UNIVERSITY OF COPENHAGEN

Københavns Universitet

Landbrugets økonomi

efteråret 2005

Gylling, Morten; Pedersen, Henrik Bolding; Hansen, Jens; Jensen, Hans Grinsted; Abildtrup, Jens; Jensen, Jørgen Dejgård; Rasmussen, Martin Magelund; Zobbe, Henrik; Lind, Kim Martin; Festerling, Philipp

Publication date:
2005

Document version
Også kaldet Forlagets PDF

Citation for published version (APA):
Gylling, M., Pedersen, H. B., Hansen, J., Jensen, H. G., Abildtrup, J., Jensen, J. D., Rasmussen, M. M., Zobbe, H., Lind, K. M., & Festerling, P. (2005). *Landbrugets økonomi: efteråret 2005*. Fødevareøkonomisk Institut, Københavns Universitet. Landbrugets Økonomi Bind 2005

Download date: 06. Oct. 2026

Fødevareøkonomisk Institut

Landbrugets økonomi

Efteråret 2005

Danish Agricultural Economy
- Autumn 2005

København 2005

Indholdsfortegnelse

Forord 5

Sammendrag 7

1. Jordbrugets produktion og indtjening 15
   1.1. Indkomstudviklingen 15
   1.2. Udviklingen i afsætningsforholdene for de væsentlige produktgrupper 23
   1.3. De politiske rammevilkår for dansk jordbrugsproduktion 30
   Bilagstabeller 50
   Referencer 55

2. Landdistriktsudvikling og det danske landdistriktsprogram 57
   2.1. Indledning 57
   2.2. Hvorfor landdistriktspolitik? 58
   2.3. Udvikling i EU's landdistriktspolitik 62
   2.4. Udstrækningen af regionale problemer i Danmark 64
   2.5. Landdistriktstilskud til landbrugsbedrifter 72
   2.6. Valg og prioritering af virkemidler 81
   2.7. Perspektiv for dansk landdistriktspolitik 84
   Referencer 86

3. Store udfordringer for WTO: globalisering og udvikling 89
   3.1. Indledning 89
   3.2. Fra GATT-overenskomst til verdenshandelsorganisation WTO 91
   3.3. Globalisering, velfærd og fordeling 99
   3.4. De nuværende forhandlinger på landbrugsområdet 102
   3.5. Afsluttende bemærkninger 115
   Referencer 118

4. Aktuelle udviklingstendenser i den danske fødevaresektor 121
   4.1. Den danske fødevaresektor 121
   4.2. Strukturelle udviklingstendenser i den danske fødevaresektor 123
   4.3. Produktion og værditilvækst i den danske fødevaresektor 133
   4.4. Fødevarevirksomhedernes innovation og produktudvikling 142
   4.5. Nye fødevarepolitikker 147
   4.6. Perspektiver for den danske fødevaresektor 149
   Referencer 151

Forord

Nærværende rapport indeholder en oversigt over jordbrugets økonomi i 2005 og et skøn for 2006 for jordbrugssektoren som helhed og for henholdsvis heltids- og deltidslandbrug. Som noget nyt er gartnerierhvervet inkluderet i opgørelsen over sektorens økonomi, og der vises særskilte tal for gartnerivirksomhederne. Endvidere vurderes udsigterne på kort og på længere sigt indenfor de væsentligste af landbrugets sektorer, ligesom de produktions- og indtjeningsmæssige konsekvenser af det forgangne års væsentligste landbrugspolitiske ændringer – implementeringen af EU's 2003-reform og den netop vedtagne reform af EU's sukkerpolitik - vurderes.

Foruden oversigten over jordbrugets økonomi behandler rapporten tre aktuelle fødevarepolitiske temaer: mål og midler i landdistriktspolitikken, centrale forhandlingstemaer i Verdenhandelsorganisationen WTO, samt aktuelle perspektiver og udfordringer for den danske fødevareindustri og -distribution.

Af instituttets medarbejdere har navnlig følgende medvirket ved udarbejdelsen af publikationen: Morten Gylling, Henrik Bolding Pedersen, Jens Hansen og Hans Grinsted Jensen (Jordbrugets produktion og indtjening), Jens Abildtrup og Jørgen Dejgård Jensen (Landdistriktsudvikling og det danske landdistriktsprogram), Martin Magelund Rasmussen, Henrik Zobbe og Kim Martin Lind (Store udfordringer for WTO: globalisering og udvikling) samt Philipp Festerling (Aktuelle udviklingstendenser i den danske fødevaresektor). Herudover har Jørgen Dejgård Jensen forestået redigeringen af rapporten.

Fødevareøkonomisk Institut, december 2005

Søren E. Frandsen

Sammendrag

Jordbrugets produktion og indtjening

Jordbrugets prisforhold er det seneste par år blevet forbedret noget, navnlig i kraft af stigninger i prisen på svinekød og oksekød, som har mere end opvejet et fald i priserne på mejeriprodukter.

Jordbrugets samlede bruttofaktorindkomst er i 2004 steget til 22,8 mia. kr., hvilket er en stigning på 1,9 mia. kr. i forhold til året før. Stigningen skyldes en positiv prisudvikling, mens der var et fald i den samlede producerede mængde. Udviklingen dækker over et væsentligt fald i værdien af mælkeproduktionen og den vegetabilske produktion, ligesom værdien af gartneriproduktionen faldt svagt. Dette blev dog mere end opvejet af en stigning i værdien af svineproduktionen.

I 2005 forventes jordbrugets bruttofaktorindkomst at stige i størrelsesorden 0,5 mia. kr. som følge af en stigning i den producerede mængde og en svag stigning i prisniveauet for jordbrugsprodukter som helhed. Stigningen dækker over et fald i værdien af den vegetabilske produktion, mens værdien af svineproduktionen vurderes at være steget og værdien af de øvrige produktioner skønnes stort set uændrede i forhold til året før.

For det kommende år forventes bruttofaktorindkomsten i jordbruget at falde til ca. 23 mia. kr. Der er således udsigt til et mindre fald i den samlede produktværdi som følge af et fald i værdien af animalske produkter – grundet en forventning om et svagt fald i prisen på svinekød - mens den samlede værdi af de vegetabilske produkter vil være uændret, dog med forskydninger mellem værdien af korn- og sukkerroeproduktionen som følge af ændringerne i sukkerordningen.

Jordbrugets nettorestindkomst steg til 10,6 mia. kr. i 2004 – en stigning på 1,4 mia. kr. i forhold til året før. Der forventes en yderligere svag stigning i indeværende år, mens nettorestindkomsten forventes at blive i størrelsesorden 10,0 mia. kr. i 2006. Det forventede fald skyldes en forventning om stigende omkostninger til afskrivninger af et voksende kapitalapparat (stalde og inventar) og til lønnet arbejdskraft som følge af større bedrifter.

Husstandsindkomsten (løbende indkomst) på heltidsbedrifterne steg til 354.000 kr. i 2004, mens den løbende opsparing var negativ for tredje år i træk. Heltidsbedrifternes husstandsindkomst forventes at forblive på samme niveau i indeværende år, mens der

forventes et fald i 2006. Der forventes således også negativ løbende opsparing de kommende år. Prisfald på gartneriprodukter førte til væsentlige fald i driftsresultaterne i 2004 for alle de fem største driftsformer indenfor gartneri: potteplanter, væksthusgrønsager, frilandsgrønsager, frugt og bær samt planteskole. Udviklingen forventes at rette sig noget i 2005.

De enkelte produktionsgrene

Værdien af Danmarks okse- og kalvekødproduktion steg med 132 mio. kr. i 2004 som følge af en stigning både i pris og mængde, og forventes at stige yderligere i indeværende år på trods af faldende produktion, i kraft af en betydelig prisstigning på oksekød. Priserne forventes at holde sig uændrede i 2006, mens den producerede mængde forventes at falde.

Produktionsværdien i svinesektoren steg til 17,5 mia. kr. i 2004 - en stigning på 2,3 mia. kr. i forhold til 2003 - hvilket dels skyldes en væsentlig stigning i afregningspriserne fra et meget lavt niveau i 2003 og dels en mængdemæssig stigning i produktionen på 3 pct. Der har fortsat været en svag stigning i afregningspriserne i indeværende år tillige med en stigning i produktion. Afregningsprisen for 2006 forventes at blive svagt faldende, ligesom væksten i produktionen vil aftage.

Markedsforholdene for mejeriprodukter på eksportmarkederne har været stabile i de sidste år, hvilket har resulteret i svage prisstigninger på mejeriprodukter, som dog ikke har været afspejlet i afregningsprisen på mælk, der i 2004 faldt med 5 pct. i forhold til det foregående år. I indeværende år regnes der med et yderligere fald på 3 pct., mens der ikke forventes yderligere prisfald i 2006. Det danske mejeribrug vil i de kommende år være relativt robust over for ændringerne i eksportrestitutionssystemet, idet der over de seneste år er sket en tilpasning i sammensætningen af eksportprodukterne, således at restitutionerne udgør en stadig faldende del af den samlede eksportværdi.

Værdien af den vegetabilske produktion inklusive gartneri faldt med godt 0,6 mia. kr. fra 2003 til 2004, hovedsagelig på grund af vanskelige høstvilkår i Danmark i 2004, kombineret med faldende priser som følge af en rekordhøst i Europa. Kornhøsten i 2005 skønnes at være tæt på en normal høst, mens prisniveauet fortsat er lavt. Det lave prisniveau forventes at fortsætte i 2006, mens kornarealet forventes at stige som følge af en reduktion i arealet med sukkerroer.

Rammevilkår

I det forgangne år har de væsentligste ændringer af *de politisk fastlagte vilkår* været 2003-reformen af EU's landbrugspolitik, samt den nyligt vedtagne reform af EU's sukkerpolitik. Kapitlet giver en vurdering af de to reformers produktions- og indkomstmæssige konsekvenser for dansk jordbrug.

Det centrale element i 2003-reformen er, at hovedparten af den direkte støtte (i form af hektar-, husdyr- og mælkepræmier samt prisstøtte) omlægges til afkoblet støtte, dvs. en støtte, der er uafhængig af bedriftens løbende produktion, husdyrhold og arealanvendelse. Afkoblingen af støtten indebærer markante forringelser af produktionsøkonomien, især for mælke- og kvægproduktionen. Svin, fjerkræ og pelsdyr påvirkes derimod ikke umiddelbart af reformen. Trods disse forringelser og forskydninger mellem produktionsgrenene med hensyn til den produktionsbetingede indtjening påvirkes produktionen og faktorforbruget i dansk landbrug næppe i større omfang af reformen.

Landbrugets samlede indkomster (inklusive afkoblet støtte) påvirkes næppe heller nævneværdigt af reformen. En mindre nedgang i den samlede støtte (i form af afkoblet støtte, koblet direkte støtte samt prisstøtte) opvejes formodentlig af mindre dødvægtstab, men reformen indebærer mærkbare omfordelinger af indkomsten mellem landmændene. I langt de fleste landbrug uden kvæghold påvirkes den samlede indkomst, inklusive afkoblet støtte, kun lidt af reformen. Derimod er der betragtelige forskelle mellem malkekvægbrugene med hensyn til de indkomstmæssige konsekvenser, navnlig afhængig af størrelsen af bedriftens mælke- og kvægproduktion i forhold til størrelsen af arealet med græs og foderroer. For producenter med en lille produktion af mælk og kvæg i forhold til arealet med græs og foderroer får reformen generelt en positiv indkomstmæssig effekt.

Sukkerreformen

Den nyligt vedtagne reform af EU's sukkerpolitik vil resultere i omfordelinger af sukkerroe- og sukkerproduktionen både mellem EU-landene og i de enkelte lande hovedsagelig som følge af forskelle med hensyn til omkostningerne i sukkerroeproduktionen. Hvor store ændringer i lokaliseringen af produktionen, der bliver tale om, kan vanskeligt forudsiges, da det i høj grad afhænger af, om ledelsen i de enkelte sukkerselskaber vurderer, at produktion af sukker og sukkerroer kan blive lønsom – og hermed kan opretholdes - under den nye markedsordning.

Det er ligeledes vanskeligt at forudsige størrelsen af den fremtidige danske produktion. Produktionen forventes ganske vist opretholdt på et niveau svarende til den dan-

ske kvote, men kvotens størrelse afhænger af en række usikre faktorer – herunder først og fremmest sukkerselskabernes køb og salg af kvoter samt væksten i importen af sukker. Umiddelbart indebærer reformen en nedgang i indkomsten for danske sukkerroedyrkere.

Efter tilpasninger af produktionsapparatet i det primære landbrug samt på sukkerfabrikkerne, og efter at den frigjorte arbejdskraft har fundet anden beskæftigelse, vil reformen resultere i samfundsøkonomiske gevinster for EU som helhed. Reformen vil således medføre en markant nedgang eksporten af sukker – en eksport, der er afsat til priser langt under produktionsomkostningerne. Herudover vil reformen resultere i en nedgang i prisen ved import af sukker samt bidrage til at effektivisere produktionen af sukkerroer.

Landdistriktsudvikling og det danske landdistriktsprogram
Siden 2000 er der i EU i stadig stigende grad lagt politisk, indholdsmæssig og finansiel vægt på målrettet støtte til udvikling af økonomisk, socialt og miljømæssigt bæredygtige landdistrikter frem for direkte produktionsstøtte til landbruget. Med vedtagelsen af 2003-reformen af den fælles landbrugspolitik i EU blev det besluttet at overføre yderligere midler fra de traditionelle støtteordninger (søjle 1) til landdistriktspolitikken (søjle 2). I den nye landdistriktsforordning bygges EU's landdistriktspolitik op omkring tre overordnede tematiske akser: *akse 1* - forbedring af landbrugets og skovbrugets konkurrenceevne, *akse 2* - arealforvaltning, miljø og landskab, samt *akse 3* - diversifikation og livskvalitet i landdistrikterne. Derudover vil den såkaldte LEADER-tilgang skulle anvendes i forbindelse med implementeringen af landdistrikspolitikken. I landdistriktsforordningen fastsættes minimumsandele af budgettet, som skal tilgå de enkelte akser.

Et fælles træk ved landdistriktspolitikker i den industrialiserede verden kan sammenfattes i to hovedmål (OECD 1998): 1) fremme af vækst i landdistrikterne og 2) fremme af udbuddet af offentlige goder i landdistrikterne herunder beskyttelse af landdistrikternes natur og miljøværdier. I hvilken udstrækning, der er konflikt eller synergi mellem målsætningerne om vækst og udvikling på den ene side og øget udbud af miljø- og naturgoder på den anden, er ikke umiddelbart muligt at afgøre.

En gennemgang af en række indikatorer viser, at gruppen af såkaldte landkommuner, dvs. kommuner uden større byer, samlet set ikke klarer sig væsentligt dårligere end landet som helhed med hensyn til bl.a. erhvervsudvikling og beskæftigelse. Til gengæld ser det noget værre ud for udkantskommunerne. Her er såvel erhvervs- og be-

skæftigelsesudvikling som befolknings- og indkomstudvikling ringere end landsgennemsnittet. Det er således navnlig i disse typer kommuner, der er ud fra en socioøkonomisk betragtning er behov for tiltag, som kan vende udviklingen, fx. i form af understøttelse af lokale erhvervsaktiviteter. Der er i nogen udstrækning er et sammenfald mellem udkantskommunerne og områder med en stor andel af beskyttede og udpegede naturområder. Dette taler for en sammentænkning af tiltag til miljø- og naturbeskyttelse og økonomisk udvikling.

Kapitlet indeholder en analyse af fordelingen af tilskuddene til landbrugsbedrifter indenfor de nuværende landdistriktsordninger. Analysen viser, at landdistriktsstøttemidlerne understøtter en differentiering mellem bedrifterne, idet de store produktionsorienterede bedrifter får tilskud til produktion, mens de mindre bedrifter får tilskud til ekstensivering og produktion af miljøgoder. Analysen tyder også på, at støtten fra landdistriktsprogrammet til landbrugsbedrifterne ikke i særlig høj grad understøtter en fokusering af midlerne til udviklingssvage landdistrikter.

En prioritering af virkemidlerne vil først og fremmest skulle tage udgangspunkt i en vurdering af virkemidlerne i forhold til målsætningerne for landdistriktspolitikken. For nogle virkemidler (eksempelvis tilskud til uddannelse og rådgivning) er det ikke muligt at give et endeligt svar på dette spørgsmål, idet effekterne først vil vise sig på langt sigt. Dog vil det stadig være relevant at gøre sig eksplicitte overvejelser om, hvad karakteren og omfanget af de langsigtede effekter forventes at være og at vurdere dem i forhold til målsætningerne og omkostningerne. Den danske landdistriktspolitik som den kommer til udtryk i landdistriktsprogrammet retter sig både mod fremme af miljø- og naturmålsætninger i landdistrikterne og af økonomisk vækst i landdistrikterne. Begge kategorier retter sig primært mod landbruget. I forbindelse med miljø- og naturmålene er dette naturligt, da langt den største andel af landdistrikternes areal er i Danmark er påvirket af landbruget. Derimod er det mindre oplagt, at støtten til økonomisk udvikling i landdistrikterne retter sig mod landbruget, idet landbrugssektorens og de afledte erhvervs betydning for landdistrikternes økonomi - med eller uden støtte – er af mindre og mindre betydning. Kapitlet giver afslutningsvis en række anbefalinger til prioritering og implementering af virkemidler i landdistriktspolitikken.

Store udfordringer for WTO: globalisering og udvikling

Multilaterale forhandlinger om yderligere liberaliseringer af verdenshandlen foregår for øjeblikket i regi af den 9. forhandlingsrunde (den såkaldte Doha-udviklingsrunde) under verdenshandelsorganisationen WTO. Runden indebærer særskilte forhandlinger omkring industrivarer, landbrugsvarer, service samt handelsrelaterede forhold som

toldprocedurer og fødevarestandarder. Kapitlet giver en kort historisk indføring i udviklingen fra GATT til WTO og landbrugets placering og belyser en række af de væsentligste landbrugsrelaterede problemstillinger i den igangværende forhandlingsrunde.

Uruguay-runden og den nuværende Doha-runde er væsensforskellige fra de tidligere GATT runder. Kompleksiteten er øget voldsomt med langt flere emner på dagsordenen. Samtidig har forhandlingerne ændret sig strukturelt med øget deltagelse af en større heterogent sammensat men dog slagkraftig gruppe af udviklingslande, som har skabt en yderligere polarisering mellem udviklingslande og de industrialiserede lande. Udviklingslandene ønsker at få adgang til landbrugsmarkederne i de industrialiserede lande, mens de industrialiserede lande i højere grad er interesseret i markedsadgang for ikke-landbrugsprodukter, hvor udviklingslande generelt har højere markedsbeskyttelse. Landbrugsområdet er helt centralt i de nuværende forhandlinger, dels fordi dette politisk følsomme område har betydning for fremdriften i forhandlingerne og dels fordi en aftale på netop landbrugsområdet er vigtig på grund af den store fokus på udvikling i den nuværende forhandlingsrunde.

Iflg. beregninger fra Verdensbanken vil de samlede potentielle velfærdsgevinster (indkomstforbedringer) ved *fuld* liberalisering (fjernelse af al told og støtteordninger) på alle varemarkeder på langt sigt være af størrelsesordenen 290 mia. dollars årligt. Liberalisering af handelen med landbrugsvarer vil kunne tegne sig for omkring 2/3 af de samlede globale gevinster ved en fuld liberalisering, og omkring 2/3 af de potentielle gevinster for udviklingslandene ved en fuld liberalisering stammer fra landbrugsliberaliseringen. Doha-runden vurderes i bedste fald at kunne bidrage til en gevinst på ca. 1/3 (ca. 96 mia. dollars) af den potentielle effekt ved en fuld liberalisering. I dette scenarium vurderes liberaliseringen af handlen med ikke-landbrugsvarer (inkl. tekstiler) at kunne medføre lige så store gevinster for udviklingslandene, som de gevinster der kan opnås ved landbrugsliberaliseringerne.

Uruguay-rundens landbrugsaftale definerer hovedområderne i de nuværende landbrugsforhandlinger: Markedsadgang, eksportstøtte og indenlandsk støtte. Dette udgangspunkt er senest fulgt op af en formel rammeaftale fra juli 2004, som giver klare retningslinier på nogle områder: udfasning af al eksportstøtte, delvis udfasning og disciplinering af ordninger som eksportkreditter, forsikringsprogrammer og fødevarehjælp, substantiel reduktion af det samlede indenlandske handelsforvridende støtteniveau, loft på 5 pct. af produktionsværdien i en historisk referenceperiode over støttemuligheder i den såkaldte “blå boks”, reduktion i såkaldte de minimis støtte, samt

speciel og differentieret behandling for udviklingslandene, herunder fritagelse for de mindst udviklede lande for at foretage reduktioner under landbrugskapitlet i Doha-runden. På andre punkter er rammeaftalen mindre klar, som fx. kriterierne for blå boks, ambitionsniveauet for nedsættelse af toldbeskyttelse, loft over toldtariffer, landes egen udpegning af sensitive produkter, samt udviklingslande udpegning af et antal specielle produkter, som vil kunne komme under fleksible ordninger.

Landbrugsforhandlingerne under Doha-mandatet er en vanskelig og kompleks affære. Markedsadgangsdiskussionen er i overordnet perspektiv langt den vigtigste parameter for at sikre reel liberalisering af handlen med landbrugsvarer. Det er imidlertid også heri den største kompleksitet ligger. De rigere industrialiserede lande har meget at bidrage med, men også udviklingslandene kan her – modsat de andre forhandlingsområder – substantielt bidrage til øgede velfærdsgevinster. Fordelingen af gevinsterne udviklingslandene imellem vanskeliggør dog vurderingen. Foreliggende analyser bør give anledning til at udtrykke forsigtighed med gang på gang at undtage udviklingslande for liberalisering. For de rigere industrialiserede lande er gevinsterne åbenbare og velkendte. Forbrugere og skatteydere vil opleve en gevinst mens de dele af landbruget, der ikke har gennemgået den nødvendige strukturudvikling, formodentligt vil få det svært.

Aktuelle udviklingstendenser i den danske fødevaresektor

Den danske fødevaresektor står i fremtiden overfor en række vidtgående udfordringer, primært som følge af den stigende globalisering. Disse udfordringer stiller store krav til de beslutninger, der tages på en række niveauer, så som producenter, forhandlere, brancheorganisationer og politikere, for at de danske fødevarevirksomheder kan være internationalt konkurrencedygtige og værdiskabende. Kapitlet indeholder en beskrivelse over centrale udviklingstendenser inden for den danske fødevaresektor i perioden 1995-2003, med fokus på udviklingen i fødevaresektorens struktur, produktion og indtjening, samt udviklingen i innovation, produktudvikling og branding-adfærd.

Udviklingen i mange af de undersøgte centrale indikatorer for den danske fødevaresektor kan tolkes som tydelige tegn på en igangværende strukturel tilpasningsproces. Mange af fødevareerhvervene har været i stand til at fastholde eller endog øge deres værditilvækst og indtjening, formentlig bl.a. i kraft af omkostningsreduktioner gennem udnyttelse af størrelsesøkonomiske fordele gennem en stærk udvikling i retning af øget konsolidering og koncentration. De seneste års udvikling tyder dog på, at denne udvikling er ved at tage af og at mulighederne for at hente yderligere omkostningsbesparelser via størrelsesøkonomi er ved at være udtømte. Det er derfor afgø-

rende, at de danske fødevarevirksomheder er i stand til at sikre værditilvæksten gennem produkter med høj værdi, hvilket stiller betydelige krav til forsknings- og innovationsindsatsen. Kapitlets gennemgang af indikatorer på dette område tyder på et vist forbedringspotentiale.

Ligesom fødevaresikkerhed har været en stærk konkurrenceparameter for danske virksomheder i mange år, er det vigtigt at udvikle nye selvstændige kvalitetsparametre. Fødevarevirksomhederne bærer en stor del af ansvaret for en forsknings- og innovationsindsats med henblik på at udvikle, producere og markedsføre sådanne højværdiprodukter. Herudover er det også væsentligt at det offentlige kan sikre de rette indenlandske rammebetingelser for fødevarevirksomhederne i form af bl.a. lovgivning, infrastruktur, uddannelse og forskning, herunder samfundsvidenskabelig forskning i forhold til prioritering af innovationsindsatsen, vurdering af markedsmæssige og samfundsøkonomiske perspektiver.

1. Jordbrugets produktion og indtjening

I dette kapitel beskrives udviklingen i jordbrugssektorens indtjening og økonomi, og der gives en vurdering af udviklingen for indeværende og næste år. I forhold til tidligere indgår nu gartnerisektorens økonomi, således at den økonomiske udvikling omfatter hele den primære jordbrugssektor. Kapitlet indledes med en beskrivelse af de samlede indtjeningsforhold i sektoren efterfulgt af en gennemgang af økonomien for heltids- og deltidsbedrifterne samt gartnerierhvervet.

I afsnit 1.2 beskrives den forventede udvikling i markedsforholdene for de væsentligste produktionsområder på kort og længere sigt.

I afsnit 1.3, der handler om de politiske rammevilkår for dansk jordbrugsproduktion, redegøres for 2003-reformen af EU's landbrugspolitik, for reformen af markedsordningen for sukker samt for disse reformers produktions- og indkomstmæssige konsekvenser for dansk landbrug.

1.1. Indkomstudviklingen

Jordbrugets samlede bruttofaktorindkomst er steget med 1,9 mia. kr. til 22,8 mia. kr. i 2004 jf. tabel 1.1. Bruttofaktorindkomsten forventes at stige til 23,3 mia. kr. i indeværende år efterfulgt af et fald til ca. 23 mia. kr. i 2006.

Stigningen i bruttofaktorindkomsten fra 2003 til 2004 skyldes en prisbetinget forøgelse på 12,5 pct. - primært som følge af stigende priser på svin - samt en mængdebetinget nedgang på 2,6 pct. Fra 2004 til 2005 skyldes væksten en minimal prisbetinget stigning samt en mindre mængdebetinget forøgelse. Den forudsete nedgang fra 2005 til 2006 er et resultat af en prisbetinget nedgang – fortrinsvis som følge af stigende priser på energi og energitunge produktionsmidler – samt en mindre mængdebetinget forøgelse.

Tabel 1.1. Jordbrugets nettorestindkomst[1], mia. kr.

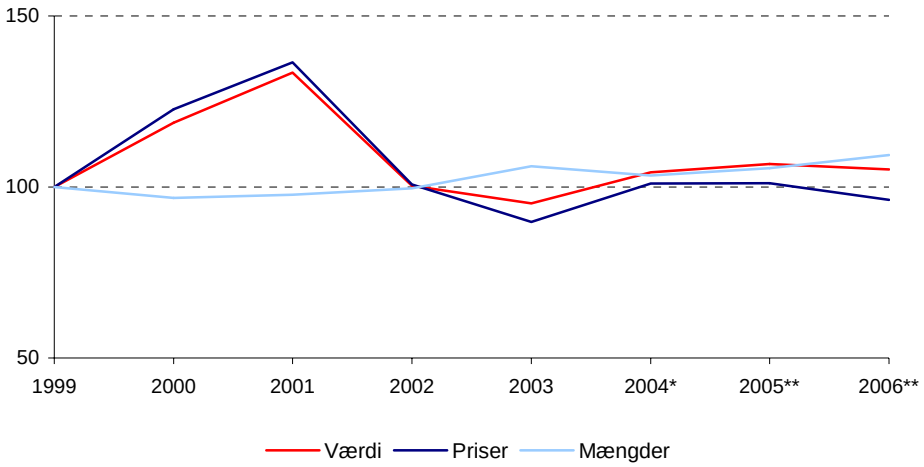
	1999	2000	2001	2002	2003	2004[2]	2005[3]	2006[3]
1. Animalske produkter	31,1	35,3	39,5	35,5	33,4	35,1	36,1	35,9
Mælk	10,9	11,3	11,3	11,4	11,3	10,4	10,2	10,2
Kvæg-, okse- og kalvekød	2,6	2,7	2,2	2,2	2,1	2,2	2,5	2,4
Svin og svinekød	13,5	17,0	21,1	17,4	15,1	17,5	18,3	18,4
Andre produkter	4,1	4,2	4,9	4,4	4,9	5,0	5,1	4,8
2. Vegetabilske produkter	19,7	18,9	20,1	18,2	19,8	19,1	18,1	18,1
Korn	7,3	7,2	8,3	6,6	7,8	7,3	6,5	6,8
Sukkerroer	1,1	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,6
Kartofler	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,8	0,8
Grovfoder	4,3	3,8	3,9	3,7	3,4	3,4	3,3	3,2
Andre landsbrugsprodukter	1,8	1,7	1,5	1,7	2,2	2,2	2,0	2,1
Potteplanter	2,4	2,4	2,4	2,5	2,5	2,4	2,6	2,6
Grønsager og frugt	1,2	1,2	1,2	1,2	1,3	1,2	1,3	1,3
Andre gartneriprodukter	0,6	0,6	0,7	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6
3. Produkter i alt	50,8	54,2	59,6	53,6	53,1	54,2	54,2	54,0
4. Tjenester og sekundære aktiviteter	1,3	1,3	1,4	1,5	1,5	1,5	1,5	1,6
5. Besætnings- og lager-forskydninger	-0,1	1,0	-0,2	-0,1	-0,6	0,4	-0,2	-0,2
6. Produktion i alt inkl. for-skydninger (3+4+5)	**51,9**	**56,4**	**60,7**	**55,0**	**54,0**	**56,1**	**55,5**	**55,4**
7. Rå- og hjælpestoffer m.v.	35,3	36,4	38,3	38,2	38,3	39,0	38,9	39,2
Foderstoffer	18,5	19,0	19,5	20,2	19,6	19,5	18,9	18,8
Udsæd, gødning og andre hjælpestoffer m.v.	13,4	14,0	15,1	15,1	15,4	16,1	16,6	16,8
Reparation og Vedligeholdelse	3,4	3,4	3,5	3,4	3,4	3,4	3,5	3,6
8. Bruttofaktorindkomst før generelle subsidier og afgifter (6-7)	16,7	20,1	22,4	16,8	15,7	17,1	16,6	16,3
9. Generelle subsidier	5,4	5,6	6,3	6,4	6,4	6,8	7,7	7,8
10. Skatter og afgifter	0,7	0,8	1,1	1,1	1,2	1,2	1,1	1,1
11. Bruttofaktorindkomst (8+9-10)	**21,4**	**24,9**	**27,6**	**22,1**	**20,9**	**22,8**	**23,3**	**23,0**
12. Afskrivning[4]	6,7	6,7	7,2	7,0	6,9	7,3	7,5	7,8
13. Lønnet arbejdskraft[4]	4,1	4,3	4,5	4,6	4,8	4,8	5,0	5,2
14. Nettorestindkomst (11-12-13)	**10,6**	**13,9**	**15,9**	**10,5**	**9,2**	**10,6**	**10,7**	**10,0**

1) Omfatter det egentlige landbrug og gartneri samt pelsdyravl, jagt og biavl. * Som følge af afrunding kan summen af tallene afvige fra totalen.
2) Foreløbige tal.
3) Egne skøn.
4) Ifølge Fødevareøkonomisk Instituts regnskabsstatistik.

Kilde: Baseret på Danmarks Statistik og Fødevareøkonomisk Instituts regnskabsstatistik, Serie A og D.

Værdien af den samlede produktion inklusive besætnings- og lagerforskydninger blev på 56,1 mia. kr. i 2004 mod 54,0 mia. kr. i 2003 og forventes at falde til 55,5 mia. kr. i indeværende år. Der forventes et fortsat svagt fald i 2006.

Figur 1.1. Bruttofaktorindkomsten, værdi-, pris- og mængdeindeks, 1999 = 100



* Foreløbige tal.
** Egne skøn.

Kilde: Egne beregninger baseret på Danmarks Statistik.

Udviklingen fra 2003 til 2004 dækker over et væsentligt fald i værdien af mælkeproduktionen (~ 0,9 mia. kr.) og den vegetabilske produktion (~ 0,6 mia. kr.), ligesom værdien af gartneriproduktionen faldt svagt. Dette blev dog mere end opvejet af en stigning på 2,3 mia. kr. i værdien af svineproduktionen.

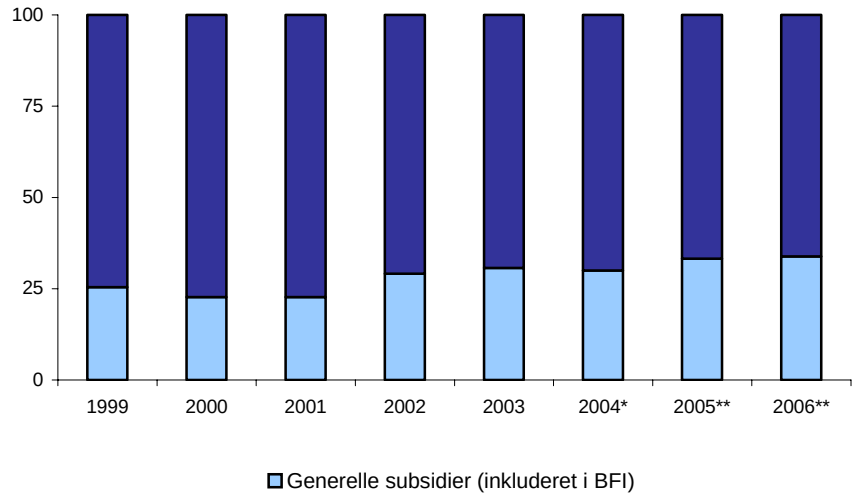
I indeværende år forventes der et fald i værdien af den vegetabilske produktion som følge af lave kornpriser og et fald i afregningsprisen for stivelseskartofler. Værdien af svineproduktionen forventes at stige med ca. 0,8 mia. kr., mens værdien af de øvrige produktioner forventes at være stort set uændrede. I 2006 er der udsigt til et mindre fald i den samlede produktværdi som følge af et fald i værdien af animalske produkter, mens den samlede værdi af de vegetabilske produkter vil være uændret. Som nærmere omtalt i afsnit 1.3, vil der dog være væsentlige forskydninger mellem værdien af korn- og sukkerroeproduktionen, som følge af ændringerne i sukkerordningen.

Udgifterne til rå- og hjælpestoffer viser en stigende tendens fra 2003 og stigningen forventes at fortsætte i indeværende og næste år. Denne udvikling skyldes prisstigninger på energi og de energitunge produkter som gødning og kemikalier, mens omkostninger til foder er svagt faldende. Især proteinpriserne kan forventes at blive påvirket i nedadgående retning, såfremt der kommer yderligere udbrud af fugleinfluenza i Asien, da dette vil betyde en mindre efterspørgsel på fjerkræfoder.

Jordbrugets nettorestindkomst steg med 1,4 mia. kr. til 10,6 mia. kr. fra 2003 til 2004. Nettorestindkomsten forventes at blive på 10,7 mia. kr. i 2005 med et fald til 10,0 mia. kr. i 2006. Det forventede fald skyldes stigende afskrivninger samt stigende omkostninger til lønnet arbejdskraft, fortrinsvis forårsaget af stigende værdi af landbrugets kapitalapparat samt stigende lønninger.

Nettorestindkomsten fremkommer som bruttofaktorindkomsten inklusive generelle subsidier og skatter/afgifter fratrukket afskrivninger og omkostninger til lønnet arbejdskraft, og er således det beløb der er tilbage til forrentning af sektorens kapitalindsats samt landbofamiliens arbejdsindsats.

Figur 1.2. De generelle subsidiers andel af bruttofaktorindkomsten , pct.



* Foreløbige tal.
** Egne skøn.

Kilde: Egne beregninger baseret på Danmarks Statistik.

De generelle subsidier som udgør en væsentlig andel af bruttofaktorindkomsten og dermed nettorestindkomsten er ved afkoblingen af landbrugsstøtten stort set blevet uafhængige af produktionens størrelse og sammensætning.

De generelle subsidiers andel af bruttofaktorindkomsten har vist en stigende tendens siden år 2000 og frem til indeværende år, jf. figur 1.2. I de næste år forventes andelen at forblive konstant til svagt faldende som følge af afkoblingen.

Heltidsbrugene

Heltidsbrugenes driftsresultat før renter steg i 2004 til 532.000 kr., hvilket er en stigning på 83.000 kr. i forhold til 2003. Driftsresultatet før renter er det beløb der er til rådighed til aflønning af brugerfamiliens arbejdsindsats og forrentning af kapitalindsatsen i landbruget.

Tabel 1.2. Heltidsbrugenes[1] løbende indkomst og opsparing, 1000 kr. pr. bedrift

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005[2]	2006[2]
1. Driftsresultat før renter (nettorestindkomst fra landbruget)	**374**	**583**	**654**	**465**	**449**	**532**	**536**	**495**
2. Overskud, andet erhverv inkl. bolig	96	99	102	112	107	103	107	111
3. Lønindtægt	110	114	127	129	145	151	160	170
4. Løn og restindkomst (1+2+3)	581	796	882	705	701	787	804	776
5. Nettorenteudgifter	359	389	417	433	460	472	496	526
6. Pension, dagpenge og børnetilskud	38	35	34	35	37	40	40	40
7. Løbende indkomst (4-5+6)	**260**	**442**	**499**	**307**	**279**	**354**	**347**	**290**
8. Personlige skatter	89	97	148	137	88	90	109	104
9. Privat forbrug	243	251	268	273	274	284	294	302
10. Løbende opsparing (7-8-9)	**-73**	**93**	**84**	**-104**	**-84**	**-20**	**-56**	**-116**

Anm.: Udgiften til kunstgødning og udsæd vedrørende overvintrende afgrøder indgår i status som jordbeholdninger og påvirker således driftsresultatet med et års forsinkelse.

1) Brug, hvor arbejdsindsatsen svarer til mindst en fuldtidsbeskæftiget, og hvor driftslederen samtidig er ejer eller forpagter.

2) Skøn.

Kilde: Fødevareøkonomisk Instituts regnskabsstatistik, Serie A.

Husstandsindkomsten (løbende indkomst) steg til 354.000 kr. i 2004, hvilket dog ikke har været tilstrækkeligt til at dække personlige skatter og privatforbrug. Den løbende opsparing var derfor negativ for tredje år i træk.

Den løbende indkomst forventes at blive på samme niveau i 2005, men med et fald i 2006 som følge af stigende renteudgifter kombineret med et forventet fald i driftsresultatet før renter. Der forventes derfor en fortsat negativ opsparing.

Efter to år med fald i egenkapitalens realværdi skete der en stigning i 2004 på 707.000 kr. hovedsageligt som følge af en stigning i realværdien af fast ejendom, mens debitorgevinsterne i 2004, som følge af et relativt stabilt renteniveau, har været på et mere behersket niveau set i forhold til årene før (bilagstabel 1.1).

Deltidsbrugene

Deltidsbrugenes husstandsindkomst steg med 8.000 kr. pr. bedrift i 2004. Stigningen skyldtes alene en stigning i lønindkomsten, mens driftsresultatet fra landbruget faldt i 2004. Faldet i landbrugsmæssigt driftsresultat skyldes navnlig deltidsbrugenes relativt store vægt på vegetabilsk produktion, hvor indtjeningen er vigende. Der forventes en fortsat moderat stigning i husstandsindkomsten for deltidsbrugene i indeværende og næste år. Stigningen skyldes igen en forventet stigning i lønindkomsten, der mere end modsvarer faldet i nettorestindkomsten fra landbruget og en stigning i renteudgifterne.

Tabel 1.3. Deltidsbrugenes[1] løbende indkomst og opsparing, 1000 kr. pr. bedrift

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005[2]	2006[2]
1. Driftsresultat før renter (nettorestindkomst) fra landbruget	**28**	**34**	**32**	**12**	**27**	**23**	**12**	**8**
2. Overskud, andet erhverv inkl. bolig	76	73	76	81	78	78	81	84
3. Lønindtægt	237	271	288	297	307	314	333	353
4. Løn og restindkomst (1+2+3)	341	378	396	390	412	416	426	446
5. Nettorenteudgifter	80	90	89	88	87	84	88	93
6. Pension, dagpenge og børnetilskud	5	6	7	7	8	8	64	64
7. Løbende indkomst (4-5+6)	**315**	**345**	**366**	**356**	**388**	**396**	**402**	**417**
8. Personlige skatter	95	100	112	120	114	118	122	125
9. Privat forbrug	214	232	245	249	256	261	274	283
10. Løbende opsparing (7-8-9)	**5**	**12**	**8**	**-12**	**18**	**16**	**5**	**8**

Anm.: Udgiften til kunstgødning og udsæd vedrørende overvintrende afgrøder indgår i status som jordbeholdninger og påvirker således driftsresultatet med et års forsinkelse.

1) Brug, hvor arbejdsindsatsen udgør mindre end en fuldtidsbeskæftiget, og hvor driftslederen samtidig er ejer eller forpagter, samt hvor landbruget har et standarddækningsbidrag svarende til mindst 10 ha landbrugsareal.

2) Skøn.

Kilde: Fødevareøkonomisk Instituts regnskabsstatistik, Serie A.

Gartneriet

Værdien af gartneriproduktionen var på knap 4,2 mia. kr. i 2004, hvilket var et fald på 4 pct. i forhold til 2003 forårsaget af et fald i produktpriserne.

Prisfaldet var især mærkbart for frugt og bær, hvor fx priserne på surkirsebær og solbær lå på under halvdelen af niveauet året før, og for potteplanter og frilandsgrønsager med gennemsnitlige prisfald på 6 pct. Potteplanter udgjorde 59 pct. af den samlede gartneriproduktion i 2004.

For gartnerierne resulterede prisfaldet på produkterne i væsentlig lavere driftsresultater i 2004, idet det gennemsnitlige driftsresultat blev på blot 144.000 kr. mod 250.000

kr. året før. Der var tilbagegang for alle de fem største driftsformer: potteplanter, væksthusgrønsager, frilandsgrønsager, frugt og bær samt planteskole.

Tabel 1.4. Gartneri, driftsresultat

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005[1)]
Antal gartnerier	1.909	1.811	1.800	1.641	1.618	1.554	1.476
	----------1.000 kr. pr. gartneri ----------						
Bruttoudbytte	**2.487**	**2.795**	**2.720**	**2.954**	**2.888**	**2.906**	**3.208**
Potteplanter	1.227	1.371	1.350	1.436	1.398	1.477	1.644
Grønsager og frugt	678	757	705	829	856	764	865
Øvrige gartneriprodukter	339	364	407	388	343	352	384
Øvrige produkter	186	240	210	248	241	261	279
Tilskud (produkt og generelle)	56	64	49	53	50	51	34
Driftsomkostninger	**2.099**	**2.352**	**2.296**	**2.510**	**2.467**	**2.586**	**2.791**
Plantemateriale	261	287	309	328	302	325	316
Gødning	43	45	41	47	49	51	56
Bekæmpelsesmidler	33	34	36	43	41	44	43
Energi	233	343	291	317	309	328	403
Andre varer og tjenesteydelser	470	503	518	572	571	567	598
Vedligeholdelse	128	125	120	133	134	137	148
Afskrivning	219	237	217	233	229	247	260
Lejet arbejdskraft	686	753	738	811	805	859	929
Skatter og afgifter	25	25	27	25	26	27	28
Driftsresultat før renter	**388**	**444**	**424**	**444**	**421**	**320**	**417**
Nettorenteudgifter	155	166	159	172	170	176	185
Afkoblet støtte	-	-	-	-	-	-	35
Driftsresultat	**233**	**278**	**265**	**272**	**250**	**144**	**266**

Anm.: Grundet de meget usikre afsætningsforhold er der ikke givet skøn for 2006.

1) Skøn.

Kilde: Gartneriregnskabsstatistik 2004 og egne beregninger

Produktionsværdien for gartneriprodukter ventes at stige med 7 pct. til 4,5 mia. kr. i 2005. For de enkelte delsektorer ventes en pæn prisudvikling på produkterne, især synes det markante prisfald på 6 pct. i 2004 for den vigtigste delsektor, potteplanter, opvejet i 2005. For grønt og frugt er priserne højere i 2005, mens mængderne samlet set antages at være uændrede. Det generelle opsving i samfundsøkonomien giver sig udslag i en øget efterspørgsel på planteskoleprodukter, hvilket understøtter resultaterne for planteskoler.

Strukturudviklingen er som for landbruget kraftig i gartnerisektoren og antallet af gartnerier forventes at falde med 5 pct. i 2005, mens produktionsarealet forventes konstant. Dermed bliver de tilbageværende gartnerier større, både ved egne investeringer og ved at leje produktionsareal, hvilket er blevet mere udbredt i sektoren.

På omkostningssiden er den væsentligste udvikling i 2005 den forholdsvis kraftige stigning i omkostningerne til opvarmning som følge af betydelige olieprisstigninger, hvilket især har betydning for væksthusgartnerierne.

I forbindelse med afkobling af arealstøtten i EU, kan der nu også opnås støtterettigheder til arealer med gartneriafgrøder (etårige). Det skønnes at medføre et positivt bidrag til driftsresultatet svarende til ca. 5 hektar med gartnerirettigheder pr. gartneri i 2005. Den samlede afkoblede støtte svarer til ca. 15 hektar pr. gartneri, hvoraf de 10 hektar således er med landbrugsafgrøder.

Driftsresultatet forventes at stige med 122.000 kr. til 266.000 kr. pr. gartneri i 2005, hvilket er på niveau med årene forud.

1.2. Udviklingen i afsætningsforholdene for de væsentlige produktgrupper

Grundet jordbrugssektorens meget høje eksportandel er sektorens pris- og afsætningsforhold i høj grad bestemt af udviklingen i de internationale markedsforhold. I dette afsnit gives der en vurdering af markedsudviklingen for de væsentligste produktgrupper dels på kort sigt for 2006 dels på længere sigt.

Boks 1.1. Langsigtede fremskrivninger af den internationale markedsudvikling

Vurderingerne af de langsigtede internationale markedsudsigter for landbrugsvarer i kapitlet bygger på modelberegninger fra det amerikanske Food and Agricultural Policy Research Institute (FAPRI) og EU-kommissionen. De anvendte beregningsmodeller beskriver produktion, forbrug, import og eksport i forskellige dele af verden som funktion af makroøkonomiske forudsætninger, pris- og støtteforhold, politiske reguleringer mv.

I begge fremskrivninger forudsættes det, at nugældende og besluttede politiske tiltag vil fortsætte i hele fremskrivningsperioden frem til 2012, mens endnu ikke besluttede tiltag eller aftaler ikke er indeholdt i fremskrivningerne. Således er der fx i begge fremskrivninger taget hensyn til GATT-aftalen fra 1994, mens der ikke er taget hensyn til mulige udfald af den igangværende såkaldte Doha forhandlingsrunde.

