



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 09.03.2005
KOM(2005) 74 endelig

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET

om risiko- og krisestyring i landbruget

{SEC(2005) 320}

1. INDLEDNING

I mange år har den fælles landbrugspolitik (FLP) haft til formål at sikre landbrugsindkomsterne ved hjælp af en række markeds- og prisstabiliseringsforanstaltninger. Senere reformer har gradvis flyttet støtten fra markeds- og prisstyring til direkte støtte, som fra 2005 stort set vil være uafhængig. Nu, hvor FLP-reformen har afbrudt forbindelsen mellem direkte støtte og produktionens art og omfang, er landmændene bedre i stand til at afpasse deres produktionsafgørelser efter økonomiske og landbrugsmæssige kriterier.

Den uafhængige enkeltbetalingsordning vil fortsat være et vigtigt og stabilt bidrag til landbrugsindkomsten, om end den på grund af den tidligere støttefordeling mellem de enkelte landbrugssektorer er præget af store forskelle. Landmændene bliver mere markedsorienterede og får samtidig fordel af en mere målrettet og effektiv indkomststøtte.

Disse økonomiske og sociale aspekter og de miljøhensyn, der indgår i den nye enkeltbetalingsordning, betyder, at den nye FLP er mere bæredygtig. Den vil imidlertid lade landmændene selv tage ansvaret for styringen af de risici, der tidligere er blevet afbødet af markeds- og prisstøttepolitikken. Samtidig udsættes EU's landmænd i voksende omfang for konkurrence og svingende landbrugspriser som følge af handelsliberaliseringen.

Ligesom tidligere er landbrugserhvervet sårbart over for bestemte risici og kriser, som landmanden ikke er herre over. Selv om det kan give positive resultater at tage en risiko, er det hensigtsmæssigt, hvis landmændene er forberedt på, at deres valg kan give et negativt resultat, og på, at der kan opstå kriser på grund af naturkatastrofer og andre uforudsigelige begivenheder. I tilknytning til FLP-reformen kan nye foranstaltninger – uden at forsinke nødvendige strukturtilpasninger – hjælpe landmændene til at forbedre deres risiko- og krisestyringsevne.

Denne meddelelse behandler disse problemer og ser på, hvilke yderligere foranstaltninger FLP kan indføre for at hjælpe landmændene med risiko- og krisestyring. De forslag, der her fremsættes til drøftelse, er formålet med denne meddelelse og ligger på linje med konklusionerne fra landbrugsministrenes møde i Rådet i december 2003.

Meddelelsen ledsages af Kommissionens arbejdsdokument, som beskriver de risiko- og krisestyringsmidler, der allerede står til rådighed for EU's landbrugs.

2. BAGGRUND

I januar 2001 foretog Europa-Kommissionen den første analyse¹ af risikostyringsmetoderne i EU's landbrug, og den blev drøftet af de relevante organer i Rådet under det svenske formandskab i 2001. Det spanske formandskab tog spørgsmålet om landbrugsforsikring som middel til risikostyring i ager- og husdyrbrug op med et memorandum i marts 2002 fulgt af en international konference om "landbrugsforsikring og garanterede mindsteindkomster", der blev afholdt i

¹ "Risk Management Tools for EU Agriculture" – GD AGRI Arbejdsdokument: http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/insurance/index_en.htm.

Madrid den 13. og 14. maj 2002. Et memorandum fra det græske formandskab om naturlige risici og forsikring i landbrugssektoren blev forelagt Rådet i maj 2003, og et seminar, der skulle beskæftige sig med den mulige indsats overfor naturkatastrofer i landbrugssektoren, blev afholdt i Thessaloniki den 6. juni 2003. For nylig, nærmere betegnet den 15. og 16. december 2004, afholdt det hollandske formandskab en konference om "de materielle og immaterielle omkostninger ved udryddelse af dyresygdomme".

Med FLP-reformen, der blev vedtaget i Luxembourg i juni 2003, får landmændene en ændret ordning for indkomststøtte, idet den er uafhængig af produktionen. Rådets konklusioner om denne reform indeholder en erklæring fra Kommissionen om, at "undersøge specifikke foranstaltninger til at afbøde risici, kriser og nationale katastrofer inden for landbruget. En rapport ledsaget af passende forslag vil blive forelagt for Rådet inden udgangen af 2004."