Den væsentligste drivkraft i begge fremskrivninger er en stigende fødevareefterspørgsel, som er affødt af stigende befolkning og velstandsniveau på globalt plan. Eksempelvis forudsætter FAPRI fremskrivningen en årlig global velstandsstigning på 3,1 pct. og en årlig befolkningsvækst på 1,1 pct., hvilket indebærer en 2 pct. årlig stigning i indkomst pr. indbygger. Navnlig i lande udenfor OECD forventes denne indkomststigning af føre dels til stigning i det samlede fødevareforbrug, og dels til ændringer i sammensætningen af fødevareforbruget i retning af mere kød og forarbejdede føde- og drikkevarer. I det omfang den lokale fødevareproduktion ikke stiger i samme grad som det lokale forbrug, vil udviklingen skabe grobund for øget international handel med landbrugsprodukter.

De to valgte fremskrivninger vurderes at være nogenlunde repræsentative for de vurderinger af markedsudsigterne, som p.t. foreligger.

I bilagstabel 1.4-1.6 er vist resultater af de to fremskrivninger for henholdsvis kød, mejeriprodukter samt korn og oliefrø.

De langsigtede vurderinger bygger på modelanalyser fra det amerikanske Food and Agricultural Policy Research Institute (FAPRI) og EU-kommissionen. En uddybende beskrivelse af fremskrivningerne er givet i boks 1.1.

Kød og kødprodukter

Værdien af *okse- og kalvekødsproduktionen* steg med 132 mio. kr. til 2,2 mia. kr. i 2004 som følge af en stigning i både pris og mængde, jf. figur 1.3. Værdien af okse- og kalvekød forventes også at stige i indeværende år grundet en væsentlig stigning i prisen på ca. 20 pct., men med en faldende produktion. Priserne forventes at holde sig uændrede i 2006, mens der forventes et fald i den producerede mængde svarende til produktivitetsstigningerne i malkekvægholdet. Danmark bliver dermed i stigende grad nettoimportør af oksekød. Værdien af Danmarks eksport af oksekød er fra 2003 til 2004 steget fra 1,7 til 1,9 mia. kr., mens importen er steget fra knap 1,9 til 2,2 mia. kr.

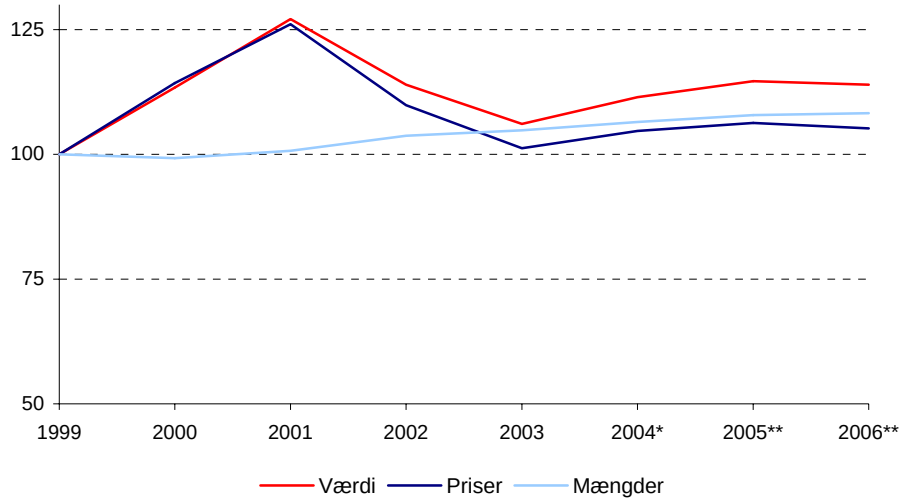
På det længere sigt vurderes den globale oksekødproduktion at stige med ca. 1,7 pct. årligt i takt med den stigende efterspørgsel. Iflg. FAPRI kan den øgede efterspørgsel efter oksekød henføres til tre hovedkilder:

- på kort sigt en genoprettelse af efterspørgslen i bl.a. Japan og Sydkorea efter BSE-krisen
- en indkomst- og befolkningsdrevet stigning i lande som Egypten, Indonesien, Mexico, Filippinerne og Rusland
- lande, der overgår fra at være nettoeksportører til nettoimportører, hvilket eksempelvis ventes at blive tilfælde for Kina

De største eksportører i 2012 forventes at blive Brasilien (1.84 mio. t), Australien (1.5 mio. t), Argentina (0.74 mio. t) og Indien (0.72 mio. t). Brasilien og Argentina forventes at øge deres markedsandel i løbet af denne periode.

EU-25 forventes i stigende grad at blive nettoimportør af oksekød, dels i kraft af et aftagende antal malkekøer som følge af mælkekvote og voksende mælkeydelse pr. ko, og dels i kraft af afkoblingen af støtten til oksekødproduktion som led i 2003-reformen af EU's landbrugspolitik. Derimod forventes forbruget at være nogenlunde uændret – måske endda svagt faldende.

Figur 1.3. Animalske produkter, værdi-, pris- og mængdeindeks, 1999 = 100



* Foreløbige tal.
** Egne skøn.

Kilde: Egne beregninger baseret på Danmarks Statistik.

Produktionsværdien i *svinesektoren* steg med 2,3 mia. kr. fra 2003 til 17,5 mia. kr. i 2004. Stigningen skyldes dels en væsentlig stigning i afregningspriserne fra et meget lavt niveau i 2003 og dels en mængdemæssig stigning i produktionen på 3 pct.

Der har fortsat været en svag stigning i afregningspriserne i indeværende år tillige med en stigning i produktion. Afregningsprisen for 2006 forventes at blive svagt faldende, ligesom væksten i produktionen vil aftage.

Såvel eksporten som importen af svinekød er stigende. Mens værdien af Danmarks import af svinekød fra 2003 til 2004 er steget fra ca. 660 mio. til 880 mio. kr., er værdien af eksporten steget fra 16,6 mia. til 18,5 mia. kr.

Produktionen af svin samles på færre og færre enheder og den mængdemæssige variation i de kommende år må forventes at blive meget lille.

På længere sigt vurderes den globale produktion af svinekød (FAPRI) at vokse med ca. 1,5-2 pct. årligt, mens handelen med svinekød ventes at vokse med omkring 3,5-4 pct. årligt. De største nettoeksportører forventes at være EU-25, efterfulgt af Canada, Brasilien og USA. Modelfremskrivninger fra FAPRI tyder på at EU-25's markedsandel vil aftage betydeligt i de kommende år, mens Canada, USA og Brasilien vil øge deres markedsandele. Navnlig den brasilianske svinekødseksport vurderes at have gode fremtidsudsigter i kraft af forbedret produktivitet (avls- og fodringsprogrammer), favorable rammebetingelser (i form af bl.a. infrastruktur og kreditforhold), samt en forventet svagere valuta, hvilket øger Brasiliens konkurrenceevne på verdensmarkedet. For EU vurderes reguleringer af bl.a. miljø og dyrevelfærd at kunne begrænse mulighederne for at udvide produktionskapaciteten i svinesektoren. Det er således usikkert om EU's nettosvinekødeksport vil stige eller falde på længere sigt.

Mejeriprodukter

Markedsforholdene for mejeriprodukter på eksportmarkederne har været stabile i de seneste år, hvilket også har resulteret i svage prisstigninger på mejeriprodukter. Disse prisstigninger har dog ikke givet sig udslag i afregningsprisen på mælk der fra 2003 til 2004 faldt med 5 pct. I indeværende år regnes der med et yderligere fald på 3 pct. En del af prisfaldene skyldes mejeriernes tilpasning til ændringerne i landbrugsordningerne for mejeriprodukter. Der forventes ikke yderligere prisfald i 2006.

Værdien af den danske mælkeproduktion faldt fra 11,3 mia. kr. i 2003 til 10,4 mia. kr. i 2004 og i 2005 forventes et yderligere fald til 10,2 mia. kr., mens der forventes en uændret til svagt stigende værdi i 2006. Ændringerne i produktionsværdien er alene forårsaget af ændringer i afregningspriserne, da den danske mælkekvote er fuldt udnyttet. Den svage stigning i 2006 er grundet i den første frigivelse af den ekstra mælkekvote på 1,5 pct. fordelt over de næste tre mejeriår, som blev tildelt i forbindelse med den seneste revision af landbrugsordningerne.

Værdien af Danmarks mejerieksport har gennem de senere år ligget på et forholdsvis stabilt niveau omkring 10 mia. kr. Fra 2003 til 2004 er eksporten af mejeriprodukter steget med ca. 0,5 mia. kr., navnlig i kraft af en stigning i værdien af smøreksporten, men også eksporten af ost har bidraget til stigningen, hvorimod eksporten af mælkekonserves har været vigende. Importen af smør er steget fra ca. 476 mio. kr. i 2003 til 942 mio. kr. i 2004, mens stigningen i importen af ost har været ganske moderat.

Det danske mejeribrug vil i de kommende år være relativt robust over for ændringerne i eksportrestitutionssystemet, idet der over de seneste år er sket en tilpasning i

sammensætningen af eksportprodukterne, således at restitutionerne udgør en stadig faldende del af den samlede eksportværdi fra 1 pct. i 2004 til en forventet andel på 0,5 pct. i 2005.

Som det er tilfældet for kød og kødprodukter, er de mere langsigtede markedsudsigter for mejeriprodukter i høj grad præget af voksende indkomst og efterspørgsel, hvilket forventes at få den globale mælkeproduktion til at stige med 1,3 pct. om året, med den stærkeste vækst i Argentina, Brasilien, Kina, Indien, Australien og New Zealand. Forbruget ventes at vokse hurtigere end produktionen i en række importørlande bl.a. Kina, Japan, Indonesien, Mexico og Egypten, hvorfor omfanget af handel med mejeriprodukter (og navnlig ost) forventes at stige ganske dramatisk det kommende årti. Australien, New Zealand og EU forventes at forblive de største eksportører af mejeriprodukter, men Argentina og Brasilien forventes også at øge mejerieksporten.

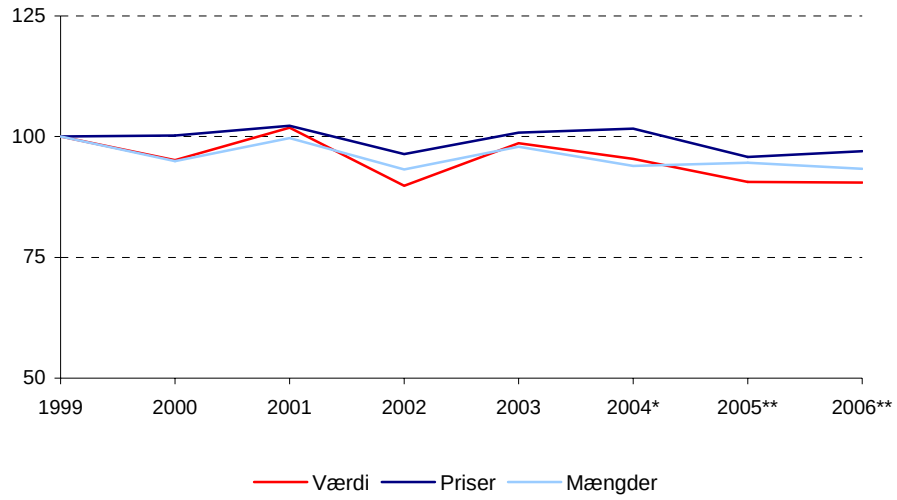
På grund af mælkekvoter (som forudsættes opretholdt og bindende), er EU's mælkeproduktion stort set konstant. Stigende disponibel indkomst blandt EU-landene forventes at føre til en øget efterspørgsel efter ost (ikke mindst i de nye medlemslande i central- og Østeuropa), og produktionen forventes at tilpasse sig denne stigning, mens støtteomlægninger (reduktion af interventionspriser og afvikling af forbrugssubsidier) og øget EU-intern handel forventes at føre til en reduktion i EU's eksport af smør og skummetmælkspulver til tredjelande. Denne eksport forventes overtaget af Argentina, Australien og New Zealand, idet den øgede globale efterspørgsel efter mejeriprodukter, kombineret med en faldende EU-eksport presser verdensmarkedsprisen op i de foreliggende fremskrivninger.

Verdenshandelen med sødmælkspulver vurderes at stige med ca. 14 pct. over det næste årti – EU's eksport forventes at aftage, mens Australien, New Zealand og Argentina forventes at øge deres eksport betydeligt. Brasilien forventes at gå fra at være nettoimportør til at blive nettoeksportør af sødmælkspulver.

Vegetabilske produkter

Værdien af den vegetabilske produktion inklusive gartneri faldt med godt 0,6 mia. kr. fra 2003 til 2004, jf. figur 1.4. Faldet skyldes hovedsagelig en mindre værdi af kornproduktionen grundet de vanskelige høstvilkår i 2004, kombineret med faldende priser som følge af en rekordhøst i Europa.

Figur 1.4. Vegetabilske produkter, Værdi-, pris- og mængdeindeks, 1999=100



* Foreløbige tal.
** Egne skøn.

Kilde: Egne beregninger baseret på Danmarks Statistik.

Den interne omsætning i landbruget var i 2004 på 5,9 mia. kr., hvoraf grovfoder udgjorde 3,4 mia. kr.

Overgangen til afkoblet støtte i form af enkeltbetalingsordningen har ikke påvirket afgrødevalget, men der er i forbindelse med ansøgningerne til enkeltbetalingsordningen blevet søgt om støtte til ca. 72.000 ha mere end tidligere, som nu indgår i landbrugsarealet. Det er dog kun en lille del af dette areal, der har ændret anvendelse fra græs til fritidsdyr til dyrkning af salgsafgrøder.

Kornhøsten i 2005 skønnes at være tæt på en normal høst, mens prisniveauet fortsat er lavt. Det lave prisniveau forventes fortsat i 2006, mens kornarealet forventes at stige som følge af reduktionen i arealet af sukkerroer.

Den globale produktion af hvede forventes svagt stigende det næste årti, men forbruget forventes at vokse hurtigere og føre til en nedbringelse af væksten i de internationale lagre. Selvom efterspørgslen efter hvede til foder forventes at stige de kommende

år, vurderes den væsentligste kilde til efterspørgselsstigningen at være en stigning i det direkte forbrug, som kan henføres til stigende befolkning, mens forbruget af hvede pr. capita forventes at aftage i den kommende halve snes år. Da forbruget som nævnt ventes at vokse hurtigere end produktionen, kan der ses frem til en stigning i handelen med hvede, hvor markederne i Asien, Mellemøsten og Afrika kan forventes at øge importen i kraft af en relativt stærk efterspørgselsstigning afledt af en betydelig befolkningsvækst.

På verdensplan vurderes arealerne med byg at være aftagende på grund af et lavere afkast end i hvede- og majsproduktionen. Globalt forventes en betydelig stigning i efterspørgslen efter majs til foderformål, navnlig i Asien og Latinamerika, hvor den animalske produktion er voksende. Blandt de asiatiske lande er det især Kina, der gør sig gældende som efterspørger og som forventes at gå fra en position som nettoeksportør til at være nettoimportør af majs over de næste 10 år. Blandt de latinamerikanske lande forventes Mexico at blive den væsentligste nettoimportør af majs.

Inden for EU forventes kornproduktionen at falde med ca. en halv pct. årligt frem mod 2012 – med det største fald i produktionen af byg og det mindste fald for majs. EU-kommissionen forventer at en stigende efterspørgsel vil øge EU's nettoeksport af hvede til 12,6 mio. tons i 2010, på bekostning af opbygningen af lagre. Til sammenligning vurderer FAPRI et svagt fald i EU's netto hvedeeksport ud fra forventninger om en fortsat stærk euro. Efterspørgslen efter majs til foder og forarbejdning forventes at stige, men EU forventes ikke at komme til at spille nogen rolle som nettoeksportør eller -importør af majs.

Den globale produktion af oliefrø (sojabønner, raps og solsikke) forventes at stige de kommende år. Hovedparten af stigningen kan henføres til sojabønner, hvor Brasilien, USA og Argentina tilsammen repræsenterer over 80 pct. af produktionen. I løbet af det kommende årti forventes især Brasiliens sojaproduktion at vokse kraftigt, så Brasilien kan blive verdens største producent af sojabønner.

Den forventede stigning i produktionen af oliefrø hænger sammen med en øget global efterspørgsel efter proteinfoder til husdyr og vegetabilske olier til konsum og industrielt brug, bl.a. i lyset af en forventet stærk indkomst- og befolkningsvækst i en række udviklingslande. FAPRI forudser således at forarbejdningen af oliefrø vil stige med 26 pct. over de næste 10 år. Hvorvidt udviklingen i handel på området vil komme til at ske med oliefrø eller med de forarbejdede oliefrøprodukter (foderkager og olie) afhænger af importlandenes forarbejdningskapacitet og landenes politik på om-

rådet. Handelen med oliefrø og oliefrøprodukter forventes under ét at stige med 30-40 pct. over de kommende ti år. EU-25 forventes at forblive nettoimportør af såvel oliefrø som forarbejdede oliefrøprodukter (navnlig vegetabilsk olie, sojaskrå og –kager).

1.3. De politiske rammevilkår for dansk jordbrugsproduktion

De politisk bestemte rammer for jordbrugs- og fødevareproduktionen har undergået markante forandringer gennem de seneste årtier. Navnlig to tendenser har gjort sig gældende.

Den ene tendens er omlægningen af EU's jordbrugspolitik med henblik på at tilpasse markedsordningerne til allerede vedtagne aftaler om liberaliseringen af den internationale handel samt ikke mindst med henblik på at muliggøre aftaler om yderligere liberaliseringer. Først i 1990'erne påbegyndtes omlægningen fra prisstøtte til direkte støtte i form af hektar- og husdyrpræmier. Med 2003-reformen fulgte afkoblingen af størstedelen af den direkte støtte, mens reformen af markedsordningen for sukker blev vedtaget i november 2005.

Den anden tendens, der har præget udviklingen i landbrugets rammevilkår, er fortsatte stramninger af lovgivningen med det formål at reducere erhvervets negative påvirkninger af miljøet, at forbedre dyrevelfærden samt at øge fødevaresikkerheden.

I indeværende år har den væsentligste ændring af de politisk fastlagte vilkår været 2003-reformen af EU's landbrugspolitik, hvoraf centrale dele for Danmarks vedkommende trådte i kraft den 1. januar 2005. I det følgende gives en kortfattet omtale af reformen efterfulgt af en vurdering af dens produktions- og indkomstmæssige konsekvenser for dansk jordbrug. Herefter redegøres for reformen af markedsordningen for sukker samt for de produktions- og indkomstmæssige virkninger heraf.

2003-reformen
2003-reformen består af følgende hovedelementer:

- Ændring af eksisterende markedsordninger fortrinsvis i form af yderligere omlægninger fra prisstøtte til direkte støtte
- Omlægning af størstedelen af den direkte støtte fra koblet til afkoblet støtte
- Indførelse af krydsoverensstemmelse (indebærer, at udbetalingen af den fulde afkoblede støtte til den enkelte bedrift er betinget af, at landmanden over-

holder en række betingelser inden for miljø, dyrevelfærd og fødevaresikkerhed)
- Opprioritering af landdistriktspolitikken, herunder indførelse af et fradrag – kaldet graduering - i den årlige direkte støtte til landmanden til finansiering af landdistriktspolitikken

Det centrale element i reformen er, at hovedparten af den direkte støtte (i form af hektar-, husdyr- og mælkepræmier samt prisstøtte) omlægges til afkoblet støtte, dvs. en støtte, der er uafhængig af bedriftens løbende produktion, husdyrhold og arealanvendelse. Som led i afkoblingen indførtes en ny støtteordning – kaldet enkeltbetalingsordningen – der omfatter al afkoblet støtte, og som erstatter en række af de hidtidige ordninger - enten helt eller delvist.

Ifølge enkeltbetalingsordningen tildeles hver landmand som hovedregel et antal betalingsrettigheder svarende til bedriftens støtteberettigede areal[1] i 2005 – udtrykt i hektarer - inklusiv forpagtede arealer, men eksklusiv bortforpagtede arealer. I tilfælde af bortforpagtning er det således forpagteren - og ikke ejeren - der ifølge ordningen modtager de pågældende rettigheder.

Betalingsrettighederne tjener som grundlag for udbetalingen af den afkoblede støtte – også kaldet enkeltbetalingen. Hver betalingsrettighed giver således sammen med én hektar jord ret til en årlig støtte.

Der sondres mellem fire typer betalingsrettigheder:

- Almindelige rettigheder
- Udtagningsrettigheder[2]
- Rettigheder tildelt på grundlag af permanent græs

[1] En bedrifts støtteberettigede areal omfatter hele landbrugsarealet, inklusive arealer med bærfrugt og grønsager, men eksklusive arealer med permanente kulturer, dvs. æble-, pære- og kirsebærplantager samt arealer med juletræer.

[2] Hver landmand vil almindeligvis modtage et antal udtagningsrettigheder svarende til det antal hektarer bedriften skal udtage (braklægge eller anvende til non-food afgrøder) i 2005. Antallet svarer til 8 pct. af bedriftens støtteberettigede areal fratrukket det areal, landmanden havde med permanent græs den 21. april 2003. Bedrifter med et omdriftsareal under 22 ha i 2005 vil dog ikke modtage udtagningsrettigheder, og de er ligeledes fritaget for udtagning i 2005. Fra og med 2006 er udtagningen bestemt af det antal udtagningsrettigheder, landmanden har det pågældende år. Landmanden skal således anvende sine udtagningsrettigheder før alle andre rettigheder. Økologiske bedrifter tildeles udtagningsrettigheder efter de almindelige regler, men er som hovedregel fritaget for udtagning.

- Bærfrugt- og grønsagsrettigheder (inklusive andre kartofler end kartofler til melproduktion)[3]

Den årlige udbetaling fra én af de ovennævnte rettigheder kan ikke overstige ca. 37.000 kr. I situationer, hvor dette ville blive tilfældet, tildeles landmanden en såkaldt s*ærlig betalingsrettighed.*

Enkeltbetalingen kan bestå af op til tre elementer: en basisstøtte, et mælketillæg og et kvægtillæg. Basisstøtten er af samme størrelse – omkring 2.240 kr. - for hver rettighed (bortset fra de nævnte særlige rettigheder). For rettigheder tildelt på grundlag af permanente græsarealer udgør basisstøtten dog kun 500 kr. i årene 2005-2008, hvorefter støtten stiger gradvist til samme niveau i 2012 som for rettigheder tildelt på grundlag af omdriftsarealer.

Basisstøtten er uafhængig af bedriftens hidtidige støtte, hvorfor mange helt små landbrug samt en del gartnerier, der ikke har modtaget direkte støtte under de hidtidige ordninger, vil få støtte fremover.

Udover basisstøtten får bedrifter, som havde en mælkekvote den 31. marts 2005, et mælketillæg, der fordeles med samme beløb på samtlige rettigheder, bedriften tildeles, bortset fra udtagningsrettigheder, mens bedrifter/landmænd, der har modtaget kvægpræmier i årene 2000-02, får et kvægtillæg, der ligeledes fordeles på alle rettigheder bortset fra udtagningsrettigheder.

Mens basisstøtten pr. rettighed/hektar udelukkende afhænger af, om støtten er tildelt på grundlag af omdriftsarealer eller permanente græsarealer, afhænger tillægsstøtten således af bedriftens hidtidige produktion – eller mere præcist af bedriftens mælkekvote den 31. marts 2005 samt af de modtagne husdyrpræmier i årene 2000-2002. Der er derfor betragtelige forskelle med hensyn til størrelsen af tillægsstøtten (mælke- og kvægtillægget) pr. rettighed, hvortil kommer, at bedrifter uden kvæghold kun tildeles basisstøtte. Dette betyder, at der er store forskelle med hensyn til den samlede støtte pr. rettighed.

[3] Hver landmand vil almindeligvis modtage et antal bærfrugt- og grønsagsrettigheder svarende til bedriftens areal med disse afgrøder i 2003. Bærfrugt- og grønsagsrettigheder giver i modsætning til almindelige rettigheder og rettigheder tildelt på grundlag af permanent græs ret til udbetaling af den årlige afkoblede støtte, ikke blot på grundlag af arealer med landbrugsafgrøder mv., men også på grundlag af arealer med bærfrugt og grønsager.

Tabel 1.5 indeholder en oversigt over, hvordan den hidtidige direkte støtte (efter yderligere omlægninger hertil) fordeler sig på den nye basis- og tillægsstøtte samt på fortsat koblet støtte. Oversigten viser således også, hvilke ordninger der erstattes helt af enkeltbetalingsordningen, og hvilke der kun erstattes delvist.

Tabel 1.5. Fordeling af den hidtidige direkte støtte (efter yderligere omlægninger) på den nye basis- og tillægsstøtte samt på fortsat koblet støtte, pct.

Hidtidige ordninger	Enkeltbetaling		Fortsat koblet støtte
	Basisstøtte	Tillægsstøtte	
Hektarstøtte	100	0	0
Markfrø	100	0	0
Stivelseskartofler	40	0	60
Tørret foder	50	0	50
Mælkepræmie:			
2005	40,5	59,5	0
Fra og med 2006	27,0	73,0	0
Kvægpræmier, ekskl. særlig handyrpræmie:			
2005-08	36	64	0
2009-11	Jævnt fordelt stigning/reduktion fra 2008 til 2012		0
Fra og med 2012	72	28	0
Særlig handyrpræmie:			
2005-08	9	16	75
2009-11	Jævnt fordelt stigning/reduktion fra 2008 til 2012		
Fra og med 2012	18	7	75
Moderfårpræmie	50	0	50

Anm.: Som det ses, erstattes hektarstøtten samt prisstøtten til markfrø af basisstøtte. Dog opretholdes en mindre hektarstøtte til protein- og energiafgrøder. Af den hidtidige prisstøtte til stivelseskartofler anvendes 40 pct. til finansiering af basisstøtte, mens de resterende 60 pct. forbliver som prisstøtte. Og af prisstøtten til tørret grønt benyttes 50 pct. til basisstøtte, mens den resterende halvdel forbliver som prisstøtte.
Interventionsprisen for smør nedsættes med 25 pct. over 4 år fra 2004 til 2007 og for skummetmælk med 15 pct. over 3 år fra 2004 til 2006. Som kompensation gives en mælkepræmie på 8,8 øre pr. kg kvote i 2004, 17,6 øre pr. dag kg kvote i 2005 og 26,4 øre pr. kg kvote fra og med 2006. Fra og med 2005 erstattes mælkepræmien dog af den nye støtte i form af basisstøtte og mælketillæg.
Bortset fra den særlige handyrpræmie erstattes alle kvægpræmier af basis- og tillægsstøtte. Af den særlige handyrpræmie erstattes 25 pct. af basis- og tillægsstøtte, mens de resterende 75 pct. forbliver koblet. Af præmien til moderfår medgår 50 pct. til finansiering af basisstøtte, men de resterende 50 pct. bevares som koblet støtte.

Som det fremgår af tabellen, benyttes større eller mindre dele af mælke- og husdyrpræmierne til finansiering af basisstøtten. Bedrifter med kvæg- og fårehold kommer herved til at betale for basisstøtten til græsarealer, som ikke fik hektarstøtte under den tidligere ordning.

Der er knyttet forskellige betingelser til den årlige udbetaling af den afkoblede støtte - herunder at landmanden højst kan få betaling fra et antal rettigheder svarende til bedriftens areal det pågældende år – udtrykt i hektarer - eksklusiv arealer med perma-

nente beplantninger. Der kan således kun udnyttes én betalingsrettighed for hver hektar jord. Som følge af dette arealkrav er enkeltbetalingen ikke fuldstændig afkoblet i økonomisk forstand.

Graduering
For hver bedrift foretages et fradrag – kaldet graduering - i al direkte støtte (både afkoblet og koblet) på 3 pct. i 2005, stigende til 4 pct. i 2006 og 5 pct. i årene 2007-12. Dog er de første ca. 37.000 kr. af bedriftens direkte støtte friholdt for fradrag.

Produktionsmæssige konsekvenser af 2003-reformen
Som hovedregel er enkeltbetalingen uafhængig af bedriftens løbende produktion og arealanvendelse. Eksempelvis vil en mælkeproducent bevare den forholdsvis høje enkeltbetaling – udtrykt i kr. pr. rettighed (hektar) – der er et resultat af tillægsstøtten, selv om bedriften lægger om til produktion af salgsafgrøder. Afkoblingen af støtten betyder, at det bliver vigtigt at sondre mellem økonomien i selve produktionen (dvs. indtjeningen før afkoblet støtte) og indkomsten efter afkoblet støtte. Det er indtjeningen før afkoblet støtte, der er afgørende for de produktionsmæssige beslutninger.

Afkoblingen af støtten indebærer markante forringelser af produktionsøkonomien, især for mælke- og kvægproduktionen, inklusive den tilhørende grovfoderproduktion, idet der afkobles mere støtte i disse produktionsgrene – udtrykt i kr. pr. ha – end ved produktion af salgsafgrøder. Svin, fjerkræ og pelsdyr påvirkes derimod ikke umiddelbart af reformen. Trods disse forringelser og forskydninger mellem produktionsgrenene med hensyn til den produktionsbetingede indtjening påvirkes produktionen og faktorforbruget i dansk landbrug næppe i større omfang af reformen.

Salgsafgrøder
Som følge af hektarstøttens afskaffelse falder arealafkastet af korn, oliefrø, proteinafgrøder og brak med samme beløb pr. ha - nemlig ca. 2.365 kr. - svarende til den tidligere hektarstøtte. Konkurrenceforholdet mellem disse afgrøder forbliver derfor upåvirket, og det samme gælder konkurrenceforholdet mellem de pågældende afgrøder og brak. Hertil kommer, at enkeltbetalingen i lighed med hektarstøtten er betinget af, at arealet forbliver i landbrugssektoren og eksempelvis ikke tilplantes med skov. Det relative omfang af disse afgrøder påvirkes derfor næppe af reformen, og det samme gælder arealet med brak.

Som følge af konkurrencen mellem de forskellige landbrugsafgrøder må arealafkastet fra andre afgrøder forventes at falde nogenlunde svarende til nedgangen i arealafka-

stet fra de ovennævnte planteprodukter. Dette gælder dog ikke afgrøder som sukkerroer og kartofler til mel, hvor produktionen er begrænset af kvoter. For bærfrugt, grønsager samt andre kartofler end kartofler til melproduktion vil arealafkastet falde mindre end de ovennævnte 2.365 kr. pr. ha, eller forblive på et uændret niveau, såfremt bærfrugt- og grønsagsrettighederne bidrager til at begrænse produktionen.

Malkekvæg/grovfoder

Produktionen af mælk har siden kvoteordningens introduktion i 1984 stort set svaret til den danske kvote, hvilket antagelig også bliver tilfældet de kommende år. Selv om indtjeningen fra malkekvæg/grovfoder falder mere end fra salgsafgrøder, bliver der snarere tale om en mindre forøgelse af mælkeproduktionen end om en nedgang, idet den danske kvote vokser med 0,5 pct. point hvert år fra 2006/07 til 2008/09, svarende til 1,5 pct. i alt. Derimod vil reformen isoleret betragtet formindske kvoterenten (det årlige afkast af kvoten).

Hidtil er der givet hektarstøtte til majs og helsæd, men ikke til græs. Efter hektarstøttens afskaffelse koster det derfor ikke landmanden omkring 2.365 kr. i tabt støtte, hver gang græsarealet forøges med én ha på bekostning af arealet med majs eller helsæd. Ved produktion af græs formindskes omkostningen til jord (det alternative arealafkast) således med det nævnte beløb, hvilket svarer til en nedgang i de samlede omkostninger ved sædskiftegræs på omkring 0,35 kr. pr. foderenhed. Hektarstøttens afskaffelse trækker derfor i retning af et større forbrug af græsafgrøder på bekostning af majs, helsæd og kraftfoder. Det er imidlertid vanskeligt at vurdere, hvor følsom sammensætningen af kvægets foder er overfor denne ændring i de relative priser på fodermidler. Hertil kommer, at udviklingen på andre områder tilsyneladende begunstiger andre fodermidler på bekostning af græs.

Nedgangen i omkostningen ved græsproduktion i kr. pr. foderenhed afhænger af høstudbyttet pr. ha. Jo lavere høstudbytte, desto større nedgang i omkostningen pr. foderenhed. Det er således navnlig på den dårlige jord, at græs bliver mere konkurrencedygtigt over for majs og helsæd.

Ændringen af de relative faktorpriser i form af den markante nedgang i "lejen" af jord begunstiger endvidere ekstensiv græsproduktion i form af afgræsning, mindre gødning og flerårigt græs på bekostning af intensiv græsproduktion.

Forskelle mellem malkekvægbedrifter
Der er betydelige forskelle mellem malkekvægbrugene med hensyn til reformens negative påvirkninger af produktionsøkonomien primært afhængig af grovfoderets sammensætning. For bedrifter, hvor grovfoderet udelukkende består af majs og helsæd falder det produktionsbetingede afkast pr. ha grovfoder med ca. 2.365 kr. mere som følge af hektarstøttens afskaffelse end for bedrifter, hvor grovfoderet udelukkende består af græs og foderroer. Denne forskel vil medvirke til, at mælkeproduktionen i endnu større grad end hidtil bliver koncentreret i lokalområder, hvor græs har komparative fordele.

Kødkvæg
Produktionsøkonomien for kødkvæg (ammekøer med tilhørende ungdyr) forringes som følge af reformen, idet afkoblingen af alle kvægpræmier - bortset fra 75 pct. af den særlige handyrpræmie - kun opvejes delvis af nedgangen i omkostningen ved produktion af græs. Reformen trækker derfor i retning af et fald i kødkvægproduktionen og hermed i behovet for græsarealer. I dansk landbrug er kødkvæg dog en forholdsvis lille produktionsgren, men til gengæld tegner græsafgrøder sig for en stor del af kødkvægets samlede foderforbrug.

Kort sagt er konklusionen, at reformen isoleret set næppe vil påvirke landbrugsproduktionen i nævneværdig grad bortset fra en vis nedgang i produktionen af kødkvæg (ammekøer med tilhørende ungdyr) samt en ændring i grovfoderproduktionens sammensætning navnlig i retning af mere græs.

Andre faktorer af betydning for produktionen
Udviklingen i landbrugsproduktionen afhænger ikke blot af landbrugspolitikken, men i høj grad også af den teknologiske udvikling, af landbrugets konjunkturer samt af de økonomiske vilkår i øvrigt. Eksempelvis begunstiger indførelsen af malkerobotter samt udviklingen hen imod større malkekohold produktionssystemer med malkekøerne på stald hele året, og hvor ensilage tegner sig for en væsentlig del af foderet, på bekostning af systemer, hvor køerne er på græs om sommeren, hvor græsafgrøder derfor nødvendigvis må udgøre en betydelig del af foderet.

De nævnte modsatrettede tendenser gør det vanskeligt at forudsige, hvordan grovfoderets sammensætning vil udvikle sig de kommende år. Dog vil arealet med helsæd uden tvivl falde markant, mens arealet med græs formodentlig vil udvise en mindre stigning. Endvidere vil hektarstøttens afskaffelse formodentlig lægge en dæmper på de seneste 10-15 års markante fremgang i arealet med majs. Arealet med foderroer

har været og er fortsat i tilbagegang, og hektarstøttens afskaffelse vil ikke vende denne udvikling[4].

2003-reformens indkomstmæssige konsekvenser

Landbrugets samlede indkomster (inklusive afkoblet støtte) påvirkes næppe nævneværdigt af reformen. Således opvejes en mindre nedgang i den samlede støtte (i form af afkoblet støtte, koblet direkte støtte samt prisstøtte) formodentlig af mindre dødvægtstab, dvs. tab der skyldes støttens produktionsforvridende virkninger. Derimod indebærer reformen mærkbare omfordelinger af indkomsten mellem landmændene.

Plante- og svine- og fjerkræbedrifter

I langt de fleste landbrug uden kvæghold påvirkes den samlede indkomst, inklusive afkoblet støtte, kun lidt af reformen. Hektarstøttens afskaffelse opvejes nogenlunde af basisstøtten. Producenter af bærfrugt og grønsager samt andre kartofler end kartofler til stivelsesproduktion vil kunne opnå indkomstforbedringer, i det omfang bærfrugt- og grønsagsrettighederne medvirker til at begrænse produktionen af de pågældende afgrøder og hermed til at reducere den nedgang i de pågældende produktpriser, man eller måtte forvente som følge af hektarstøttens afskaffelse samt konkurrencen om arealet mellem de forskellige planteprodukter.

Mælkeproducenter

Kompensationen i form af mælkepræmien for nedsættelsen af interventionsprisen på smør og skummetmælk, der er omtalt i noten til tabel 1.5, svarer til omkring 50 pct. af nedgangen i mælkeprisen ab landmand, såfremt nedsættelsen slår fuldt ud igennem på mælkeprisen. For malkekvægbrugene under ét vil reformens indkomstmæssige virkninger derfor afhænge af, i hvilket omfang det lykkes at begrænse nedgangen i mælkeprisen ab landmand i forhold til nedsættelsen af interventionspriserne.

Uanset størrelsen af nedgangen i mælkeprisen ab landmand, er der betragtelige forskelle mellem malkekvægbrugene med hensyn til de indkomstmæssige konsekvenser, navnlig afhængig af størrelsen af bedriftens mælke- og kvægproduktion i forhold til størrelsen af arealet med græs og foderroer. For producenter med en stor mælke- og kvægproduktion i forhold til arealet med græs og foderroer er der generelt tale om en

[4] Selv om reformens produktionsmæssige virkninger først slår fuldt igennem i løbet af nogle år, skal det nævnes, at arealet med majs voksede fra 129.000 ha i 2004 til 135.000 ha i 2005, at arealet med helsæd faldt fra 102.000 ha til 77.000 ha, mens bestanden af ammekøer faldt fra 112.000 stk. juni 2004 til 103.000 stk. juni 2005.

væsentlig indkomstforringelse. Det drejer sig primært om bedrifter, hvor grovfoderet fortrinsvis består af majs og helsæd. Forklaringen er, at disse mælkeproducenter kommer til at betale et relativt stort bidrag til finansieringen af basisstøtten til græs og foderroer, mens de kun tildeles en beskeden basisstøtte på grundlag af arealet med disse afgrøder.

For producenter med en lille produktion af mælk og kvæg i forhold til arealet med græs og foderroer får reformen generelt en positiv indkomstmæssig effekt. Det drejer sig fortrinsvis om bedrifter, hvor græs og roer tegner sig for en stor andel af grovfoderet, og/eller hvor høstudbyttet pr. ha af græs og roer ligger på et lavt niveau. Dette er typisk tilfældet for økologiske mælkeproducenter.

Ovennævnte omfordeling af indkomsten inden for malkekvæg- og grovfodersektoren skal ses på baggrund af, at der ifølge de tidligere markedsordninger blev givet hektarstøtte til majs og helsæd, men ikke til græs og foderroer.

Konklusionen er, at reformen næppe vil resultere i større ændringer i landbrugets samlede indkomster, inklusive afkoblet støtte, men at den vil medføre visse omfordelinger af indkomsten navnlig mellem bedrifter med malkekvæg.

Reform af markedsordningen for sukker

Selv om de naturgivne vilkår for produktion af sukkerroer er ugunstige i mange EU-lande, produceres der sukkerroer - og hermed sukker baseret på roer - i alle EU-15 lande undtagen Luxembourg. Det samme gælder i alle 10 nye medlemslande bortset fra Cypern, Estland og Malta. Den hidtidige markedsordning med høje sukkerpriser og kvoter, der har eksisteret næsten uændret siden slutningen af 1960'erne, skal ses på baggrund af ønsker om at opretholde produktionen, selv i lande med ugunstige produktionsvilkår.

Reformen af markedsordningen for sukker blev vedtaget politisk af EU's råd af landbrugsministre den 24. november 2005, mens den endelige vedtagelse forventes på rådsmødet i januar 2006. Reformen svarer i det væsentligste til Kommissionens reformforslag fra juni 2005, selv om der er foretaget en række ændringer i forhold hertil.

Hensigten med reformen er primært at tilpasse markedsordningen for sukker til GATT-aftalen af 1994 om liberaliseringer af den internationale handel med landbrugsprodukter samt at muliggøre aftaler om yderligere liberaliseringer. Målsætnin-

gen om at bevare en betydelig sukkerproduktion i EU spiller dog fortsat en rolle, og reformen afspejler derfor en afvejning mellem denne målsætning samt ønsket om at bidrage til liberaliseringer af den internationale handel.

Tabel 1.6. Referencepriser for sukker, omstruktureringsafgift samt minimumspris på sukkerroer

	Nuværende ordning	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10
Reference-producent-pris, € pr. ton sukker	631,9	505,5	458,1	410,7	404,4
Omstruktureringsafgift, € pr. ton tilbageværende kvote	-	126,4	173,8	113,3	-
Reference-forbruger-pris, € pr. ton sukker	631,9	631,9	631,9	524,0	404,4
Minimumpris for roer, € pr. ton	43,6	32,9	29,8	26,7	26,3

Tabel 1.7. Ophørs- og diversificeringsstøtte

	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11
Ophørsstøtte, € pr. ton afgivet kvote	730,0	730,0	625,0	520,0	0
Diversificeringsstøtte basisbeløb, € pr. ton afgivet kvote	109,5	109,5	93,8	78.0	0

Reformen, der træder i kraft den 1. juli 2006 og udløber i 2015, omfatter følgende væsentlige elementer:

- Sammenlægning af A- og B-kvoten samt ophør med produktion af C-roer og C-sukker[5]

[5] Den hidtidige markedsordning sikrer høje priser på sukker og sukkerroer i EU bl.a. ved hjælp en kvoteordning indeholdende A- og B-kvoter. Endvidere foretages om nødvendigt intervention (opkøb) af kvotesukker (A- og B-sukker) til en pris, der siden 1993/94 har ligget uændret på 631,9 € pr. ton for hvidt sukker, hvilket med en centralkurs på 7,46 kr. pr. € svarer til 4,71 kr. pr. kg.
Produktion af sukker udover A- og B-kvoten – såkaldt C-sukker - må ikke afsættes inden for EU, men skal eksporteres uden støtte til de langt lavere verdensmarkedspriser. Produktionen af sukkerroer er tilsvarende opdelt på A- og B-kvoter samt C-roer. Til finansiering af støtten til eksport af kvotesukker opkræves afgifter på sukker og sukkerroer. Afgiften er væsentlig større for B-roer og B-sukker end for A-roer og A-sukker.
Den samlede kvote i EU-25 udgør godt 17,4 mio. tons sukker, fordelt på godt 14,7 mio. tons A-sukker og godt 2,7 mio. tons B-sukker. Heraf tegner Danmark sig for 420.700 tons, fordelt på 325.000 tons A-sukker og 95.700 tons B-sukker. Da der med den seneste GATT-aftale er lagt loft over støtten til eksport af sukker ud af EU, har disse basiskvoter i de senere år været genstand for større eller mindre midlertidige nedsættelser umiddelbart før høst for at begrænse behovet for eksportstøtte.

- Nedsættelse af producentprisen for sukker over fire år fra 631,9 € pr. ton i 2005/06 til 404,4 € pr. ton i 2009/10, svarende til en nedsættelse på 36 pct. (se tabel 1.6).
- Nedsættelse af minimumsprisen for A- og B-roer under ét over fire år fra 43,6 € pr. ton i 2005/06 til 26,3 € pr. ton i 2009/10, svarende til en nedsættelse på 40 pct.
- Kompensation til producenter af roer i form af afkoblet støtte, svarende til 64,2 pct. af det indtægtstab fra A- og B-roer, der skyldes prisnedsættelsen. Som al anden direkte støtte til det enkelte landbrug vil kompensationen blive underkastet såkaldt graduering, dvs. et fradrag på 4 pct. i 2006, stigende til 5 pct. fra og med 2007.
- Introduktion af en ekstra kvote på 1,1 mio. tons sukker, der med henblik på at afbøde virkningen af C-produktionens ophør kan købes af sukkerselskaber fortrinsvis i lande med produktion af C-sukker til en pris på 730 € pr. ton hvidt sukker.
- Indførelse af ophørsstøtte ifølge hvilken sukkerfabrikkerne kan afgive (sælge) deres kvoter til EU til en pris på 730 € pr. ton kvote i 2006 og 2007, faldende gradvis til 520 € pr. ton i 2009, hvorefter ordningen ophører (se tabel 1.7).
- Indførelse af diversificeringsstøtte til medlemslandene på 109,5 € pr. ton kvote landet afgiver i 2006 og 2007, faldende gradvist til 78,0 € pr. ton kvote afgivet i 2009, hvorefter ordningen ophører (se tabel 1.7).
- Midlertidige (årlige) kvotereduktioner – som hidtil – de første 4 år under den nye ordning, i det omfang der er behov herfor, samt mulighed for en permanent kvotereduktion med virkning fra og med 2010/11.
- Indførelse af en omstruktureringsafgift i årene 2006/07-08/09 på de tilbageværende kvoter til finansiering af ophørs- og diversificeringsstøtten. Afgiften indebærer, at forbrugerprisen på sukker først nedsættes med virkning fra og med 2008/09, jf. tabel 1.6.

Reformen indeholder endvidere en række bestemmelser, der har til formål at afbøde nogle af de negative virkninger i medlemslande, der bliver ramt særligt hårdt af produktionsnedgang. De vigtigste af disse bestemmelser er som følger:

- Lande, der har afgivet mere end 50 pct. af kvoten, får tilladelse til at yde en årlig koblet tillægsstøtte (finansieret af EU) til den tilbageværende sukkerroeproduktion, svarende til højst 30 pct. af det prisbetingede indtægtstab samt et nationalt tillæg oveni på 10 pct. af tabet. Denne støtte er dog be-

grænset til en periode på højst 5 år med udløb senest ved udgangen af 2013/14.

- Tillæg på 50-100 pct. til den ovenfor nævnte diversificeringsstøtte for lande, der har afgivet mere end 50 pct. af kvoten (se tabel 1.8).
- Forskellige yderligere indrømmelser til nogle lande – herunder hektarstøtte på 350 € pr. ha i Finland.

Tabel 1.8. Tillæg til diversificeringsstøtte til lande, der afgiver over 50 pct. af deres kvote

	Afgivet kvote, pct.		
	50-74	75-99	100
Tillæg i pct. af grundbeløb, jf. tabel 1.7	50	75	100

Som det er fremgået, opretholdes kvoteordningen. Baggrunden er, at prisen for sukker i EU – trods nedsættelsen - fortsat kommer til at ligge over verdensmarkedsprisen, og at det - når dette er tilfældet - er nødvendigt at begrænse produktionen, da internationale handelsaftaler lægger loft over eksporten og begunstiger importen af sukker i denne situation.

Selv om den nye markedsordning ikke giver adgang til direkte handel med kvoter mellem medlemslandene, indebærer købs- og ophørsordningen, at der reelt bliver mulighed for handel mellem lande – om end kun i mindre omfang (1,1 mio. tons kvote) og til en fastsat pris på (730 € pr. ton). Hertil kommer, at der formodentlig åbnes for handel med kvoter mellem sukkerfabrikker/landmænd inden for de enkelte lande.

Muligheden for midlertidige kvotereduktioner de første fire år under den nye ordning skal ses på baggrund af, at behovet for en mere varig reduktion først kendes, når effekten af købs- og ophørsordningen er kendt.

Sukkerreformens konsekvenser for økonomi og produktion i dansk landbrug

Her i landet er økonomien ved produktion af sukkerroer under den nuværende ordning generelt langt bedre end ved produktion af andre landbrugsafgrøder. Resultatet er en såkaldt kvoterente - dvs. et merafkast, der kan henføres til landmandens ret til

salg af roer inden for kvoten til de politisk fastsatte høje priser. Ifølge Hansen (2005) lå kvoterenten i 2003 på ca. 7.400 kr. i gennemsnit pr. ha roer (inklusive C-roer)[6].

Nedsættelsen af prisen på sukker og sukkerroer medfører en kraftig forringelse af økonomien såvel ved forarbejdning af sukkerroer til sukker som ved produktion af sukkerroer. Som følge af reformen vil ovennævnte kvoterente således umiddelbart falde til ca. 300 kr. i gennemsnit pr. ha. Både før og efter reformen dækker dette gennemsnit imidlertid over store forskelle fra landbrug til landbrug. Efter reformen vil nogle landbrug derfor have en positiv kvoterente og andre en negativ. Da en negativ kvoterente indikerer, at andre afgrøder er mere profitable, må landbrug med negativ kvoterente forventes at indstille produktionen.

Den hidtidige ordning med ikke-frit omsættelige kvoter har hæmmet strukturudviklingen inden for sukkerroeproduktionen samt medvirket til at fastlåse lokaliseringen af produktionen med betydelige afstande mellem produktion og fabrik til følge. Reformen forventes derfor at fremme koncentrationen af produktionen på færre, fortrinsvis større landbrug, der ligger nærmere fabrikkerne med en reduktion af produktions- og transportomkostningerne til følge. Da den positive effekt heraf ikke er indregnet i ovennævnte kvoterente efter reformen, vurderes det, at de fleste større landbrug, der ligger i nærheden af fabrikkerne, fortsat vil kunne producere sukkerroer med en positiv kvoterente - om end på et langt lavere niveau end under den nuværende ordning. Tilsvarende forventes produktionen af sukker ligeledes at forblive rentabel.

Hvis produktionen af sukker og sukkerroer – som forventet – forbliver rentabel, vil den danske kvote efter mulige kvotereduktioner blive bestemmende for produktionsomfanget. Et interessant spørgsmål er derfor, hvor stor den danske kvote bliver. Svaret afhænger af behovet for midlertidige reduktioner af den samlede kvote i EU i årene 2006-2009, af behovet for en mere permanent reduktion fra og med 2010 samt af Daniscos køb og salg af danske kvoter.

---

[6] Ved opgørelsen af kvoterenten indgår omkostningen til jord med et beløb svarende til arealafkastet af hvede, da hvede er et nærliggende alternativ til sukkerroer. Arealafkastet af hvede er eksklusiv hektarstøtte, idet hektarstøtten er afskaffet med virkning fra og med 2005.
I 2003 lå høstudbyttet pr. ha på et højt niveau, og da mængden af A- og B-roer er bestemt af de pågældende kvoter, bidrog det høje høstudbytte til at forøge mængden af C-roer. Det høje høstudbytte medvirkede derfor også til at formindske den gennemsnitlige pris alle roer under ét. Ved beregning af kvoterenten er der foretaget en justering både af høstudbyttet pr. ha og af den gennemsnitlige pris ab landmand.

Behov for sukkerkvotereduktioner i EU

Med henblik på at belyse behovet for at reducere den samlede sukkerkvote i EU på lidt længere sigt er der i tabel 1.9 opstillet en række scenarier, der bygger på de nedenfor beskrevne antagelser angående forbruget af sukker i EU, køb og salg af kvoter samt import og eksport af sukker. Disse antagelser er baseret på Kommissionens reformforslag af 22. juni 2005 og tager derfor ikke tager højde for de efterfølgende ændringer.

Forbrug af sukker

Det samlede sukkerforbrug i EU-25 forventes at ligge på omkring 16,0 mio. tons i de kommende år - nogenlunde svarende til de senere års forbrug.

Salg af kvoter til EU og nedlægning af fabrikker

Som resultat af reformen forventes produktionen af sukkerroer at blive urentabel i Finland, Grækenland, Irland, Italien og Portugal - primært på grund af ugunstige naturgivne produktionsvilkår – hvorfor selskaberne i disse lande antages at sælge deres kvoter og indstille produktionen, jf. ovennævnte notat. Mindre sandsynligt er det, at produktionen også indstilles i Letland, Litauen, Slovakiet, Slovenien, Spanien, Sverige, Tjekkiet og Ungarn, mens produktionen i Danmark og i de øvrige sukkerproducerende EU-lande forventes at fortsætte.

Af den samlede sukkerkvote på 17,4 mio. tons hvidt sukker i EU-25 tegner de førstnævnte lande (gruppe I) sig for 2,3 mio. tons, svarende til 13,2 pct., mens den følgende gruppe (gruppe II) tegner sig for knap 2,7 mio. tons, svarende til 15,2 pct. Tilsammen har disse lande således en kvote på knap 5,0 mio. tons, svarende til 28,4 pct. af den samlede kvote i EU.

Når det gælder salg af kvoter og efterfølgende ophør af produktionen, bygger de opstillede scenarier i tabel 1.9 på følgende alternative antagelser: at alle lande i den førstnævnte gruppe indstiller produktionen, eller at alle lande i de to førstnævnte grupper gør det.

Køb af kvoter

I lande med produktion af C-roer i markedsåret 2004/05 (se tabel 1.9, note 3) vil sukkerselskaberne ifølge Kommissionens forslag kunne købe yderligere kvoter inden for et loft gældende for hvert land til en pris på 730 € pr. tons hvidt sukker. Udnyttes købstilbuddet fuldt ud af alle lande, bliver der tale om en kvoteforøgelse på 1 mio.

tons, hvoraf Danmark tegner sig for 31.700 tons[7]. I tabel 1.9 er der forudsat, at alle lande enten afstår fra kvotekøb, eller at alle udnytter muligheden fuldt ud.

Eksport af sukker

Under den gældende WTO-aftale er EU's støtte til sukkereksporten begrænset til 1.273.500 tons hvidt sukker og 499,1 mio. €. (Landbrugsraadet 2005)[8]. Hertil kommer, at de igangværende handelsforhandlinger formodentlig vil resultere i yderligere begrænsninger i eksportstøtten. Et bud herpå kunne være en reduktion i den maksimale støtte på 50 pct. På denne baggrund forudsættes den potentielle eksport i tabel 1.9 at falde enten til 0,6 mio. tons eller til 1,2 mio. tons.

Import af sukker

Importen af sukker begrænses under de generelle handelsbetingelser af så høje toldsatser, at der stort set ingen import er. Næsten hele importen sker således under præferenceaftaler (aftaler som EU har indgået med ACP-landene, LDC-landene og Balkan) og denne import begrænses fortrinsvis ved hjælp af kvoter tildelt de enkelte lande[9].

Som følge af LDC-landenes udvidede adgang til eksport af sukker til EU forventes importen at vokse de kommende år, selv om nedsættelse af sukkerprisen i EU vil lægge en dæmper på stigningen. Ifølge EU-Kommissionen (2005b) forudses importen at vokse til 3,9 mio. tons i 2012/13, forudsat at reformen implementeres, mod en forventet vækst til 5,2 mio. tons uden reform. Som følge af den usikkerhed, som væksten

[7] Den vedtagne reform er ændret i forhold til Kommissionens forslag, således at alle 10 sukkerproducerende medlemslande uden C-produktion i 2004/05 hver får mulighed for at købe 10.000 tons kvote. Herved øges den samlede mulighed køb af kvoter fra 1,0 mio. tons til 1,1 mio. tons.

[8] EU har hidtil betragtet eksport af C-sukker som ustøttet eksport, og det samme gælder eksport af anden sukker i et omfang svarende til mængden af sukker importeret fra ACP-landene. Da denne praksis er blevet underkendt af WTO, skal den samlede eksport af sukker ud af EU holdes inden for 1.273.500 tons og 499,1 mio. €. fra og med 2006/07. Dette betyder, at eksporten af sukker skal formindskes med i størrelsesordenen 80 pct. fra og med 2006/07 set i forhold til de senere år.

[9] Sukkerprotokollen, der er en del af Cotenou-aftalen, giver 15 ACP-lande adgang til toldfri eksport af 1.297.700 tons sukker til EU, mens Indien kan eksportere 10.000 tons toldfrit ifølge Indien-aftalen (European Commission 2004).
EBA-initiativet (Everything But Arms) giver i princippet de fattigste lande (Least Developed Countries) adgang til told- og kvotefri eksport af alle varer til EU bortset fra våben. For sukker, hvor der – ligesom for bananer og ris – er en overgangsordning nedsættes tolden gradvis fra 1. juli 2006 til 1. juli 2009, hvorefter der vil være fri import af sukker fra de pågældende lande (Landbrugsraadet 2005). Herudover havde LDC-landene adgang til toldfri eksport af 74.185 tons sukker allerede i 2001/02, stigende med 15 pct. hvert år de efterfølgende år.

i importen er behæftet med, forudsættes eksporten i tabel 1.9 at vokse til enten 2,9 mio. tons, 3,9 mio. tons eller 4,9 mio. tons.

Som vist i tabel 1.9, afhænger det fremtidige behov for at reducere sukkerkvoten i EU i høj grad af, hvilke antagelser angående køb og salg af kvoter samt import og eksport af sukker, der ligger til grund for opgørelsen. Under nogle af ovennævnte antagelser bliver der slet ikke behov for at reducere kvoterne, mens der under andre bliver behov for en reduktion på op til 4,4 mio. tons. Størst bliver behovet for kvotereduktion, hvis muligheden for kvotekøb udnyttes fuldt ud, samtidig med at eksporten falder til 0,6 mio. tons, og importen vokser til 4,9 mio. tons, mens kun lande i gruppe I afgiver deres kvoter til EU.

Afledte konsekvenser for dansk produktion
Hvis udviklingen holdes sig inden for de ovennævnte antagelser (opstillede scenarier), vil den danske sukkerkvote efter fradrag af kvotereduktion komme til at ligge i intervallet 338.000-452.400 tons[10].

I 2003 udgjorde den danske sukkerproduktion 492.000 tons, hvilket efter en korrektion for årets høje høstudbytte (en reduktion på 5 pct.) svarer til 467.000 tons. I det mest pessimistiske scenario bliver der således tale om en nedgang i produktionen i forhold til det korrigerede niveau i 2003 på 129.000 tons (467 – 338 = 129), svarende til en reduktion på 28 pct., mens det mest optimistiske scenario fører til en nedgang på 15.000 tons (467 – 452 = 15), svarende til en reduktion på 3 pct.

[10] Under forudsætning af at alle lande - og hermed også Danmark - afstår fra køb af kvoter, samtidig med at eksporten falder til 0,6 mio. tons, og importen stiger til 4,9 mio. tons, mens kun landene i gruppe I afgiver deres kvoter, bliver der behov for at nedsætte den samlede kvote i EU med 3,4 mio. tons (tabel 1.9, linie 6, næstsidste kolonne). Dette vil med en proportional fordeling af nedsættelsen på alle lande resultere i en dansk kvote på 338.000 tons. (420.700 * (1 – 3,4 / 17,4) = 338.000). Hvis alle lande derimod udnytter muligheden for kvotekøb, samtidig med at eksporten falder til 0,6 mio. tons eller 1,2 mio. tons, og importen kun stiger til 2,9 mio. tons, mens alle lande i gruppe I og II vælger at afgive hele kvoten, bliver der intet behov for kvotenedsættelser samtidig med, at de C-sukkerproducerende lande får en større kvote (tabel 1.9, linie 7 og 10, sidste kolonne). Under disse forudsætninger vil den danske kvote udgøre 452.400 tons. (420.700 + 31.700 = 452.400).

Tabel 1.9. Behov for nedsættelse af sukkerkvoten i EU på længere sigt under alternative antagelser angående sukkerfabrikkernes salg og køb af kvoter samt eksport og import af sukker

Antagelser angående				
Udnyttelse af købsordningen	Potentiel eksport, hvidt sukker, mio. tons	Import, hvidt sukker, mio. tons	Udnyttelse af ophørsordningen	
			Alle lande i gruppe I sælger hele kvoten[1]	Alle lande i gruppe I og II sælger hele kvoten[1]
			Samlet behov for kvotenedsættelse efter køb og salg af kvoter, mio. tons hvidt sukker[2]	
Alle 11 lande med mulighed for kvotekøb afstår herfra[3]	1,2	2,9	0,8	-1,9
		3,9	1,8	-0,9
		4,9	2,8	0,1
	0,6	2,9	1,4	-1,3
		3,9	2,4	-0,3
		4,9	3,4	0,7
Alle 11 lande udnytter muligheden for køb fuldt ud - bortset fra lande, der forudsættes at sælge kvoten, jf. de sidste to kolonner.	1,2	2,9	1,8	-0,9
		3,9	2,8	0,1
		4,9	3,8	1,1
	0,6	2,9	2,4	-0,3
		3,9	3,4	0,7
		4,9	4,4	1,7

1) Gruppe I består af: Finland, Grækenland, Irland, Italien og Portugal, mens gruppe II består af Letland, Litauen, Slovakiet, Slovenien, Spanien, Sverige, Tjekkiet og Ungarn.

2) Beregnet som forskellen mellem den samlede kvote (efter tilkøb og frasalg af kvoter) og det samlede forbrug af sukker plus eksport og minus import. Alle lande forudsættes således at udnytte kvoten efter fradrag af eventuel nedsættelse fuldt ud. Et negativt tal indikerer, at det ikke er nødvendigt at nedsætte kvoten, men at der tværtimod er mulighed for at reducere eksporten og i visse tilfælde også at forøge importen.

3) Alle lande med produktion af C-sukker i markedsåret 2004/05 har mulighed for køb af ekstra kvoter. Det drejer sig om følgende 11 lande: Belgien, Danmark, Frankrig, Holland, Litauen, Polen, Sverige, Tjekkiet, Tyskland, UK og Østrig.

Kilde: Egne beregninger.

Ændringer i forhold til reformforslaget

Ovenstående vurderinger af det fremtidige behov for at reducere sukkerkvoten i EU bygger på Kommissionens forslag af 22. juni 2005. Den vedtagne reform svarer i det væsentligste til forslaget, selv om det har undergået en række ændringer. Nedsættelsen af prisen på sukker blev lidt mindre (36 pct. mod 39 pct. i forslaget) og det samme gælder nedsættelsen af prisen på sukkerroer (40 pct. mod 43 pct.). Hertil kommer, at prisnedsættelserne indfases over 4 år mod 2 år ifølge forslaget. Langt størstedelen af prisnedsættelserne sker dog i de første 2 år, jf. tabel 1.6.

Ophørsstøtten aftrappes først fra og med 2007/08 mod allerede fra og med 2006/07 ifølge forslaget. Ændringen betyder, at størstedelen af kvotesalget formodentlig udskydes fra 2006 til 2007, idet sukkerfabrikkerne også i 2007 vil kunne få den høje sats ved salg af deres kvoter, og at det givetvis er vanskeligt at indstille produktionen allerede med virkning fra og med 2006. Som følge heraf må det forventes, at der i 2006/07 - ligesom i 2005/06 – bliver behov for en betragtelig kvotereduktion.

Som nævnt giver den vedtagne reform - i modsætning til forslaget – mulighed for at der ydes en årlig koblet støtte til produktionen af sukkerroer på 40 pct. (30 + 10) af det prisbetingede indtægtstab i lande, der har afgivet mere end 50 pct. af kvoten. Denne støtte kan således først gives, efter at mere end 50 pct. af landets kvote er afgivet og højst i en periode på 5 år med udløb senest 2013/14. Denne mulighed for koblet støtte bidrager dog næppe til at bevare produktionen – eller rettere den sidste rest heraf - i lande med høje produktionsomkostninger, i det mindste ikke på længere sigt, da støtten som sagt er begrænset tidsmæssigt.

På kortere sigt er virkningen af den koblede støtte formodentlig også begrænset. Meget taler således for, at sukkerfabrikkerne i de pågældende lande vælger at afgive hele kvoten, før kvoteprisen aftrappes med virkning fra og med 2007/08, med mindre ledelsen vurderer, at produktionen af sukkerroer bliver rentabel - og derfor kan opretholdes - ikke blot i den forholdsvis korte årrække med tillægsstøtte, men også på længere sigt.

Konklusionen er, at der ikke er grundlag for at ændre ovennævnte vurderinger af behovet for kvotereduktionen og hermed af det fremtidige omfang af sukkerproduktionen her i landet, selv om vurderingerne bygger på Kommissionens forslag af 22. juni 2005 og ikke på den vedtagne reform.

Indkomstmæssige konsekvenser for danske sukkerroeproducenter

Reformen indebærer umiddelbart en nedgang i de danske sukkerroedyrkernes indkomster, idet kompensationen kun udgør 64,2 pct. af det prisbetingede indtægtstab. Efter reformens fulde implementering kan den umiddelbare nedgang i de samlede indkomster opgøres til 116 mio. kr., hvilket svarer godt 23.000 kr. i gennemsnit pr. producent (beregnet på grundlag af det samlede antal sukkerroedyrkere i 2003 på 4.992)[11].

[11] Opgørelsen af reformens indkomstmæssige konsekvenser tager ikke højde for den forventede reduktion i omkostningerne ved produktion og transport af sukkerroer, hvorfor der er tale om en overvurdering af den reelle nedgang i indkomsten på længere sigt. På kort sig vil formindskelsen af pro-

Sukkerreformens samfundsmæssige konsekvenser for EU

Reformen vil resultere i ændringer med hensyn til placeringen af sukkerroe- og sukkerproduktionen både mellem EU-landene og inden for de enkelte lande. Hvor store ændringer i lokaliseringen, der bliver tale om, kan vanskeligt forudsiges, da det i høj grad afhænger af om ledelsen i de enkelte selskaber vurderer, at produktion af sukker og sukkerroer kan blive lønsom under den nye markedsordning.

Efter tilpasninger af produktionsapparatet i landbruget samt på sukkerfabrikkerne, og efter at den frigjorte arbejdskraft har fundet anden beskæftigelse, vil reformen resultere i samfundsøkonomiske gevinster for EU som helhed. Årsagen er, at reformen (sammen med WTO-kendelsen) fører til en markant nedgang i eksporten af sukker – en eksport der er afsat til priser langt under produktionsomkostningerne, eksklusive kvoterente.

Herudover vil reformen medføre en nedgang i prisen på sukker importeret under de forskellige præferenceaftaler, hvilket også er en økonomisk gevinst for EU. Nedgangen i importprisen vil endvidere dæmpe den vækst i importen, der må forventes som resultat af, at LDC-landene får stadig friere adgang til eksport af sukker til EU. Samtidig vil begrænsningen af væksten i importen bidrage til at reducere nedgangen i produktionen af sukker og sukkerroer i EU.

Sidst men ikke mindst vil reformen bidrage til at effektivisere produktionen sukkerroer i EU ved at fremme flytningen af produktionen fra lande, lokalområder og landbrug med høje omkostninger til steder med lavere omkostninger.

Reformens samfundsøkonomiske gevinster kommer især forbrugerne til gode i form af lavere forbrugerpriser – men først med begyndende virkning fra og med 2008/09 og med fuld effekt fra 2009/10.

I lande med høje omkostninger i sukkerroeproduktionen og derfor lave kvoterenter får sukkerroeproducenterne endvidere en økonomisk gevinst, idet der for dem reelt er tale

---

duktionen indebære en ringere udnyttelse både af produktionsapparatet og af arbejdskraften i det primære landbrug, hvilket vil trække i retning af en yderligere negativ påvirkning af sukkerproducenternes indkomster de første år efter reformens iværksættelse.

Der er ikke foretaget nogen opgørelse af reformens negative konsekvenser for de danske sukkerfabrikkers indtjening. Det skal blot nævnes, at der er tale om et betydeligt beløb, idet nedgangen i prisen på sukker efter fradrag af de omtalte produktionsafgifter kun delvis opvejes af nedgangen i prisen på sukkerroer efter fradrag af de tilsvarende afgifter.

om en overkompensation, mens producenter i lande med lave produktionsomkostninger ikke får fuld kompensation og derfor lider et tab.

Konklusionen er, at reformen af EU's sukkerpolitik vil resultere i omfordelinger af sukkerroe- og sukkerproduktionen både mellem EU-landene og i de enkelte lande hovedsagelig som følge af forskelle med hensyn til omkostningerne i sukkerroeproduktionen. Imidlertid er det vanskeligt at vurdere, hvor store ændringer i lokaliseringen af produktionen, der bliver tale om.

Det er ligeledes vanskeligt at forudsige størrelsen af den fremtidige danske produktion. Produktionen forventes ganske vist opretholdt på et niveau svarende til den danske kvote, men kvotens størrelse afhænger af en række usikre faktorer – herunder først og fremmest sukkerselskabernes køb og salg af kvoter samt væksten i importen af sukker. Umiddelbart indebærer reformen en nedgang i indkomsten for danske sukkerroedyrkere.

Efter tilpasninger af produktionsapparatet i det primære landbrug samt på sukkerfabrikkerne, og efter at den frigjorte arbejdskraft har fundet anden beskæftigelse, vil reformen resultere i samfundsøkonomiske gevinster for EU som helhed. Reformen vil således medføre en markant nedgang i eksporten af sukker – en eksport, der er afsat til priser langt under produktionsomkostningerne. Herudover vil reformen resultere i en nedgang i prisen ved import af sukker samt bidrage til at effektivisere produktionen af sukkerroer.

Bilagstabeller

Bilagstabel 1.1. Ændring i egenkapitalens realværdi for heltidsbrug[1)], 1.000 kr. pr. bedrift

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
1. Løbende opsparing (tabel 1.2) og kapitaloverførsler	-90	81	59	-133	-108	-50
2. Reale kapitalgevinster i alt	621	364	604	-181	-71	757
Landbrug i alt	368	289	445	-132	-86	730
Fast landbrugsejendom ekskl. forpagtning	358	229	520	-29	-65	689
Inventar	-21	-5	-3	-16	-3	9
Besætning og lager	31	65	-72	-87	-18	32
Brugerbolig ekskl. forpagtning	7	-14	34	-47	-51	-6
Andre reale aktiver	12	-5	48	-61	-27	-25
Fordringer	-12	-6	-23	-28	16	9
Gæld	246	100	100	87	77	48
3. Ændring i egenkapitalens realværdi (1+2)	531	445	663	-314	-179	707

Anm.: Regnskabsopgørelsen omfatter både kalenderårs- og driftsårsopgørelser før år 2000. De reale kapitalgevinster består af den stigning i aktivernes realværdi samt det fald i gældens realværdi, der kan tilskrives, at udviklingen i priserne (herunder kurserne) på aktiverne og gælden afviger fra udviklingen i forbrugerpriserne. Opgørelsen omfatter kun aktiver og gæld, der tilhører selvstændige landbrugere.

1) Definition: se tabel 1.2.

Kilde: Egne beregninger baseret på Fødevareøkonomisk Instituts regnskabsmateriale.

Bilagstabel 1.2. Ændring i egenkapitalens realværdi for deltidsbrug[1], 1.000 kr. pr. bedrift

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
1. Løbende opsparing (tabel 1.3) og kapitaloverførsler	8	14	19	-8	8	-4
2. Reale kapitalgevinster[2] i alt	199	100	213	33	-93	293
Landbrug i alt	132	77	146	71	-69	293
Fast landbrugsejendom ekskl. forpagtning	136	76	153	77	-69	293
Inventar	-3	-1	0	-2	0	1
Besætning og lager	-1	2	-7	-4	0	-1
Brugerbolig ekskl. forpagtning	17	-5	42	-33	-36	-3
Andre reale aktiver	5	0	12	-10	-11	-11
Fordringer	-8	0	-13	-17	10	5
Gæld	53	28	26	22	13	8
3. Ændring i egenkapitalens realværdi (1+2)	207	114	232	25	-85	289

1) Definition: se tabel 1.3.
2) Samme metode som i bilagstabel 1.1.

Kilde: Egne beregninger baseret på Fødevareøkonomisk Instituts regnskabsmateriale.

Bilagstabel 1.3. Mængde- , pris- og værdiændring i bruttofaktorindkomsten, pct. fra året før

	Priser			Mængder[1]			Værdier		
	2004[2]	2005[3]	2006[3]	2004[2]	2005[3]	2006[3]	2004[2]	2005[3]	2006[3]
Animalske produkter	3	2	-1	2	1	0	5	3	-1
Mælk	-5	-3	0	-3	1	0	-8	-2	0
Kvæg, okse- og kalvekød	2	20	0	4	-7	-2	6	11	-2
Svin og svinekød	12	2	-1	3	3	1	16	5	0
Vegetabilske produkter	1	-6	1	-4	1	-1	-3	-5	0
Produktion i alt inkl. Forskydninger	**2**	**-1**	**0**	**2**	**1**	**0**	**4**	**0**	**0**
Rå- og hjælpestoffer mv.	3	1	2	-1	-1	-1	2	0	1
Bruttofaktorindkomst før generelle subsidier og afgifter	5	7	-5	-3	2	4	3	9	-2
Bruttofaktorindkomst	12	0	-5	-3	2	4	10	2	-1
Nettorestindkomst	25	-3	-14	-6	4	8	17	1	-7

1) Beregnet på grundlag af pris- og værdiindeks.
2) Foreløbige tal.
3) Egne skøn.

Kilde: Baseret på Danmarks Statistik.

Bilagstabel 1.4. Fremskrivninger af markedsudvikling for kød, 2004 – 2012 (tus. tons slagtevægt).

	FAPRI			EU-kommissionen		
	2004	2012	Ændring	2004	2012	Ændring
Total nettoeksport*						
Oksekød	3434	5106	1672	-	-	-
Svinekød	3116	4231	1115	-	-	-
Fjerkrækød**	5103	6690	1587	-	-	-
EU-25 nettoeksport						
Oksekød	-115	-271	-156	-176	-527	-351
Svinekød	1232	1453	221	1430	1306	-124
Fjerkrækød	500	408	-92	497	277	-220
EU-25 eksport						
Oksekød	-	-	-	333	101	-232
Svinekød	-	-	-	1445	1343	-102
Fjerkrækød	-	-	-	1029	1000	-29
EU-25 produktion						
Oksekød	8035	7412	-623	8069	7716	-353
Svinekød	21001	22398	1397	21276	22015	739
Fjerkrækød	7695	8545	850	11036	11681	645
EU-25 forbrug						
Oksekød	8175	7683	-492	8244	8134	-110
Svinekød	19801	20945	1144	19919	20692	773
Fjerkrækød	7195	8137	942	10535	11400	865

*Total nettoeksport svarer til summen af nettoeksporten fra alle lande med positiv nettoeksport, defineret som eksport minus import. Negativ nettoeksport betyder at et land er nettoimportør

**Resultaterne fra FAPRI's fremskrivning er for slagtekyllinger, mens EU-kommissionens fremskrivning repræsenterer fjerkræ som helhed.

Bilagstabel 1.5. Fremskrivning af markedsudvikling for mejeriprodukter, 2004 – 2012 (tus. tons).

	FAPRI			EU-kommissionen		
	2004	2012	Ændring	2004	2012	Ændring
Total nettoeksport*				-	-	-
Smør	695	797	102	-	-	-
Ost	1073	1376	303	-	-	-
Skummetmælkspulver	1132	1266	134			
Sødmælkspulver	1601	1812	211			
EU-25 nettoeksport				262	108	-154
Smør	194	169	-25	461	483	22
Ost	463	472	9	255	107	-148
Skummetmælkspulver	306	204	-102	-	-	-
Sødmælkspulver	551	526	-25			
EU-25 eksport				352	193	-159
Smør	-	-	-	572	614	42
Ost	-	-	-	280	117	-163
Skummetmælkspulver	-	-	-			
Sødmælkspulver						
EU-25 produktion				2104	1910	-194
Smør	2213	2251	38	8419	9237	818
Ost**	6406	6910	504	1097	903	-194
Skummetmælkspulver	1198	1239	41	-	-	-
Sødmælkspulver	894	860	-34			
EU-25 forbrug				1904	1803	-101
Smør	2092	2077	-15	7788	8584	796
Ost***	5940	6437	497	949	796	-153
Skummetmælkspulver	1041	1033	-8	-	-	-
Sødmælkspulver	343	334	-9			

*Total nettoeksport svarer til summen af nettoeksporten fra alle lande med positiv nettoeksport, defineret som eksport minus import. Negativ nettoeksport betyder at et land er nettoimportør

** EU-kommissionens tal omfatter ost til videreforarbejdning, ekskl. ost fra gårdfremstilling

*** EU-kommissionens tal omfatter ikke forarbejdet ost og ost fra gårdfremstilling

Bilagstabel 1.6. Fremskrivning af markedsudvikling for korn og oliefrø, 2004 – 2012 (mio tons)

	FAPRI			EU-kommissionen		
	2004/05	2012/13	Ændring	2004	2012	Ændring
Total nettoeksport*						
Hvede	89.9	105.3	15.4	-	-	-
Byg	13.8	17.0	3.2	-	-	-
Majs	76.6	91.6	15.1			
Oliefrø**	64.2	87.9	23.7	-	-	-
EU25 nettoeksport						
Hvede	10.9	10.6	-0.2	6.6	12.6	6.0
Byg	3.1	3.5	0.4	5.5	7.6	2.1
Majs	-0.2	-1.0	-0.8	0.0	-0.1	-0.1
Oliefrø	-15.6	-16.7	-1.1	-13.3	-17.9	-4.6
EU 25 eksport						
Hvede				13.3	19.3	6.0
Byg				6.0	8.0	2.0
Majs				2.4	2.5	0.1
Oliefrø				4.6	0.5	-4.1
EU25 produktion						
Hvede	134.9	131.9	-2.9	136.3	131.5	-4.8
Byg	60.5	55.7	-4.8	60.9	54.7	-6.2
Majs	52.7	52.1	-0.6	53.1	53.3	0.2
Oliefrø	19.0	18.7	-0.3	19.2	19.9	0.7
EU25 forbrug						
Hvede	117.3	121.2	3.9	115.9	118.3	2.4
Byg	52.4	52.1	-0.2	46.1	51.7	5.6
Majs	50.7	53.1	2.4	50.8	54.4	3.6
Oliefrø	34.3	35.4	1.1	33.3	37.8	4.5

*Total nettoeksport svarer til summen af nettoeksporten fra alle lande med positiv nettoeksport, defineret som eksport minus import. Negativ nettoeksport betyder at et land er nettoimportør

**Inklusive sojabønner, raps- og solsikkefrø.

Referencer

Bekendtgørelse om direkte støtte til landbrugere efter enkeltbetalingsordningen, jf. Bek. nr. 933 af 4. oktober 2005.

Commission of the European Communities (2005a). Proposal for a council regulation on the common organisation of the markets in the sugar sector. COM(2005) 263 final.

Commission of the European Communities (2005b). Commission staff working paper. Reforming the European Union's sugar policy. Update of impact assessment (SEC(2003) 1022)

Council of the European Communities (2005). Presidency compromise.

Danske Sukkerroedyrkere (2005). Sukkerreform vedtaget. Findes på http://danskesukkerroedyrkere.dk.

Direktoratet for FødevareErhverv (2005). Vejledning om enkeltbetalingsordningen. Landbrugsreform 2005. (februar 2005 samlet udgave).

European Commission, Agriculture directorate-General (2004). A description of The Common Organisation of the Market in Sugar (AGRI/63362/2004).

Fødevareministeriet (2005). Notat om sukkerreformen, 25.11.05. Findes på http://foedevareministeriet.

Hansen, J. (2003). Midtvejsreformens betydning for dansk landbrug – en kvalitativ vurdering.

Hansen, Jens. (2005). Økonomiske konsekvenser af Kommissionens forslag af 22. juni 2005 til reform af EU's markedsordning for sukker. Notat. Fødevareøkonomisk Institut, KVL. Findes på http://foi.kvl.dk/Publikationer/Udredninger.

Landbrugsraadet (2005). En teknisk vurdering af virkningen for EU's markedsordninger af en ny landbrugsaftale i WTO.

2. Landdistriktsudvikling og det danske landdistriktsprogram

2.1. Indledning

Siden 2000 er der i EU i stadig stigende grad lagt politisk, indholdsmæssig og finansiel vægt på målrettet støtte til udvikling af økonomisk, socialt og miljømæssigt bæredygtige landdistrikter frem for direkte produktionsstøtte til landbruget. Et vigtigt skridt var vedtagelsen af Agenda 2000 reformen, hvor ordninger til støtte af landdistrikterne blev samlet i den såkaldt anden søjle af den fælles landbrugspolitik, hvor den første søjle udgøres af de mere markedsorienterede støtteordninger. Konkret betød reformen blandt andet, at der blev tilført flere midler til landdistriktsudvikling, og at der for de enkelte nationer eller regioner skulle formuleres et samlet landdistriktsprogram for anvendelse af landdistriktsmidlerne.

Med vedtagelsen af 2003-reformen af den fælles landbrugspolitik i EU blev det besluttet at overføre yderligere midler fra de traditionelle støtteordninger (søjle 1) til landdistriktspolitikken (søjle 2). Den finansielle mekanisme til styrkelse af landdistriktspolitikken er den såkaldte modulation, hvor den direkte støtte over 5.000 € til den enkelte landmand gradvis reduceres med 3 pct. i 2005 til 5 pct. fra 2007 og årene frem.

I den nye landdistriktsforordning bygges EU's landdistriktspolitik op omkring tre overordnede tematiske akser:

- *akse 1* Forbedring af landbrugets og skovbrugets konkurrenceevne,
- *akse 2* Arealforvaltning, miljø og landskab og
- *akse 3* Diversifikation og livskvalitet i landdistrikterne.

Derudover vil den såkaldte LEADER-tilgang[12] skulle anvendes i forbindelse med implementeringen af landdistrikspolitikken. I landdistriktsforordningen fastsættes minimumsandele af budgettet, som skal tilgå de enkelte akser.
I forlængelse af EU's forventede budgetreform og reform af landdistriktspolitikken for 2007-13, er det planen at Danmark skal iværksætte et nyt landdistriktsprogram til erstatning for det nuværende, og hvor bl.a. den danske fordeling af budgettet mellem

[12] LEADER tilgangen tager udgangspunkt i lokale udviklingsstrategier, der blandt andet skal indeholde programmer for veldefinerede landdistriktsområder. Strategierne er udviklet af lokale aktionsgrupper baseret på en bottom-up og flersektoriel tilgang.

de tre akser og LEADER vil blive fastlagt. Det forventes, at miljø og landskabsformål (*akse 2*) fortsat vil modtage en væsentlig andel af programmidlerne, ikke mindst i lyset af ønsket om, at landdistriktsprogrammet skal bidrage med virkemidler til gennemførelse af EU's Habitat- og Vandrammedirektiver (Fødevareministeriet mfl. 2004).

I løbet af 2005 har Fødevareministeriet iværksat en række initiativer med det formål at sikre en bred debat om udformningen af det nye landdistriktsprogram. Der har været stor interesse for at tage del i diskussionen om det nye landdistriktsprogram og der er fremkommet mange forslag til nye initiativer og ændrede prioriteringer[13].

I dette kapitel er formålet at diskutere landdistriktsprogrammet i relation til de mere overordnede målsætninger i landdistriktspolitikken. På baggrund af en analyse af den aktuelle udvikling i landdistrikterne samt en analyse af tilskuddene fra det danske landdistriktsprogram diskuteres valg af virkemidler og behovet for målretning af landdistriktspolitikken.

Indledningsvis diskuteres målsætningerne for den danske landdistriktspolitik. Der gives et overblik over de seneste års udvikling i EU's landdistriktspolitik og den forventede udvikling heri de kommende år, samt de overordnede finansielle rammer for nye landdistriktstiltag. Dernæst belyses de danske landdistrikters situation og økonomiske udviklingsperspektiver med henblik på vurdering og præcisering af behovet for landdistriktspolitiske tiltag. I relation hertil analyseres med udgangspunkt i Fødevareøkonomisk Instituts landbrugsregnskabsstatistiske datamateriale tilskuddet til landbrugsbedrifterne fra landdistriktsprogrammet. På den baggrund analyseres valget af virkemidler herunder i landdistriktspolitikken og der gives nogle generelle anbefalinger til udformningen af landdistriktspolitikken.

2.2. Hvorfor landdistriktspolitik?

Ved landdistriktspolitik forstås normalt politik, der retter sig mod udvikling af landdistrikterne. Landdistrikter defineres normalt som områder udenfor de bymæssige områder, men den præcise definition er forskellig fra land til land (Hodge 1986, OECD

[13] (se f.eks. www.landdistriktsprogram.dk, Fødevareministeriets hjemmeside omkring landdistriktsprogrammet)

1998)[14]. Landdistrikter er normalt karakteriseret ved lav befolkningstæthed og de primære erhverv udgør en forholdsvis stor andel af den lokale økonomi.

I den danske Landdistriktsredegørelse 2004 benyttes Danmarks Statistiks definition af landdistrikter, som er en sondring mellem landdistrikter og byområder, hvor byområder defineres som en sammenhængende bebyggelse, der har mindst 200 indbyggere. Ifølge denne definition bor ca. 15 pct. af Danmarks befolkning i landdistrikterne. Af praktiske årsager benyttes dog ofte en opdeling i by- og landkommuner, hvor den største by i landkommunerne ikke overstiger 3.000 indbyggere. De landkommuner, som er beliggende langt fra geografiske centre, betegnes endvidere som udkantskommuner.

Overordnet er formålet med landdistriktsudvikling at forbedre velfærden for indbyggerne i landdistrikterne samt at bidrage til, at landdistrikternes ressourcer giver øget velfærd for hele befolkningen (Hodge 1986). Målsætninger for landdistrikterne varierer mellem lande. Centralt står dog at bevare eller forbedre den socioøkonomiske levedygtighed af landdistrikterne, herunder udligning af indkomster mellem land- og bybefolkningen, sikring af lige adgang til sociale og erhvervsmæssige serviceudbud, og at skabe lige jobmuligheder. Andre målsætninger kan omfatte beskyttelse eller udvikling af landdistrikternes natur- og kulturværdier (offentlige goder) eller forbedring af indtjeningen i landbruget.

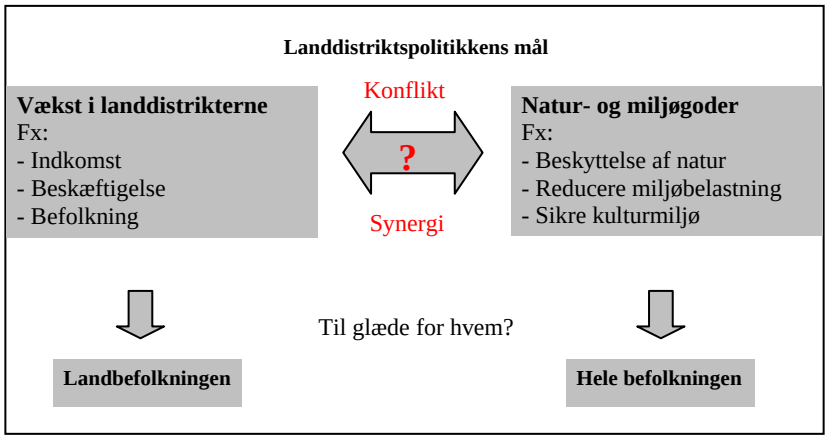
Et fælles træk ved landdistriktspolitikker i den industrialiserede verden kan således sammenfattes i to hovedmål (OECD 1998): 1) fremme af vækst i landdistrikterne og 2) fremme af udbuddet af offentlige goder i landdistrikterne herunder beskyttelse af landdistrikternes natur og miljøværdier (se figur 2.1).

[14] Terluin (2001) beskriver tre tilgange til definition af landdistrikter: 1) Den spatiale tilgang: Landdistrikterne defineres i en center-periferi ramme, hvor landdistrikterne har særlige karakteristika mht. bosætning, erhverv, og arealanvendelse.
2) Den territoriale tilgang: Rummet er opdelt i territoriale enheder med en tilknyttet lokal eller regional økonomi som kan være karakteriseret ved større eller mindre befolkningstæthed, hvor landdistrikter er defineret ved en lav befolkningstæthed. I denne tilgang hører lokale bymæssige centre med i et landdistriktsområde.
3) Den konstruktivistiske tilgang: landdistrikter opfattes som en social repræsentation *"a mental construct, which acts as a guide to deal with the complexity of the social world*". Den mentale konstruktion er et resultat af personlig erfaring og overbevisninger genereret gennem indflydelse fra litteratur, medier, staten, familie, venner og institutioner, og varierer derfor fra aktør til aktør afhængig af tid, sted og socialgruppe og vil inkludere koncepter som landlig idyl, landbrug, stilhed, natur, rekreation, åben land eller tilbageståenhed.

Øget vækst i landdistrikterne bidrager til udligning af indkomstforskelle mellem land- og bybefolkning, sikrer eller øger udbuddet af arbejdspladser samt modvirker affolkning af landdistrikterne. På grund af såkaldte komparative ulemper har landdistrikterne ofte en svagere økonomisk udvikling i forhold til byerne. Landdistrikternes ulemper omfatter blandt andet højere transportomkostninger og manglende muligheder for at udnytte størrelsesøkonomiske fordele pga. bla. lav befolkningstæthed. En særlig indsats for vækst i landdistrikterne kan således være nødvendig for at undgå en stor ulighed mellem landdistrikterne og byerne.

Målsætningen om øget natur og miljø i landdistrikterne hænger sammen med, at miljø- og naturgoderne er såkaldt offentlige goder, der ikke handles på et marked. Det betyder, at uden offentlig indblanding vil udbyderne af sådanne natur- og miljøgoder ofte ikke have det økonomiske incitament til at udbyde goderne i et omfang, som svarer til samfundets efterspørgsel, hvorfor det kan være nødvendigt at stimulere udbuddet gennem eksempelvis lovmæssige restriktioner på arealanvendelsen eller økonomiske incitamenter som afgifter og tilskud.

Figur 2.1. Landdistriktspolitikkens mål



Kilde: Abildtrup og Jensen 2005

Målsætningen om øget vækst i landdistrikterne fokuserer fortrinsvist på landbefolkningens levevilkår mens et større udbud af offentlige miljø- og naturgoder i landdi-

strikterne kan betyde en større velfærd for alle i samfundet, såvel beboerne i landdistrikterne som byboerne. (De to målsætningers forskellige fokus har betydning for valg af virkemiddel, hvilket diskuteres nedenfor under valg af implementeringsstrategi).

I hvilken udstrækning, der er konflikt eller synergi mellem målsætningerne om vækst og udvikling på den ene side og øget udbud af miljø- og naturgoder på den anden, er ikke umiddelbart muligt at afgøre. I nogle situationer kan miljø- og naturordningerne lægge begrænsninger på mulighederne for økonomisk aktivitet og dermed føre til en lavere vækst i landdistrikterne. I andre situationer vil forbedret miljø kunne forbedre indtjeningen for erhvervsvirksomhederne i landdistrikterne eller vil kunne øge bosætning og placering af virksomheder i landdistrikterne. Eksempelvis kunne gennemførelse af naturgenopretningsprojekter tænkes at øge indtjeningen ved turisme i landdistrikterne og samtidig øge naturværdierne i landdistrikterne.

Dansk landdistriktspolitik

Ifølge Landdistriktsredegørelsen 2004 (Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Fødevareministeriet 2004) er den danske regerings overordnede målsætning for landdistrikterne, "at alle områder af landet bliver attraktive områder for udvikling og bosætning, således at der kan oppebæres en geografisk spredning af befolkningen og dens økonomiske aktivitet". Endvidere fremgår det af redegørelsen, at der ønskes "en flersidig anvendelse af landbrugsjorden under hensyn til natur, miljø og landskabelige værdier". Vi finder således også i den danske landdistriktspolitik målsætninger om både økonomisk aktivitet og miljø. De to overordnede målsætninger genfindes også i kommissoriet til det tværministerielle udvalg vedrørende fornyelse af landdistriktsprogrammet i Danmark som bl.a. tager bl.a. udgangspunkt i den dagsorden Folketinget vedtog den 5. november 2002, samt i Landdistriktsstøtteloven, hvor det af paragraf 1 fremgår, at målet med loven er at "*bidrage til en bæredygtig udvikling af landdistrikterne, som især fremmer miljømæssige, økonomiske og sociokulturelle forhold"* (Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri 2004).

Formålene med den danske landdistriktspolitik kan sammenfattes i følgende overordnede målsætninger:

1. Udligning af indkomstforskelle gennem økonomisk vækst i landdistrikterne
2. Øge antallet af arbejdspladser i landdistrikterne
3. Fremme bosætning i landdistrikterne
4. Øget udbud af miljø-, natur- og kulturmiljøgoder i landdistrikterne

2.3. Udvikling i EU's landdistriktspolitik

Som nævnt er der siden 2000 i EU lagt stadig større politisk, indholdsmæssig og finansiel vægt på målrettet støtte til udvikling af økonomisk, socialt og miljømæssigt bæredygtige landdistrikter frem for direkte produktionsstøtte, bl.a. gennem Agenda 2000 reformen og 2003-reformen af EU's landbrugspolitik. I Danmark er der i perioden 2000-2003 udbetalt i gennemsnit 783 mio. kr. årligt under landdistriktsprogrammet, hvoraf EU medfinansieringen udgør 310 mio. kr. (tabel 2.1). I dette beløb er også inkluderet udbetalinger til tidligere indgåede aftaler, herunder førtidspension af jordbrugere (ophørsstøtte), som ikke er udbudt i Danmark siden 1998. Det største beløb i den betragtede periode er udbetalt til MVJ- og økologiordningerne.