Kommissionens erklæring fremhæver desuden to særlige problemer, som skal behandles: "... finansieringen af sådanne foranstaltninger via det ene procentpoint af gradueringen, der direkte tilfalder medlemsstaterne, og [...] muligheden for i hver enkelt fælles markedsordning at indsætte en artikel, der bemyndiger Kommissionen til at handle, hvis der opstår en krise, som rammer hele Fællesskabet – på linje med, hvad der er fastsat for sådanne tilfælde i den fælles markedsordning for oksekød."

I december 2003 under det italienske formandskab opfordrede Rådet (landbrugsministrene)² i deres konklusioner Rådet til:

1. fortsat at stå i spidsen for debatten om risikohåndteringsværktøjer inden for landbruget og at udarbejde en ajourført fortegnelse over de forskellige risikohåndteringsværktøjer, der er til rådighed i medlemsstaterne
2. at undersøge fordele og ulemper ved de forskellige risikohåndteringsmuligheder – uagtet landbrugssektorens eget ansvar. Eventuelle nye instrumenter til erstatning for eksisterende foranstaltninger bør, hvis det er relevant, indgå i overvejelserne og undersøges med tanke på, at konkurrenceforvridning skal undgås, WTO's regler skal overholdes, og finansieringen af nye foranstaltninger skal være i overensstemmelse med de allerede indgåede finansielle forpligtelser
3. at vurdere de muligheder, der ligger i Fællesskabets retningslinjer for statsstøtte til landbrugssektoren og om nødvendigt foreslå tilpasninger.

3. RISIKO- OG KRISESTYRING: MULIGHEDER

Risiko betyder en situation, som kan få forskellige udfald, hvis sandsynlighed kan bedømmes hver for sig. Selv om der ofte må løbes en risiko for at opnå fremskridt, kan et uheldigt resultat få alvorlige økonomiske følger for en virksomhed.

De mange muligheder for **risikostyring**, som allerede forefindes, beskrives i Kommissionens arbejdsdokument, der ledsager denne meddelelse. De kan udvikles yderligere, så de bidrager til at forbedre landbrugsbedriftenes konkurrencedygtighed og økonomiske bæredygtighed, det gælder ikke mindst bedrifter, som har en stor gældsbyrde og f.eks. ejes af unge landmænd. Disse muligheder kan imidlertid ikke,

² EFT C 34 af 7.2.2004, s. 2.

og skal heller ikke, tilbyde den slags garantier, som den tidligere FLP indebar, men skal derimod hjælpe landbrugsbedrifterne til at modstå midlertidige rystelser og forbedre deres adgang til at finansiere udviklingen af deres aktiviteter. Med dette for øje kan det være hensigtsmæssigt at fremme udviklingen af risikostyringsmidler og adgangen til dem.

Mens en risiko kan forbindes med et heldigt eller uheldigt udfald, antages en krise altid at have alvorlige negative følger. I denne meddelelse opfattes en krise som en uforudset situation, der enten på lokalt plan eller i en hel produktionssektor truer landbrugsbedriftenes levedygtighed.

Der findes allerede, eller er i den seneste tid blevet udarbejdet, flere **krisestyringsmidler**, hvormed der kan ydes bistand, når den enkeltes evne til at overvinde betydelige tab af værdier og/eller indkomst, som skyldes uforudseelige hændelser, ikke slår til. Disse midler beskrives i Kommissionens arbejdsdokument, som ledsager denne meddelelse. De fleste af dem bygger imidlertid på *ad hoc*-løsninger.

Det er på denne baggrund, spørgsmålet om at generalisere bestemmelsen om krisestyring i oksekødsektoren behandles i punkt 3.1 i overensstemmelse med Kommissionens tilsagn af juni 2003.

Kommissionen har set på en række muligheder for at fremme udviklingen af risikostyringsmidler og sørge for en bedre indsats i krisetilfælde. Brugen af gradueringsmidler til dette formål – som ikke påfører Fællesskabet ekstra udgifter – behandles i enkeltheder i punkt 3.2.