Tabel 2.1. Fordeling af de gennemsnitlige årlige udbetalinger i perioden 2000-2003 under landdistriktsprogrammet i Danmark, mio. kr.

	Offentlige udgifter.	heraf EU-bidrag
MVJ og Økologi	289	127
Skovbrugsforanstaltninger	116	49
Demonstrationsprojekter og læhegn	14	7
Førtidspension	16	8
Jordfordeling	0	0
Ø-støtte	8	3
Strukturprojektordningen	17	9
Art. 33-ordningen	13	7
Forbedringsordningen	221	68
Yngre jordbrugere	84	32
Efteruddannelse	4,8	1
Evaluering	0,3	0,1
I alt	**783**	**310**
Heraf indberettes:		
Miljø og landskab	435	191
Vækst og udvikling	348	119

Note. 2003 udgør foreløbige regnskabstal. Opgørelsen omfatter også afløbet af tidligere indgåede forpligtelser
Kilde: Fødevareministeriet mfl. (2004)

Den finansielle mekanisme til styrkelse af landdistriktspolitikken i forbindelse med 2003-reformen er modulation, hvor den direkte støtte over 5.000 € til den enkelte landmand reduceres med 3 pct. i 2005, 4 pct. i 2006, og med 5 pct. fra 2007 og årene frem. Danmark forventes kun at modtage 80 pct. af de i Danmark modulerede midler, mens de resterende 20 pct. fordeles mellem de øvrige medlemslande. Anvendelsen af de modulerede midler vil ske gennem det danske landdistriktsprogram og forudsætter national medfinansiering. Af tabel 2.2 fremgår de forventede midler til landdistriktsprogrammet fra EU i perioden 2004-2008 (Fødevareministeriet mfl. 2004). Der vil

således ske en forøgelse af udbetalingerne fra 694 mio. kr. i 2004 til 1.118 mio. kr. i 2008 under forudsætning af uændret EU basisbevilling til landdistriktsprogrammet. Endvidere forudsætter udbetalingerne udarbejdelse af et landdistriktsprogram for perioden 2007-2013 samt national medfinansiering. Endelig vil de fremtidige udbetalinger afhænge af, at 2003-reformen implementeres som planlagt, herunder at der ikke sker ændringer i de budgetter, som er fastlagt i reformen, frem til 2013.

Tabel 2.2. Overførsel af støttemidler fra EU til det danske landdistriktsprogram og det danske medfinansieringskrav, mio. kr.

År	Støttereduktion[a]	Fra modulation	EU basisbevilling til landdistriktsprogram[b]	Samlet EU-ramme	DK medfinansierings-krav[c]	Maksimal samlet rame
	pct.	mio. kr.	mio. kr.	mio. kr.	mio. kr.	mio. kr.
2004	0	0	379	379	315	694
2005	3	0	388	388	322	710
2006	4	130	396	526	437	963
2007	5	185	371	556	461	1.017
2008	5	240	371	611	507	1.118

[a]Støttereduktionen finder sted året før midlerne er til rådighed under landdistriktsprogrammet i Danmark.
[b]Det antages, at der fra 2007 og de følgende år vil være uændret tilførsel af midler til landdistriktspolitikken fra EU svarende til den gennemsnitlige årlige EU-ramme for indeværende programperiode 2000-2006. Størrelsen af basisbevillingen er ikke endeligt fastlagt.
[c]Medfinansieringskravet antages i gennemsnit at være 45 pct.

Kilde: Fødevareministeriet mfl. (2004)

I den nye EU-landdistriktsforordning (Rådets forordning 1698/2005) bygges landdistriktspolitikken som nævnt op omkring tre overordnede tematiske akser. Derudover er LEADER-tilgangen integreret som en lokal udviklingsstrategi, der blandt andet skal indeholde programmer for veldefinerede landdistriktsområder, bottom-up tilgang med udgangspunkt i lokale aktionsgrupper og flersektoriel tilgang. Under *akse 1*, forbedring af landbrugets og skovbrugets konkurrenceevne, videreføres uændret eller i tilpasset form eksisterende støtteordninger til forbedring af landbrugets konkurrenceevne som for eksempel tilskud til etablering af yngre jordbrugere, modernisering af bedrifter og mærkningsordninger. I forhold til tidligere kan der ydes tilskud til samarbejde om udvikling af nye produkter, processer og teknologier i landbrugs- og fødevaresektoren. Som i den tidligere forordning er medlemslandene forpligtede til at implementere støtteordninger for miljøvenligt jordbrug, jf. *akse 2, Arealforvaltning, miljø og landskab*. I *akse 3, Diversifikation og livskvalitet i landdristrikterne,* genfindes eksisterende støttemuligheder til fremme af tilpasning og udvikling af landdistrikterne og der er tilføjet nye støtteordninger inden for uddannelse. Forordningen fastsætter minimumsandele af budgettet, som skal tilgå de enkelte akser. Således skal *akse 1*

ifølge forslaget som minimum tildeles 10 pct. af budgettet, *akse 2* 25 pct. og *akse 3* 10 af budgettet. Som minimum vil 5 pct. af budgettet skulle anvendes til foranstaltninger gennemført med LEADER-metoden.

2.4. Udstrækningen af regionale problemer i Danmark

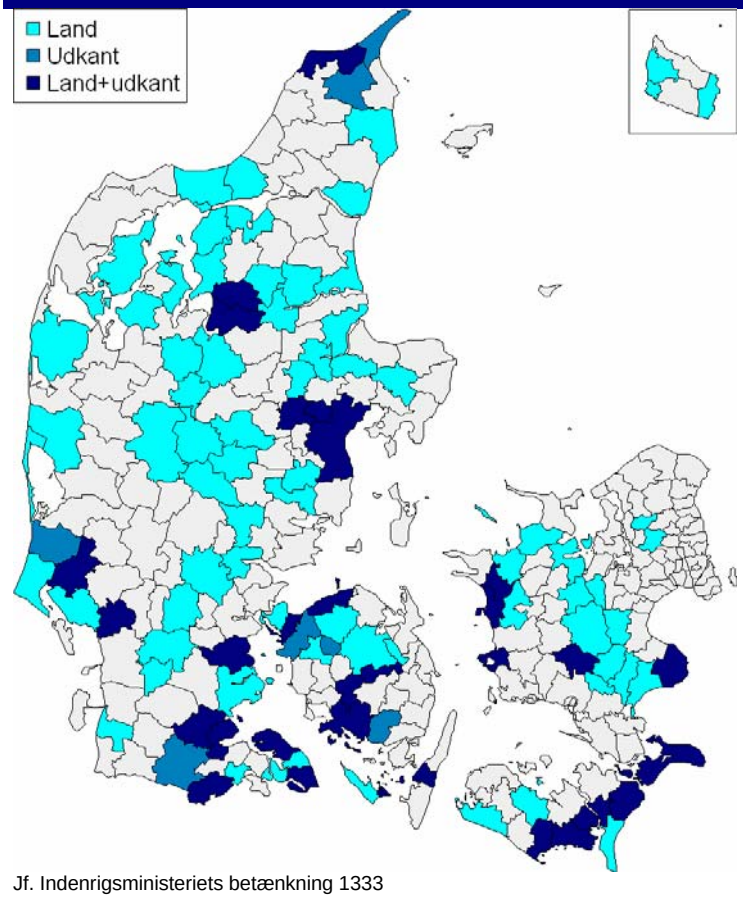
Levevilkårene på landet har traditionelt været nært knyttet til forholdene i landbruget. Trods bestræbelser på at fastholde arbejdskraften og udbredt støtte til landbruget i EU har jordbrugets beskæftigelsesmæssige betydning imidlertid været aftagende, bl.a. på grund af betydelige stigninger i produktiviteten, og dermed frigørelse af arbejdskraft fra erhvervet. Gennem de seneste årtier har befolkningens levevilkår således i stadig mindre grad været drevet af forholdene i landbrugserhvervet. De fleste steder har den frigjorte arbejdskraft fundet ny beskæftigelse i industri- eller serviceerhverv, enten i deres egen kommune eller ved pendling til kommuner i nærheden. En særlig problemstilling gør sig dog gældende for indbyggere i kommuner med perifer beliggenhed, hvor det lokale grundlag for etablering af nye virksomheder er begrænsede og hvor mulighederne for pendling er relativt små.

I det følgende gives en oversigt over nogle væsentlige tendenser i den regionale socioøkonomiske udvikling i Danmark. Gennemgangen fokuserer fortrinsvis på udviklingen i amterne, samt i to hovedgrupper af kommuner:

- landkommuner, dvs. kommuner hvor største by har mindre end 3000 indbyggere
- udkantskommuner, dvs. kommuner som er lokaliseret langt fra geografiske centre, og hvor mulighederne for pendling er begrænsede

De to kommunetypers repræsentation i de danske amter fremgår af figur 2.2. Der er et betydeligt overlap mellem de to grupper af kommuner. Således er hovedparten af de kommuner, der er kategoriseret som udkantskommuner også kategoriseret som landkommuner.

Figur 2.2. Land- og udkantskommuner i Danmark



Jf. Indenrigsministeriets betænkning 1333
Jf. Indenrigsministeriet bet. 1333, samt Heinesen og Groes (1997)

Befolkningsudvikling

Tabel 2.3. viser befolkningsudviklingen de seneste 25 år, samt den forventede udvikling de kommende 25 år. Som det fremgår, har der været en positiv befolkningsudvikling i alle amter undtagen Bornholms amt, hvor der har været en årlig nedgang på 0,4 pct. For landkommunerne som helhed har befolkningen været stabil de seneste 25 år,

Tabel 2.3. Befolkningsudvikling

	Årlige befolkningsvækstrater, pct.		Årlig vækstrate for befolkning 25-65 år
	1980-2005	2004-2030	1980-2005
Hele landet	0,24	0,09	0,63
København og Frederiksberg	0,10	0,38	0,76
Københavns Amt	-0,03	0,04	0,00
Frederiksborg Amt	0,54	0,16	0,80
Roskilde Amt	0,68	0,17	1,06
Vestsjællands Amt	0,37	0,18	0,83
Storstrøms Amt	0,04	-0,04	0,43
Bornholm (ekskl. Christiansø)	-0,40	-0,31	0,07
Fyns Amt	0,22	-0,02	0,61
Sønderjyllands Amt	0,06	-0,25	0,49
Ribe Amt	0,23	-0,16	0,67
Vejle Amt	0,39	0,19	0,84
Ringkøbing Amt	0,19	-0,06	0,66
Århus Amt	0,57	0,30	0,99
Viborg Amt	0,06	-0,08	0,53
Nordjyllands Amt	0,13	-0,04	0,52
Landkommuner	0,01	-0,01	0,46
Udkantskommuner	-0,78	-0,14	-0,57

men som det fremgår, er befolkningen i udkantskommunerne aftaget med 0,8 pct. årligt. Ses der på udviklingen i den potentielle arbejdsstyrke, repræsenteret ved befolkningen i aldersintervallet 25-65 år, her der generelt været en mere positiv befolkningsudvikling i samtlige regioner, i kraft af "de store årgange" født i 1950'erne og 1960'erne.

I tabellen er også vist Danmarks Statistiks fremskrivning af befolkningsudviklingen frem mod 2030. Fremskrivningen tyder på en stort set stabil befolkning for landet som helhed, men den forudser også en negativ udvikling i de amter, hvor der er relativt mange land- og udkantskommuner.

Erhvervsudvikling og beskæftigelse

Der har gennem de senere år været en relativt kraftig tilbagegang i antallet af beskæftigede i fødevareerhvervene, og navnlig i de landlige regioner, mens der har været vækst i serviceerhvervene – først og fremmest i byområderne, jf. Tabel 2.4. Med den viste erhvervsgruppering har udkantskommunerne ikke oplevet beskæftigelsesvækst i nogen af erhvervsgrupperne.

Tabel 2.4. Årlig vækstrate for antal beskæftigede, 1992-2001, pct. årlig ændring

	Landbrug, gartneri og skovbrug	Fiskeri og råstof-udv.	Industri	Energi- og vand-forsyning	Bygge og anlæg	Service	I alt
Hele landet	-3,4	-2,2	-1,5	-2,6	1,1	1,1	0,4
København og Frederiksberg	-0,9	-0,1	-2,3	-1,6	1,2	2,3	1,8
Københavns Amt	-2,7	0,7	-3,0	-2,2	0,5	0,4	0,0
Frederiksborg Amt	-2,9	0,0	-1,4	-1,3	0,8	0,7	0,3
Roskilde Amt	-3,1	-2,8	-1,9	-0,9	0,6	0,6	0,2
Vestsjællands Amt	-3,1	-3,5	-0,7	-3,6	0,9	1,2	0,6
Storstrøms Amt	-3,2	-4,2	-1,6	-0,6	1,7	0,9	0,3
Bornholm (ekskl. Christiansø)	-4,2	-3,7	-1,7	-0,1	0,0	-0,2	-0,7
Fyns Amt	-2,9	0,9	-2,5	-2,0	1,2	1,1	0,2
Sønderjyllands Amt	-3,0	-3,0	-1,3	-5,2	1,0	0,4	-0,2
Ribe Amt	-3,8	-0,4	-0,9	-5,2	0,2	0,6	-0,1
Vejle Amt	-3,6	-0,1	-1,0	-4,2	1,3	1,4	0,6
Ringkøbing Amt	-3,4	-4,3	-1,4	-3,3	1,8	0,7	-0,2
Århus Amt	-3,6	-1,9	-1,3	-0,7	1,4	1,3	0,6
Viborg Amt	-3,8	-3,5	-0,3	-2,3	1,6	0,8	0,1
Nordjyllands Amt	-4,1	-2,5	-1,4	-4,4	1,4	1,1	0,3
Landkommuner	-3,9	-3,2	-1,3	-1,7	1,4	0,8	-0,1
Udkantskommuner	-4,7	-4,9	-2,6	-3,8	-0,4	-1,7	-2,2

Økonomisk udvikling

I tabel 2.5 er vist borgernes sammensætning af indkomsten fordelt på primær indkomst (dvs. løn og overskud af egen virksomhed), formueindkomst (nettorenter og kapitalgevinster) samt overførselsindkomster i 1997. Det fremgår, at den primære indkomsts andel af den samlede indkomst var lavere end landsgennemsnittet i Storstrøms, Bornholms og Fyns amter, hvor udkantskommunerne har spillet en rolle, men ikke er skyld i hele forskellen. Den laveste andel ses dog i København/Frederiksberg kommuner. Samtidig er andelen af overførselsindkomst relativt høj i disse regioner. Landkommunerne som helhed har en indkomstsammensætning stort set svarende til landsgennemsnittet.

Der er således tegn på, at overførselsindkomster i nogle regioner med mange udkantskommuner udgør en relativt stor andel af indkomstgrundlaget, men det må samtidig konstateres at der ikke er tale om et rent landdistrikts/udkantskommune problem.

Tabel 2.5. Indkomstsammensætning, 1997, pct.

	Primær indkomst andel af samlet indkomst	Formueindkomst andel af samlet indkomst	Overførselsindkomsters andel af samlet indkomst
Hele landet	78	-5	27
København og Frederiksberg	71	-2	31
Københavns Amt	77	-2	25
Frederiksborg Amt	81	-3	22
Roskilde Amt	85	-5	20
Vestsjællands Amt	77	-6	29
Storstrøms Amt	74	-7	32
Bornholm (ekskl. Christiansø)	72	-7	35
Fyns Amt	75	-5	30
Sønderjyllands Amt	79	-6	27
Ribe Amt	79	-5	26
Vejle Amt	79	-5	26
Ringkøbing Amt	82	-6	25
Århus Amt	78	-5	27
Viborg Amt	80	-8	27
Nordjyllands Amt	77	-7	30
Landkommuner	81	-8	27
Udkantskommuner	76	-8	32

Kilde: Danmarks Statistik

Tabel 2.6. Ejendomspriser

	Gns. handelspris på landbrugsejendomme, 1000 kr./ha	Årlig vækstrate i ha-pris på landbrugsejendomme
	gns. 1999-2001	Pct. årlig vækst 1992-2001
Hele landet	103	9,3
København og Frederiksberg	-	-
Københavns Amt	236	16,0
Frederiksborg Amt	221	12,0
Roskilde Amt	179	9,2
Vestsjællands Amt	133	9,8
Storstrøms Amt	119	9,2
Bornholm (ekskl. Christiansø)	78	7,6
Fyns Amt	126	8,4
Sønderjyllands Amt	87	9,4
Ribe Amt	76	9,1
Vejle Amt	116	9,8
Ringkøbing Amt	82	10,2
Århus Amt	117	9,4
Viborg Amt	97	8,9
Nordjyllands Amt	90	9,8
Landkommuner	110	9,0
Udkantskommuner	94	8,2

Kilde: Danmarks Statistik

Priserne på landbrugsejendomme er også højest i Hovedstadsregionen, jf. tabel 2.6, hvilket formentlig skyldes et betydeligt omfang af deltidslandbrug i regionen, og

dermed en afsmitning fra prisniveauet for parcelhuse. Herudover er det geografiske mønster i ejendomspriserne på landbrug mere nuanceret og afspejler bl.a. jordbonitet og behovet for arealer til udbringning af husdyrgødning. Den gennemsnitlige pris på landbrugsejendomme i landkommuner er i øvrigt højere end landsgennemsnittet. Hvis der bortses fra Hovedstadsregionen har væksten i priserne på landbrugsejendomme gennem 1990'erne været nogenlunde jævnt fordelt på regionerne – dog har væksten været lidt lavere i udkantskommunerne end for andre kommuner.

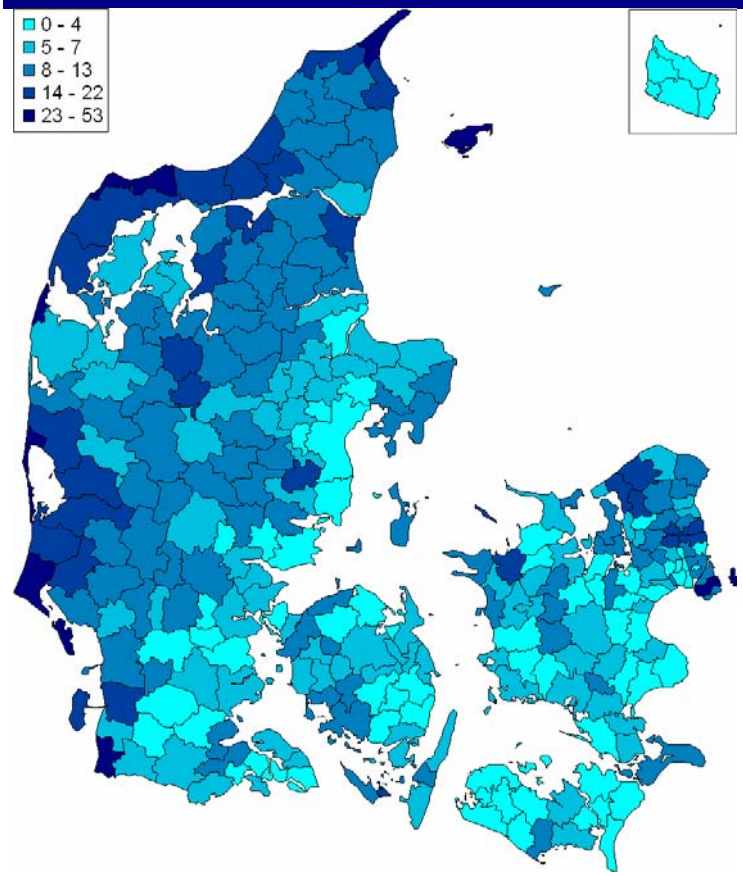
Naturbeskyttelse og landdistrikter

I dette afsnit analyseres sammenhængen mellem naturarealernes geografiske fordeling i forhold til landdistrikts- og udkantskommuners lokalisering. Først beskrives den arealmæssige fordeling af de beskyttede naturarealer under Naturbeskyttelseslovens paragraf 3. De beskyttede arealer omfatter ferske enge, moser, heder, strandenge, søer og overdrev. Dernæst beskrives den arealmæssige fordeling af de udpegede Natura 2000 områder, som omfatter udpegede habitatområder og fuglebeskyttelsesområder. Natura 2000 områderne udgør et økologisk netværk af beskyttede naturområder gennem hele EU og er et led i opfyldelsen af EU's målsætning om at stoppe forringelser af biodiversiteten i Europa. De udpegede Natura 2000 områder er i særlig grad interessante i forhold til landdistriktspolitikken, idet det forventes, at landdistriktsprogrammet kan bidrage opfyldelsen af direktivfastsatte forpligtelser om beskyttelse og pleje af disse områder. Eksempelvis har ansøgninger om tilskud til miljøvenligt jordbrug (MVJ) været prioriteret i de to seneste års ansøgningsrunder. I denne sammenhæng er det interessant at vurdere i hvilken udstrækning, der er geografisk sammenfald mellem beskyttelses- og plejekrævende naturarealer og landdistrikter med en svag økonomisk vækst. Det er dog, som nævnt under afsnittet om landdistriktspolitikkens mål, et åbent empirisk spørgsmål om støtte til miljø og naturbeskyttelse vil fremme økonomisk vækst i landdistrikterne eller yderligere svække den lokale økonomi.

Paragraf 3-arealerne dækker 9 pct. af det totale areal[15], og omfatter ferske enge, moser, heder, strandenge, søer og overdrev. De beskyttede arealer udgør en relativt stor andel af det samlede areal i en række jyske amter, bl.a. Ribe, Nordjylland, Viborg og Ringkøbing amter, hvor andelen er over 10 pct. Hedearealer har størst betydning i disse 4 jyske amter, hvor de udgør 4-5 pct., mod 2 pct. for landet som helhed.

[15] Kilde: www.statistikbanken.dk

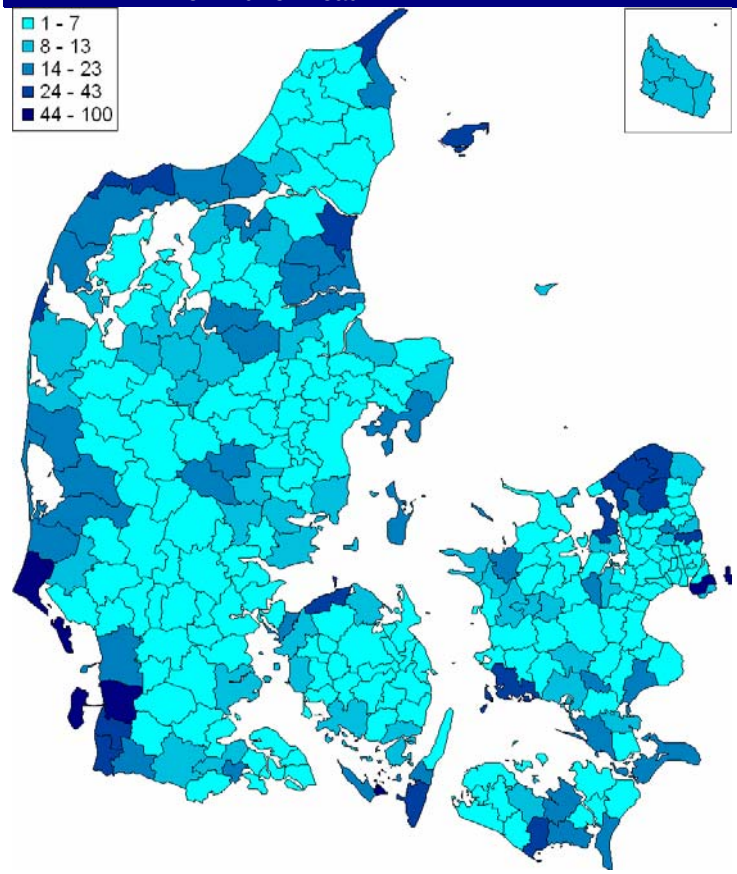
Figur 2.3. Paragraf 3-areal i pct. af det totale areal opgjort på kommuneniveau



Kilde: AIS-DMU Beskyttede naturområder 1:25.000 og egne analyser.

Figur 2.3 viser andelen af beskyttede naturarealer i forhold til det totale areal opgjort på kommuneniveau. Andelen af beskyttede naturarealer er i særdeleshed høj i en række kystkommuner, hvor heder udgør en forholdsvis stor andel af arealet. Udkantskommuner har således i gennemsnit en lidt større andel af beskyttede naturarealer end for landet som helhed (se tabel 2.7). Derimod er andelen ikke væsentligt højere for landkommunerne end for Danmark som helhed.

Figur 2.4. Andel af areal udpeget som Natura 2000 områder opgjort på kommuneniveau



Kilde: AIS-SNS EF-habitatområder 1:25.000 og AIS-SNS EF-fuglebeskyttelsesområder og egne analyser.

Figur 2.4 viser andelen af arealet udpeget som Natura 2000 områder opgjort på kommune niveau. I forhold til paragraf 3-arealerne er areal andelen i Natura 2000 områder væsentligt større i udkantskommunerne end for landet som helhed. Dette skyldes bl.a., at der i Natura 2000 områderne indgår EU's fuglebeskyttelses-områder, som primært ligger langs kysterne, hvor vi også finder mange af udkantskommunerne. Derimod er andelen af Natura 2000 områder kun en procent højere i landkommunerne end gennemsnittet i Danmark.

Tabel 2.7. Naturarealer fordelt efter kommunetyper

	Hele landet	Landdistrikts-kommuner	Udkantskommuner
Paragraf 3-områder (pct.)	9,1	9,5	11,0
Natura 2000 områder (pct.)	8,7	9,6	14,5

AIS-DMU Beskyttede naturområder 1:25.000, AIS-SNS EF-habitatområder 1:25.000, AIS-SNS EF-fuglebeskyttelsesområder og egne beregninger

Opsummering

I det ovenstående er en række indikatorer for den økonomiske udvikling i de danske regioner, herunder udvalgte grupperinger af landlige kommuner gennemgået. Et generelt billede fra gennemgangen er, at gruppen af såkaldte landkommuner, dvs. kommuner uden større byer, samlet set ikke klarer sig væsentligt dårligere end landet som helhed med hensyn til erhvervsudvikling og beskæftigelse (dog ligger landkommunernes udvikling i private serviceerhverv under landsgennemsnittet), og andelen af overførselsindkomster i den samlede indkomst er ikke større end i landet som helhed. Derimod er befolkningsudviklingen svagere i landkommunerne end i landet som helhed.

Mens gruppen af landkommuner som helhed fra et socio-økonomisk synspunkt ikke synes at have store problemer i forhold til landsgennemsnittet, ser det noget værre ud for udkantskommunerne. Her er såvel erhvervs- og beskæftigelsesudvikling som befolknings- og indkomstudvikling ringere end landsgennemsnittet. Det er således navnlig i disse typer kommuner, der er ud fra en socio-økonomisk betragtning er behov for tiltag, som kan vende udviklingen, fx. i form af understøttelse af lokale erhvervsaktiviteter.

Det fremgår endvidere, at der i nogen udstrækning er et sammenfald mellem udkantskommunerne og områder med en stor andel af beskyttede og udpegede naturområder. Dette taler for en sammentænkning af tiltag til miljø- og naturbeskyttelse og økonomisk udvikling. Det er imidlertid vigtigt at understrege, at arealmæssigt ligger de beskyttelses- og plejekrævende naturområder udenfor de forholdsvis økonomisk svage udkantskommuner.

2.5. Landdistriktstilskud til landbrugsbedrifter

Støtteordningerne til landbrugsbedrifter fra det danske landdistriktsprogram er eksempler på frivillige virkemidler (Carraro and Lévêque 1999), hvor landmanden kan

indgå en individuel frivillig aftale med aftalemyndigheden (fx. Direktoratet for FødevareErhverv) om gennemførelse af specifikke aktiviteter mod at modtage et tilskud. Dette kan være som investeringstilskud til bestemte typer af investeringer eller som kompensation for indkomsttab ved anvendelse af miljøvenlige produktionsmetoder. Investeringsstøtten har til formål at give incitamenter til investeringer, som ellers ikke ville være blevet gennemført mens tilskuddene til miljøvenlig drift skal give incitamenter til ændret driftspraksis.

I det følgende analyseres tilskud til landbrugsbedrifter fra landdistriktsprogrammet. Formålet med analysen er at afdække, hvilke bedriftstyper modtager hvilke former for tilskud, med henblik på at vurdere om tilskud til vækst og modernisering af bedrifter udbetales til levedygtige bedrifter og i hvilken udstrækning miljøtilskud bidrager til økonomisk diversifikation på bedrifterne. Med levedygtige bedrifter forstås i denne sammenhæng større bedrifter ejet af yngre landmænd. Økonomisk diversifikation kan både være bedrifter, som kombinerer forskellige aktiviteter, eksempelvis både producerer miljøgoder og traditionelle landbrugsprodukter, og være en diversifikation mellem bedrifter, hvor bedrifterne specialiserer sig i produktion af enten miljøgoder eller traditionelle produkter. Endelig er det målet at analysere den geografiske fordeling af landdistriktsstøtten, som udbetales til landbrug og at vurdere i hvilken udstrækning, at der er sammenfald mellem høj støtteintensitet og udviklingssvage landdistrikter.

Data

Analysen er baseret på regnskabsstatistiske oplysninger udarbejdet ud fra de stikprøver af landbrugsbedrifter, der ligger til grund for Fødevareøkonomisk Instituts regnskabsstatistikker (Fødevareøkonomisk Institut 2005). Den årlige stikprøve af repræsentative landbrugsbedrifter omfatter omkring 1.900 driftsregnskaber. Oplysninger om materialeudvælgelse og beregningsmetoder findes på FØIs hjemmeside (www.foi.dk), herunder Pedersen (2005). Der er anvendt data fra årene 1999-2004 i analysen.

Bundgrænsen for populationen, og dermed for de udvalgte landbrug er et areal i omdrift på 10 ha. Landbrug under 10 ha er dog medtaget, såfremt bedriftens samlede standarddækningsbidrag i 2002 overstiger 8 Europæiske StørrelsesEnheder (ESE)[16]. Dette er en af grundene til at ikke alle tilskudsmodtagere indgår i analysen. Endvidere

[16] En Europæisk StørrelsesEnhed (ESE) svarer til et standarddækningsbidrag på 1.200 € eller 8.937 kr (Pedersen 2005).

udbetales nogle af tilskuddene til virksomheder fra andre erhverv end landbrug. Det gælder i særdeleshed tilskud fra skovbrugsordningerne, men også en række mindre økologiske bedrifter.

Tilskudsordningerne, som indgår i analysen, og udviklingen i størrelsen af det modtagne tilskud fremgår af Figur 2.5. Nedenfor er ordningerne kort beskrevet[17].

Under *forbedringsordningen* har der været givet tilskud til investeringer i landbrugsbedrifter. Forbedringsordningen har siden 1995 været målrettet mod såvel indkomstbevarende som produktions- og aktivitetstilpassende formål (Hansen et al. 1997). Således kunne der efter 1999 kun søges tilskud til dyrevelfærdsinvesteringer. Støtten har været faldende over årene. En af forklaringerne på dette er, at ordningen har været suspenderet fra foråret 1996 til foråret 1999, og har igen været suspenderet fra 2003. Når der alligevel er udbetalt støtte under ordningen i årene, hvor ordningen har været suspenderet, er det fordi støtten udbetales som femårige tilskud.

Tilskuddet til yngre jordbrugeres etablering (*YJ-lån*) kunne indtil 2004 søges af jordbrugere under 39,5 år til førstegangsetablering. Fra 2004 ydes der ikke længere ydelsesstøtte men alene statsgaranti til realkreditlån i forbindelse med etablering. Til gengæld er der åbnet for, at tidligere etablerede yngre jordbrugere også kan søge om statsgarantier. Tilskuddet har været svagt jævnt faldende fra 1999 til 2004 dog med undtagelse af 2002, hvor der for perioden udbetaltes det største tilskud på 84 mio. kr.

Østøtten gives til en række danske småøer uden broforbindelser som et tilskud til at dyrke et areal med enten landbrug, frilandsgartneri, planteskole, frugtavl eller bæravl. Tilskuddet har været på 475 kr. pr. ha i 2005. Udbetalingen i den analyserede periode har svinget omkring 10 mio. kr. årligt.

Støtten til *økologisk jordbrug* har i perioden undergået væsentlige ændringer. Indtil 2003 har jordbrugere med bedrifter med en økologisk autorisation kunnet søge om økologitilskud og der har været særlige støtteordninger til bedrifter under omlægning fra konventionel til økologisk drift. Fra 2003 ydes der et omlægningstilskud. Derudover kan økologer søge om miljøbetinget tilskud. Dette tilskud kan også søges af konventionelle jordbrugere der dyrker arealer uden brug af plantebeskyttelsesmidler

[17] Beskrivelsen baseres blandt andet på www.landdistriktsprogram.dk og Direktoratet For FødevareErhverv (2003)

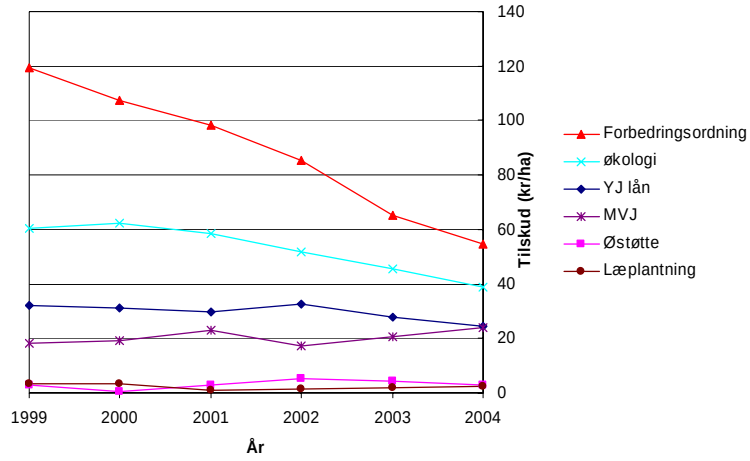
og med begrænset anvendelse af kvælstof. Støtten til økologi har i den analyserede perioden været faldende[18].

Tilskuddet til *miljøvenlige jordbrugsforanstaltninger* (MVJ) omfatter arealtilskud til en række forskellige miljøvenlige dyrkningsmetoder. Ordningen administreres i amterne. Der kan for de fleste foranstaltninger kun søges tilskud til arealer beliggende i de særligt følsomme landbrugsområder (SFL-områder). Bedrifterne repræsenteret i regnskabsdatabasen har i perioden modtaget 46-62 mio. kr. fra MVJ-ordningen.

Ejere og forpagtere af landbrugsarealer kan få tilskud til individuelle *plantninger af læhegn* og plantningslaug kan få tilskud til kollektive plantninger af læhegn. Tilskudsordningen administreres af Landsforeningen De Danske Plantningsforeninger. Samlet har bedrifterne fået under 10 mio. kr. i perioden.

Det samlede tilskud fra landdistriktsprogrammet til bedrifterne repræsenteret i regnskabsstatistikken er i den analyserede periode faldet fra ca. 600 mio. kr. til omkring 400 mio. kr. Faldet skyldes primært mindre udbetalt tilskud under forbedringsordningen.

Figur 2.5. Udviklingen i tilskuddet fra landdistriktsprogrammet til landbrugsbedrifter i perioden 1999-2004 opgjort på tilskudsordninger



[18] Det skal her understreges, at der alene er tale om tilskud udbetalt til de bedrifter, der indgår i regnskabsstatistikken. Eksempelvis er 689 bedrifter af i alt 3022 bedrifter med økologisk autorisation for små i forhold til minimumsgrænsen for at indgå i regnskabsstatistikken (Sotelo 2005).

Sammenlignet med det direkte tilskud til landbrugsbedrifter (EU's 1. søjle) er tilskuddet fra landdistriktsprogrammet (søjle 2) begrænset. Således har tilskuddet til planteproduktion, primært hektartilskud, været på omkring 5 mia. i perioden, og dertil kommer det direkte tilskud til husdyrproduktion, som i perioden er vokset til 1.5 mia. Landdistriktsstøtten til landbrug udgør kun 6 pct. af det samlede direkte tilskud til plante- og husdyrproduktion i 2004.

Analyse

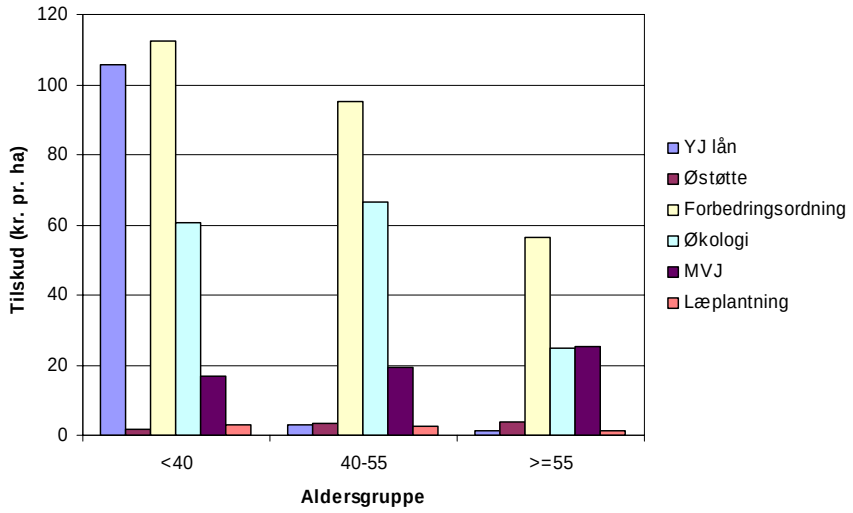
I de følgende analyser er det valgt at opdele tilskudsordningerne i to kategorier: 1) tilskud til vækst og 2) tilskud til miljø. Den første kategori omfatter ordningerne forbedringstøtte, YJ-lån, og østøtte, der har det primære formål at sikre indkomsten på landbrugsbedrifterne. Den anden kategori omfatter tilskud til økologi, læplantning, MVJ samt tilskud til skov, som primært har miljø- eller naturmæssige formål. Opdelingen kan diskuteres. Således fx kan tilskud til økologi eller læhegn udover at tjene et miljø- og naturmæssigt hensyn også have et produktionsmæssigt sigte.

Tilskuddet er opgjort som gennemsnit per ha landbrugsjord på forskellige bedriftstyper eller områder. Det er valgt at opgøre tilskuddet per ha for derved at få et udtryk for støtteintensiteten og give mulighed for at sammenligne mellem forskellige størrelser af bedrifter og mellem støtteordningerne.

Tilskuddet fordelt på forskellige bedriftskategorier

Figur 2.6 beskriver tilskuddet pr. ha opdelt på de seks analyserede støtteordninger for forskellige aldersgrupper af landmænd. Det er de yngste landmænd, der modtager den største støtte pr. ha til vækst. Dette skyldes primært, at tilskuddet til yngre landbrugere kun kan søges af landbrugere der etablerer sig før de er fyldt 39,5 år. Tilskuddet til forbedring er også faldende med landmandens alder, mens det omvendte gælder for østøtten. Det er således de yngre landmænd, der modtager det største investeringstilskud pr. ha, hvilket formentlig lever op til målet om at sikre levedygtige landbrugsbedrifter på længere sigt. Miljøstøtten er højest for landmænd i aldersgruppen 40 til 55 år og mindst for den ældste aldersgruppe, fortrinsvist i kraft af, at støtten til økologi er lavest for ældre landmænd.

Figur 2.6. Tilskud til landbrugsbedrifter fra landdistriktsprogrammet fordelt efter landmandens alder

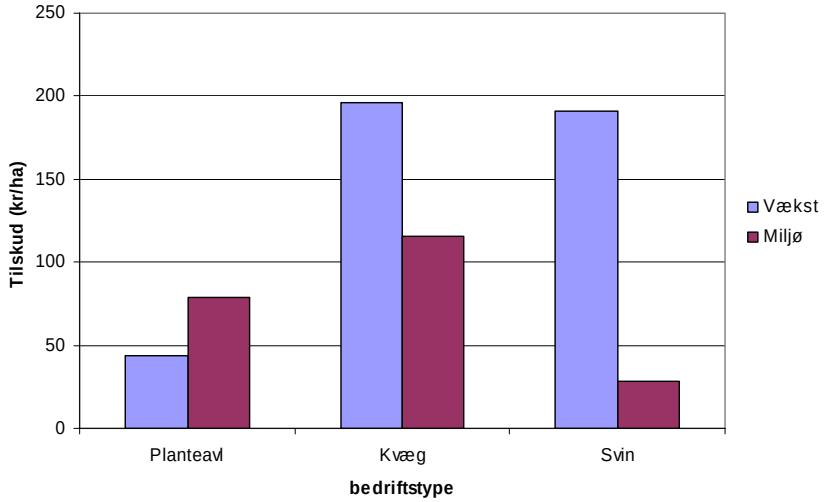


Kilde: Fødevareøkonomisk Institut (2005).

Fordelingen af tilskuddet på bedriftstyperne viser, at det primært er husdyrbedrifterne, der modtager investeringstilskud, mens det er planteavlsbedrifter og kvægbedrifter, der får det største tilskud per hektar i miljøstøtte (figur 2.7). Den lavere miljøstøtte til svinebedrifterne hænger dels sammen med, at der er relativt få økologiske svinebedrifter, og at omkostningerne ved indgåelse af aftaler om miljøvenlig drift er større på intensive svinebedrifter, som har behov for landbrugsjord til opfyldelse af harmonikravene ved husdyrproduktion. Kvægbedrifterne får det største MVJ-tilskud pr. ha i kraft af, at mange kvægbedrifter har indgået aftaler om miljøvenlig drift af vedvarende græs som kan udnyttes i kvægproduktionen.

Der er en klar tendens til, at det er de mellemstore bedrifter, der modtager tilskud til vækst, mens det er de mindre bedrifter, der modtager støtte til miljøformål (Figur 2.8). Dette kan tolkes på den måde, at Landdistriktsprogrammet understøtter en økonomisk diversifikation i landdistrikterne gennem en differentieret bedriftsudvikling.

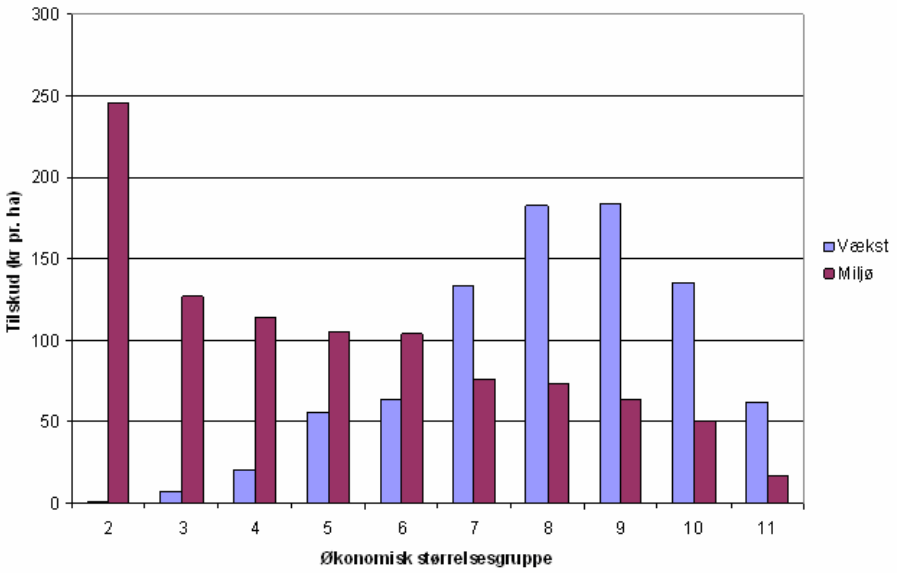
Figur 2.7. Tilskud til landbrugsbedrifter fra landdistriktsprogrammet fordelt på bedriftstyper



Kilde: Fødevareøkonomisk Institut (2005).

De mellemstore bedrifter får tilskud til at øge indkomsten fra landbrugsproduktionen, mens de mindre bedrifter får tilskud til at ekstensivere den traditionelle produktion for i stedet at producere miljø- og naturgoder. Nærværende analyser giver imidlertid ikke grundlag for at konkludere, om landdistriktsprogrammets tilskudsordninger har ført til en større differentiering i landdistrikterne, end en situation uden landdistriktsprogrammet. Det kan således ikke udelukkes, at tilskuddet alene betyder en passiv indkomstoverførsel, idet bedrifterne ville have gennemført investeringerne eller have lagt om til miljøvenlig drift, selvom de ikke havde fået tilskud.

Figur 2.8. Tilskud til landbrugsbedrifter fra landdistriktsprogrammet fordelt økonomiske størrelsesgruppe



Kilde: Fødevareøkonomisk Institut (2005).

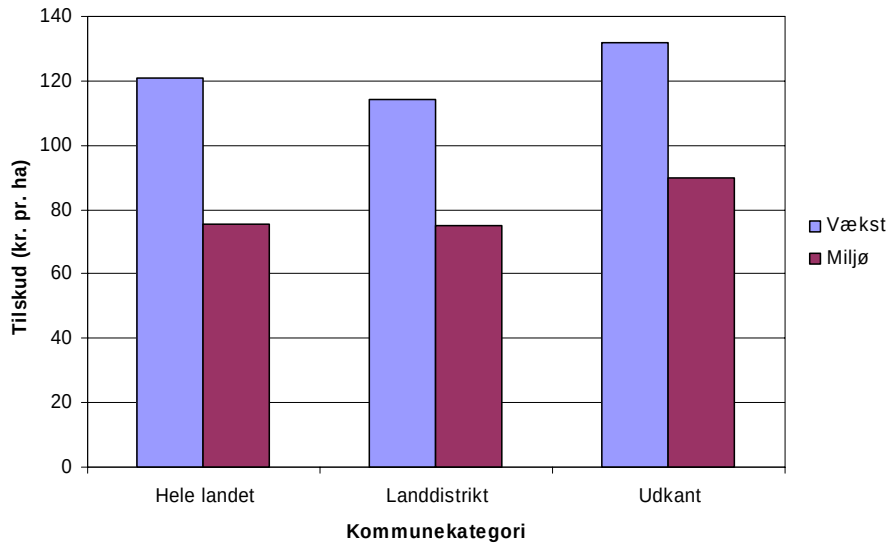
Geografisk analyse af tilskudsudbetalingen

Landbrugsregnskaberne, som indgår i Fødevareøkonomisk Instituts regnskabsstatistik, er også anvendt til en analyse af den geografiske fordeling af støtten til landbrugsbedrifter fra landdistriktsprogrammet. Formålet med analysen er at afdække i hvilket omfang landdistriktsmidlerne understøtter vækst og udvikling i landdistrikterne. Den gennemsnitlige støtte per hektar landbrugsjord er opgjort for hele Danmark, samt for land- og udkantskommuner.

Af de 6 analyserede støtteordninger er det kun MVJ- og østøtten der er geografisk målrettede. MVJ-tilskuddet gives for de fleste foranstaltninger kun til de Særligt Følsomme Landbrugsområder (SFL-områder), som er udpeget efter miljø- og naturmæssige kriterier. Østøtten gives til 31 ugunstigt stillede (uden broforbindelse) øer i Danmark og er dermed den eneste støtteordning, der direkte er målrettet vækstsvage områder i Danmark.

Samlet set gives der mest støtte per hektar landbrugsareal til vækst i udkantskommunerne og mindst i landdistriktskommunerne. Dog er der som forventet ikke den store forskel på størrelsen af tilskuddet i mellem områderne. Hvis formålet med støtten til vækst i landbrugssektoren er at skabe vækst i vækstsvage landdistrikter, må det konstateres at den eksisterende fordeling af vækstsvage landdistrikter kun i begrænset grad understøtter dette.

Figur 2.9. Tilskud til landbrugsbedrifter fra landdistriktsprogrammet fordelt på forskellige kommunekategorier



Kilde: Heinesen og Groes (1997) og Fødevareøkonomisk Institut (2005).

Støtten til miljøformål per ha er højest i udkantsområderne, mens støtteniveauet i landdistriktskommunerne svarer til det nationale gennemsnit. I hvilken udstrækning tilskuddene til miljøformål fremmer eller hæmmer økonomisk vækst i landdistrikterne er usikkert ud fra såvel teoretiske og empiriske betragtninger (jf. afsnit 2.2). Hvis tilskud til miljø betyder ekstensivering og dermed mindsket økonomisk aktivitet i landbrugs- og landbrugsrelaterede erhverv uden at dette kompenseres af eksempelvis øget omsætning i turismeerhvervene, kunne det være hensigtsmæssigt med et lavere miljøtilskud i økonomisk sårbare landdistrikter.

Opsummering
Tilskuddet fra landdistriktsprogrammet til landbrugsbedrifterne repræsenteret i Fødevareøkonomisk Instituts Regnskabsstatistik svarer til omkring 9 pct. af de EU-finansierede produktionstilskud i perioden 1999-2004. Der er udbetalt mest tilskud til strukturforbedring og økologisk jordbrug i perioden.

Analysen af fordelingen af tilskuddet på bedriftskategorier viser, at det er relativt store bedrifter med kvæg- eller svineproduktion og som er ejet af yngre landmænd, der modtager det største tilskud til vækst og udvikling af landbrugsproduktionen per hektar. Kvæg- og planteavlsbedrifter modtager det største tilskud per hektar til fremme af miljø og natur. Tilskuddet til miljø og natur er endvidere faldende med bedriftsstørrelsen. Det kan således konkluderes, at landdistriktsstøttemidlerne understøtter en differentiering mellem bedrifterne, idet de store produktionsorienterede bedrifter får tilskud til produktion mens de mindre bedrifter får tilskud til ekstensivering og produktion af miljøgoder.

Det kan endvidere konkluderes, at støtten fra landdistriktsprogrammet til landbrugsbedrifterne ikke i særlig høj grad understøtter en fokusering af midlerne til udviklingssvage landdistrikter.

2.6. Valg og prioritering af virkemidler

Som det fremgår af indledningen, står Danmark over for at skulle formulere et landdistriktsprogram for perioden 2007-2013. De overordnede rammer for programmet er fastlagt af EU. Det er således kun 55 pct. af budgettet, der vil kunne indgå i den overordnede nationale prioritering af virkemidlerne.

Fødevareministeriet har i samarbejde med Skov- og Naturstyrelsen taget initiativ til en række aktiviteter, herunder regionale dialogmøder, en national konference, samt et landdistriktspanel, som skal være med til afdække befolkningens ønsker til det fremtidige landdistriktsprogram. Der er mange ønsker, og udfordringen i udarbejdelsen af programmet bliver at foretage en prioritering mellem de mange forslag. Skal der fokuseres på økologisk produktion, støtte til indførelse af miljøvenlige teknologier i landbruget, på dyrevelfærd, turismeprojekter, produktion af lokale nicheprodukter, efteruddannelse, støtte til frivilligt arbejde, osv.?

En prioritering af virkemidlerne vil først og fremmest skulle tage udgangspunkt i en vurdering af virkemidlerne i forhold til målsætningerne for landdistriktspolitikken.

Hvor meget udvikling og vækst eller miljø og natur får vi i forhold til omkostningerne? For nogle virkemidler er det ikke muligt at give et endeligt svar på dette spørgsmål, idet effekterne først vil vise sig på langt sigt. Det gælder eksempelvis tilskud til uddannelse og rådgivning. Dog vil det stadig være relevant at gøre sig eksplicitte overvejelser om, hvad karakteren og omfanget af de langsigtede effekter forventes at være og at vurdere dem i forhold til målsætningerne og omkostningerne.

Tilskudsordningerne under *akse 3* og til dels *akse 1* har primært til formål at støtte vækst og udvikling og bør derfor målrettes de økonomisk sårbare landdistrikter, hvilket primært vil sige udkantskommunerne. Landdistrikter, som ligger i pendlingsafstand fra de stærke centerområder (København, Århus og Trekantsområdet), har ikke og forventes ikke at have en svagere økonomisk udvikling end i byerne. At koncentrere de vækst- og udviklingsrelaterede virkemidler mod de økonomisk sårbare landdistrikter, vil formodentlig betyde en mere effektiv udnyttelse af midlerne i forhold til landdistriktspolitikkens målsætninger om at sikre en geografisk spredning af den økonomiske aktivitet. Imidlertid er det ikke givet, at det er i de mest sårbare landdistrikter, at støtte til vækst og udvikling vil have de største effekter på indkomst og beskæftigelse. Disse områder er netop karakteriseret ved en begrænset kapacitet til at omsætte lokale ressourcer til økonomisk aktivitet. Derfor må der i prioriteringen af støtten til vækst og udvikling indgå en afvejning af på den ene side at målrette midlerne mod de aktiviteter og områder, som giver de største effekter, og på den side at målrette midlerne mod de sårbare områder.

Tilskud til specifikke erhverv og aktiviteter kan låse ressourcer fast i erhverv og produktionsprocesser, som ikke er levedygtige. Derfor gives støtten bedre til at øge landbefolkningens kvalifikationer og forbedre landdistrikternes infrastruktur (Det Økonomiske Råd 2003). Tilskud til specifikke produktioner og produkter er dog relevant, hvis produktionen er forbundet med positive eksternaliteter, der ikke vil kunne opnås billigere på andre måder, eller hvis produktionen har brug for opstartstøtte. Støtte til etablering af en ny produktion er relevant, hvis produktionen kun bliver levedygtig, når den har nået en kritisk størrelse.

Tilskud til natur og miljø bør som den øvrige landdistriktsstøtte målrettes efter, hvor vi får de største gevinster af tilskuddet. En af gevinsterne ved et forbedret miljø i landdistrikterne er øget rekreativ værdi for befolkningen. Gevinsterne ved miljøtiltagene er således bestemt af befolkningens efterspørgsel efter rekreation. Dette indebærer i mange tilfælde, at den største gevinst af tilskud til miljø vil være i tætbefolkede områder, hvor der er den største efterspørgsel efter rekreative områder. Men disse om-

råder er sjældent sammenfaldende med de økonomisk sårbare landdistrikter. Dette taler for, at støtten til miljø og natur ikke nødvendigvis målrettes geografisk efter de samme kriterier som støtten til vækst og udvikling. Imidlertid viser analysen af lokaliseringen af Natura 2000 områderne i Danmark, at der er et vist sammenfald mellem udkantsområder og områder med høj andel af Natura 2000 områder.

Et vigtigt aspekt i forhold til anvendelse af landdistriktsstøtte til miljø og natur er muligheden for at udnytte midlerne fra landdistriktsprogrammet til at gennemføre tiltag i relation til Danmarks forpligtelser i forhold til habitat- og vandrammedirektivet. Ved at udnytte landdistriktsmidlerne til opfyldelse af EU-forpligtigelserne sikres således en EU-medfinansiering og dermed en besparelse på de nationale budgetter. Denne mulighed bør indgå i den samlede prioritering af virkemidlerne. Således vil andre støtteformål som minimum skulle give et afkast, der er på størrelse med de omkostninger, der spares nationalt med at udnytte landdistriktsmidler til opfyldelse af EU-forpligtigelserne.

Valg af implementeringsstrategi
Med den nye landdistriktsforordning øges fleksibiliteten med hensyn til valg og udformning af virkemidler. Et væsentligt spørgsmål er, om der skal benyttes en bottom-up (f.eks. LEADER-metoden) eller en mere traditionel top-down tilgang.

Fordelene ved en bottom-up tilgang er, at støtteordningerne bliver fleksible og tager udgangspunkt i de lokale forhold. Det bliver på den måde muligt at tilpasse aktiviteterne til de lokale muligheder og behov og udnytte ressourcerne bedre, end hvis aktiviteterne skulle tilpasses standardbetingelser i en generel støtteordning. Ved at inddrage lokale aktører i udvælgelsen og designet af udviklingsprojekter udnyttes den lokale viden, som ikke nødvendigvis er tilgængelig for en central myndighed.

Der er imidlertid også problemer forbundet med en bottom-up tilgang. For det første bliver det vanskeligt at prioritere midlerne mellem projekter, så det sikres, at det er de projekter, som giver mest udvikling for pengene, der støttes. For det andet er der ikke nødvendigvis sammenfald mellem den lokale befolknings ønsker til udvikling og samfundets ønsker. Det kan især gøre sig gældende i relation til natur og miljø, hvor de lokale interesser ikke nødvendigvis vil vægte miljøhensyn lige så tungt som eksempelvis erhvervsudvikling. Eksempelvis vil incitamenterne til at gennemføre tiltag til reduktion af nitrat-udvaskningen være relativt begrænsede for lokalbefolkningen i de centrale dele af Jylland, hvorimod incitamenterne til at gennemføre naturprojekter, som har rekreative gevinster for den lokale befolkning, formodentligt vil være større.

For virkemidler, der har fokus på vækst og udvikling, er det mindre vigtigt fra et samfundsmæssigt perspektiv, hvilke projekter lokalbefolkningen rent faktisk vælger at gennemføre, idet tiltagene gennemføres for lokalbefolkningens egen skyld. I tabel 2.8 er resultaterne af ovenstående diskussion summeret. Det er dog vigtigt at understrege, at valget af virkemiddel ikke er helt så kategorisk, som det fremgår af tabellen. Der er således glidende overgange mellem såvel reguleringstilgangen som virkemidlernes fokus. For eksempel kan tilskud til økologisk jordbrug tjene både miljø- og udviklingsmål. Ligeledes kan bottom-up tilgangen få karakter af top-down, hvis lokalt formulerede projekter skal opfylde meget præcise krav for at få tilskud.

Tabel 2.8. Valg af implementeringsstrategi for landdistriktsvirkemidler

Tilgang \ Mål	Vækst og udvikling	Miljø og natur
Top-down	-	+
Bottom-up	+	-

Vi har i dag begrænset viden om administrationsomkostningerne med forskellige tilgange til implementering af virkemidlerne. Det formodes at administrationsomkostningerne er større ved en bottom-up tilgang, idet dette kræver samarbejde mellem flere aktører samt udarbejdelse af projektspecifikke ansøgninger.

2.7. Perspektiv for dansk landdistriktspolitik

Den danske landdistriktspolitik som den kommer til udtryk i landdistriktsprogrammet retter sig både mod fremme af miljø- og naturmålsætninger i landdistrikterne og af økonomisk vækst i landdistrikterne. Begge kategorier retter sig primært mod landbruget. I forbindelse med miljø- og naturmålene er dette naturligt, da langt den største andel af landdistrikternes areal er i Danmark er påvirket af landbruget. Derimod er det mindre oplagt, at støtten til økonomisk udvikling i landdistrikterne retter sig mod landbruget, idet landbrugssektorens og de afledte erhvervs betydning for landdistrikternes økonomi - med eller uden støtte – er af mindre og mindre betydning.

Der kan endvidere stilles spørgsmålstegn ved i hvilken udstrækning landdistrikterne i Danmark lider under manglende udvikling. Analysen i afsnit 2.4 viser, at igennem de seneste årtier er den socio-økonomiske udvikling i landdistrikterne ikke alarmerende som sådan. Dog kan der være særlige udkantsområder som lider af en svag økonomisk og social udvikling med affolkning og begrænsede jobmuligheder. Det foreslås derfor, at hvis der skal gives støtte til økonomisk vækst i landdistrikterne skal støtten

målrettes disse områder og støtten skal ikke kun fokusere på landbruget, men bør i videre udstrækning fokusere på at udnytte det lokale områdes ressourcer effektivt. Generelt anbefales det, at frem for at målrette støtten til specifikke erhverv og aktiviteter rettes støtten mod fremme af gode rammebetingelser for vækst, herunder højnelse af uddannelsesniveauet for landbefolkningen samt at sikre risikovillig kapital.

Støtte målrettet mod forbedring af levevilkårene i landdistrikterne, eksempelvis øget udbud af serviceydelser, bør ligesom erhvervsstøtten målrettes de områder, som er særligt ugunstigt stillede og ikke anvendes i oplandene til økonomiske stærke centre.

Det foreslås endvidere at støtten til fremme af miljø og natur i landdistrikterne målrettes bedre mod opnåelse af ønskede miljøeffekter. Dette kan opnås gennem en mere målrettet udpegning af sårbare naturtyper med stor miljømæssig værdi. Eksempelvis kunne der ske en yderligere prioritering af tilskudsordningerne indenfor SFL-områderne og Natura 2000 områderne.

En alternativ fremgangsmåde vil være at udvikle nye og mere effektive virkemidler i forhold til landdistriktspolitikkens målsætninger om henholdsvis økonomisk vækst og sikring af landdistrikternes miljø- og naturværdier, fx ved direkte at styrke incitamenterne til aktiviteter som understøtter disse målsætninger, eller ved at etablere institutionelle rammebetingelser, som kan smidiggøre sådanne incitamenters og aktiviteters realisering. Et eksempel herpå kunne være støtteordninger, som understøtter miljømærkning og markedsføring af lokale miljøvenligt producerede fødevarer eller andre produkttyper. Tilskud til økologi hører hjemme i denne kategori, men i hvilken udstrækning en øget økologisk produktion vil skabe øget indkomst og beskæftigelse i landdistrikterne er endnu ikke empirisk dokumenteret. Der er således behov for såvel teoretiske som empiriske analyser til belysning af forskellige typer virkemidlers effektivitet og potentielle synergi med hensyn til både at opfylde miljømål og vækstmål.

Referencer

Det Økonomiske Råd 2003. Dansk Økonomi forår 2003. Det Økonomiske Råds Sekretariat. København.

Direktoratet for FødevareErhverv 2003. Midtvejsevalueringen af det danske Landdistriktsprogram. Kvistgaard Consult. (www.dffe.dk)

Fødevareministeriet mfl. 2004. Nyt liv i Landdistrikterne – Mulige indsatsområder i et fornyet landdistriktsprogram. Rapport fra det tværministerielle udvalg vedrørende fornyelse af Landdistriktsprogrammet i Danmark. Fødevareministeriet, Miljøministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Finansministeriet.

Fødevareøkonomisk Institut 2005. Landbrugsregnskabsstatistik 2004. Serie A nr. 89. (www.foi.dk).

Hansen, J., Frandsen, S. E., Stephensen, P. 1997. Forbedringsstøtten for jordbrugsbedrifter – jordbrugs- og samfundsøkonomiske konsekvenser. Statens Jordbrugs- og Fiskeriøkonomiske Institut. Rapport nr. 93.

Hasler, B., Jensen, J. D., Madsen, B., Andersen, M., Huusom, H., Jacobsen, L. B. 2002. Scenarios for Rural Areas's Development – an Integrated Modelling Approach. Fødevareøkonomisk Institut og Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut. 143 pp.

Heinesen, E., Groes, N 1997. Regionaløkonomiske vækstmønstre. AKF Forlaget, Copenhagen.

Hodge, I. D. 1986. The scope and context of rural development. European Review of Agricultural Economics. 13: 271-282.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Fødevareministeriet 2004. Landdistriktsredegørelsen 2004 – Regeringens redegørelse til Folketinget. Indenrigs- og Sundhedsministeriet, København.

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri 2004. Bekendtgørelse af lov om støtte til udvikling af landdistrikterne. LBK nr.728 af 29/06/2004

OECD 1998. Agricultural policy reform and the rural economy in OECD countries. Organisation for Economic Co-operation and Development, 312 pp.

Pedersen, H. B. 2005. Landbrugsregnskabsstatistik 2004 – udvælgelse, beregninger og definitioner. Statistisk Afdeling, Fødevareøkonomisk Institut (www.foi.dk).

Sotelo, A. S. 2005. Materialeudvælgelse, beregninger og definitioner 2004 for økologisk regnskabsstatistik. Fødevareøkonomisk Institut (www.foi.dk).

Terluin, I. J. 2001. Rural regions in the EU: exploring differences in economic development. Doctor thesis. Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen. 264 pp. http://irs.ub.rug.nl/ppn/229872522

3. Store udfordringer for WTO: globalisering og udvikling

3.1. Indledning

Multilaterale forhandlinger om yderligere liberaliseringer af verdenshandlen foregår for øjeblikket i regi af den 9.[19] forhandlingsrunde under verdenshandelsorganisationen World Trade Organization (WTO). Medlemslandene har forpligtet sig til, at forhandlingerne skal sikre en bedre integration af udviklingslandene i verdensøkonomien. Intentionen afspejles i benævnelsen "Doha-udviklingsrunden". Runden indebærer særskilte forhandlinger omkring industrivarer, landbrugsvarer, service samt handelsrelaterede forhold som toldprocedurer og fødevarestandarder.

Fokus har i særdeleshed været rettet mod problemstillinger omkring de industrialiserede landes højtudviklede og komplicerede landbrugsprotektionisme og de deraf afledte problemer for udviklingslandene. Landbrugsforhandlingerne er nøgleområdet i denne runde, hvoraf forhandlingerne på de andre områder afhænger. Dette skyldes flere ting, bl.a. at landbruget stadig er et af de mest beskyttede erhverv både i de rige og i de fattigere lande. Men også fordi en friere handel med landbrugsvarer kan bringe de største umiddelbare forbedringer for klodens mange fattigere lande. Derfor bliver skylden for manglende gennembrud i de samlede Doha-forhandlinger i medierne og i den brede offentlighed som oftest lagt på landbrugsområdet og manglende fleksibilitet fra de rigere industrialiserede lande som EU og USA[20]. Det må dog nævnes, at udviklingslandenes problemer langt fra udelukkende skyldes de rigere landes landbrugsprotektionisme. Problemstillingen omkring handel og udvikling er betydeligt mere kompleks, hvor især udviklingslandenes egne interne politikker må tildeles en stor del af skylden for manglende vækst i disse lande.

Siden afslutningen af den foregående Uruguay-runde (1986-93) har dagsordenen på landbrugsområdet ligget mere eller mindre fast, idet WTO medlemmerne i rundens sluterklæring forpligtede sig til efter udløbet af implementeringsperioden (1995-2000 for de industrialiserede lande) at forsætte bestræbelserne mod at disciplinere handlen

[19] Forhandlingsrunden er den første under WTO paraplyen, mens de tidligere 8 runder blev gennemført under det tidligere GATT regime.

[20] Det bør noteres at en række andre rigere industrialiserede kan betegnes som endnu mere fundamentalistiske i deres landbrugspolitik og – protektionisme, men som alle, pånær Japan, ikke repræsenterer signifikante dele af verdensmarkedet.

med landbrugsvarer under de i runden fastlagte tre hovedområder, nemlig markedsadgang, indenlandsk støtte og eksportstøtte (se boks 3.1).

Boks 3.1. Kort oversigt over den væsentligste opdeling af støtte og reduktioner under landbrugsaftalen i Uruguay-runden

Markedsadgang	- Kvantitative importrestriktioner omlægges til told (såkaldt tarifficering) og bindes (i lighed med andre toldsatser) på 1986-88 niveau. - De bundne toldsatser reduceres i udviklede lande med 36 pct. i perioden 1995-2000 og med 24 pct. over en 10-årig periode i udviklingslande. De mindst udviklede lande fritages for toldreduktioner.
Eksportstøtte	- Udbetalte støttebeløb reduceres med 36 pct. i udviklede lande over en 5-årig periode (1995-2000), og med 24 pct. over en 10-årig periode i udviklingslandene. Der er intet krav om støttereduktion for de mindst udviklede lande. - Mængden af støttet eksport reduceres med 21 pct. over 5 år i udviklede lande og med 14 pct. over 10 år i udviklingslande. Der er intet krav om støttereduktion for de mindst udviklede lande.
Indenlandsk støtte	- Indenlandsk støtte, som er rettet mod specifikke produkter eller som er ydet som generel støtte, men ikke specifikt fritaget for reduktion, reduceres totalt med 20 pct. fra 1995-2000 i udviklede lande. For udviklingslande gælder en lavere sats (13.3 pct.) over en 10-års periode. De mindst udviklede lande er fritaget for reduktion. - Grundlaget for opgørelse af indenlandsk støtte er Aggregate Measure of Support (AMS), der opgøres produkt for produkt og summeres til et totalt mål for hvert land. - Indenlandsk støtte opdeles i tre kategorier; *Gul boks*, handelsforvridende støtte som omfatter ovenstående og skal reduceres; *Blå boks*, som er direkte udbetalt støtte forudsat produktionsbegrænsning (mindre handelsforvridende), men som ikke skal reduceres; *Grøn boks*, som ikke eller kun minimalt påvirker produktion og handel (ingen prisstøtte eller anden form for overførsler) og som er fritaget reduktion.
De minimis regel	- Prisstøtte, direkte produktionsstøtte og støtte til faktorforbrug i landbruget fritages for reduktion, hvis værdien af støtten udgør mindre end 5 pct. af produktionsværdien for et specifikt produkt. Yderligere fritages ikke-produktionsspecifik men handelsforvridende støtte op til 5 pct. af den samlede produktionsværdi (10 pct. for udviklingslande).

Kilde: Walter-Jørgensen (2002).

Det har dog vist sig i praksis at være særdeles svært at finde det rette momentum i de nuværende forhandlinger omkring landbrug. På trods af de tidligere mindre vellykkede ministerkonferencer i Seattle (1999) og Cancún (2003) er en WTO-aftale i en eller anden form formodentligt inden for rækkevidde[21]. En fejlslagen konference i Hong Kong i december 2005 ville efter al sandsynlighed have stillet spørgsmålstegn ved

[21] Ifølge den nuværende tidsplan skal en aftale være endelig på plads ved udgangen af 2006, to år senere end den oprindelige deadline der blev fastsat på Doha-mødet. Delvise aftaler på Hong-Kong mødet er afgørende for at kunne nå at færdigforhandle aftalekomplekset ved udgangen af 2006.

verdenshandelsorganisationens muligheder fremover. En aftale med vidtgående liberaliseringstendenser på landbrugsområdet synes derimod mindre sandsynlig. Denne kendsgerning har fået mange politikere og interessegrupper til at fremføre kritik af den multilaterale tilgang og WTO som organisation, hvilket ultimativt stiller spørgsmål ved det bagvedliggende præmis for WTO: frihandelsdoktrinen.

Et resultat af dette har været en opblomstring af regionalisme, hvilket blandt andet aflæses i antallet af de til WTO anmeldte regionale handelsaftaler, som fra afslutningen af Uruguay-runden er mere end tredoblet (fra ca. 50 til over 150) (WTO, 2002). Hvor der i litteraturen er enighed om, at det regelbaserede globale handelsregime principielt er at foretrække – den multilaterale tilgang vil sikre den højeste mulige velfærdsgevinst – er der ikke enighed om nytten og/eller skadevirkningen af regionalisering i forhold til det multilaterale spor (Nielsen, 2003).

Afsnit 3.2 giver en kort historisk indføring i udviklingen af GATT og landbrugets placering, samt et overblik over hvorledes forhandlingerne institutionelt har ændret karakter efter de er flyttet fra GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) til nu at foregå i en egentlig organisation, WTO. Dernæst opridses, hvorledes de økonomiske og politiske rammevilkår for de multilaterale forhandlinger har ændret sig siden tiden omkring Uruguay-runden. Disse ændrede rammevilkår har været en medvirkende årsag til at kompleksiteten i forhandlingerne er øget. Afsnit 3.3 omhandler den stigende globaliserings indflydelse på forhandlingerne. Et væsentligt argument er, at globaliseringen implicit indbygger en velfærdsøkonomisk og fordelingspolitisk dagsorden i WTO. En dagsorden som måske ikke fuldstændig er i overensstemmelse med WTO's grundlæggende formål: at fremme frihandel. I sammenhæng med sidstnævnte overvejes også implikationerne af den kraftige fokusering på udvikling i Doharunden. Afsnit 3.4 præsenterer problemstillingerne på landbrugsområdet, herunder de estimerede *ex ante* velfærdsgevinster og distributionen af disse mellem de industrialiserede lande og udviklingslande, mens afsluttende bemærkninger findes i afsnit 3.5.

3.2. Fra GATT-overenskomst til verdenshandelsorganisation WTO

På baggrund af Bretton Woods konferencen i 1944 udvikledes Verdensbanken og den Internationale Monetære Fond. Med dette fokus på makroøkonomisk udvikling og samarbejde for at sikre fred og stabilitet indgik naturligt også oprettelsen af en international handelsinstitution benævnt International Trade Organization (ITO). Efter USA's forslag skulle ITO være garant for klare spilleregler for samhandlen og for markedsadgang. Andre lande primært eksemplificeret ved Storbritannien havde stær-

ke synspunkter om eksempelvis inddragelse af kriterier omkring beskæftigelse, konkurrence, beskyttelse af nye industrier samt præferencehandel med gamle og nuværende kolonier. Kompromisset indeholdt således forslag om regler for såvel handel med varer som tjenesteydelser, regler om arbejdstagerrettigheder, investeringer, konkurrence etc., men denne ambitiøse pakke fik den amerikanske kongres til at vende sig mod aftalen. Et ITO uden USA var ingen mulighed og ITO blev derfor aldrig materialiseret (Zobbe, 2000 pp. 265; Holm, Knudsen og Nielsen, 1999)[22].

Selvom institutionaliseringen af et regelbaseret handelsregime ikke materialiserede sig i første omgang, var der i efterkrigstiden en stærk efterspørgsel på liberaliseringer af verdenshandlen. Et mindre antal lande indgik derfor i 1947 aftalen "General Agreement on Tariffs and Trade" (GATT), der med baggrund i princippet om reciprocitet[23] startede omlægning af kvantitative barrierer til told og dernæst nedsættelsen af toldtariffer på primært industrivarer. GATT var oprindeligt tænkt som et overgangsfænomen indtil oprettelsen af en egentlig handelsorganisation. Dette skete først i 1995 ved oprettelsen af WTO. Foruden den initierende konference omkring GATT, blev seks handelsrunder med signifikant nedsættelse af toldbarrierer på industrivarer til følge gennemført indtil midten af 1980'erne. GATT rundernes fokus var i udgangspunktet snævert, men i takt med succes omkring nedsættelse af grænsebeskyttelse kom der mere og mere fokus på andre handelsforvridende foranstaltninger som ikke-toldmæssige barrierer og indenlandske reguleringer.

GATT var langt hen ad vejen "mulighedernes kunst", og dette indebar at det politisk følsomme landbrugsområde var undtaget disciplinering. Først i 1980´erne stod det efterhånden klart for både udviklingslande og industrialiserede lande at landbruget skulle inddrages i handelsforhandlingerne. De fremskridt, der var skabt for handel med industrivarer, var efterhånden truede af restriktionerne på handlen med landbrugsva-

[22] Det er her historisk interessant at notere – som parallel til Doha-runden – at netop inddragelse af fire nye emner til disciplinering i WTO benævnt som Singapore emnerne: konkurrence, investeringer, handelslettelse og gennemsigtighed i regeringsindkøb (governmental procurement) har været en højst omdiskuteret og blokerende problemstilling i de nuværende forhandlinger. Akkurat som i efterkrigstiden. Det er stadig Europa, der er mest ivrig for at få disse emner med, men denne gang med støtte fra USA. De stovte modstandere er nu i udviklingslandene. Årsagerne til modstanden er mangeartede, modstridende og ikke altid stringent rationelt begrundede. De fire Singapore emner var oprindeligt del af forhandlingspakken efter ministerkonferencen i Doha (2001), men er undervejs blevet skrevet ud i forhandlingsgrundlaget. Kun et af emnerne vedr. handelsfacilitering (handelslettende foranstaltninger så som harmonisering af toldregler mv.) er fortsat med i forhandlingsmandatet under Doha-runden.

[23] Resultatet af reciprocitetsforhandlingerne udbredes derefter til alle kontraherende parter via det i GATT knæsatte mestbegunstigelsesprincip

rer. Dette sammen med markante prisfald på landbrugsvarerne, der resulterede i kraftige stigninger i landbrugsstøtten, medførte yderligere problemer for verdenshandlen. Dette øgede presset på de lande der var mest afhængig af afsætning af landbrugsvarer på verdensmarkedet. Sammen med udviklingslandenes mangel på udvikling banedes vejen for inddragelse af landbrugsområdet i de multilaterale forhandlinger.

Uruguay-runden og den nuværende Doha-runde er væsensforskellige fra de tidligere GATT runder. Kompleksiteten er øget voldsomt med langt flere emner på dagsordenen. Flere af disse emner rækker ofte langt ind i landenes indenrigspolitiske forhold og indebærer begrænsninger i indenrigspolitisk selvbestemmelse. Dette skal ses i forhold til tidligere runder hvor det centrale emne var told på industriprodukter. Samtidig har forhandlingerne ændret sig strukturelt med øget deltagelse af en større heterogen sammensat men dog slagkraftig gruppe af udviklingslande, som har skabt en yderligere polarisering mellem udviklingslande og de industrialiserede lande. De institutionelle forskelle mellem GATT og WTO er kort sammenfattet i Tabel 3.1.

Uruguay-runden var på mange måder skælsættende. For det *første* var runden indtil dato den mest omfattende handelsrunde med reel inddragelse af flere nye områder: landbrug, service, tekstiler og intellektuelle rettigheder. For det *andet* var runden nyskabende i introduktionen af "single undertaking", som reaktion på det fragmenterede aftalekompleks under den foregående Tokyo-runde (1973-79). Selvom der langt fra var enighed omkring fortolkningen af konceptet, blev det hen mod slutningen af runden fortolket på den måde, at der var tale om en samlet pakke på tværs af forhandlingsområder (Patel, 2003). Det nye politisk følsomme landbrugsområde blev dermed helt centralt i forhandlingerne. Princippet om en samlet pakke er bibeholdt i Doharunden og pointeret af særligt EU i optakten til Hong Kong mødet i december 2005. For det *tredje* markerer runden afslutningen på den altovervejende dominans fra de industrialiserede lande på især landbrugsområdet.

Udviklingslandene fik under Uruguay-rundenen langt større indflydelse på fremdriften af forhandlingerne – også på landbrug, men her primært ved at modsætte sig yderligere forhandlinger på andre områder og ikke via en offensiv rolle (Miner, 1998). Simplificeret kan det fremføres, at før og under Uruguay-runden var en aftale – særligt på landbrugsområdet – betinget af enighed mellem USA og EU. Det gælder på sin vis stadig i Doha-runden, men opnåelse af en aftale under denne runde er tillige betinget af accept fra et styrket og langt større segment af udviklingslande. Ydermere er udviklingslandene langt mere aktive i forhandlingsprocessen ved selv at fremsætte specifikke forslag (Lind, 2004). Seriøsiteten af disse forslag ses for eksempel på land-

brugsområdet, hvor forslag fra forskellige grupperinger af udviklingslande er aktivt indbygget i rammeaftalen omkring landbrug fra 1. august 2004[24] (Aggarwal, 2005).

Tabel 3.1. Overordnet sammenligning af GATT- modellen og WTO - modellen

Kontraherende parter / Medlemmer	Få kontraherende parter i starten (23), stigende medlemstal over tid, Ledende medlemmer homogene i forhold til økonomiske og politiske forhold	Mange (149 lande i 2005), Heterogene
Leder(e)	USA (og til dels EEC/EU)	Ingen tydelig leder(e)
Interessenter	Få, fagforeninger, importør- og eksportørgrupper. Primært industrialiserede lande der drev forhandlingerne Lille medieinteresse	Mange, grupper med forskelligt rettede og komplicerede holdninger. Både ulande og industrialiserede lande aktive. NGO'ere meget aktive Stor medieinteresse
Dagsorden	Enkel dagsorden fokuseret på told på varer, der er gennemsigtigt og forholdsvist nemt at kvantificere, Tingene bevæger sig hurtigt på grund af især det grundlæggende princip om gensidighed, Primært grænseforhold (få spørgsmål om indblanding i indre forhold).	Kompliceret dagsorden. Asymmetrisk markedsadgangsdiskussion. De tilbageværende emner er langt fra gennemsigtige og svære at kvantificere. Indenlandske forhold (risiko for tab af suverænitet)
Aftaler	Gennem de første runder udvikledes en trend, hvor de kontraherende parter kunne tilvælge/fravælge hvilke aftaler de gik med ind i. Fremskridt begrænset til de områder man umiddelbart enes om. Bilaterale og regionale aftaler ikke sammenkædet med GATT	Medlemmer tilslutter sig hele regelsættet. Single undertaking – et område kan spærre for gennemførsel af andre områder. Regionale aftaler i vækst – notificeres til WTO
Beslutning	Konsensus	Konsensus
Håndhævelse af aftaler	Intet formelt forum for dialog – ikke-opfyldelse af aftaler kunne eskalere og udvikles til regulære handelskrige/gengældelsestiltag	Tvistbilæggelsessystem, som danner basis for dialog og uafhængig vurdering, der begrænser den negative effekt af trusler/implementering om unilaterale gengældelsestiltag

Kilde: Inspiration fra Skjalm (2000) med egne modifikationer

De væsentligste grupperinger i landbrugsforhandlingerne er beskrevet kort i tabel 3.2, som de fremstår i efteråret 2005. Det skal bemærkes, at der er flere lande tilhører flere grupper og at grupperne ændres undervejs. Disse grupper er alle aktive og har fremsat forslag under de nuværende forhandlinger.

[24] Trods kritik for at være formuleret i for brede vendinger og dermed åbne for mange fortolkninger indeholder rammeaftalen flere præciseringer i forhold til udgangspunktet fra Doha mødet, der samlet kan danne baggrund for yderligere fremskridt i liberaliseringen af handelen med landbrugsvarer. Se desuden afsnit 3.4 i dette kapitel.

Tabel 3.2. Oversigt over aktive grupper samt deres profil i de aktuelle landbrugsforhandlinger

Grupperinger i landbrugsforhandlingerne	Profil
USA	Argumenterer for bred liberalisering af alle områder.
EU	Tilhænger af frihandelstanken og regelbaserede regimer også gerne på nye områder. Akilleshæl er den omfattende støtte til landbrug, der i EU perspektiv nok skal sænkes men i langsommere takt og over længere tid end resten af WTO medlemmerne ønsker.
The Cairns Group: Argentina, Australien, Bolivia, Brasilien, Canada, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Indonesien, Malaysia, New Zealand, Paraguay, Filippinerne, Sydafrika, Thailand, Uruguay	Eksportorienterede lande, der tidligere og særligt under Uruguay-runden fandt fælles fodslag omkring kritik af handelsforvridende landbrugspolitikker. Mener desuden af multifunktionalisme blot er et nyt ord for fortsat protektionisme. Udviklingslandene i denne gruppe har i nogen udstrækning lagt mere vægt på sammenholdet i G-20 under Doha-runden.
G-10:Friends of Multifunctionalism: Bulgarien, Island, Israel, Japan, Korea, Republic of, Liechtenstein, Mauritius, Norge, Schweiz, Taiwan	Deler i nogen udstrækning EU's holdninger, og ser landbrug i multifunktionalismens lys.
G-20: Argentina, Bolivia, Brasilien, Chile, Kina, Cuba, Ægypten, Guatemala, Indien, Indonesien, Mexico, Nigeria, Pakistan, Paraguay, Filippinerne, Sydafrika, Tanzania, Thailand, Venezuela, Zimbabwe	G-20 blev dannet i forbindelse med Cancún-mødet som en direkte respons på det fælles EU-USA landbrugsforslag i 2003. Ledes af store ulande som Kina, Brasilien og Indien og er voldsomt kritiske overfor rigere industrialiserede landes protektionistiske politikker. Stærk advokat for speciel og differentieret behandling af udviklingslande. En stærk gruppering, der spiller en afgørende rolle i dagens forhandlinger.
G-33: Antigua and Barbuda, Barbados, Belize, Benin, Botswana, Kina, Congo, Elfenbenskysten, Cuba, Dominikanske Republik, Grenada, Guyana, Haiti, Honduras, India, Indonesien, Jamaica, Kenya, Rep. Korea, Mauritius, Madagaskar, Mongoliet, Mozambique, Nicaragua, Nigeria, Pakistan, Panama, Peru, Filippinerne, St Kitts and Nevis, St Lucia, St Vincent and the Grenadines, Senegal, Sri Lanka, Surinam, Tanzania, Trinidad and Tobago, Tyrkiet, Uganda, Venezuela, Zambia, Zimbabwe	Alliance af primært importerende udviklingslande der blev formet for at agitere for anerkendelse af ulandes ret til at udpege egne strategiske produkter, der skal være helt undtaget for toldnedsættelser og markedsåbninger. Den argumenterer ligeledes for at ulandene skal have lov til at bruge særlige safeguards til at beskytte deres markeder.

Tabel 3.2. (fortsat)

G-90: Angola, Antigua and Barbuda, Bangladesh, Barbados, Belize, Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Cambodja. Cameroun, Central African Republic, Chad, Congo, Elfenbenskysten, Cuba, Democratic Republic of the Congo, Djibouti, Dominica, Dominikanske Republik, Ægypten, Fiji, Gabon, Gambia, Ghana, Grenada, Guinea (Conakry), Guinea Bissau, Guyana, Haiti, Jamaica, Kenya, Lesotho, Madagaskar, Malawi, Maldiverne, Mali, Mauritanien, Mauritius, Marokko, Mozambique, Myanmar, Namibia, Nepal, Niger, Nigeria, Papua New Guinea, Rwanda, Saint Kitts and Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent and the Grenadines, Senegal, Sierra Leone, Salomonøerne, Sydafrika, Surinam, Swaziland, Tanzania, Togo, Trinidad and Tobago, Tunesien, Uganda, Zambia, Zimbabwe	Gruppe bestående af den Afrikanske Union, ACP (African, Caribbian, Pacific) og mindst udviklede lande. Agiterer for præference stilling for ulande vedr. markedsadgang samt fritagelse for nedsættelse af egne toldbarrierer. Desuden stærk modstander af Singapore emnerne.
African Group: Angola, Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Centralafrikanske Republik, Tchad, Congo, Congo (Democratic Republic), Elfenbenskysten, Djibouti, Ægypten, Gabon, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Kenya, Lesotho, Madagaskar, Malawi, Mali, Mauritanien, Mauritius, Marokko, Mozambique, Namibia, Niger, Nigeria, Rwanda, Senegal, Sierra Leone, Sydafrika, Swaziland, Tanzania, Togo, Tunesien, Uganda, Zambia, Zimbabwe	Består udelukkende af afrikanske lande. Er særligt optaget af præference erodering, speciel behandling af udviklingslande, fleksibilitet for Afrika, handelsfacilitering og specifikt for handlen med bomuld. Skeptisk over for NAMA koncessioner fra de afrikanske lande såvel som forhandlinger om service. Sammentømret gruppe, der har været meget aktiv i de nuværende forhandlinger.
FIP, Five Interested Parties: EU, USA, Australien, Brasilien, Indien	På initiativ af USA samledes denne gruppe i foråret 2004 i erkendelse af, at landbrugsforhandlinger uden en vis form for enighed blandt disse aktører ikke ville kunne bevæge sig fremad. Gruppen har mødtes flere gange på sidelinien af andre møder.
QUAD gruppen: EU, USA, Canada og Japan	Den traditionelle motor i GATT. Har med succes været pennefører i de fleste GATT aftaler. Lægger vægt på frihandel, men har også med succes formået at skærme sensitive indenlandske segmenter, som landbrug, med passende undtagelser i GATT. Har langt mindre betydning i WTO qua de nye forhandlingsbalancer.

Disse grupperinger giver anledning til en noget andet forhandlingsdynamik end set tidligere. Først og fremmest udgør lande, der er kategoriseret som udviklingslande, 70 pct. af WTO's medlemmer. Dernæst har udviklingslandene over det seneste årti oparbejdet en langt større kapacitet til at indgå i lokale, regionale og globale aftaler og er dermed i højere grad end tidligere i stand til konstruktivt at præge forhandlingerne (Sauvé, 2004). Det v el nok bedste eksempel er G-20's afvisning af et EU/USA "kompromis-tilbud" fra august 2003, der ikke levede op til ulandenes forventninger til en landbrugsaftale. Særligt forslagets struktur på markedsadgang indignerede G-20, idet de forskellige toldstrukturer i ulande (flad) og de rigere lande (mange meget lave

toldsatser og færre ekstremt høje) i sidste ende kunne betyde betydelig markedsadgang i ulande men proportionalt mindre i de rige lande.

Med ulandenes centrale placering i Doha forhandlingerne – både i ånden af runden og reelt ved forhandlingsbordet – opstår imidlertid andre problemer. Som tabel 3.2 afslører, er ulandene en stor og heterogen gruppe med forskellige og til tider modsatrettede interesser. Inden for landbrug står eksempelvis de eksportorienterende ulande overfor importafhængige ulande, der risikerer at blive ramt ved stigende priser på verdensmarkedet. ACP landene ønsker at bibeholde deres præferencestilling i EU, mens de fleste andre ulande overordnet kan blive enige om, at rigere industrialiserede lande efter årtiers beskyttelse er forpligtet til at give alle ulande en chance uden at kræve stor reciprocitet.

Dette rejser spørgsmålet om hvilke lande er ulande? I WTO kan medlemmerne selv notificere, om de bør kategoriseres som et uland. FN's eller Verdensbankens definitioner af det kontinuum der findes fra de mindst udviklede lande til de mest velhavende udviklingslande bruges ikke i WTO. Hermed opstår endnu en kilde til uoverensstemmelse - særligt mellem de industrialiserede lande og de mere velhavende udviklingslande. På landbrugsområdet er Brasilien et godt eksempel. Dette land har store komparative fordele på landbrugsproduktionsområdet og er i WTO notificeret som værende et udviklingsland. De industrialiserede lande er ikke interesserede i at Brasilien skal kunne udnytte at udviklingslande generelt bliver undtaget fra disciplinering. Dette er Brasilien selvfølgelig uenig i.

En af de helt store knaster i de nuværende forhandlinger kan udredes på baggrund af ovenstående. Som anført ønsker udviklingslandene at få adgang til landbrugsmarkederne i de industrialiserede lande, mens de industrialiserede lande i højere grad er interesserede i markedsadgang for ikke-landbrugsprodukter, der i WTO benævnes NAMA (Non-Agricultural Market). På dette område har udviklingslande generelt fortsat højere markedsbeskyttelse. Af særlig interesse for de industrialiserede lande er særligt udviklingslande med segmenter af købedygtige forbrugere. Forhandlinger på landbrugsområdet og NAMA foregår imidlertid separat. Reciprocitet indenfor det enkelte område er derfor vanskelig, da ulandene på landbrugsområdet ikke har meget at tilbyde og incitamenterne for de rigere lande til at indgå en aftale er mindre, mens ilandene på NAMA markedsadgang modsat heller ikke har meget at tilbyde, da toldsatserne allerede er meget lave (pga. GATT runderne). En koncession på det ene område med deraf følgende indrømmelser på det andet område kunne være en farbar vej, men dynamikken i forhandlingerne tillader ikke umiddelbart dette at ske (Koopman,

2005). Dette ville kræve, at reciprocitetsprincippet udvides til også at gå på tværs af forhandlingsgrupper. Single Undertaking sikrer en vis sammenhæng mellem de enkelte dele af forhandlingerne, idet lande kan modsætte sig – og dermed blokere – eller betinge sig yderlige tiltag på et område med henvisning til at man ønsker fremdrift på et andet, men et direkte link mellem indrømmelser på eksempelvis landbrug for et land/gruppe lande modsvaret af et andet land/gruppe af landes indrømmelser på service eller NAMA eksisterer ikke. En sådan tilgang vanskeliggøres af de særlige forhold – og dermed kompetencer i forhandlingerne – der knytter sig til de forskellige områder og ikke mindst spørgsmålet om, hvorledes tilbud fra et forhandlingsområde ækvivalerer koncessioner på et andet.

Efter sammenbruddet af Cancún konferencen i 2003, hvor konferencelederen, som oftest værtslandets handelsminister, egenhændigt besluttede at afslutte konferencen før tid, har der været diskussioner om organiseringen af beslutningsstrukturen. Flere observatører har peget på at WTO's generalsekretær bør have en mere central plads under ministerkonferencerne. Der har ligeledes været ideer omkring yderligere institutionalisering af de i 3.2 etablerede grupper, herunder kompetencer for disse grupper til at konsultere hinanden og tilpasse forhandlingspositioner under ministerkonferencerne – i dag er hvert eneste land officielt repræsenteret og grupperne foregår primært som uformelle samtalefora. Trods nedsættelse af et rådgivende udvalg og afrapportering herfra vedrørende WTO's institutionelle fremtid (Sutherland et al, 2004) er diskussionen ikke for alvor blevet fortsat, idet det er fremført at en sådan fokusering kunne have en negativ effekt på fremskridt i Doha-dagsordenen. Det må dog forventes, at efter afslutning af Doha-runden vil en diskussionen om de institutionelle og organisatoriske aspekter af WTO for alvor igangsættes.