Endelig beskrives tre muligheder, som tilsammen eller enkeltvis med tiden helt eller delvis kan afløse Fællesskabets og medlemsstaternes *ad hoc*-kriseforanstaltninger. Disse forslag til nye foranstaltninger præsenteres i punkt 3.3.

3.1 Generalisering af bestemmelserne om sikkerhedsnet i tilfælde af markedskrise

Skønt FLP-reformen har gjort indkomststøtten uafhængig af de vigtigste produktionssektorer, findes der stadig en række ordninger, hvormed markeds- og prissituationen kan påvirkes og eventuelle kriser behandles. De er uhyre forskellige fra den ene markedsordning til den anden, afhængigt af det enkelte markeds særlige karakter, og afspejler, hvordan den tidligere sektorbestemte fremgangsmåde har udviklet sig.

Allerede i 1974 blev der indført en **generel bestemmelse** om krisestyring i FMO for **oksekød**. I artikel 38 i den fælles markedsordning³ for oksekød hedder det stadig: ”(1) Konstateres der på Fællesskabets marked en væsentlig prisstigning eller et væsentligt prisfald, og må det påregnes, at denne situation kan vedvare, og at markedsforstyrrelser dermed indtræder eller truer med at indtræde, kan de nødvendige foranstaltninger træffes. (2) Gennemførelsesbestemmelserne til denne artikel vedtages af Kommissionen ...”

Lignende bestemmelser er aldrig blevet indført i de andre FMO, da andre hjælpemidler har været anset for tilstrækkelige. Med FLP-reformen findes der stadig bestemmelser om sikkerhedsnet i krisetilfælde i mange af de sektorer, som omfattes

³ Artikel 38 i Rådets forordning (EF) nr. 1254/1999 (EUT L 160 af 26.6.1999, s. 21).

af reformen. I andre sektorer (frugt og grønsager, vin, svinekød og fjerkrækød) er der i dag ikke noget grundlag for at indføre yderligere bestemmelser om sikkerhedsnet. Hvis det er nødvendigt, kan særlige behov behandles i hvert enkelt tilfælde i forbindelse med en gennemgang af de enkelte FMO.

Vigtigere er, at indkomststabiliseringen nu hovedsagelig sker ved hjælp af den nye ordning for uafhængig støtte. Med indførelsen af den nye enkeltbetalingsordning har de fleste landmænd fået et sikkert grundlag for deres planlægning indtil 2013.

FLP-reformen har afbrudt sammenhængen mellem indkomststøtten og produktionens art og omfang. Det betyder, at landmændene kan tilrettelægge deres produktion efter økonomiske og landbrugsmæssige kriterier uden at miste indkomststøtten. Den nye ordning giver dem mulighed for bedre at tilpasse deres produktion til klima- eller sundhedsrisici og til markedsudviklingen.

Kommissionen har derfor ingen planer om at foreslå almindelig indførelse af sikkerhedsnetbestemmelser i de enkelte fælles markedsordninger. Kommissionen opfordrer derimod Rådet, Europa-Parlamentet og de øvrige EU-institutioner til først at drøfte de alternative krisestyringsmuligheder, der foreslås i punkt 3.3.

3.2 Finansiering af risiko- og krisestyringsforanstaltninger ved hjælp af graduering

Et vigtigt formål med denne meddelelse er at få drøftet, hvordan ekstra risiko- og krisestyringsforanstaltninger kan medfinansieres ved hjælp af det ene procentpoint af gradueringen. Gradueringen, der er tænkt som en ordning, der skal styrke FLP's anden grundpille, formindsker den direkte støtte og overfører de sparede midler til udvikling af landdistrikterne. Efter FLP-reformen af 2003 skal gradueringen efterhånden formindske den direkte støtte i hele Fællesskabet med 3 % i 2005, 4 % i 2006 og 5 % i årene 2007–2012.

Ifølge Fællesskabets lovgivning kan midler, der frigøres ved graduering, kun benyttes i forbindelse med programmer for **udvikling af landdistrikterne** – det gælder også det beløb, der eventuelt kunne benyttes til risiko- og risikostyringsforanstaltninger.