Et væsentligt element, der har ændret sig voldsomt over tid, er den tiltagende offentlige interesse i handelsforhandlingerne. Hvor GATT forhandlingerne tidligere blev gennemført uden den store medieinteresse, har de seneste 10 år set en voldsom medieinteresse i implikationerne af forhandlingerne. Hermed følger WTO forhandlingerne den generelle tendens med langt større interesse for mellemstatslige møder og konferencer, eksempelvis i Verdensbanken og i regi af G8 landene. Civile organisationer med aktivistiske tendenser har til tider været i stand til at gribe mediernes opmærksomhed med egne dagsordener, som måske kun vagt har været relateret til de reelle forhold under diskussion. Og denne tendens har også fundet vej til forhandlingsbordet. Sauvé (2004) fremhæver således, at også ulandsregeringer og NGO'ere havde et stort ansvar for sammenbruddet i Cancún. Med stigende involvering i forhandlingerne følger også et stigende ansvar.

3.3. Globalisering, velfærd og fordeling

Internationalisering af markeder er en grundlæggende præmis for handel over landegrænser og dermed såvel en forudsætning for som et produkt af GATT/WTO. Internationalisering og den deraf stigende udveksling af varer mellem lande og regioner sikrer gennem øget arbejdsdeling en mere optimal fordeling af de globale ressourcer, der så i sidste ende resulterer i øget velfærd. Som ordet indikerer, bygger internationalisering på forhold *mellem* nationer. I internationaliseringen spiller landene en væsentlig rolle i transaktioner over landegrænserne.

Med kapitalmarkedernes liberalisering i 1980'erne og de store fremskridt i informationsteknologien med mere økonomisk og finansiel integration til følge, hvor landegrænser spiller en stadig mindre rolle, er internationaliseringen ændret til globalisering. Ordet globalisering afløste internationalisering som betegnelse for intensiveringen af særlig økonomiske – men også politiske og kulturelle – relationer på tværs af grænserne (Holm og Sørensen, 1994, pp. 150). "Verden er blevet mindre" er en populær frase, der er et direkte udslag af globalisering. Viden om aktiviteter, nye begivenheder og ændrede forhold i alle dele af verden formidles lynhurtigt til stort set alle dele af kloden, der har adgang til informationsteknologi.

Den traditionelle arbejdsdeling og kontrol med produktionsfaktorerne udfordres af globaliseringen. Darwinisme er dagens orden, hvilket direkte kan aflæses i øgede koncentrationsrater blandt virksomheder eksempelvis i EU og USA. Virksomheder og markeder vokser. Dette sætter spørgsmålstegn ved nationalstaternes mulighed for påvirkning og regulering i tilfælde af f.eks. imperfekt konkurrence. Dette har nødvendiggjort regulering på mellem- eller overnationalt plan, eksempelvis via EU's konkurrencelovning. I takt med at globaliseringen vanskeliggør den nationale kontrol og udhuler egne politikkers indflydelse, søger landene andre fora hvori aftaler kan udformes med henblik på at optimere det enkelte lands muligheder og råderum. WTO er et sådant forum. Hvor GATT kunne koncentreres om regulering af grænsebeskyttelse er WTO i lige så høj grad koncentreret om regulering af medlemslandenes indenlandske politikker, fordi medlemslandene af globaliseringen tvinges ind i en dybere grad af gensidig afhængighed.

Et lands interne politikker kan i hovedtræk opdeles i to grupper: En gruppe der essentielt relaterer sig til at optimere markedets funktion, og en gruppe af politikker, der dannes ud fra politiske overbevisninger om, hvordan et samfund skal fungere med hensyn til fordeling af den velfærd, der skabes på markedet. GATT var i et overordnet

perspektiv udelukkende fokuseret på at *skabe* velfærdsgevinster for deltagerne i aftalerne. Distributionen af de opnåede velfærdsgevinster forblev et nationalt anliggende. Dette har ændret sig på grund af globaliseringen. WTO forhandlingerne kommer nemt implicit til at omhandle indenlandsk velfærdsdistribution, hvilket er med til at øge kompleksiteten i forhandlingerne. Derudover har WTO, som diskuteret i afsnit 3.2, en langt større og heterogen medlemsskare i dag end GATT havde tidligere. Hvor der via GATT aftalerne materialiseredes handelsinducerede velfærdsgevinster for alle parter, vil liberaliseringstiltag[25] i WTO på kort sigt skabe både vindere og tabere. I en konsensusbaseret institution som WTO kan en aftale imidlertid ikke opnås uden kompensation – i en eller anden form – til dem der *ex ante* vurderes at blive tabere. Hermed indbygges eksplicit en velfærdsdistribuerende dagsorden ind i WTO forhandlingerne, idet alle ikke ubetinget vinder umiddelbart ved handelsliberaliseringerne. I Doharunden bliver denne velfærdsdistribuerende funktion endnu tydeligere, idet runden er iværksat under intentionen om at skabe bedre forhold for udviklingslandene.

WTO's dilemma

Ovenstående anskueliggør et skisma mellem velfærdsmaksimering, velfærdsdistribuering og udviklingsmålsætningen i WTO. WTO's primære formål er at sikre et struktureret og effektivt regelbaseret handelsregime, der bidrager til øget velfærd. Tvistbilæggelsessystemet, der blev initieret under Uruguay-runden, giver WTO et unikt redskab til gennem dialog og ultimative afgørelser at håndhæve de indgåede aftaler og forhindre eventuelle mindre handelspolitiske uenigheder i at accelerere. Instansen lever naturligvis som alle mellemstatslige institutioner på at medlemslandenes mere eller mindre frivilligt efterlever afgørelserne, men robustheden af systemet, herunder antallet af sager, må siges af have været en solid succes.

Det er ikke urimeligt at konkludere, at friere handel har været et afgørende element i intensiveringen af globaliseringen. Men WTO's primære formål er samtidig blevet udfordret af den af globaliseringen implicitte inducerede velfærdsøkonomiske og fordelingspolitiske dagsorden. Det er således paradoksalt, at WTO, der i medierne mere end nogen anden mellemstatslig institution er blevet synonymet med globalisering, rent faktisk kan siges at være "offer" for selv samme globalisering.

Spørgsmålet er nu, om WTO's primære velfærdsskabende mandat kan fungere i en verden, hvor medlemslandene til stadighed ønsker at udvide mandatet med andre og

[25] Da markederne er skævvredne vil liberaliseringstiltag ændre den globale prisudvikling og dermed landes handelsforhold (der henvises til afsnit 3.4 i dette kapitel). Dette kan naturligvis blot henføres til tilpasningsomkostninger, idet den friere handel med varer på lang sigt vil skabe velfærd for alle.

delvist modsatrettede formål. Singapore-emnerne er eksempel på områder, der griber interne politikker og implicit velfærdsdistribuerende formål. Det er uden for al tvivl at emnerne er vigtige for handel, men det er rimeligt at stille spørgsmålstegn ved om WTO kan rumme disse spørgsmål. Svaret fra Doha-forhandlingerne er, at det er for tidligt. Arbejdstagerrettigheder og miljøstandarder er andre områder, hvor det tidligere er foreslået, at WTO skulle spille en større rolle.
Overvejelserne vedrørende interaktion mellem globalisering og WTO henleder ligeledes opmærksomheden på formålsbeskrivelsen for Doha-runden. Har medlemmerne internaliseret en udviklingsfremmende funktion i WTO, som indirekte tvinger WTO's medlemslande til at forfølge en slags global velfærdsfunktion, som placeres over den nationale nyttefunktion og dermed risikere at komme i modstrid med nationale interesser? I et kritisk lys risikerer WTO ved sammenblandingen af handel og udvikling at blande mål og midler.

Det er i udviklingsmæssig henseende ligeledes paradoksalt, at forsyningssikkerheden i de mest udsatte fattigste lande fra midt-firserne ifølge FAO (1999) er blevet negativt påvirket af handelsliberaliseringer. Et væld af faktorer har påvirket fødevaresikkerheden[26], men i et GATT/WTO perspektiv er det er ikke overraskende, at effekten af Uruguay-rundens landbrugsaftaler, med mindre lager af basale fødevarer, større prisudsving med tendens til højere gennemsnitlige priser og mindre overførsler af fødevarehjælp, rent faktisk ikke er i samklang med udviklingsformålet. Dette illustrerer tydeligt skismaet mellem udvikling og friere handel og bidrager til forståelsen for efterspørgslen af undtagelser til frihandelsdoktrinen fra udviklingslandenes side. Undtagelser, som er rationelt bundet i dagens problemer, men som på sigt risikerer at underminere udviklingslandene mulighed for at gribe velfærdsgevinsterne ved friere regelbaseret handel (se afsnit 3.4).

Der kan således udledes et problemkompleks for WTO med tre niveauer:

a) frihandel bidrager til velfærdsmaksimering,
b) globaliseringsinduceret gensidig afhængighed og fokus på interne nationale politikker tvinger landene til implicit at medtage nationale velfærdsdistribuerende overvejelser i WTO,
c) udviklingsfokus indikerer at WTO skal forfølge en global velfærdsfunktion, som risikerer at være i modstrid med nationale interesser.

Eksistensen af de tre niveauer under Doha-runden bidrager til kompleksiteten, idet de tre niveauer påvirker hinanden indbyrdes og i nogen grad er modsætningsfyldte.

[26] Befolkningsvækst, krige, manglende økonomisk udvikling, sundhedsproblemer osv.

WTO medlemmerne burde måske diskutere, om ikke UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) rettelig er det forum, hvori samspillet mellem udvikling og handel skal diskuteres og løsninger findes – eksempelvis gennem det allerede eksisterende generelle system af præferencer (Generalised System of Preferences (GSP)). Interaktionen mellem globaliseringen og WTO er uundgåelig, men medlemslandene burde måske tillige analysere, om WTO reelt er det forum, hvori også indenlandske nationale velfærdsdistribuerende overvejelser kan eller skal foregå.

Der syntes i forbindelse med grundlæggelse af de mellemstatslige institutioner i efterkrigstiden (se afsnit 3.2) at have været en klar opfattelse af arbejdsdeling mellem mere politisk orienterede organisationer under FN paraplyen og mere økonomisk orienterede organisationer som Verdensbanken og IMF (og ITO, se fremstilling i afsnit 3.2). Den stigende tendens til at betragte WTO som et mini-FN virker hverken tilrådeligt eller fornuftigt set i forhold til at fremme handelsliberalisering under faste principper og regler.

Det forekommer derfor, at der henstår en diskussion om såvel funktionen af mekanismerne i WTO, som diskuteret i afsnit 3.2, som selve formålet med organisationen.

3.4. De nuværende forhandlinger på landbrugsområdet

Landbrugsområdet er helt centralt i de nuværende forhandlinger. På den ene side er dette politisk følsomme område med til at forhindre en acceptabel fremdrift i forhandlingerne og på den anden side er en aftale på netop landbrugsområdet vigtig på grund af den store fokus på udvikling i den nuværende forhandlingsrunde. At den manglende fremdrift i forhandlingerne primært henføres til landbrugsforhandlingerne og de rigere landes landbrugsprotektionisme er ikke fuldstændigt urimeligt, men forhåbningerne om, at fordelene for udviklingslandene af liberalisering af landbrugsmarkederne i de industrialiserede lande umiddelbart fører til udvikling, er modsat ikke fuldstændig rimelige. Forholdet mellem handel og udvikling er komplekst. De psykologiske virkninger af en landbrugsaftale og dermed ultimativt begrænsning af landbrugsprotektionismen i de rigere industrialiserede lande må dog ikke undervurderes. At de rigere lande accepterer et handelsregime, der sætter væsentlige begrænsninger på deres landbrugsprotektionisme, og derved øger udviklingslandenes markedsadgang på dette for dem vigtige område, bringer håb for de fattigere lande om økonomisk udvikling.

De samlede potentielle velfærdsgevinster (indkomstforbedringer) ved *fuld* liberalisering (fjernelse af al told og støtteordninger) på alle varemarkeder er efter Verdensbankens *ex ante* estimeringer ca. 290 mia. dollars årligt fra 2015 og frem. Størrelsesmæssigt svarer dette til omkring 5 gange den årlige udviklingsbistand fra de rige til de fattige lande. Værdien af en fuld handelsliberalisering af varehandlen er imidlertid svær at sætte eksakte tal på og derfor forbunden med stor usikkerhed. Et eksempel på dette er, at forskellige analyser har estimeret de samlede indkomstforbedringer fra 180 mia. dollars til over en billion (Curtis and Cirriak, 2003).

Ifølge helt nye analyser fra Verdensbanken vil en liberalisering af handlen med landbrugsvarer tegne sig for omkring 2/3 af de samlede globale gevinster ved en fuld liberalisering (se tabel 3.3). Derudover viser analyserne, at omkring 2/3 af de gevinster udviklingslandene vil kunne opnå under fuld liberalisering af den globale varehandel stammer fra landbrugsliberalisering (se tabel 3.4). Da samtidig ca. 75 pct. af de fattigste mennesker på jorden bor og lever i landdistrikter og er direkte eller indirekte afhængige af landbruget (Pinstrup-Andersen, 2002), ses det tydeligt, hvorfor landbrugsområdet er det helt centrale i Doha-udviklingsrunden. Selv små absolutte indkomstforbedringer for disse de fattigste mennesker kan betyde en væsentlig procentuel indkomstforbedring. Udviklingslandene vil samlet set opnå ca. en tredjedel af de genererede velfærdsforbedringer ved en fuld liberalisering af varehandlen (se tabel 3.6), hvilket ikke er ubetydeligt i forhold til udviklingslandenes nuværende andel på ca. en femtedel af globalt BNI.

Tabel 3.3. Fordeling af effekter på global velfærd under fuld liberalisering

Velfærdsgevinster hidrørende fra fuld liberalisering af: (i procent)	Fra fuld liberalisering			
	Landbrug og fødevarer	Tekstiler og beklædning	Andre varer	Alle varer
Rigere industrialiserede landes politikker	46	6	3	55
Udviklingslandes politikker	16	8	21	45
Alle landes politikkers påvirkning af global velfærd	62	14	24	100

Kilde: Anderson og Martin (2005a).

Doha-runden indeholder imidlertid ingen forhåbning om fuld liberalisering af varehandlen. Runden vil selv i et relativt optimistisk scenarium[27] formodentligt kun bidra-

[27] Det endelige resultat og estimering af den absolutte globale indkomstforbedring kan naturligvis først ske ved Doha-rundens afslutning. På baggrund af rammeaftalen fra juli 2004 er en række sce-

ge til en gevinst på ca. 1/3 (ca. 96 mia. dollars) af den potentielle effekt ved en fuld liberalisering. Under dette mere realistiske scenarium er et vigtigt resultat at liberaliseringen af handlen med ikke-landbrugsvarer (inkl. tekstiler) vil kunne medføre lige så store gevinster for udviklingslandene, som de gevinster der kan opnås ved landbrugsliberaliseringerne (Anderson og Martin, 2005a p. 16). Dette scenarium illustrerer således, at liberalisering af handlen med ikke-landbrugsvarer er særdeles vigtig for såvel rigere som fattigere lande.

En liberalisering af handlen med landbrugsvarer vil føre til øget samhandel og øget indkomst. Men effekten af liberaliseringerne mellem regioner er vigtig at fremdrage for at bidrage til et mere nuanceret billede af diskussionerne under de nuværende landbrugsforhandlinger. Fuld liberalisering af de industrialiserede landes politikker vil på globalt plan bidrage med 75 pct. (46/62, se kolonne 1 i tabel 3.3) af de samlede velfærdsgevinster på landbrugsområdet, der som ovenfor angivet vil bidrage med ca. 2/3 af de samlede gevinster ved fuld liberalisering. De resterende 25 pct. af gevinsterne på globalt plan ved fuld handelsliberalisering indenfor landbrug vil komme fra reformering af udviklingslandenes egne politikker. Hvor dette resultat måske ikke er overraskende, er det værd at bemærke – under ihukommelse at 2/3 af ulandenes gevinster ved fuld liberalisering vil komme fra landbrugssektoren – at mere end halvdelen af gevinsterne fra landbrug for udviklingslandene vil blive genereret af reformering af udviklingslandenes egne politikker, se tabel 3.4 (Anderson og Martin, 2005a). Lidt forsimplet sagt vil de rigere industrialiserede landes liberalisering af handlen med landbrugsvarer primært gavne dem selv, mens udviklingslandene proportionalt må bære en større del af liberaliseringsbyrden for at indfri gevinsterne fra fuld liberalisering.

---

narier under forskellige antagelser blevet modelleret af Verdensbanken. Den potentielle velfærdsgevinst fra disse scenarier spænder fra ca. 18 til 120 mia. dollars.

Tabel 3.4. Fordeling af effekter på udviklingslandes velfærd under fuld liberalisering

	Fra fuld liberalisering af			
Velfærdsgevinster hidrørende fra fuld liberalisering af: (i procent)	Landbrug og fødevarer	Tekstiler og beklædning	Andre varer	Alle varer
Rigere industrialiserede landes politikker	29	17	4	50
Udviklingslandes politikker	33	10	7	50
Alle landes politikkers påvirkning af velfærden i udviklingslande	62	27	11	100

Kilde: Anderson og Martin (2005a)

Velfærdsgevinsterne fra fuldstændig liberalisering af de rigere industrialiserede landes landbrugspolitikker forstået som fjernelse af al støtte og told vil ifølge Verdensbankens seneste forskning blive fordelt i en ratio 75/25 mellem rige og fattige lande. Tabel 3.5 viser denne ratio tillige med procentuelt bidrag til velfærdsgevinsterne fra landbrugsforhandlingernes tre hovedområder og fordeling af velfærdsgevinsterne fra de enkelte hovedområder til henholdsvist rige lande og udviklingslande.

Tabel 3.5. Fordeling af globale velfærdsgevinster ved fuldstændig fjernelse af al støtte og told, 2001. (i procent)

Landbrugs-liberaliseringskomponent:	Modtager region		
Høj-indkomst landes liberalisering af:	Høj-indkomst lande	Udviklingslande	Verden
Markedsgang (grænsebeskyttelse)	66	27	93
Eksportstøtte	5	-3	2
Indenlandsk støtte	4	1	5
Alle komponenter	75	25	100

Kilde: Anderson og Martin (2005a)

Modelleringen i tabel 3.5 tager udgangspunkt i fuld liberalisering i de rigere industrialiserede lande, idet det er et enkelt scenarium at arbejde med, men som anført ovenfor vil Doha-runden langt fra afstedkomme fuld liberalisering. Størrelsesforholdene i tabellen er imidlertid værd at notere sig uanset dybden af liberalisering, herunder særligt betydningen af markedsadgang i forhold til indenlandsk støtte og eksportstøtte.

Landbrugsforhandlingernes hovedområder

Uruguay-rundens landbrugsaftale definerer hovedområderne i de nuværende landbrugsforhandlinger: Markedsadgang, eksportstøtte og indenlandsk støtte. Dette udgangspunkt er senest fuldt op af en formel rammeaftale fra juli 2004 (WTO, 2004), der skitserer grundlaget hvorpå nuværende forhandlinger. Rammeaftalen gav klare retningslinier på nogle områder:

- udfasning af al eksportstøtte (tidspunkt fastsættes i de kommende forhandlinger),
- andre former for "eksport støtte", som eksport kreditter, forsikringsprogrammer og fødevarehjælp disciplineres og udfases delvist,
- substantiel reduktion af det samlede indenlandske handelsforvridende støtteniveau efter en trinvis formel, hvorved lande der har det højeste støtteniveau vil foretage de største reduktioner,
- der sættes loft på 5 pct. af produktionsværdien i en historisk referenceperiode over støttemuligheder i blå boks (for beskrivelse af blå boks se boks 3.1),
- reduktion i de minimis støtte (for beskrivelse af de minimis se boks 3.1)
- speciel og differentieret behandling for udviklingslandene, herunder fritagelse for de mindst udviklede lande for at foretage reduktioner under landbrugskapitlet i Doha-runden

På andre punkter er rammeaftalen mindre klar:

- forhandling om kriterierne for blå boks[28],
- forhandlinger om markedsadgang (told) skal ske efter princippet om en trinvis formel (metodisk analogt til reduktionerne på indenlandsk handelsforvridende støtte) og aftalen taler om substantiel toldreduktion, men ellers er ambitionsniveauet for nedsættelse af toldbeskyttelse fuldstændig udeladt,
- et uniformt loft over samtlige toldtariffer skal overvejes,
- fleksibilitet for landes egen udpegning af sensitive produkter der undtages fra den generelle aftale om toldreduktioner, men hvor toldkvoteudvidelse skal indarbejdes,
- udviklingslande kan udpege et antal specielle produkter, som vil kunne komme under fleksible ordninger.

[28] Foranlediget af særligt USA idet elementer i den amerikanske landbrugslov fra 2002 ikke lever op til kriterierne for blå boks om, at støtten skal være produktionsbegrænsende.

Rammeaftalen er på et par principielle punkter nyskabende. For det første ser der ud til at være en accept af "leveling the playing field" – et harmoniseret udgangspunkt - der skabes ved, at landenes reduktionskrav til deres handelsforvridende landbrugsstøtte differentieres (Zobbe, 2004, p. 25), hvilket betyder, at de, der støtter mest, reducerer mest og dermed, at de samlede støtteniveauer på længere sigt vil nærme sig hinanden[29]. Desuden indtages flere støtteformer under disciplinering (blå boks, de minimis støtte), hvilket på kort sigt muligvis kan give anledning til en forøgelse af det absolutte støtteniveau[30] (Pukman, et al, 2005), men som på længere sigt vil betyde mulighed for en stærkere disciplinering af den handelsforvridende landbrugsstøtte.

De mest uklare formuleringer i rammeaftalen er omkring markedsadgang. Der er eksempelvis ingen detaljer om væsentlige områder som referenceperioder, beregningen af "ad volerem equivalent" (AVE) og guidelines omkring udnævnelsen af et "passende" antal af sensitive produkter. Dette understreger, at netop markedsadgang er en af de mest centrale knaster i de nuværende forhandlinger. De specifikke forhandlingstilbud og -positioner fra forskellige forhandlingsgrupper skal ikke gengives her, men nedenfor sammenfattes i kort form de principielle problemstillinger under hvert hovedområde i landbrugsforhandlingerne.

Eksportstøtte: Dette område er i usædvanlig grad udstillet som et unilateralt problem for EU, idet EU absolut bruger langt flest midler på eksportstøtte. Empiriske analyser viser, at EU's eksportstøtte i særlig grad skader de store eksportorienterede lande i Cairns gruppen og ikke overraskende har netop disse lande været særdeles aktive omkring fjernelse af netop dette handelsforvridende instrument. Hvad der er mindre kendt er imidlertid, at analyserne også viser, at særligt mellemindkomstlande bruger eksportstøtte til skade for de mindst udviklede lande. Relativt er de handelsforvridende effekter større for de mindst udviklede lande ved mellemindkomstlandenes brug af eksportstøtte end ved de industrialiserede landes brug af instrumentet (Hoekman og Messerlin, 2005, pp. 205-206).

Som "modydelse" for at reducere brugen af eksportstøtte har EU krævet, at andre forvridende instrumenter på dette område, som f.eks. eksportkreditter, statslige handels-

[29] På nuværende tidspunkt har EU langt det største samlede støtteniveau. Modsat har amerikanerne langt det største støtteniveau pr. landmand, men det er i denne sammenhæng mindre relevant, da fokus er på samlede niveauer.
[30] Lande der ikke bruger blå boks og de minimis får teoretisk et højere loft for samlet handelsforvridende støtte, som derefter skal nedsættes. Implikationerne af denne formulering i rammeaftalen er uklar.

selskaber samt fødevarehjælp til brug for afsætning af overskudsproduktion, disciplineres. Effekterne af indirekte erhvervsstøtte fra sådanne arrangementer synes umiddelbart af mindre vigtighed, men der mangler studier til mere præcist at klarlægge omfanget og effekten af sådanne støtteformer og -niveauer (Hoekman og Messerlin, 2005).

Forhandlingerne på eksportstøtteområdet kompliceres af at en fjernelse af støtten som udgangspunkt får verdensmarkedsprisen til at stige. Dette vil få negative følger for importafhængige lande. Da det imidlertid er så uheldigt, at det ofte er de fattigste lande, der er importører af fødevarer, der eksporteres med støtte, og som dermed vil lide tab, giver dette i Doha-rundens udviklingsperspektiv anledning til overvejelser om iværksættelse af velfærdsdistribuerende foranstaltninger. Skismaet mellem velfærdsmaksimering, distribution af velfærd og udvikling er igen centralt.

Indenlandsk støtte: Princippet om det harmoniserede udgangspunkt (leveling the playing field) er under forhandlingerne bredt accepteret. EU har accepteret, at USA´s reduktionsforpligtelse vil blive mindre end den reduktion EU vil blive forpligtet til i en fremtidig aftale (EU-kommissionen, 2005). Rammeaftalen fra juli 2004 angiver desuden, at der vil blive sat produktspecifikke lofter over støtten, således at der ikke sker en omfordeling af det enkelte lands tilladte støtte. Slagsmålet op til Hong Kong mødet koncentreres i særdeleshed om størrelsesordenen på nedsættelsen af AMS-niveuaet. Det centrale er udover placering af lande i specifikke reduktionsgrupper og de specifikke reduktionskrav det særdeles vigtige spørgsmål om, hvad der skal reduceres i forhold til. Skal der reduceres videre på loftet fra Uruguay-runden eller skal der defineres nye basisperioder?

I forhold til blå boks, som i Doha runden bringes under disciplinering, diskuteres et loft på mellem 2,5 pct. til 5 pct. af den samlede produktionsværdi. Det interessante i forhold til denne rubricering af mindre handelsforvridende støtte er imidlertid den iværksatte diskussion om definitionen på boksen. EU har tidligere været dybt afhængig af den blå boks på grund af hektar- og dyrepræmierne. Med reformerne af den fælles landbrugspolitik fra 2003 er store dele af denne støtte nu overflyttet til den grønne boks. EU står dog tilbage med Frankrigs hektarstøtte, der ikke afkobles fuldt ud i denne omgang, samt en del dyrepræmier der skal placeres i den blå boks. USA har med den seneste landbrugslov fra 2002 imidlertid brug for en omdefinering af blå

boks, for at den kan indeholde dele af den amerikanske støtte[31] (Aggerwal, 2005). Umiddelbart ser det ud til at både EU og USA har brug for denne boks.

En analyse af Jensen og Zobbe (2005) viser, at en WTO landbrugsaftale skal indeholde væsentlige procentvise nedsættelser af det fra Uruguay-runden bundne støtteniveau (AMS) i størrelsesordenen 60-70 procent for at der kan blive tale om reelle reduktioner af det aktuelle handelsforvridende støtteniveau for EU og USA (Jensen og Zobbe, 2005; Zobbe og Jensen, 2005)[32]. Disciplinering af blå boks er ligeledes nødvendig for at undgå at reelle handelsforvridende støtteformer blot flyttes over i en anden boks.

De minimis: Denne rubricering af støtte, der reelt er handelsforvridende, men som kun udgør en marginal del af produktionsværdien (mindre end 5 pct. af værdien af et specifikt produkt samt ikke-produktspecifik støtte op til 5 pct. af den samlede landbrugsmæssige produktionsværdi), blev undtaget reduktion i Uruguay-runden. Denne del af den indenlandske handelsforvridende støtte er nu inddraget i Doha-rundens disciplineringstiltag. Dette sker dog med respekt for udviklingslandenes brug af denne kategori af støtte til subsistens- og ressourcesvage landbrug (WTO, 2004). Blandt de industrialiserede lande er det primært USA, der har gjort brug af denne regel. EU har foreslået en reduktion på helt op til 80 pct. af den nuværende de minimis støtte i de industrialiserede lande. Dette må ses som et forsøg på at få USA i defensiven i forhandlingerne.

Markedsadgang: I Uruguay-runden var det største fremskridt i markedsadgangsdiskussionen at omlægge alle kvantitative restriktioner til bundne toldsatser, hvorfra nedsættelser skulle ske (Lind, 2004). Resultatet af denne tarifficering[33] betød imidlertid, at selv efter nedsættelsen af toldsatser i henhold til Uruguay-rundens landbrugsaftale har det i realiteten på produkter af strategisk betydning for det pågældende land været umuligt for konkurrencedygtige lande at eksportere til det pågældende land. Og akkurat som på indenlandsk støtte kan der konstateres en ikke uvæsentlig diskrepans mellem de i WTO bundne toldsatser og de faktisk anvendte satser (Anderson og Mar-

[31] Der henvises i øvrigt til Landbrugets Økonomi, 2002 kapitel 2 for en nærmere præsentation af instrumenterne i den seneste amerikanske landbrugslov.
[32] Nedsættelsessatserne skal ses i relation til de bundne samlede maksimum AMS støtteniveauer efter implementering af Uruguay-runden. I realiteten udnytter landene kun delvist det tilladte AMS støtteniveau. Derfor kræver det relativt store procentvise nedsættelser fra det bundne AMS niveau for at få reelle minimerende effekter.
[33] Landene skulle selv omregne daværende markedshæmmende foranstaltninger til told og indmelde disse til WTO. Der opstod i denne omregning en tendens til at overdrive den tidligere beskyttelse, for dermed at have muligheden for at lukke markederne definitivt af, skulle der bliver behov derfor.

tin, 2005b). For også at sikre markedsadgang på produkter med strategisk betydning blev der i Uruguay-runden indført såkaldte toldkvoter, der med lavere told indenfor kvoten skulle sikre markedsadgang også på disse produkter. Systemet har været voldsomt kritiseret for at være svært gennemskueligt, herunder at fattige udviklingslande ikke har ressourcer til at gennemskue mulighederne og dermed udnytte markedsåbningerne (Lind, 2004).

Toldregimer verden over er forskellige i opbygning. En passende formel, der sikrer reel markedsadgang og samtidig bibeholder en balance under princippet "størst beskyttelse størst nedsættelse" (leveling the playing field) har været en langvarig diskussion under Doha-runden. De industrialiserede lande har sædvanligvis en heterogen toldstruktur med mange meget lave toldsatser og en mindre gruppe med meget høje toldsatser. Dette giver et relativt mindre gennemsnitligt toldniveau end udviklingslande, der typisk har en meget homogen og flad struktur over alle toldlinier men med et generelt højere niveau. Ikke desto mindre var det første konkrete forslag fra EU og USA af en sådan beskaffenhed, at udviklingslandene proportionalt skulle have reduceret deres gennemsnitlige toldsatser mere end USA og EU, og forslaget kan dermed mere ses som et forsøg på at åbne nye markeder frem for at tilbyde markedsadgang på egne (Aggerwal, 2005).

For at få en reel nedsættelse af nuværende anvendte toldsatser kræves store reduktioner helt op til 70-75 procent af de bundne satser (Jean, Laborde og Martin, 2005). Sker der ikke en væsentlig reduktion i de bunde toldsatser er der således en reel fare for, at effekten af en "liberalisering" rent faktisk kan ende med at blive endog meget begrænset og i værste fald nul. Et loft over toldsatser kan her blive et særdeles vigtigt element. En særskilt problemstilling her er også den såkaldte toldeskalering, hvorved særligt rigere industrialiserede lande pålægger højere told på forarbejdede varer end på råvarer. Rammeaftalen fra juli 2004 fastslår at toldeskalering skal behandles, men ikke efter hvilken formel og med hvilket ambitionsniveau.

Et problematisk forhold i rammeaftalen omkring markedsadgang er imidlertid aftalens ordlyd om fleksibilitet for et antal sensitive produkter, der ikke underlægges de generelle reduktionskrav. Det skal retfærdigvis nævnes, at sensitive produkter ifølge rammeaftalen skal underlægges en eller anden form for markedsadgangsdisciplinering, eventuelt i form af toldkvoter. Niveauet for den generelle nedsættelse af toldsatser er sekundært i forhold til andelen af selvudpegede sensitive produkter. Denne andel er altafgørende for at Doha-runden giver substantiel markedsadgang og dermed reel liberalisering af landbrugsområdet. Anderson og Martin (2005b) har beregnet, at

selv om kun en beskeden andel på 2 pct. af samtlige toldlinier i de industrialiserede lande udnævnes til sensitive, og ikke underlægges loft eller væsentlig reduktion, vil det potentielt reducere velfærdsgevinsterne fra handelsliberalisering på landbrugsvarer med op til ca. 75 pct.

Muligheden for at opretholde både meget høje toldsatser på udvalgte produkter og på varer med et højere forarbejdningsniveau ligger til grund for den udbredte uenighed om hvilken "formel", der skal benyttes ved reduktioner af toldsatser. USA har oprindeligt foreslået at benytte den såkaldte "Swiss formula", som blev benyttet i Tokyorunden til at reducere toldsatser på industrielle produkter. Denne formel harmoniserer toldsatserne til en vis grad, da højere toldsatser reduceres mere end lavere. Det andet hovedstandpunkt har været at benytte Uruguay-rundens metode, hvor toldsatser på landbrugsprodukter blev reduceret med et gennemsnit på 36 pct. (fordelt over 6 år), dog med en minimumreduktion på 15 pct. for hvert produkt. Der ser nu ud til at herske rimelig enighed om at benytte en såkaldt "tier approach", hvorefter toldlinierne opdeles i et antal grupper, der hver får reduktionskrav med tilknyttet formelmetode. Med kravet om muligheden for udpegning af et antal sensitive produkter, som ikke skal underlægges de generelle reduktioner, er det uvist, om der kommer substantielle reduktioner i markedsadgangsbarriererne uanset størrelsen på de gennemsnitlige toldreduktioner, som der måtte blive enighed om. Denne diskussion hænger også sammen med forhandlingerne vedrørende special safeguard mekanismer og anti-dumping reglerne. De har alle til formål at kunne begrænse udefra kommende konkurrence på produkter som har stor national bevågenhed.

Markedsadgangsdiskussionen kompliceres også pga. udviklingslandenes store egeninteresser. Grundet budgetrestriktioner og en mere neutral[34] tilgang til direkte støtte af landbrugssegmentet er grænsebeskyttelse tit den eneste måde hvorpå udviklingslande kan beskytte egne markeder (Hoekman, Ng og Olarreaga, 2002). Derudover må indkomsten fra toldprovenu til statskassen ikke undervurderes i lande, hvor et alternativt skattegrundlag er næsten ikke-eksisterende. En særskilt problemstilling er her, at et stort segment af udviklingslande har flere præferenceaftaler – eksempelvis med EU – om markedsadgang. De befinder sig derfor i en situation, hvor en åbning af de industrialiserede landes markeder for andre udviklingslande kan påvirke deres egne handelsforhold negativt. Udviklingslandenes mulige udpegning af specielle produkter har analogt til den samme udvikling i de industrialiserede lande en mulig handelsdæm-

[34] Ofte kan der i udviklingslande faktisk observeres en direkte modsatrettet tendens i forhold til industrialiserede lande med aktive politikker til at overføre ressourcer fra landbruget/landdistrikterne til byområderne – ofte hidrørende fra sikkerhedspolitiske overvejelser.

pende og dermed potentielt velfærdsdæmpende effekt – særligt i forhold til andre udviklingslande.

Analyser viser, at en kraftig reduktion af toldsatser i udviklingslandene generelt og særligt i mellemindkomst udviklingslande – på såvel landbrugs- som ikke-landbrugsvarer – har potentiale til at løfte velfærdsgevinsterne for verden som helhed men i særdeleshed for udviklingslandene selv. Den øgede samhandel udviklingslandene imellem gør udviklingslandes toldreduktioner vis a vis andre udviklingslande yderst vigtige for at sikre størst mulig effekt af frihandelsbestræbelserne. Overordnet set ville substantielle toldnedsættelser i visse udviklingslande ligeledes øge Doha-rundens effekt på fattigdomsbekæmpelse (Hertel og Winters, 2005). Hoekman, Ng og Olarreaga (2002) påpeger dog, at en betingelse for at skabe et indenrigspolitisk miljø i disse udviklingslande, således at yderligere reduktioner kan forfølges, er, at de industrialiserede lande først nedsætter deres beskyttelsesniveauer.

Speciel og Differentieret Behandling: Doha erklæringen fra 2001, der igangsatte de nuværende forhandlinger, specificerede behovet for en nærmere gennemgang af den specielle og differentierede behandling (Special and Differential Treatment (SDT), som de mindst udviklede lande modtager, for at styrke denne behandling og gøre den mere effektiv og operationel. SDT har været en integreret del af GATT og er en naturlig komponent i en udviklingsrunde, hvorved eventuelle negative virkninger på kort sigt fra generelle aftaler kan modvirkes. Traditionelle instrumenter i SDT er friholdelse fra reciprocitetsprincippet og præference-aftaler. I Doha-runden er SDT dog i langt højere grad kommet til at handle om omkostningerne ved at implementere handelsaftaler og støtte til kapacitetsopbygning. Erodering af visse udviklingslandes præferencer, som følge af udvidet markedsadgang for alle lande via mestbegunstigelsesprincippet i primært de industrialiserede lande, er et særskilt problem, der søges løst via SDT. Det er således ironisk, at SDT skal bruges som løsning til et problem, der oprindeligt er skabt af SDT (Jensen og Lind, 2005).

Friholdelse af udviklingslande for såvel reduktioner af told som indenlandske reformer er på langt sigt at gøre udviklingslandene en bjørnetjeneste. Erkendelsen i Doha-runden er derfor at støtte til implementering og indenlandsk kapacitetsopbygning er langt vigtigere end eksempelvis at undtage udviklingslande for reciprocitet. Sidstnævnte indeholder tillige risikoen for, at større og bedre stillede mellemindkomst udviklingslande kan bruge SDT til at forhindre markedsåbninger. Markedsåbninger som de fattigste udviklingslande ville kunne drage nytte af. Jensen og Lind (2005) anbefa-

ler således, at ikke-diskriminationskriteriet fraviges og SDT målrettes til specifikke lande, dvs. de mindst udviklede lande.

SDT er i sit udgangspunkt ikke velfærdsskabende, men velfærdsdistribuerende. Hermed er der med institutionaliseringen af SDT i WTO en indbygget konflikt. I en udviklingsrunde er det dog helt naturligt – og nødvendigt – at specielle aftaler for de mindst udviklede lande indgås. Som anført er risikoen dog, at der ikke sker den nødvendige indenlandske politiske udvikling i de fattigste lande og at de fattigste lande i sidste ende dermed forbliver fattige, mens de rigere udviklingslande kan bruge SDT som et protektionistisk instrument. Modsætningsforholdet mellem udviklingslande er tydeligt. På globalt plan tabes velfærdsgevinster med SDT.

Vindere og tabere?

Landbrugsforhandlingerne under Doha-mandatet er, som ovenstående gennemgang viser, en yderst vanskelig og kompleks affære. Udviklingslandenes – set under et – store fokusering på reformer af den indenlandske støtte i de rigere industrialiserede lande underbygges hverken af analyser af effekterne fra liberalisering af de rigere industrialiserede landes landbrugspolitikker eller af analyser af vigtigheden af reformering af udviklingslandenes egne politikker. Fokuseringen har imidlertid været i stand til at gribe den offentlige debat og bragt de industrialiserede lande stærkt i defensiven. Fokuseringen er rimelig set på baggrund af såvel indenlandske støtteniveauer og grænsebeskyttelse men ikke rationel i forhold til potentielle velfærdsgevinster.

Markedsadgangsdiskussionen er i overordnet perspektiv langt den vigtigste parameter for at sikre reel liberalisering af handlen med landbrugsvarer. Det er imidlertid også heri den største kompleksitet kan noteres. De rigere industrialiserede lande har meget at bidrage med, men også udviklingslandene kan her – modsat flere af de andre forhandlingsområder – substantielt bidrage til øgede velfærdsgevinster. Indenlandske forhold og præferencestillinger slører dog den velfærdsoptimerende bevægelse mod større frihandel.

Fordelingen af velfærdsgevinsterne fra såvel landbrug som ikke-landbrugsliberaliseringer er en særskilt men særdeles vigtig komponent for at få et nuanceret billede af Doha-forhandlingerne. Under fuld liberalisering vinder langt de fleste lande[35] i verden i absolutte tal (Anderson, Martin og van der Mensbrugghe, 2005a). Ta-

[35] Enkelte mindst udviklede lande står i modelberegninger, der tager udgangspunkt i liberaliseringer i rigere lande men uden liberaliseringer i de mindst udviklede lande selv, til at reelt at tabe indkomst/velfærd.

bel 3.6 anskueliggør hvorledes gevinsterne fordeler sig mellem forskellige indkomstlandegrupper.

Tabel 3.6. Fordeling af indkomstforøgelse mellem landegrupper efter Verdensbankens definition som følge af fuld liberalisering af varehandlen (såvel landbrug som ikke landbrug) i 2015 i 2001 mia. dollars

	Reel indkomstforøgelse
Høj-indkomst landene: Australien, Canada, EU, Japan, New Zealand og USA	145,8
Andre høj-indkomst lande	55,8
Mellem-indkomst lande	69,5
Lav-indkomst lande	16,2
Verden total	287,3

Kilde: Anderson, Martin og van der Mensbrugghe (2005)

Relativt set målt i absolut fattigdomsreduktion er billedet imidlertid et andet. I scenarier med såvel fuld som delvis liberalisering angiver Hertel og Winters (2005, pp. 38) – set på kort sigt – at antallet af lande hvor fattigdom reduceres vil være ca. det samme som antallet af lande, hvor fattigdommen vil stige. Det absolutte antal fattige vil falde (se nedenfor), men proportionalt mere i befolkningstunge lande som Kina, Indien, Brasilien og Indonesien og med stigninger i en lang række mindre lande. Verdensbankens estimeringer af faldet i antallet af mennesker, der lever for mindre end en dollar om dagen i udviklingslandene er ca. 5 pct. (ca. 32 mio.) i 2015 set i forhold til antallet i dag (ca. 622 mio.) (Anderson, Martin og van der Mensbrugghe 2005b). Den absolutte nedgang i fattigdom under Doha-rundens sandsynlige delvise liberalisering af såvel landbrug som ikke-landbrugsvarer kan estimeres til omkring ca. 6 mio. mennesker.

Fuld liberalisering må således vurderes som værende attraktiv set både i et frihandelsperspektiv (generering af øget indkomst/velfærd) og i et fattigdomsreducerende perspektiv. Fordelingen af gevinsterne udviklingslandene imellem vanskeliggør vurderingen. Sammenstødet mellem økonomisk maksimering, som WTO og frihandelsdoktrinen i sit udgangspunkt er eksponent for, og velfærdsdistribuerende overvejelser, som en udviklingsrunde som Doha eksplicit må tage stilling til, er åbenlyse. Det virker også oplagt, at analyserne bør give anledning til at udtrykke forsigtighed med gang på gang at undtage udviklingslande for liberalisering. Som Hoekman, Ng, og

Olarreaga (2002, pp. 19) konkluderer, vil eventuelle negative effekter for lande der oplever tab af handelsfordele formodentlig blive større, hvis de ikke selv liberaliserer.

For de rigere industrialiserede lande er gevinsterne åbenbare og velkendte. Forbrugere og skatteydere vil opleve en gevinst mens de dele af landbruget, der ikke har gennemgået den nødvendige strukturudvikling, formodentligt vil få det svært. For rigere industrialiserede lande burde beslutningen om liberalisering af handlen med landbrugsvarer således ikke være vanskelig. Som det indgående er beskrevet i blandt andet Zobbe (2003) er der imidlertid en lang række forhold – såvel historiske som realpolitiske – omkring landbrug, der får de rigere industrialiserede lande til at reagere langsommere end rationel økonomisk adfærd tilsiger.

3.5. Afsluttende bemærkninger

Det fanger opmærksomheden, at WTO forhandlingerne i brede dele af medierne illustreres som kampen mellem David og Goliat. Om end billedet instinktivt er sympatisk, er verden naturligvis mere kompleks. Kapitlet har søgt at nuancere billedet af samspillet mellem handel, udvikling og landbrugsforhandlingerne i WTO. Et par forhold skal her fremdrages:

Som afsnit 3.2 illustrerer, har den indre dynamik i bevægelsen fra GATT til WTO markant ændret forholdene, hvorunder der forhandles. Kompleksiteten er øget på grund af følgende årsager:

- det samlede antal medlemslande,
- andelen af udviklingslande blandt medlemslandene,
- grupperinger blandt medlemslandene,
- øget heterogenitet,
- store diskrepanser udviklingslandene imellem,
- fokusskift fra grænsebeskyttelse til en langt større fokusering på indenlandske politikker,
- asymmetrisk markedsadgangsdiskussion; mulighed for koncessioner inden for et forhandlingsområde (f.eks. landbrug) ønskes modsvaret af koncessioner inden for et andet område (f.eks. NAMA), men er vanskeligt inden for den nuværende forhandlingsstruktur (hvert område forhandler særskilt).
- ingen tydelige ledere

I afsnit 3.3 anskueliggøres at globalisering og WTO er internt afhængige og forstærkende. Analysen viser, hvorledes interaktionen mellem WTO og globaliseringen implicit har indbygget en global velfærds*distribuerende* dagsorden i WTO. Dermed placeres WTO i et dilemma: Det fordelingsmæssige imperativ er ikke i fuld overensstemmelse med WTO's eksplicitte mandat om velfærds*maksimering* via regelbaserede frihandelsaftaler.

Ydermere har medlemslandene eksplicit prioriteret udvikling som et kvalitativt mål for Doha-runden. Dermed fordres igen et sammenstød mellem velfærdsmaksimerende og velfærdsdistribuerende målsætninger. Medlemslandene tvinger indirekte sig selv til at forfølge en kortsigtet global velfærdsfunktion, som hverken på kort eller lang sigt nødvendigvis er i overensstemmelse med en optimal frihandelsaftale.

Præsentation og analyse i afsnit 3.4 af de væsentligste problemstillinger i landbrugsforhandlingerne samt fordelingen af de estimerede velfærdsgevinster viser følgende:

- liberalisering af handlen med landbrugsvarer vil stå for broderparten af liberaliseringsgevinsterne,
- øget markedsadgang er den langt største bidragsyder til velfærdsforbedringer og ensidig fokus fra udviklingslandene på de industrialiserede landes indenlandske støtte er dermed ikke fuldstændig rationel,
- substantielle reduktioner på helt op til 70-75 pct. af de højeste bundne toldtariffer i de industrialiserede lande er nødvendige for at sikre reelle markedsåbninger,
- substantielle reduktioner på op til 60-70 pct. af indenlandsk handelsforvridende bundne støtteniveauer i industrialiserede lande er nødvendige for at sikre reelle effekter af nedsættelse af støtten,
- udpegning af de industrialiserede lande af selv et mindre antal såkaldte sensitive produkter[36], hvorpå der placeres væsentligt mindre reduktionskrav, har potentiale til at underminere store dele af de potentielle absolutte velfærdsgevinster,
- gevinsterne vil afhænge af hvilke toldreduktionsmetoder inden for de enkelte bånd, der vil blive anvendt i en endelig aftale, foruden selvfølgelig niveauerne for reduktion,
- ved omfattende handelsliberalisering vil de primære vindere være de industrialiserede lande,

[36] I EU kunne det blandt andre være visse tropiske produkter, sukker, vin, visse mælkeprodukter og kødprodukter. I Japan kunne det være ris. I USA visse mælkeprodukter og bomuld (Lind, 2003).

- for at indfri betydelige velfærdsgevinster må fattigere lande reformere egne politikker – 75 pct. af udviklingslandenes velfærdsgevinster kommer fra landbrug og over halvdelen af disse gevinster fra landbrug kommer fra reformering af egne politikker,
- de mindst udviklede og særligt fødevareimporterende lande vil formodentlig opleve et tab på kort sigt – instrumenter i form af SDT og undtagelser fra generelle regler søges aftalt for at afbøde disse virkninger,
- mellemindkomstlandes accept af væsentlige nedsættelser af såvel toldniveauer som brug af eksportstøtte kan bidrage til ikke blot substantielle reduktioner i landbrugsstøtte fra de industrialiserede lande, men også til øgede muligheder for de mindre udviklede lande,
- rigere industrialiserede lande må ikke undervurdere den psykologiske effekt af en aftale på landbrugsområdet,
- en advarende hånd løftes i forhold til fortsatte undtagelser fra de generelle regler og principper i WTO for udviklingslande – det kan på lang sigt vise sig at være en bjørnetjeneste.

Ovenstående korte opsummering af de væsentligste forhold præsenteret i kapitlet viser samlet, at WTO forhandlingerne er et særdeles kompliceret spil. Forløbet i landbrugsforhandlingerne har illustreret, hvor mange – delvist modstridende – interesser der er på spil. Med de fremskridt, der trods vanskeligheder kan noteres, virker det sandsynligt, at der kan opnås enighed om en ny WTO-aftale i 2006 eller 2007, men det endnu er for tidligt at spå om ambitionsniveauet.

Referencer

Aggerwal, Rajesh (2005), Dynamics of Agricultural Negotiations in the World Trade Organisation, *Journal of World Trade* 39(4), pp. 741-761.

Anderson, K. og Martin, W. (2005a), Agriculture, Trade Reform and The Doha Agenda, *Agricultural Trade Reform and the Doha Development Agenda*, Kap. 1, The World Bank Group, Washington D.C., USA.

Anderson, K. og Martin, W. (2005b), Agricultural Market Access: The Key to Doha Success, *Trade Note* No. 23, The World Bank Group, Washington D.C., USA.

Anderson, K., Martin, W. og van der Mensbrugghe, D. (2005a), Market and Welfare Implications of Doha Reform Scenarios, *Agricultural Trade Reform and the Doha Development Agenda*, Kap. 12, The World Bank Group, Washington D.C., USA.

Anderson, K., Martin, W. og van der Mensbrugghe, D. (2005b), Global Impact of the Doha Scenario on Poverty, *Poverty and the WTO: Impacts of the Doha Development Agenda*, Kap. 17, The World Bank Group, Washington D.C., USA.

Curtis, J.M. and Cirriak, D. (2003), The Nuanced Case for the Doha Round, *Trade Policy Report 2002*, kap. 3., Department of Foreign Affairs and International Trade, Ottawa, Canada.

EU-Kommissionen (2005), The Doha Development Agenda, *Forhandlingstilbud af 28. oktober 2005*, EU-Kommissionen, Bruxelles, Belgien.

Fødevareøkonomisk Institut (2002), Aktuelle tendenser i europæisk og amerikansk landbrugspolitik, *Landbrugets Økonomi 2002* Kap. 2, Fødevareøkonomisk Institut, KVL, København.

Hertel, T.W. og Winters, L.A. (2005), Poverty Impacts of a WTO Agreement: Synthesis and Overview, *Poverty and the WTO: Impacts of the Doha Development Agenda*, Kap. 1, The World Bank, Washington D.C., USA.

Hoekman, B. og Messerlin, P. (2005), Removing the Exception of Agricultural Export Subsidies, *Agricultural Trade Reform and the Doha Development Agenda*, Kap. 7, The World Bank Group, Washington D.C., USA.

Hoekman, B., Ng, F. og Olarreaga, M. (2002), Reducing Agricultural Tariffs versus Domestic Support: What's More Important for Developing Countries? *Research Working Paper* 2918, The World Bank Group, Washington D.C., USA.

Holm, H. og Sørensen, G. (1994), International politik efter den kolde krig, *Politica*, 26. årg, pp. 149-162.

Holm, K.A., Knudsen, U.V., og Nielsen, K.V. (1999), *WTO og den nye handelspolitik*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København, Danmark.

Jean, S., Laborde, D. og Martin, W. (2005), Consequences of Alternative Formulas for Agricultural Tariff Cuts, *Agricultural Trade Reform and the Doha Development Agenda*. Kap. 4, The World Bank Group, Washington D.C., USA.

Jensen, H.G. og H. Zobbe (2005), Consequences of Reducing Limits on Aggregate Measurement of Support, *Agricultural Trade Reform and the Doha Development Agenda*, Kap. 9, The World Bank Group, Washington D.C., USA.

Jensen, M.F. og K. M. Lind (2005), Special and Differential Treatment and Differentiation between Developing Countries in the WTO, *Policy Study* commissioned by the Danish Ministry of Foreign Affairs, Danish Institute for International Studies and Food and Resource Economic Institute, Copenhagen, Denmark

Lind, K.M. (2003), Note on the Harbison Draft on Modalities in the WTO Agricultural Negotiations, *Note*, Fødevareøkonomisk Institut, KVL, København.

Lind, K.M. (2004), Det internationale handelsregime og landbrug, *Den Ny Verden*, 2004, nr. 1.

Miner, W.M. (1998), The International Policy Environment for Agricultural Trade Negotiations, *Trade Research Series Report*, Agriculture and Agri-food Canada, Ottawa, Canada.

Nielsen, C. (2003), Regional and Preferential Trade Agreements: A Literature Review and Identification of Future Steps, *Report* no. 155, Fødevareøkonomisk Institut, København, Danmark.

Patel, C. (2003), Single Undertaking: A Straitjacket or Variable Geometry?, *Working Paper* 15, South Centre, Genèva, Schweiz.

Pinstrup-Andersen, P. (2002), Food and Agricultural Policy for a Globalizing World: Preparing for the Future, *American Journal of Agricultural Economics*, number 5, pp. 1201-1214.

Pukman, P. et al (2005), Building on the July Framework Agreement: Options for Agriculture, *IPC Issue Brief*, International Food & Agricultural Trade Policy Council, Washington D.C., USA.

Regimi, A. og Gelhar, M (2005), new Directions in Global Food Markets, *Agriculture Information Bulletin* no. 794, United States Department of Agriculture, Washington D.C., USA.

Sauvé, P. (2004), Aftermath of the fifth WTO Ministerial Conference: State of Play and Implications for Developing Countries, *Working Paper*, United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, Bangkok, Thailand.

Skjalm, K. (2000), *Mørke skyer over Genève – har WTO en fremtid?*, Dansk Udenrigspolitisk Institut, København, Danmark.

Sutherland, P. et al (2004), *The Future of the WTO – Addressing Institutional Challenges in the new millennium*, World Trade Organisation, Genèva, Schweiz.

Walter-Jørgensen, A. (2002), WTO-forhandlingernes betydning for EU's landbrugsstøtte, *Økonomi og Politik*, nr. 1, 75. årgang.

WTO (2002), *Regionalism: Facts and figures*, World Trade Organisation, Genèva, Schweiz.

WTO (2004), Doha Work Programme, Decision Adopted by the General Council on 1 August 2004, *WT/L/579*, WTO, Genèva, Schweitz. (Rammeaftalen fra juli 2004)

Zobbe, H og Jensen, H.G. (2005), Domestic Support and the Doha Development Agenda: An exercise in political economy, *Working Paper* (fortcoming), Food and resource Economic Institute, København, Danmark.

Zobbe, H. (2000), Landbrugspolitikken i USA og Europa – udvikling og påvirkning i en GATT/WTO sammenhæng, *Tidsskrift for Landøkonomi*, 4/00, pp. 259-275.

Zobbe, H. (2003). Landbrugsstøttens ydre og indre logik. *MS Kontakt*, nr. 5, pp.8-10.

Zobbe, H. (2004), Præsidentvalget, de politiske partier og landbrugspolitikken, *Samfundsøkonomen*, nr. 4, pp. 20-27.

4. Aktuelle udviklingstendenser i den danske fødevaresektor

4.1. Den danske fødevaresektor

I forhold til mange andre vesteuropæiske lande spiller produktionen af fødevarer en stor rolle i dansk økonomi. Ifølge oplysninger fra den danske brancheorganisation *Fødevareindustrien* inden for Dansk Industri har knap 77.000 medarbejdere – eller næsten hver femte medarbejder i industrien - i 2004 været beskæftiget inden for fremstilling og forarbejdning af fødevarer. Næsten 25 pct. af industriens samlede omsætning kan tilregnes fødevareindustrien og salgsværdien af eksporterede fødevarer udgør knap 20 pct. af den samlede vareeksport (tabel 4.1).

Tabel 4.1. Fødevareindustriens andel af den samlede industri, 2004

	Fødevareindustrien	Andel af samlet industri
Beskæftigelse	76.918 beskæftigede	18 pct.
Omsætning	134 mia. kr.	26 pct.
Vareeksport	82 mia. kr.	18 pct.

Kilde: Fødevareindustrien

Betragter man hele fødevaresektoren, altså inklusive engros- og detailhandelen, lå omsætningen i 2004 på omkring 540 mia. kr., hvoraf eksporten udgjorde to tredjedele. Af den samlede eksport af fødevarer i 2004 gik 67 pct. til EU-15 landene, hvor alene eksporten til Tyskland stod for 20 pct. Resten fordeler sig på de nye EU medlemslande (3 pct.), øvrige Europa (7 pct.), Asien (16 pct.) og Nordamerika (3 pct.), mens de resterende 4 pct. gik til resten af verden. For at bevare positionen som en stor eksportnation, er det afgørende fortsat at finde nye afsætningsmarkeder. Som eksempel herpå kan nævnes den stigende betydning af eksporten af svinekød og andre fødevarer til de nye medlemslande inden for EU, der næsten er fordoblet siden disse landes optagelse i EU i 2004.

Også importen er af stor betydning for den danske fødevareindustri. Ifølge Danmarks Statistik er den danske import af fødevarer steget betydeligt i de sidste 10 år fra knap 27 mia. kr. i 1994 til omkring 44 mia. kr. i 2004. Den største del heraf består af råvarer som danske virksomheder forarbejder og til dels eksporterer videre.

Den fremtidige udvikling af fødevareindustrien forventes at blive påvirket af en række faktorer, bl.a. den demografiske udvikling, ændringer i forbrugsadfærd samt strukturudviklingen i detailhandlen. Som den mest afgørende faktor kan dog nævnes udfordringerne i forbindelse med den stigende globalisering, der i høj grad udfordrer den danske fødevaresektors konkurrenceevne. Den skærpede priskonkurrence betyder, at der er behov for konstant produktudvikling, specielt med hensyn til de såkaldte højværdiprodukter, dvs. produkter med en relativ høj værditilvækst. Værditilvæksten består typisk i særlige kvalitetsegenskaber (smag, dyrevelfærd, miljø mv.), øget niveau af fødevaresikkerhed eller højere grad af forarbejdning (eksempelvis convenience produkter eller funktionelle fødevarer), som muliggør en højere pris. Højværdiproduktområdet anses af mange for at have et stort potentiale de kommende år, men stiller også betydelige krav til innovation og produktudvikling. Ifølge FødevareIndustrien anslås verdensmarkedet for eksempelvis fødevarer med funktionelle egenskaber til at udgøre cirka 300-500 milliarder kr. om året.

Den stigende globalisering stiller generelt store krav til myndighedernes udformning og implementering af regler og lovbestemmelser rettet mod den danske fødevaresektor, så Danmark ikke mister konkurrenceevne og udviklingsmuligheder på det globale marked. Set i det perspektiv er det derfor vigtigt, at der udvikles internationale standarder for fødevaresikkerhed og andre kvalitetsegenskaber. Ellers er der en betydelig risiko for at nationale særbestemmelser kan virke som en hæmsko, der medfører at danske fødevarevirksomheder halter bagud på det internationale marked. Kun bred international enighed kan på længere sigt gøre fødevaresikkerhed til et erhvervspolitisk redskab, der ikke forvrider konkurrencevilkårene.

Undersøgte brancher i dette kapitel

Beskrivelsen af den danske fødevaresektor i kapitlet følger som hovedregel den internationale branchekodeklassificering DB93, som også anvendes af bl.a. Danmarks Statistik. Der fokuseres på såvel fremstilling som på engros- og detailhandel med fødevarer.

Fremstillings- og forarbejdningssektoren omfatter ni hovedbrancher: (1) Slagtning, forarbejdning og konservering af kød og kødprodukter, (2) forarbejdning og konservering af fisk og fiskeprodukter[37], (3) forarbejdning og konservering af frugt og grønsager, (4) fremstilling af vegetabilske og animalske olier samt fedtstoffer, (5) fremstil-

[37] En nærmere belysning af fiskeforarbejdningsindustrien er givet i rapporten Fiskeriets Økonomi 2005 fra Fødevareøkonomisk Institut.

ling af mejeriprodukter, (6) fremstilling af mølleriprodukter, (7) fremstilling af færdige foderblandinger, (8) fremstilling af andre næringsmidler, og endelig (9) fremstilling af drikkevarer[38].

Engroshandelen inddeles i den specialiserede engroshandel med (1) frugt og grønsager, (2) kød og kødprodukter, (3) mejeriprodukter, æg, spiseolier og fedtstoffer, (4) alkoholiske og andre drikkevarer, (5) tobaksvarer, (6) sukker, chokolade og sukkervarer, (7) kaffe, te, kakao og krydderier, og endeligt (8) andre næringsmidler, herunder fisk og fiskeprodukter. Den sidste branche inden for engroshandelen udgør den ikke-specialiserede engroshandel med nærings- og nydelsesmidler.

Detailleddet udgør det sidste virksomhedsled i hele fødevarekæden. Detailhandelen inddeles stort set i to grupper. Den ikke-specialiserede detailhandel omfatter supermarkeder, døgnkiosker, kolonialhandel, varehuse og stormagasiner. Den specialiserede detailhandel omfatter (1) frugt- og grøntforretninger, (2) slagterforretninger, (3) fisk og vildtforretninger, (4) detailhandel med brød, chokolade og konfekture, (5) vinforretninger, (6) tobaks- og vinforretninger, og endeligt (7) anden detailhandel med nærings- og nydelsesmidler fra specialforretninger.

4.2. Strukturelle udviklingstendenser i den danske fødevaresektor

Udvikling i antal virksomheder

Antallet af virksomheder i den danske fødevaresektor har i de fleste brancher været stærkt aftagende gennem perioden 1995-2000. Denne udvikling har i mange tilfælde været mere tydelig i Danmark end i andre europæiske lande, der dog også er kendetegnet ved konsoliderings- og koncentrationstendenser, som dokumenteret i fx Baker (2003).

Den aftagende tendens i antal virksomheder er generelt set også fortsat i de seneste år (frem til 2003), om end i et lavere tempo. I enkelte brancher, hovedsageligt inden for fremstilling og forarbejdning, kan der observeres en ændret tendens, idet antallet af virksomheder for første gang i mange år igen har været stigende. Tabel 4.2 og tabel 4.3 viser antallet af virksomheder i årene 1995, 2000 og 2003 for forskellige brancher inden for fremstilling og forarbejdning samt engros- og detailhandel.

[38] Fremstilling af andre næringsmidler omfatter bl.a. fremstillingen af brød og andre friske bagervarer, kiks, sukkervarer, kaffe, te, homogeniserede produkter samt diætmad.

Tabel 4.2. Antallet af virksomheder i den danske fødevaresektor: Fremstilling af næringsmidler og drikkevarer

	1995	2000	2003	Tendens
Svine- og kreaturslagterier mv.	66	50	53	-/+
Fjerkræslagterier	16	10	8	-
Fremstilling af kød- og fjerkræprodukter	158	98	101	-/+
Forarbejdning og konservering af fisk og fiskeprodukter	208	135	119	-
Forarbejdning og konservering af frugt og grønt	52	47	39	-
Forarbejdning og konservering af kartofler	6	7	5	+/-
Fremstilling af frugt- og grønsagssaft	9	8	4	-
Forarbejdning og konservering af frugt og grønsager i øvrigt	37	29	30	-/+
Fremstilling af råolier og fedtstoffer	4	9	7	+/-
Fremstilling af raffinerede olier og fedtstoffer	3	2	5	-/+
Magarinefabrikker mv.	13	7	6	-
Mejerier og mælkekondenseringsfabrikker	80	54	48	-
Fremstilling af konsumis	14	9	13	-/+
Fremstilling af mølleriprodukter	21	14	16	-/+
Fremstilling af stivelse og stivelsesprodukter	9	6	7	-/+
Fremstilling af færdige foderblandinger undtagen til kæledyr	55	47	44	-
Fremstilling af færdigt foder til kæledyr	13	12	9	-
Fremstilling af brød og andre friske bagervarer	1501	1220	1085	-
Fremstilling af kager og kiks	28	26	20	-
Sukkerfabrikker og –raffinaderier	2	2	2	
Chokolade- og sukkervarefabrikker	48	47	51	-/+
Fremstilling af pastaprodukter og lignende varer	11	5	3	-
Forarbejdning af te og kaffe	0	2	3	+
Krydderimøller, fremstilling af smagspræparater mv.	17	17	18	+
Fremstilling af homogeniserede produkter og diætmad	1	2	2	+
Fremstilling af andre næringsmidler i øvrigt	55	49	56	-/+
Fremstilling af spiritus	2	3	5	+
Fremstilling af vin	0	0	2	+
Fremstilling af frugtvin undtagen fra druer	1	1	1	
Bryggerier	18	11	14	-/+
Maltfabrikker	3	4	4	+
Mineralvandsfabrikker mv.	10	15	12	+/-

Kilde: Eurostat (2005)

Som det kan ses i tabel 4.2, er 10 ud af de 31 viste brancher inden for fremstilling og forarbejdning kendetegnet ved at antallet af virksomheder er steget igen i perioden 2001-2003 efter tilbagegang i den forudgående periode (markeret med ”-/+” i tabellens sidste kolonne). Et eksempel på denne udvikling er bryggerierne, hvor der er opstået en række nye mindre bryggerier de seneste år, og en tilsvarende udvikling er set inden for konsumis, chokolade- og sukkervarefabrikker, raffinerede olier og fedtstoffer samt “andre næringsmidler”.

Inden for engroshandelen er der fire brancher, hvor antallet af virksomheder igen er steget siden 2000 (tabel 4.3). Til denne gruppe hører engroshandel med mejeriprodukter, sukker og sukkervarer, kaffe, te og krydderier og den ikke-specialiserede engros-

handel. For en række af de store engros-brancher er den aftagende tendens dog fortsat efter 2000. Det gælder fx engroshandel med frugt og grønsager, kød og kødprodukter, alkoholiske og andre drikkevarer, og endelig engroshandel med andre næringsmidler.

Tabel 4.3. Antallet af virksomheder i den danske fødevaresektor: Engros- og detailhandel

	1995	2000	2003	Tendens
Engroshandel med frugt og grønsager	652	254	219	-
Engroshandel med kød og kødprodukter	468	283	235	-
Engroshandel med mejeriprodukter, æg, spiseolier og fedtstoffer	231	128	130	-/+
Engroshandel med alkoholiske og andre drikkevarer	873	349	326	-
Engroshandel med tobaksvarer	26	16	14	-
Engroshandel med sukker, chokolade og sukkervarer	124	65	101	-/+
Engroshandel med kaffe, te, kakao og krydderier	118	67	75	-/+
Engroshandel med andre næringsmidler, herunder fisk og fiskeprodukter	905	519	496	-
Ikke-specialiseret engroshandel med nærings- og nydelsesmidler	403	224	241	-/+
Detailhandel fra ikke-specialiserede forretninger med hovedvægten lagt på nærings- og nydelsesmidler	3974	3486	3242	-
Anden detailhandel fra ikke-specialiserede forretninger	25	24	26	-/+
Frugt- og grøntforretninger	927	595	556	-
Slagter- og viktualieforretninger	1014	814	724	-
Fisk- og vildtforretninger	349	293	248	-
Detailhandel med brød, chokolade og konfekture	689	462	376	-
Vinforretninger	180	199	231	+
Tobaks- og vinforretninger	1373	893	676	-
Anden detailhandel med nærings- og nydelsesmidler fra specialforretninger	620	343	369	-/+

Kilde: Eurostat (2005)

Med hensyn til detailhandelen kan der konstateres næsten samme udvikling som i engroshandelen. En mindre gruppe af udvalgte brancher, bestående af ikke-specialiserede detailhandler og anden detailhandel har oplevet en svag vækst siden 2000, hvad angår antallet af virksomheder. Bemærkelsesværdigt er den forholdsvis kraftige stigning i antallet af vinforretninger (på bekostning af tobaks- og vinforretninger). Alle andre detailbrancher oplever et konstant fald i antallet af virksomheder gennem hele perioden.

Den danske strukturudvikling i internationalt perspektiv

Strukturudviklingen i Danmark er noget anderledes end i andre lande, både i Norden og i andre dele af EU, for så vidt angår fremstilling og engroshandel, mens der inden for detailhandelen ikke er markante forskelle. Derfor fokuseres i det følgende udelukkende på fremstillings- og engroshandelssektoren.

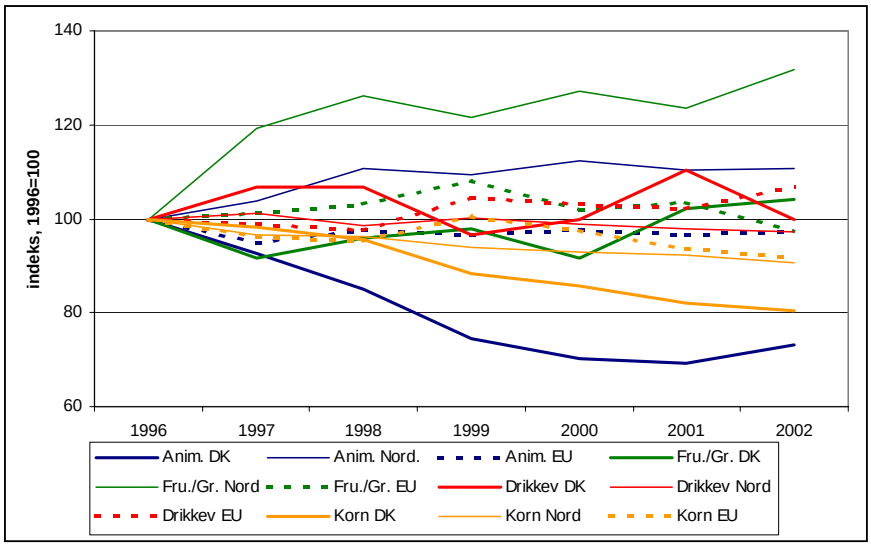
Figur 4.1 viser antallet af virksomheder i fremstillings- og forarbejdningssektoren, fordelt på fire grupper: (1) Fremstilling og forarbejdning af animalske produkter, (2) fremstilling og forarbejdning af frugt og grønt, (3) fremstilling og forarbejdning af korn og kornprodukter, og endeligt (4) fremstilling af drikkevarer.[39] For hver gruppe illustreres udviklingen i antallet af virksomheder i Danmark, andre nordiske lande (Sverige, Finland og Norge) og andre udvalgte lande i EU (Frankrig, Spanien, Italien, Nederland og Østrig) i perioden 1996-2002. Grafen for disse viser det uvægtede gennemsnit af udviklingen i de omfattede lande, hvorfor der ikke er taget hensyn til, at de nationale økonomier varierer i størrelse. De medtagne lande og den valgte periode skyldtes tilgængeligheden af datamaterialet.

Den danske udvikling i antallet af fremstillingsvirksomheder inden for animalske produkter viser en tilbagegang på 28,8 pct. i perioden 1996-2001, hvorefter antallet igen har været svagt stigende. I modsætning hertil oplevede de andre nordiske lande i samme periode en markant stigning på 10,7 pct., mens udviklingen i andre europæiske lande har været præget af et langt mere stabilt forløb og ligger i 2002 på et niveau der svarer til 97 pct. af niveauet i 1996.

Danmarks udvikling inden for frugt og grønt er kendetegnet ved, at antallet af virksomheder er svingende i perioden op til 2000, hvorefter der er sket en stigning i antal virksomheder, således at perioden som helhed udviser en stigning. I de øvrige EU-lande har antallet af virksomheder været stabilt indenfor frugt- og grøntforarbejdning, mens der også har været en klar stigning i de øvrige nordiske lande.

[39] (1) Animalske produkter omfatter følgende brancher: Svine-, kreatur- og fjerkræslagterier, fremstilling af kød og fjerkræprodukter, fisk og fiskeprodukter samt mejerier og mælkekondenseringsfabrikker. (2) Omfatter forarbejdning og konservering af frugt og grønsager. (3) Korn og kornprodukter omfatter fremstilling af mølleriprodukter, stivelse og stivelsesprodukter, færdige foderblandinger, brød og andre friske bagervarer samt pasta og lignende varer. (4) Drikkevarer omfatter fremstilling af spiritus, vin, bryggerier samt mineralvandsfabrikker.

Figur 4.1. Udvikling i antal virksomheder 1996-2002, fremstilling og forarbejdning



Kilde: Eurostat (2005)

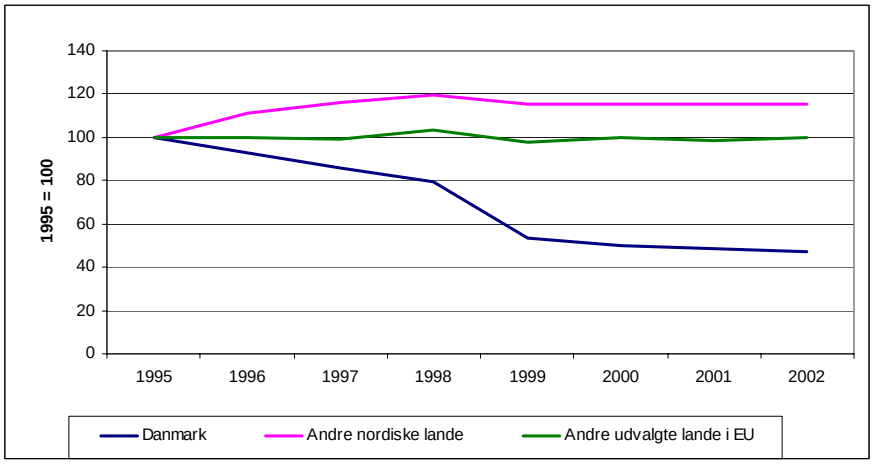
Helt anderledes ser billedet ud, hvis man undersøger udviklingen inden for kornområdet. Her har antallet af virksomheder i både Danmark og i de andre nordiske lande været jævnt faldende over den betragtede periode. I 2002 lå Danmark og de andre nordiske lande på henholdsvis 80,3 og 90,6 pct. af niveauet i 1996. En tilsvarende udvikling i de andre europæiske lande begyndte først efter 1999.

Mens antallet af virksomheder inden for fødevarefremstilling har udvist en forholdsvis stabil udvikling, så har antallet af virksomheder inden for fremstilling af drikkevarer udviklet sig på en mere fluktuerende måde. I Danmark varierer antallet mellem 10,3 pct. fremgang i 2001 og 3,6 pct. tilbagegang i 1999, som de to ekstrempunkter. Der er også en tendens til store ændringer i de øvrige europæiske lande, hvorimod antallet af virksomheder i de andre nordiske lande tilsyneladende er mere stabilt. Men heller ikke her kan der observeres nogen entydig tendens.

Sammenfattende kan det konkluderes, at udviklingen i antallet af virksomheder inden for fødevare- og drikkevarefremstilling fortsat er præget af konsolideringstendenser. Det gælder specielt for virksomheder inden for animalske produkter samt korn og kornprodukter. Denne konsolideringstendens er i Danmark tilsyneladende relativt

stærk, set i et internationalt perspektiv. Der kan dog observeres en moderat svækkelse af tendensen, specielt inden for animalske produkter samt frugt og grønt, siden 2000. Det er imidlertid for tidligt at tale om en systematisk ændring i den overordnede tendens.

Figur 4.2. Udvikling i antal virksomheder 1995-2003, engroshandel



Som det fremgår af figur 4.2, har der inden for engroshandelen været en meget markant tilbagegang i antallet af virksomheder i Danmark, sammenlignet med andre lande. I 2002 lå antallet 52,7 pct. under niveauet i 1996. I modsætning hertil kan der observeres en signifikant stigning i antallet af virksomheder i de andre nordiske lande, hvor antallet i 2002 ligger 15,4 pct. højere end det tilsvarende niveau i 1996.

Udviklingen i de andre europæiske lande er kendetegnet ved, at antallet af engrosvirksomheder kun har ændret sig minimalt og i 2002 udgør 99,8 pct. i forhold til antallet i 1996.

Dermed viser det sig, at den moderate ændring i tendensen, der kunne påvises inden for fremstillings- og forarbejdningssektoren ikke kan observeres hos danske engrosvirksomheder, hvor konsolideringstendensen fortsat er helt dominerende.

Konsolidering og koncentration

Den ovenfor beskrevne udvikling i antal virksomheder inden for fødevarebrancherne indebærer også en udvikling i graden af koncentration i disse brancher. En mere uddybende diskussion omkring koncentrationsindeksene i den danske fødevareindustri findes i Hansen (2005). Den følgende fremstilling af udvalgte koncentrationsindeks (se Boks 4.1) inden for fremstilling og forarbejdning samt engros- og detailhandelen er således tæt relateret til den tidligere beskrivelse af antallet af virksomheder.

Boks 4.1. Metoder til måling af branchekoncentration

Der findes forskellige metoder til at beregne koncentrationen i en given branche eller industri. Nærværende kapitel illustrerer koncentrationen ved hjælp af det såkaldte CR3 indeks. CR3 indekset angiver, hvor store de 3 største virksomheder i en given branche eller industri er, målt efter virksomhedernes omsætning i forhold til branchens samlede omsætning. CR3 (og tilsvarende indeks som fx CR10) har deres analytiske fortolkningsbegrænsninger, eftersom aggregeringen af de x største virksomheders markedsandele til ét tal ikke tillader et mere specifikt billede af selve fordelingen af de enkelte virksomhedernes koncentration.[40] Til trods herfor vurderes CRx indeksene at være formålstjenlige i nærværende sammenhæng. Andre og mere avancerede koncentrationsindeks omfatter bl.a. Herfindahl-Hirschman indekset, Entropy indekset eller Gini-koefficienten.[41]

Koncentrationsudviklingen ifølge CR3 indekset inden for fremstilling- og forarbejdningssektoren viser et næsten todelt billede på tværs af brancherne. For de fleste af brancherne har der været en stærk stigning af CR3 koncentrationen i perioden 1995-2004, som det kan ses i figur 4.3. Den relativt største stigning kan observeres hos svineslagterier og foderblandingsproducenter med henholdsvis 16 og 15 procentpoints stigning. En relativt mindre stigning af CR3 koncentrationen oplevede til gengæld mejerierne (11 procentpoint), fremstilling og forarbejdning af frugt og grønt (6 procentpoint), forarbejdning af kartofler og stivelsesprodukter (10 procentpoint), bryggerierne (10 procentpoint), og endeligt fremstilling af frugt- og grønsagssaft med 2 procentpoint (som ikke er vist i figur 4.3).

Nogle brancher (mølleriprodukter, fremstilling af spiritus og malt, brødfabrikker og kreaturslagterier) har oplevet en tilbagegang i koncentrationen, set over hele perioden 1995-2004. Som det kan ses i figur 4.4, er tilbagegangen foregået i varierende omfang. I gennemsnit faldt koncentrationen for disse brancher med omkring 10 procentpoint i forhold til 1995. Størst koncentrationsfald oplevede møllerivirksomheder (11 procentpoint) og kreaturslagterier (12 procentpoint). Et mindre fald i CR3 koncentra-

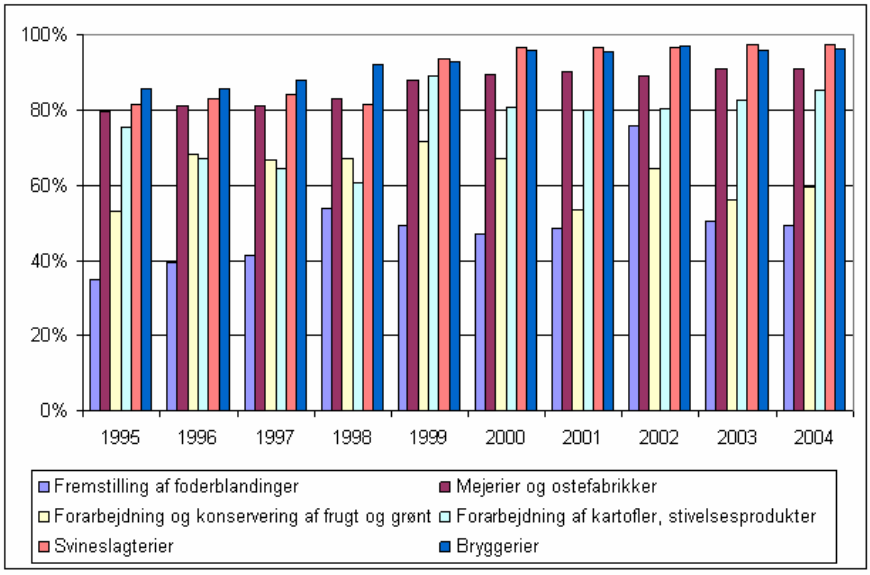
[40] Eksempelvis kan et CR3 indeks på 0,6 enten omfatte en industri med tre lige store virksomheder, der hver har en markedsandel på 0,2, eller en industri med kun en stor virksomhed og to mindre virksomheder med markedsandele på fx henholdsvis 0,4, 0,1 og 0,1.

[41] Se fx Hansen (2005), side 21 ff.

tionen oplevedes til gengæld i spiritus- og maltfremstilling (9 procentpoint), brødfabrikker (8 procentpoint) samt i øvrigt også sukker og chokoladefabrikker (3 procentpoint).

Sammenfattende kan det konstateres, at øget koncentration er den dominerende udvikling inden for fremstillings- og forarbejdningssektoren, selvom enkelte brancher har oplevet en tilbagegang i koncentrationen. For så vidt angår de absolutte indeks, er det specielt tre store brancher som skiller sig ud med meget høje koncentrationstendenser, nemlig bryggerierne, mejerierne samt svineslagterierne. Markedsandelene for de tre største virksomheder på disse markeder udgør henholdsvis 96, 91 og 97 pct.[42].

Figur 4.3. Koncentrationsindeks (CR3) for fødevarefremstilling



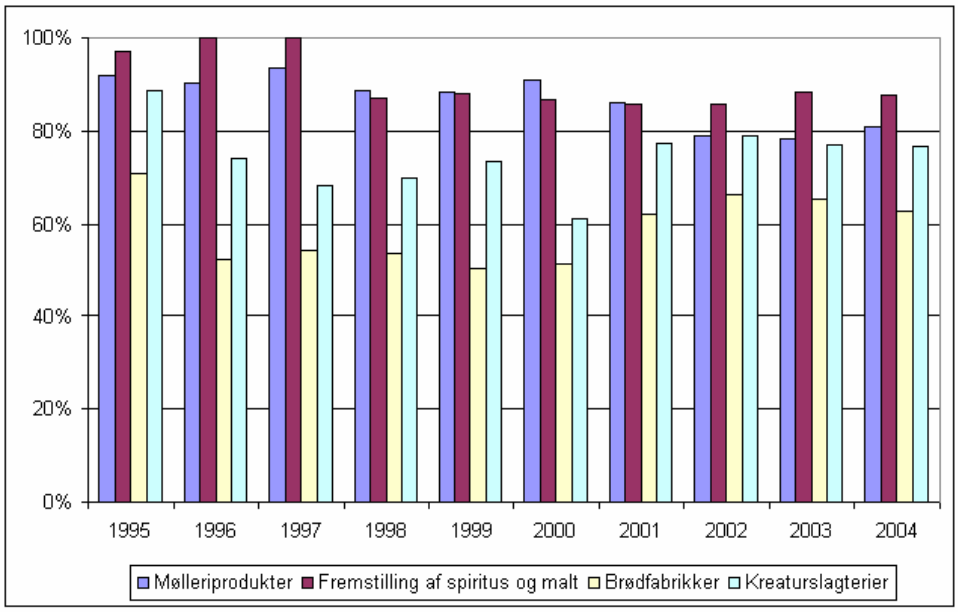
Kilde: Egne beregninger på baggrund af tal fra Danmarks Statistik

Den største koncentration inden for engrosområdet findes for engroshandel med frugt- og grønsagssaft. C3 koncentrationen steg her fra 68 pct. i 1998 til 81,5 pct. i 2001 for

[42] På byggeriområdet har Carlsberg en dominerende markedsandel, på mejeriområdet er Arla dominerende og når det gælder slagtning af svin er Danish Crown den dominerende aktør på det danske marked.

at gå tilbage til 68 pct. i 2002[43]. Selvom koncentrationsindekset inden for mange af engroshandelens brancher har været nogenlunde stabilt i den betragtede periode, er der imidlertid ikke en entydig tendens (se figur 4.5). Eksempelvis udviser engroshandelen med øl og mineralvand en markant stigning i C3 koncentrationen, som er steget fra 9,4 pct. i 1998 til 39,7 pct. i 2002.

Figur 4.4. Koncentrationsindeks (CR3) for fødevarefremstilling



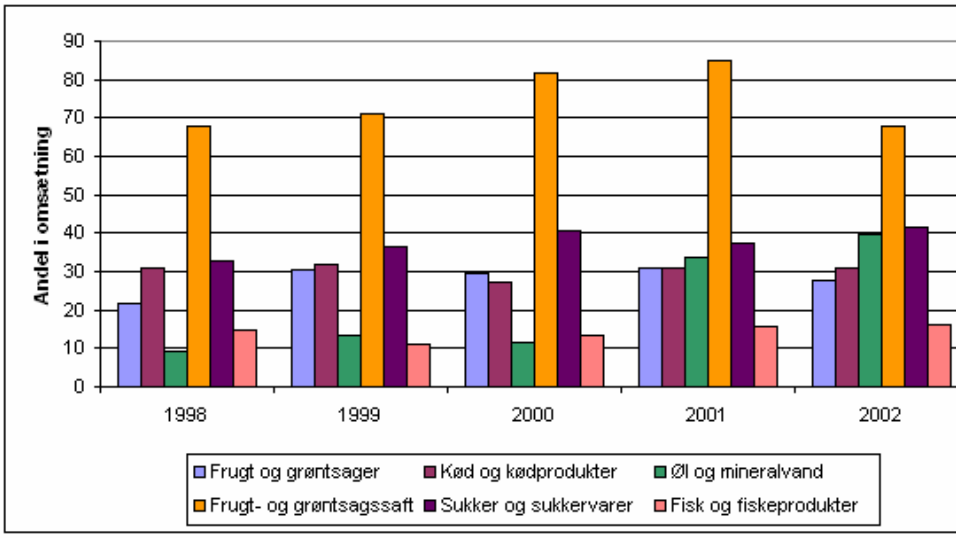
Kilde: Egne beregninger på baggrund af data fra Danmarks Statistik

Som det fremgår af figur 4.6 er det varehuse og supermarkeder inden for detailhandelen, der udviser den største koncentrationsgrad med en C3 koncentration i 2002 på henholdsvis 59 pct. og 91,4 pct. Generelt kan det observeres, at koncentrationen er

[43] Denne tilbagegang i perioden 2000-2002 blev næsten fuldstændigt opfanget af C10 koncentrationen i samme tidsrum, der stort set forblev uforandret. Det betyder, at de 3 største virksomheder har oplevet en relativ tilbagegang i deres totale markedsandel, hvorimod de 4 til 10 største virksomheder har oplevet en tilsvarende stigning i deres samlede markedsandel i det betragtede tidsrum. Selvom koncentrationsindekset inden for mange af engroshandelens brancher har været nogenlunde stabilt i den betragtede periode, er der imidlertid ikke en entydig tendens (se figur 4.5). Eksempelvis udviser engroshandelen med øl og mineralvand en markant stigning i C3 koncentrationen, som er steget fra 9,4 pct. i 1998 til 39,7 pct. i 2002.

faldende over perioden som helhed, men det laveste niveau for koncentrationen er observeret i 2000. Derefter har koncentrationen igen været tiltagende uden dog at nå niveauet i 1998. Koncentrationen for frugt- og grøntforretninger viser en konstant stigning i perioden, bortset fra en mindre nedgang i 1999.

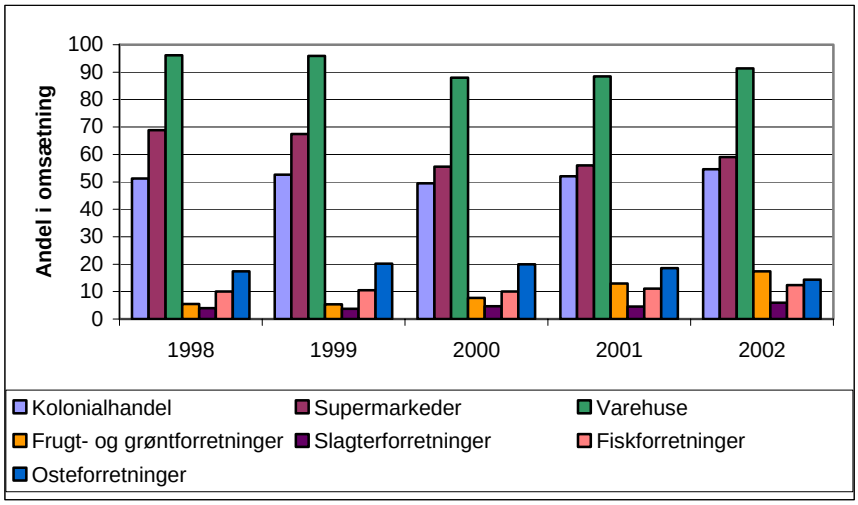
Figur 4.5. Koncentrationsindeks (CR3) inden for engroshandel 1998-2002



Kilde: Egne beregninger på baggrund af data fra Danmarks Statistik

Mens koncentrationen inden for detailhandel med kolonialvarer, slagterforretninger og fiskeforretninger er svagt tiltagende i perioden 1998-2002, er den til gengæld svagt aftagende for osteforretningernes vedkommende. Som det fremgår, er udviklingen således meget forskellig fra branche til branche.

Figur 4.6. Koncentrationsindeks (CR3) inden for detailhandel 1998-2002



Kilde: Egne beregninger på baggrund af data fra Danmarks Statistik

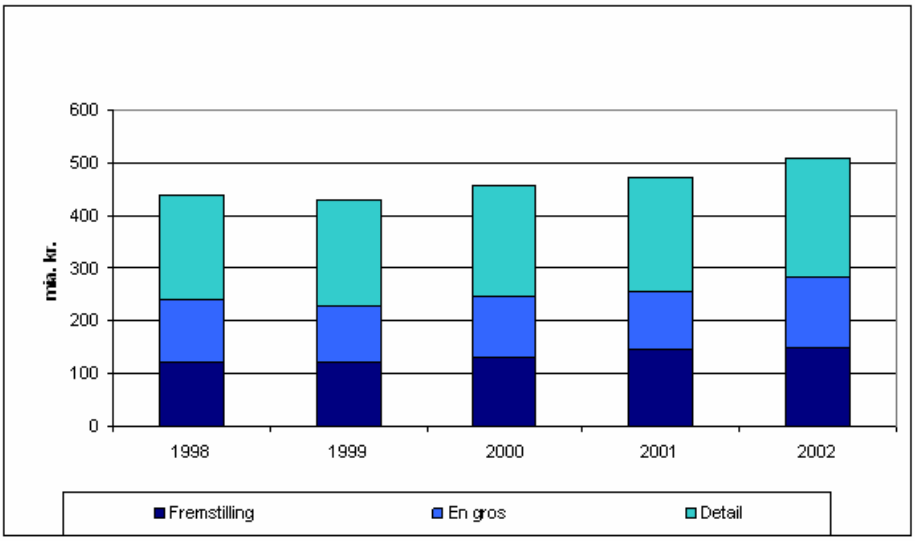
4.3. Produktion og værditilvækst i den danske fødevaresektor

Produktion og omsætning 1995-2003

Fødevaresektorens samlede omsætning er i perioden 1995-2003 vokset jævnt og uden markante udsving. Den aggregerede omsætning er således steget fra knap 321 mia. kr. i 1995 til estimerede 410 mia. kr. i 2003 – en samlet stigning på 28 pct. eller 3,1 pct. årligt. Fremgangen i den aggregerede omsætning skyldes primært en stigende omsætning inden for engroshandelen, hvor stigningen har været på hele 53 pct. fra 88 mia. kr. i 1995 til 135 mia. kr. i 2003.[44] Som det indikeres i figur 4.7, har omsætningsstigningen i detailhandelen været mindre udpræget, hvor stigningen udgør 20 pct. fra 105 mia. kr. i 1995 til 126 mia. kr. i 2003. Omsætningen inden for fremstilling og forarbejdning har til gengæld været faldende i en del af den betragtede periode med en tilbagegang på knap 6 pct. i 1999 i forhold til 1995. Denne tilbagegang er dog blevet vendt i årene efter 1999. Set over hele perioden er omsætningen inden for fremstilling og forarbejdning således steget med omkring 17 pct. fra 128 mia. kr. i 1995 til estimerede 149 mia. kr. i 2003. Denne stigning har imidlertid udelukkende fundet sted i årene fra 2000 og fremefter.

[44] Der findes ingen aggregerede data for engroshandelen i årene 1996 og 1997.