Nye risikostyringsforanstaltninger, der medfinansieres ved hjælp af det ene procentpoint af gradueringen, skal gå ud på at forbedre landbrugs- og skovbrugssektorens konkurrencedygtighed ved at styrke landbrugsbedriftenes økonomiske bæredygtighed. De udvider derfor omfanget af "prioritetsakse 1" i Kommissionens forslag til en ny forordning om udvikling af landdistrikterne. Det er på dette grundlag, medlemsstaterne har mulighed for at indføre nye risiko- og krisestyringsforanstaltninger i deres programmer for udvikling af landdistrikterne.

Efter den nye finansforordning, ikke mindst efter etårs-princippet, tillader den nye ordning med obligatorisk graduering ikke længere medlemsstaterne at beholde midlerne for at fordele dem i andre år.

At benytte gradueringen til finansiering af nye risiko- og krisestyringsforanstaltninger kræver ikke ekstra udgifter af Fællesskabet. Det sætter blot medlemsstaterne i stand til at udnytte et maksimalt beløb af de midler, der er afsat til udvikling af landdistrikterne, til dette formål. Anvendelse af stats- eller suppleringsstøtte til denne type foranstaltninger vil være omfattet af Fællesskabets relevante konkurrenceregler.

EU's politik for udvikling af landdistrikterne er tilrettelagt, så den fuldt ud opfylder de kriterier, WTO har opstillet i "den grønne boks". Derfor må alle yderligere foranstaltninger, der finansieres ved hjælp af gradueringen, også opfylde disse kriterier.

På denne baggrund skal de beløb, der benyttes til risiko- og krisestyring, i alle tilfælde begrænses til et procentpoint af gradueringen i de medlemsstater, hvor gradueringen anvendes. I de medlemsstater, hvor gradueringen ikke benyttes, kan den maksimale størrelse på det beløb fra midlerne til udvikling af landdistrikterne, der kan afsættes til disse foranstaltninger, fastsættes ved hjælp af en tilsvarende metode.

3.3 Forslag til nye risiko- og krisestyringsforanstaltninger

Kommissionen anbefaler, at anvendelsesmulighederne i følgende tre forslag vurderes med henblik på, at de enkeltvis eller i fællesskab, helt eller delvis kan afløse Fællesskabets og medlemsstaternes *ad hoc*-kriseforanstaltninger. Kommissionen opfordrer Rådet, Europa-Parlamentet og de øvrige EU-institutioner til at drøfte disse forslag, som er tilrettelagt, så de opfylder kriterierne i WTO's grønne boks. Hvis forslagene indføres blandt foranstaltningerne for udvikling af landdistrikterne, kan medlemsstaterne og regionerne tage dem op på grundlag af deres særlige prioriteringer for den næste programperiode.

Uanset hvad der besluttes om de følgende forslag, kan årsagerne til den ringe udnyttelse af markedsbaserede risikostyringsmidler (forsikring, terminsmakeder, kontraktlandbrug) behandles ved hjælp af uddannelsesforanstaltninger i programmerne for udvikling af landdistrikterne. Det ville medvirke til større bevidsthed om de mest almindelige risici, forbedre risikostyringsstrategierne og skabe viden om udnyttelse af f.eks. terminsmarkeder og optioner, hvad der også kunne føre til en mere udbredt anvendelse af kontrakter mellem levnedsmiddelindustrien, de handlende og landmændene.

Forslag 1: Forsikring mod naturkatastrofer – deltagelse i finansieringen af landmændenes forsikringspræmier

Forsikring er et alternativ til offentlig erstatningsudbetaling på EU-plan, nationalt plan eller regionalt plan for tab, som skyldes naturkatastrofer. Nogle medlemsstater har allerede indført nationale ordninger, der skal tilskynde landmændene til at skaffe sig forsikringsdækning mod sådanne hændelser.

En ny foranstaltning, som omfattes af forordningen for udvikling af landdistrikterne, kunne derfor indebære et finansielt bidrag til de præmier, landmændene betaler for forsikring mod indkomsttab på grund af naturkatastrofer eller sygdom.

Det beløb, den enkelte landmand efter en sådan ordning skal kunne få i EU- og i national/regional støtte, bør ikke overskride 50 % af den samlede præmiesum til den pågældende forsikring.