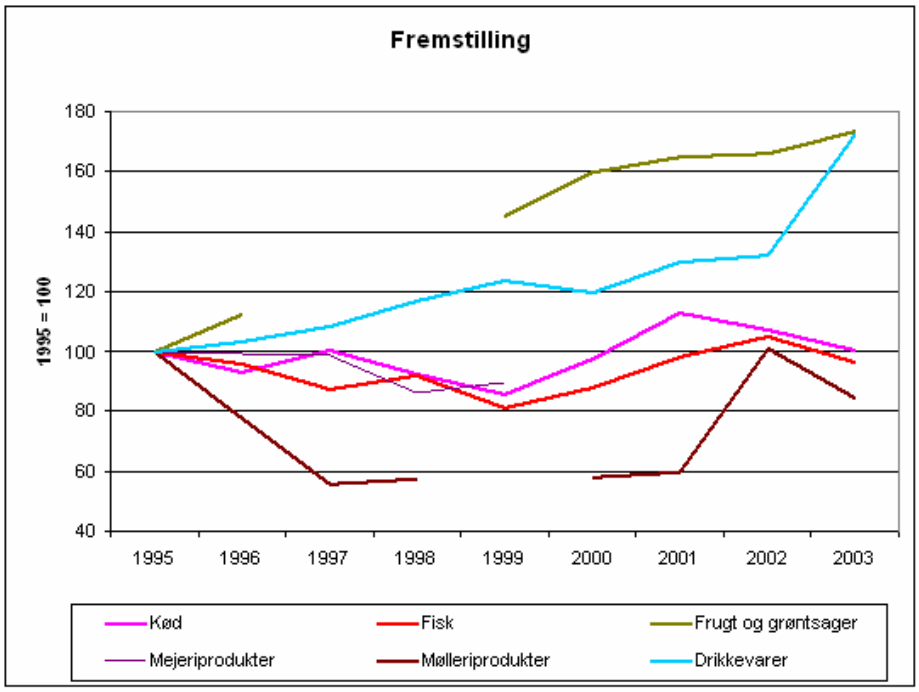
Figur 4.7. Udvikling i omsætningen i den danske fødevaresektor 1998-2003

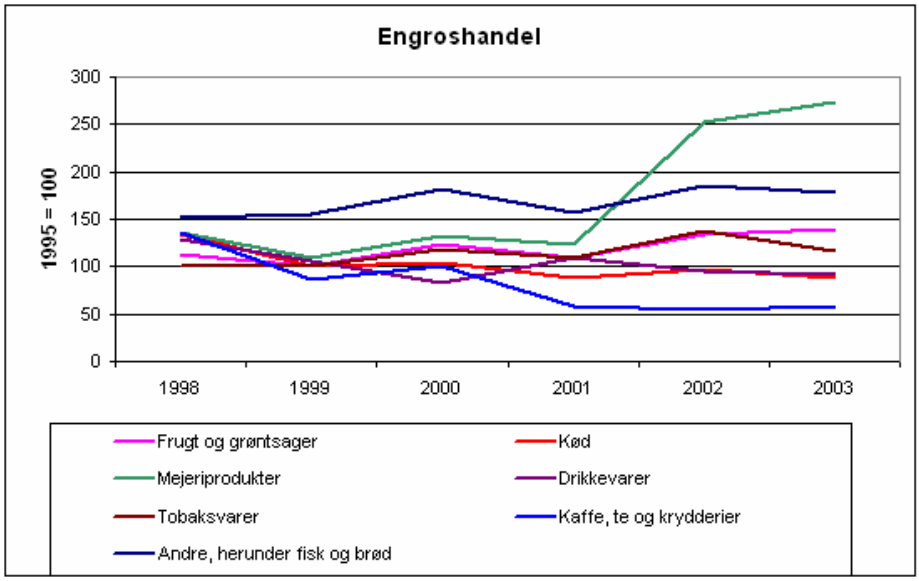


Anm. Der foreligger ikke tilsvarende tal for fremstilling i 2003. Omsætningen i engrosleddet var i 2003 på 135 mia. kr. og i detailleddet 228 mia. kr.
Kilde: Egne beregninger baseret på Eurostat

En nærmere undersøgelse af omsætningsudviklingen (figur 4.8) viser, at nogle få brancher står for hele omsætningsfremgangen, mens omsætningen i de fleste andre brancher enten har ligget på deres 1995 niveau eller har været faldende i årene frem til 2003. Inden for fremstilling og forarbejdning er det især drikkevarer samt frugt og grønsager, der dominerer stigningen. Inden for engroshandelen har der specielt været en stor stigning i omsætningen inden for mejeriprodukter, fisk og brød.

Figur 4.8. Udvikling i omsætningen 1995-2003, disaggregeret



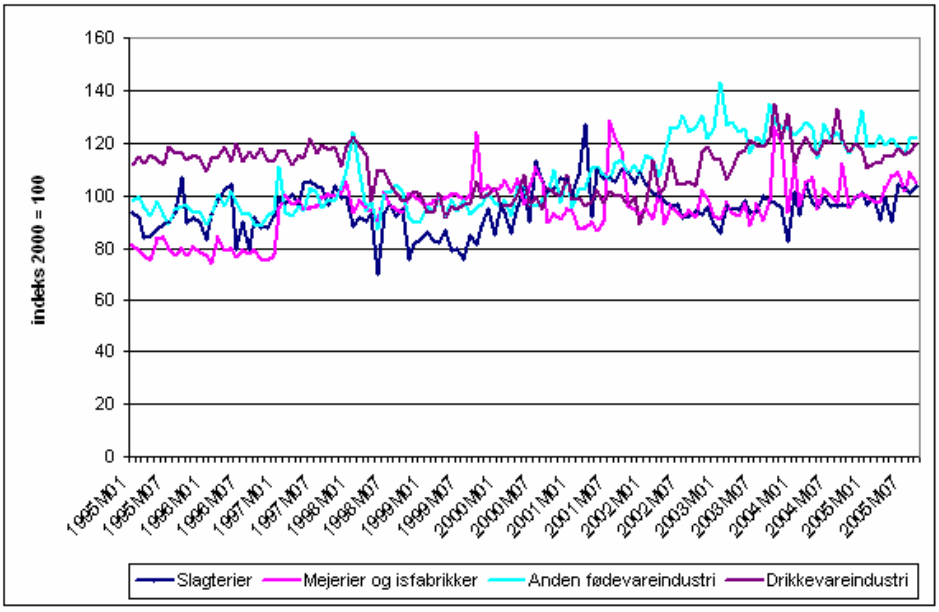


Kilde: Eurostat (2005)

På detailområdet dominerer supermarkeder og inden for de specialiserede detailforretninger er det specielt fiske- og vinforretningerne, der står for omsætningsfremgangen.

Danmarks Statistiks og Eurostats regnskabsstatistik for bl.a. fødevareindustrien indeholder ikke oplysninger for perioden efter 2003. Oplysninger om virksomhedernes ordretilgang giver imidlertid mulighed for at vurdere udviklingen i fødevarevirksomhedernes omsætning op til efteråret 2005, som det kan ses i figur 4.9. Figuren indikerer en svagt stigende ordretilgang for kød- og mejeriprodukter siden 2003. For den øvrige fødevareindustri markerede 2003 et højdepunkt i ordretilgangen, som siden har været aftagende. Ordrebeholdningen for drikkevarer har de seneste to år ligget på et højere niveau end i perioden frem til 2003. Statistik vedrørende virksomhedernes ordretilgang tyder således på en svag tendens mod større vægt på slagteri- og mejeriprodukter og drikkevarer på bekostning af de øvrige fødevarer i de seneste år.

Figur 4.9. Ordretilgangen i dansk fødevareindustri



Kilde: Danmarks Statistik

Omkostninger, værditilvækst og indtjening

Tabel 4.4 viser omkostningernes sammensætning i forskellige dele af fødevareindustrien. Råvareforbruget udgør den væsentligste omkostningspost i de fleste af de betragtede virksomheder. Råvarerne udgør omkring fire femtedele af omkostningerne i mejerisektoren og knap 70 pct. i slagterisektoren og "anden fødevareindustri". Lønninger spiller også en væsentlig rolle (typisk mellem 10 og 20 pct.) i fødevarevirksomhedernes samlede omkostninger. Udviklingen i råvarepriser og lønninger er derfor afgørende faktorer for omkostningsniveauet i dansk fødevareindustri – og dermed for dansk fødevareindustris internationale konkurrenceevne.

Virksomhedskategorien "bagerforretninger" adskiller sig signifikant fra de øvrige kategorier, idet bagerforretninger generelt er forholdsvis arbejdskraftintensive svarende til ca. 40 pct. af de samlede omkostninger, hvilket er på niveau med omkostningerne til råvarer. Den relativt høje arbejdsintensitet er formentlig en væsentlig forklaring på nedgangen i antallet af virksomheder inden for forarbejdning af kornprodukter, jf. figur 4.1 og tabel 4.2.

Tabel 4.4. Omkostningsstrukturen i fødevareindustrien, 2003, pct.

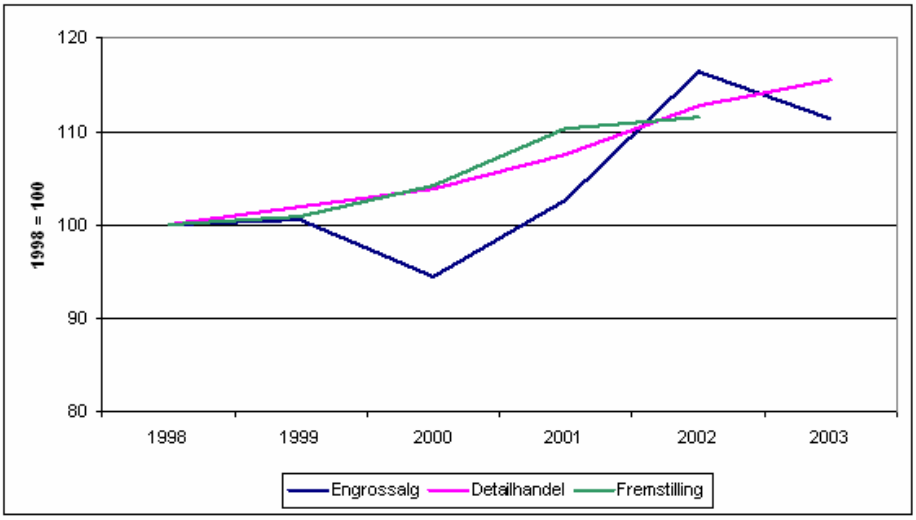
	Slagterier	Mejerier og isfabrikker[1)]	Bager-forretninger	Anden fødevareindustri	Drikkevare-industri
Vareforbrug	69	78	41	67	51
Løn, pension mv.	19	10	42	15	17
Af- og nedskrivninger	3	2	4	4	7
Øvrige ordinære omkostninger	9	10	13	13	25

1) Oplysninger for 2002

Kilde: Danmarks Statistik

Værditilvæksten er et andet væsentligt nøgletal til beskrivelse af den økonomiske udvikling i fødevareindustrien. I det følgende er værditilvæksten defineret som forskellen mellem føde- og drikkevarernes salgsværdi og råvareomkostningerne forbundet med produktionen eller videreforarbejdningen af disse varer. Den skabte værditilvækst skal således dække alle øvrige omkostninger udover råvareforbruget, inklusiv kapitalaflønning og dækning af risici.

Figur 4.10. Udvikling i værditilvækst i fremstilling, en gros og detailhandel, 1998 – 2003



Kilde: Eurostat (2005)

Den samlede værditilvækst inden for fremstilling og forarbejdning af fødevarer er fra 1995 til 2002[45] steget fra 28,3 mia. kr. til 34,3 mia. kr., svarende til en stigning på 21 pct. (jf. figur 4.10). I den fødevarerelaterede detailhandel er værditilvæksten steget fra 33,2 mia. kr. i 1995 til 43 mia. kr. i 2003 – en samlet stigning på knap 30 pct.

Værditilvæksten inden for engroshandelen viser til gengæld et noget andet billede. I perioden 1999-2000 gik værditilvæksten her tilbage for så at stige indtil 2002, hvorefter den faldt igen i 2003. Denne udvikling kan ikke umiddelbart forklares ud fra de tilgængelige oplysninger.

Tabel 4.5 indeholder oplysninger om værditilvæksten for fremstillings- og forarbejdningssektoren. Overordnet set har værditilvæksten i forbindelse med fremstilling og forarbejdning af fødevarer været stigende gennem hele den betragtede periode med en gennemsnitlig årlig vækstrate på ca. 1,2 pct.

Udviklingen inden for de enkelte brancher svarer stort set til sektorens samlede udvikling. Af de i alt otte brancher viser seks en stigning i værditilvæksten i perioden 1995-

[45] Den samlede værditilvækst for fødevareindustrien er ikke opgjort for 2003.

2003. Slagtning, forarbejdning af frugt og grønsager, mølleriprodukter, foderblandinger, drikkevarer og andre fødevarer står dermed for hele sektorens stigning. Den store vinder indenfor denne gruppe er foderblandingsbranchen, der alene oplevede en forøgelse på 370 pct. i værditilvækst i 2002 i forhold til 1995. Særligt bemærkelsesværdigt er springet fra 1999 til 2001.

Tabel 4.5. Værditilvækst i fremstilling og forarbejdning i mio. kr., 1995-2003

	1995	1997	1999	2001	2003
Fremstilling i alt	28.303	29.852	31.010	33.923	
Slagterier	8.565	8.198	8.690	9.819	9.989
Fisk	2.230	1.991	1.839	2.222	2.130
Frugt og grønsager	627		877	1.036	1.071
Mejeriprodukter*	4.317	4.549	4.255		
Mølleriprodukter	539	273		507	644
Foderblandinger	419	535	823	1.482	
Andre	8.305	9.061	10.434	10.086	9.532
Drikkevarer	2.958	3.986	3.285	3.232	4.110

*Der foreligger ikke Eurostat-data vedr. værditilvækst i mejeriproduktionen efter 2000.

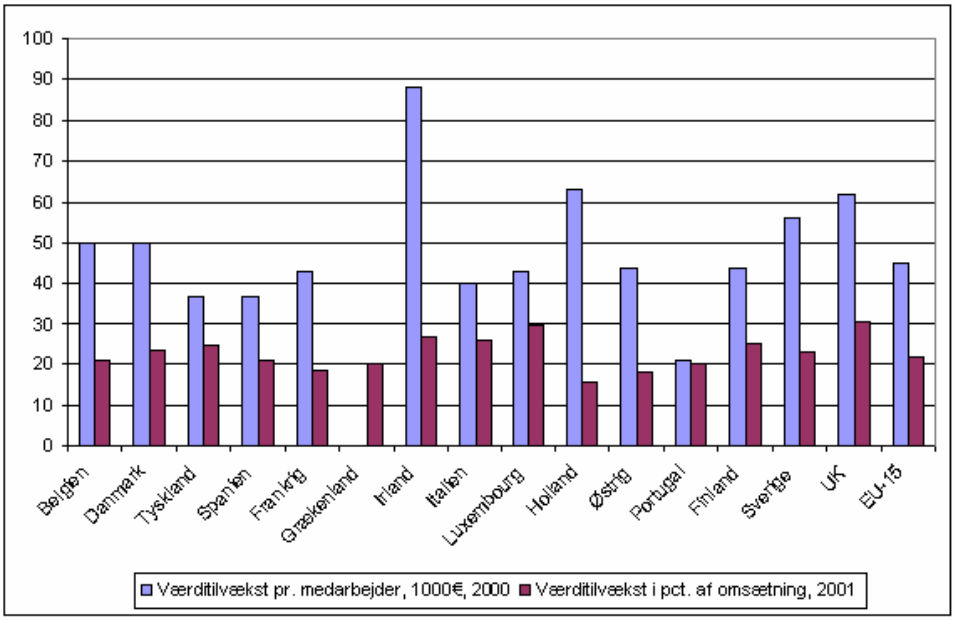
Kilde: Eurostat (2005)

Fødevarevirksomhedernes evne til at generere værditilvækst er sammen med udviklingen i arbejds- og kapitalomkostningerne pr. produceret enhed afgørende for dansk fødevareindustris internationale konkurrenceevne. I figur 4.11 er to nøgletal til belysning af disse forhold sammenlignet med tilsvarende nøgletal for de øvrige lande i EU-15: værditilvækst i procent af omsætningen[46] samt arbejdsproduktiviteten, udtrykt som værditilvækst pr. medarbejder i fødevareindustrien.

Figuren viser, at den danske fødevareindustri lå en smule over EU-15 gennemsnittet i perioden omkring årtusindskiftet, målt på begge de viste indikatorer. Danmark overgås dog klart af Irland og UK på begge indikatorer, og af Tyskland og Italien med hensyn til niveauet for bruttoavancer, mens Holland og Sverige ligger højere end Danmark for så vidt angår værditilvæksten pr. medarbejder.

[46] Den viste værditilvækstprocent i figur 4.11 er opgjort af FødevareIndustrien. Tallet er ikke helt overensstemmende med de ovenfor viste tal baseret på data fra Danmarks Statistik, hvilket kan skyldes forskelle i afgrænsning.

Figur 4.11. Nøgletal for fødevareindustriens værditilvækst i EU-15



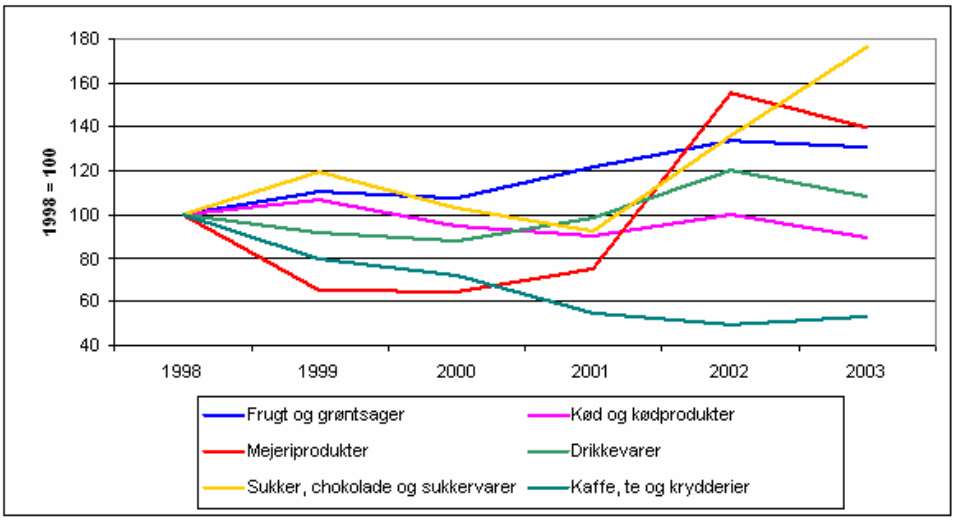
Kilde: FødevareIndustrien og CIAA

Engroshandelens brancher er, som ovenfor nævnt, generelt kendetegnet ved, at værditilvæksten i perioden 1998-2003 ligger markant under 1995-niveauet. Det gælder for næsten alle engros brancher, på nær en, som det ses i figur 4.12. Siden 1998 har værditilvæksten været varierende med en svagt aftagende tendens for kød og med stigende tendens for engroshandel med mejeriprodukter, frugt og grøntprodukter, sukkervarer og drikkevarer. Derimod har værditilvæksten for kaffe, te og krydderier været jævnt faldende siden 1998.

Inden for den specialiserede detailhandel ser det ud som om værditilvæksten i de fleste af brancherne gennem en årrække har været nogenlunde stabil. Dette gælder eksempelvis slagterbutikker og frugt- og grønthandel. Fiskeforretninger og især specialiserede vinhandlere har derimod oplevet en stigning i værditilvæksten, mens detailhandel med brød og vin- og tobaksforretninger har haft en aftagende værditilvækst. En væsentlig del af udviklingen i værditilvæksten i den specialiserede detailhandel skyldes ændringer i antallet af butikker i de respektive kategorier, jf. tabel 4.3, hvor

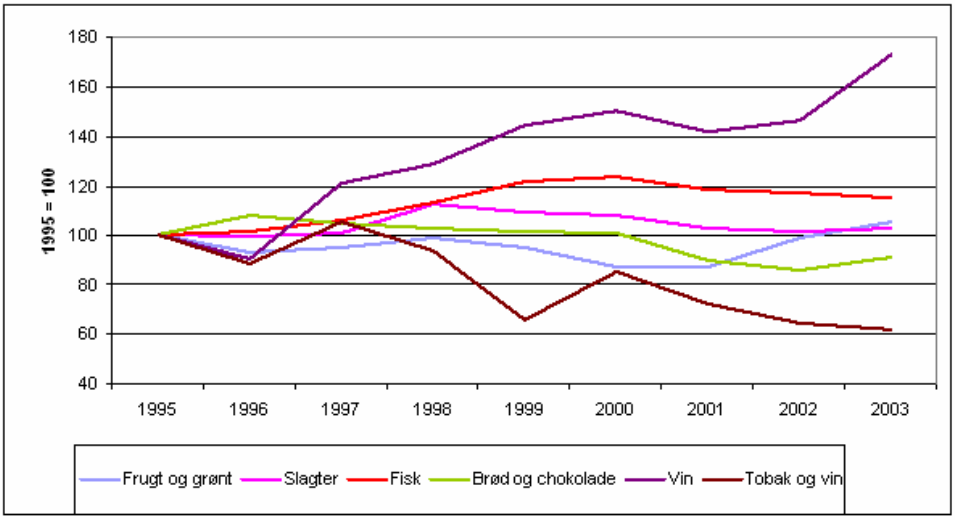
eksempelvis antallet af specialiserede vinhandlere er steget, mens andre typer specialiserede detailforhandlere har været aftagende.

Figur 4.12. Udvikling i værditilvækst 1998-2003, engroshandel



Kilde: Eurostat (2005)

Figur 4.13. Udvikling i værditilvækst 1995–2003, specialiseret detailhandel



Kilde: Eurostat (2005)

Værditilvækstens udvikling i den specialiserede detailhandel giver imidlertid ikke et dækkende billede af udviklingen i detailhandelen med fødevarer som helhed, idet hovedparten af fødevaresalget sker i ikke-specialiserede forretninger (supermarkeder mv.). Her har værditilvæksten været jævnt stigende siden 1998, bl.a. som en konsekvens af, at en stigende del af detailomsætningen er gået fra specialiserede butikker til supermarkeder mv.

Samlet set må det konkluderes, at såvel fødevarefremstilling som engros- og detailhandelssektorerne indenfor fødevarer overordnet har været i stand til at fastholde deres værditilvækst og indtjening siden midten af 1990-erne. Denne generelle udvikling dækker dog over en vis variation brancherne imellem, hvor den største vækst har været for frugt og grønt, mejeriprodukter, mølleriprodukter og drikkevarer, mens udviklingen for kød og kødprodukter har været mere afdæmpet.

4.4. Fødevarevirksomhedernes innovation og produktudvikling

Innovation og produktudvikling er centrale faktorer for dansk fødevareindustris fortsatte evne til at skabe værditilvækst og dermed være en aktiv medspiller i den internationale konkurrence, som påpeget af bl.a. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri.[47] Adgangen til risikovillig kapital ses som en væsentlig barriere for innovation. Ovennævnte undersøgelse fra Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri viser, at 39 pct. af virksomhederne i fødevareindustrien vurderer at en lettere adgang til risikovillig kapital vil være innovationsfremmende, ikke mindst for de små og mellemstore fødevarevirksomheder.

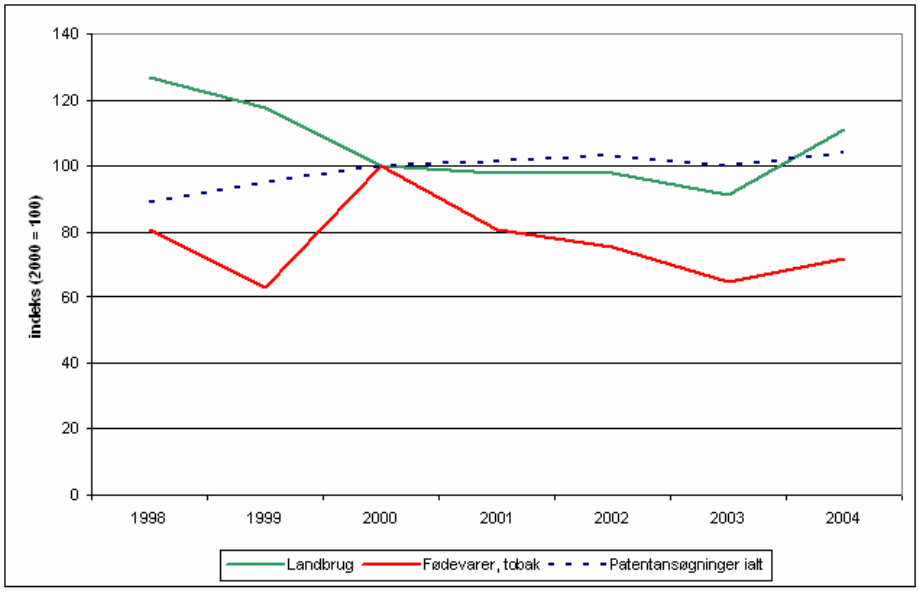
I lyset heraf er gennemført en betydelig forsknings- og udviklingsindsats i Danmark, bl.a. i en række offentligt finansierede forsknings- og udviklingsprogrammer (herunder FØTEK-programmerne og Innovationsloven). FØTEK, der sluttede i 2003, var en forskningspolitisk indsats med det formål at sikre og styrke dansk fødevareindustris position på det globale marked. Innovationsloven er i dag et af de vigtigste offentlige instrumenter til at fremme innovation og udvikling i fødevaresektoren. Støtten til mindre virksomheder kan være op til 50 procent af omkostningerne og alene i 2004 er der givet tilsagn om 151 millioner kroner til 216 forskellige projekter.

[47] "Vækstmuligheder gennem innovation for fødevaresektoren i Danmark". Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri. Version nr. 1.0 af 28-03-2004. Publikationen kan findes på adressen http://www.netpublikationer.dk/DFFE/2102/index.htm

Innovation kan bredt forstås som et samlet udtryk for en række faktorer, herunder virksomhedernes investeringer i forskning og udvikling, markedsføring af nye produkter, implementering af ny procesteknologi og en lang række andre aktiviteter. Som følge af denne forholdsvis komplekse definition, kan det være vanskeligt at måle omfanget af innovation i den danske fødevaresektor, men forskellige indikatorer kan give et indtryk af resultaterne.

I figur 4.14 er vist udviklingen i antal patentansøgninger indenfor landbrug og fødevarer (inklusiv tobak) siden 1998. Mens det samlede antal patentansøgninger i Danmark har været svagt stigende i perioden, har antallet af patentansøgninger inden for fødevarer været stort set faldende i perioden, bortset fra et spring fra 1999 til 2000, som det fremgår af figuren. Også antallet af patentansøgninger inden for landbruget har været faldende, bortset fra en stigning fra 2003 til 2004.

Figur 4.14. Indleverede patentansøgninger fordelt efter den internationale patentklassification (IPC)



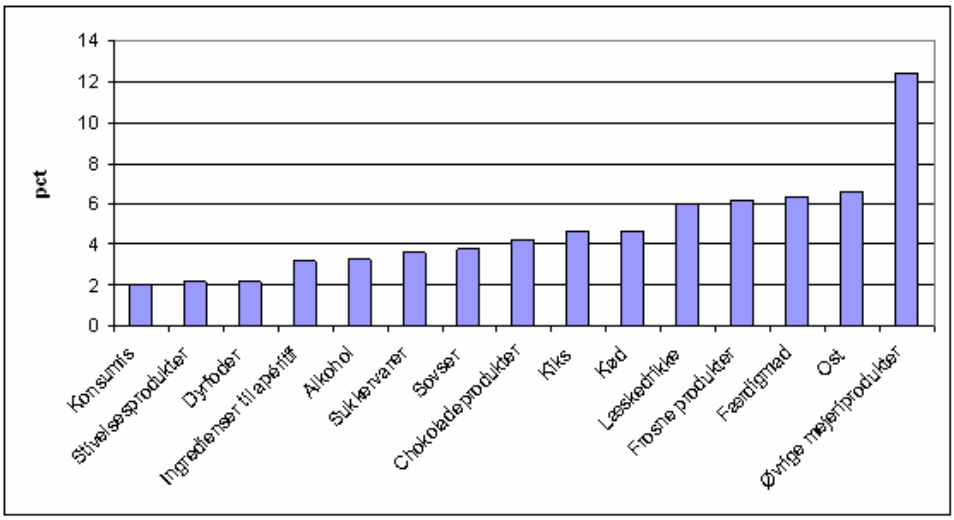
Kilde: Patent- og Varemærkestyrelsen (2005)

Udviklingen i antallet af indleverede patentansøgninger giver imidlertid ikke et fuldstændigt dækkende billede af innovationsomfanget i fødevaresektoren. En betydelig del af udviklingen sker i form af udvikling af produkter og brands, som der ikke tages

patent på. Der foreligger ikke tilgængelig dansk statistik herfor, men som det fremgår af figur 4.15, varierer produktudviklingen betydeligt mellem de enkelte brancher. Figuren illustrerer således udviklingen af nye produkter som andel i hele produktsortimentet for de 15 mest aktive brancher på produktudviklingsfronten i EU i 2003.

Figurens oplysninger indikerer, at produktudviklingen er størst inden for mejeribranchen. Andelen af nye produkter inden for fremstillingen af ost samt øvrige mejeriprodukter var i 2003 på henholdsvis 6,6 og 12,4 pct.

Figur 4.15. Andel af nye produkter inden for EU i pct. i 2003



Kilde: CIAA (2005)

En undersøgelse af Baltzer et al. (2004) tyder samtidig på, at det gennemsnitlige antal af ejede handelsmærker i danske fødevarevirksomheder er steget fra et niveau i størrelsesordenen 5 i 1997 til 7 handelsmærker i 2002 (tabel 4.6). Ejerskabet af handelsmærkerne er dog ulige fordelt på tværs af virksomhederne. Omkring en tredjedel af virksomhederne ejer mellem 1 og 4 handelsmærker og kun 3 til 4 pct. af de adspurgte virksomheder ejede mere end 25 handelsmærker. Omkring en tredjedel af virksomhederne i undersøgelsen svarede, at de ikke ejede et eneste handelsmærke.

Tabel 4.6. Antal af handelsmærker

	2002	1997
Gennemsnitlige antal af ejede handelsmærker	7	5
	pct. af virksomheder	
Intet svar	17	23
Ingen handelsmærke	32	34
1 til 5 handelsmærker	39	33
6 til 25 handelsmærker	8	7
Mere end 25 handelsmærker	4	3

Kilde: Baltzer et al. (2004)

Omsætningsandelen på detailhandlernes egne handelsmærker (private labels) lå på 21 pct. i 2002. Denne udvikling er udtryk for en markant stigning i forhold til 1997, hvor den tilsvarende andel kun var på 15 pct. Samtidigt er antallet af virksomheder, hvor detailhandlernes egne handelsmærker udgjorde mere end 50 pct. af hele omsætningen, næsten fordoblet i tidsrummet 1997 til 2002 (fra 7 til 13 pct.). Desuden er der konstateret en signifikant stigning i udbredelsen af detailhandlernes egne handelsmærker på tværs af alle virksomheder. Kun 35 pct. af de adspurgte virksomheder har ikke detailhandlernes handelsmærker i deres sortiment. Det svarer til en tilbagegang på 3 pct. i forhold til 38 pct. i 1997.

Tabel 4.7. Detailhandlernes egne handelsmærker

	2002	1997
	pct. af salg	
Andel af detailhandlernes egne handelsmærker i salg	21	15
Efter kategorier	pct. af virksomheder	
Intet svar	21	32
Ingen	35	38
1 – 10 pct.	16	11
11-50 pct.	16	12
Mere end 50 pct.	13	7

Kilde: Baltzer et al. (2004)

I den samme undersøgelse blev udbredelsen af branding målt i forhold til antallet af eksisterende handelsmærker, antallet af nye handelsmærker og endeligt, andelen af detailhandlernes egne handelsmærker i hele omsætningen. Virksomhedernes brug af branding er relateret til specifikke virksomhedskarakteristika. De største virksomheder ejer typisk de fleste eksisterende handelsmærker, samtidig med at introduktionen af nye handelsmærker også er meget udbredt blandt denne gruppe. Til gengæld er der ingen signifikant sammenhæng mellem virksomhedens størrelse og andel af detailhandlernes egne mærker. Virksomhedernes specialiseringsgrad har heller ingen signi-

fikant indflydelse på i hvilken grad virksomhederne benytter sig af branding. Sammenhæng mellem virksomhedernes andel af værditilvæksten og handelsmærkerne er til gengæld kompleks, selvom virksomheder med en ringere grad af værditilvækst typisk tilbyder en større andel af detailhandlernes egne handelsmærker. Med hensyn til vertikal integration, viste et af hovedresultaterne, at virksomheder inden for fremstilling og forarbejdning, der er ejet af detailhandlere, både har en lav værditilvækst og en stor andel af detailhandlernes handelsmærker.

Tekstboks 4.2 uddyber sammenhængen mellem handelsmærkerne og virksomhedernes incitamenter til at skabe loyalitet blandt deres kunder.

Boks 4.2. Loyalitet overfor handelsmærker og butikker

Producenterne har længe effektueret kundernes loyalitet overfor handelsmærker. Moderne detailhandlere prøver at skabe loyalitet blandt deres kunder, dels ved at tiltrække - og dermed at binde - kunderne med muligheden for "one-stop-shopping", dels ved at tilbyde specielle kvalitets-service-pris tilbudspakker.[48] Gruen et al. (2002) har undersøgt udbredelsen af kundeloyalitet overfor både handelsmærker og butikker ved at gennemføre et eksperiment i flere faser.

Analysens resultater fører til den konklusion at europæiske kunder principielt er langt mere loyale overfor butikker end U.S. kunder. Eksperimentet gik ud på at fjerne kundernes foretrukne produkt fra butikshylden. 32 pct. af de europæiske kunder ville alligevel blive ved med at handle i den samme butik, selvom den ønskede vare ikke var hjemme. Den tilsvarende andel af de amerikanske kunder, der fortsat handlede det samme sted lå til gengæld på kun 22 pct. I den næste fase af eksperimentet tilbød man kunderne at bestille varen hjem. Her er resultatet nogenlunde ens, hvad angår sammenligningen af europæiske og amerikanske kundernes adfærd. Henholdsvis 15 og 17 pct. af kunderne tog imod tilbuddet, som kan fortolkes som en særlig høj grad af loyalitet både overfor mærket og butikken. Med hensyn til loyaliteten alene overfor mærket er billedet dog omvendt. 31 pct. af de amerikanske kunder forlod butikken for at købe varen et andet sted, hvorimod det kun gjaldt 27 pct. af de europæiske kunder.

Kilde: Gruen et al. (2002)

Sammenfattende kan det konstateres, at på trods af betydelige satsninger af såvel private som offentlige forsknings- og udviklingsmidler, så udviser antallet af patentansøgninger indenfor landbrug og fødevarer en vigende tendens. En stor del af de eksisterende varemærker er koncentreret på en relativt lille del af fødevareproducenterne, og den lille andel af producenterne, som ejer mange varemærker er også de, som udviser den største aktivitet mht. at etablere nye handelsmærker. Der er tendens til, at detailhandelen i stigende grad ejer rettighederne til varemærkerne, hvilket på længere

[48] Mogens Bjerre, erhvervsforsker fra Handelshøjskolen i København beskriver "one stop-shopping" som "[…]forbrugerens mulighed for at få dækket alle behov ét sted - og i sidste ende i én butik. Den bagvedliggende tanke er, at jo flere funktioner butikken kan løse for forbrugeren og jo større bekvemmelighed, desto oftere besøger forbrugeren butikken, og desto større en andel af den pågældende forbrugers samlede dagligvareforbrug får butikken.", Finans Fokus Nr. 4, december 2000.

sigt kan indebære en risiko for at fremstillingsvirksomhederne afskærer sig fra udvikling af egne højværdiprodukter og -mærker.

4.5. Nye fødevarepolitikker

Landbrugs- og fødevarelovgivningen får stigende betydning for fødevarevirksomhedernes konkurrenceevne og vækstmuligheder. Det gælder ikke mindst i en mere globaliseret verden. Traditionelt har der været størst fokus på EU's landbrugspolitik og den hermed forbundne økonomiske støtte til landmænd. Imidlertid er lovgivningen udstrakt til at omfatte mange andre led i hele fødevarekæden og dækker her centrale områder som fx sporbarhed, fødevaresikkerhed, hygiejne, mærkning samt produktinnovation. Alle disse lov- og reguleringsmæssige bestemmelser kan sammenfattende betegnes som "nye fødevarepolitikker".

Udformning, implementering og administration af fødevarelovgivningen er på en række vigtige områder under omlægning i disse år. Når det gælder udformningen af nye politikker på fødevareområdet er der en tendens til, at denne politikformulering i stigende omfang sker på overnationalt plan, enten i EU eller i andre organisationer som fx WTO. Således har EU fra og med 2005 for første gang fået en fødevarelov, som principielt omfatter hele fødevarekæden. For det andet ses en udvikling mod størrelse udbredelse af egenkontrol i virksomhederne. Ansvaret for fødevaresikkerheden er et eksempel herpå. Det betyder, at det er op til den enkelte fødevarevirksomhed at sikre opfyldelsen af bestemte krav og regler, mens myndighedernes opgave er at udstikke de generelle lovgivningsmæssige rammevilkår og kontrollere målopfyldelsen. For det tredje er der tegn på, at fødevareerhvervene i endnu større omfang skal være med til at finansiere udgifterne til gennemførelsen af ny lovgivning. Landbrugets og fødevareindustriens medfinansiering af udgifterne til bekæmpelse af BSE er et aktuelt eksempel herpå.,

I dansk sammenhæng findes der kun ganske få og spredte undersøgelser af de økonomiske konsekvenser forbundet med gennemførelsen af ny lovgivning og offentlig kontrol på fødevareområdet. Hermed er der ikke noget samlet overblik over hvad de enkelte love og regler hver for sig og samlet betyder for fødevarevirksomhedernes omkostninger og konkurrenceevne. I takt med en liberalisering af handelen med fødevarer og et stigende konkurrencepres fra lande som USA og Brasilien, kunne det imidlertid være af stor konkurrencemæssig betydning at kende til de lovbestemte omkostninger. Da Danmark kun består af få store fødevarevirksomheder, men til gengæld har mange små og mellemstore fødevarevirksomheder, vil det også være rele-

vant at få nærmere undersøgt, hvordan forskellige virksomheder mest omkostningseffektivt udnytter og tilpasser sig til nye krav i lovgivningen. I den forbindelse kunne det tillige være relevant i højere grad at lave effektmålinger på især den omkostningskrævende fødevarelovgivning som fx veterinær- og fødevarekontrollen. Systematisk effektmåling vil kunne give et bedre prioriteringsgrundlag og dermed være med til at sikre, at begrænsede offentlige ressourcer anvendes, hvor gevinsten er højst. Især USA synes at være langt foran Danmark og resten af Europa, når det gælder den økonomiske evaluering af nye politikker, som påvirker virksomhedernes omkostninger og indtjening.

Det er vigtigt at være opmærksom på, at gennemførelsen af ny lovgivning både kan være fremmende og/eller hæmmende for fødevarevirksomhedernes overlevelses- og vækstmuligheder. Dette viser en nyere dansk undersøgelse fra 2004, der havde til formål at undersøge, hvordan mere end 50 love og reguleringsbestemmelser direkte eller indirekte påvirker den danske fødevaresektor[49]. Et centralt spørgsmål i undersøgelsen var at belyse, i hvilket omfang virkningerne af nye politikker på fødevareområdet afhænger af specielle virksomhedskarakteristika. Undersøgelsen bygger på, at udvalgte fødevarevirksomheder selv skulle vurdere, om 30 specifikke politikker havde medført større eller lavere salgspriser, indkøbspriser og omkostninger.

Ud fra virksomhedernes egne besvarelser er det søgt at kategorisere virksomhederne i en såkaldt vindergruppe og i en såkaldt tabergruppe. Virksomheder i vindergruppen tjener generelt på ny lovgivning, idet lovgivningens implementering medfører eller muliggør en forhøjelse af salgspriserne, uden at der samtidig sker en tilsvarende eller større forøgelse af omkostningerne. Det omvendte forhold gør sig gældende hos virksomhederne i tabergruppen, hvor lovgivningens implementering ifølge virksomhedernes egne udsagn generelt har medført stigende omkostninger uden mulighed for mindst at øge salgspriserne i samme omfang.

Ud fra undersøgelsens resultater tyder det på, at virkningerne af forskellige nye politikker på fødevareområdet i større udstrækning afhænger af virksomhedernes karakteristika end den specifikke udformning af nye politikker. Selvom ingen af de undersøgte politikker påvirkede de adspurgte virksomheder på en konsistent måde, var de tre mest relevante faktorer med hensyn til politikkernes virkninger dog handelsintensiteten, graden af vertikal integration og andelen af fødevarer i den samlede omsætning. Virksomhedernes størrelse repræsenterede til gengæld kun en underordnet fak-

[49] Se Hamann og Baker (2004).

tor. Dermed kunne undersøgelsen ikke bekræfte, at store fødevarevirksomheder generelt klarer sig bedre ved indførelsen af ny lovgivning end tilfældet er for mindre virksomheder.

Omfanget og den konkrete organisering af den vertikale integration viste sig i undersøgelsen at være den mest afgørende faktor i fordelingen af vindere og tabere mellem virksomhederne. Virksomheder der ejer leverandørvirksomheder høster typisk fordel af lovgivningens implementering og omvendt. Yderligere blev påvist en tendens til, at importvirksomheder som regel høster en fordel, hvorimod eksportvirksomheder ofte taber. En mulig forklaring på betydningen af den vertikale integration kan være, at virksomhederne med helt eller delvis kontrol over råvareforsyningen har øget mulighed for teknologisk tilpasning til nye lovgivningskrav.

4.6. Perspektiver for den danske fødevaresektor

Den danske fødevaresektor står i fremtiden overfor en række vidtgående udfordringer, primært som følge af den stigende globalisering. Disse udfordringer stiller store krav til de beslutninger, der tages på en række niveauer, så som producenter, forhandlere, brancheorganisationer og politikere, for at de danske fødevarevirksomheder kan være internationalt konkurrencedygtige og værdiskabende.

De illustrerede ændringer kan fortolkes som tydelige tegn på en igangværende strukturel tilpasningsproces. Fødevareerhvervene har således været i stand til at fastholde eller endog øge deres værditilvækst og indtjening, formentlig bl.a. i kraft af udnyttelse af størrelsesøkonomiske fordele. De seneste års udvikling tyder dog på, at denne udvikling er ved at aftage, og at mulighederne for at hente yderligere omkostningsbesparelser via størrelsesøkonomi er ved at være udtømte. Det er derfor afgørende, at danske fødevarevirksomheder er i stand til at sikre værditilvæksten gennem produkter med høj værdi, hvilket stiller betydelige krav til forsknings- og innovationsindsatsen.

Omkostningsbesparelser gennem opnåelsen af stordriftsfordele og synergieffekter er én måde til at forbedre sine evner til at klare sig på det globale marked. Men højt-løns lande som Danmark risikerer hurtigt at tabe kampen om prisen til lande med et meget lavere løn- og omkostningsniveau, hvis omkostningsbesparelser vælges som den eneste langsigtede strategi.

Ligesom fødevaresikkerhed har været en stærk konkurrenceparameter for danske virksomheder i mange år, er det vigtigt at udvikle nye selvstændige produktegenska-

ber, fx med hensyn til smag, variation, convenience eller friskhed. Det er også tænkeligt, at Danmark vil kunne opnå en førerposition inden for udviklingen af højkvalitetsprodukter rettet specielt mod fedmeepidemien.

Fødevarevirksomhederne bærer en stor del af ansvaret for en forsknings- og innovationsindsats med henblik på at udvikle, producere og markedsføre sådanne højværdiprodukter. Samtidig kan virksomhedernes adgang til offentlige forskningsressourcer og -resultater imidlertid forbedres betydeligt. Det kan ske gennem en styrkelse af samarbejdet mellem industri og forskningsinstitutter, fx gennem fælles projekter, øget satsning på såkaldte erhvervs-phd forskningsstillinger, konferencer mv.

Handelsvejene er i permanent forandring som følge af den konstante søgning efter nye internationale markeder med tilstrækkelig vækstpotentiale, så som Østeuropa, Asien og Sydamerika. Denne proces stiller stort krav til gennemførelsen af en fri verdenshandel. Selve etableringen af nye markeder medfører desuden store og nødvendige kapitalbevægelser. Udenlandske investorer kommer ind til Danmark, lige som flere og flere danske investorer etablerer sig i udlandet. Den stigende internationalisering kræver bl.a. standardiserede definitioner af fødevaresikkerhed og fødevarekvalitet. Der findes eksempler fra EU og Kina, hvor det netop ikke har kunnet lade sig gøre at finde en fælles forståelse om standarder for fødevaresikkerhed.

Herudover er det også væsentligt, at det offentlige kan sikre de rette indenlandske rammebetingelser for fødevarevirksomhederne i form af bl.a. lovgivning, infrastruktur, uddannelse og forskning.

Forskning og innovation i produkt- og procesteknologi er afgørende forudsætninger for at dansk fødevareindustri kan opfylde nye krav om convenience, sundhed, friskhed, emballager, portionsstørrelser, nye varianter, mv. Det er naturligt, at en stor del af denne forskningsindsats foregår i virksomhedernes regi, men at den samtidigt understøttes af en effektiv og internationalt anerkendt grundlagskabende forskning i offentligt regi.

Referencer

Baker, D. (2003). "The Danish food marketing chain: developments and policy choices". Rapport nr. 154, Fødevareøkonomisk Institut

Baltzer, K., D. Baker og A. S. Møller (2004). "The branding behaviour of Danish food industry firms". Rapport nr. 170, Fødevareøkonomisk Institut

Gruen, T., D. Corsten og S. Bharadwaj (2002). "Retail Out of stock: A worldwide examination of Extent, Causes and Consumer Responses". Emory University Research Paper (Draft version)

Hamann, K. og D. Baker (2004). "Review of policies impacting the Danish food marketing chain". Arbejdspapir nr. 7/2004, Fødevareøkonomisk Institut, Det Kgl. Veterinær og Landbohøjskole

Hansen, H. O. (2004). "Vækst i fødevareindustrien". Handelshøjskolens Forlag, København.