For at kunne få støtte fra midlerne til udvikling af landdistrikterne skal katastrofeforsikringsordningerne være i overensstemmelse med EU's retningslinjer for statsstøtte til landbruget og opfylde kravene i WTO's "den grønne boks". Forsikringsordninger, der kan medfinansieres, skal fastsætte erstatningsstørrelsen for produktionstab, der skyldes den pågældende naturkatastrofe og er større end 30 % af den gennemsnitlige landbrugsproduktion i den foregående treårs-periode, eller et treårigt gennemsnit på grundlag af den foregående femårs-periode, når den højeste og

den laveste registrering udelukkes. Denne foranstaltning kræver, at medlemsstaterne indfører en historisk referenceordning på bedriftsplan.

Forsikringerstatning bør ikke dække mere end 100 % af det indkomsttab, modtageren har lidt i ulykkesåret. Erstatningen bør ikke stille krav til eller bestemme den fremtidige produktions art og omfang. Hvis naturkatastrofen ud over forsikringerstatningen udløser ret til andre former for offentlig erstatning, bør den samlede kompensation fra samtlige ordninger ikke overstige 100 % af indkomsttabet i ulykkesåret.

Da mange af de risici, landbruget udsættes for, normalt berører et stort antal bedrifter (systemisk risiko) bliver forsikringsselskabernes genforsikring forholdsvis dyr. Det er en af grundene til, at de private forsikringsmarkeder ikke er særligt udviklede. En politisk foranstaltning, der forbedrer adgangen til genforsikring, ville derfor ofte medvirke til at udvikle de private forsikringsordninger for landbruget. Som alternativ til støtte til forsikringspræmier kan fremme af nationale genforsikringsordninger også undersøges. På nationalt plan kan staten foruden medforsikringsordninger mellem private forsikringsselskaber 1) tilbyde fuld genforsikring til nedsatte priser, 2) tilbyde en del af den nødvendige genforsikring gratis, og således formindske forsikringsselskabernes samlede genforsikringsbehov, og 3) være genforsikringspartner ved hjælp af tabsgarantiaftaler.

Forslag 2: Støtte til gensidige forsikringsfonde

Gensidige forsikringsfonde er en form for risikodeling mellem producentgrupper, som selv ønsker at tage ansvaret for risikostyringen. Medlemmerne kan trække på fondens kapital i tilfælde af alvorlige indkomsttab, der angives i de fastsatte regler.

Hidtil er gensidige forsikringsfonde i landbruget hovedsagelig blevet oprettet på privat initiativ i bestemte sektorer, hvor producenterne udsættes for de samme risici. Skønt de på nuværende tidspunkt således ikke er tilgængelige for alle landbrugsbedrifter, kan de udvikles til en mere almindelig risikostyringsordning, som dækker indkomsttab.

På denne baggrund kunne Fællesskabet overveje at give støtte til udvikling af gensidige forsikringsfonde i landbrugssektoren. Der kunne således gives en midlertidig, gradvis aftagende støtte til den administrative drift for hver landmand, som deltager i en fond, der formelt er blevet anerkendt af den pågældende medlemsstats kompetente myndighed.

Forslag 3: Almindelig dækning af indkomstkriser

FLP-reformen koncentrerer sig om indkomststabilisering og om at gøre støtten uafhængig af landbrugsproduktionen, men en generel indsats over for indkomstkriser forekommer mere hensigtsmæssig end en sektorbestemt fremgangsmåde. En mere almindelig dækning af kriser, der fører til alvorlige indkomsttab, ville betyde en yderligere forenkling af de nuværende sikkerhedsnetbestemmelser og forbedre balancen mellem de forskellige landbrugssektorer.

Den kvalitetsproduktion og større markedsorientering, som med FLP-reformen sigter på, betyder, at mange landmænd i EU skal foretage store investeringer i strukturomlægning. Programmerne for udvikling af landdistrikterne vil kunne støtte strukturtilpasninger. Skulle det imidlertid vise sig, at foranstaltningerne for udvikling af landdistrikterne ikke rummer tilstrækkelige muligheder, må spørgsmålet om nye

ordninger, der kan bruges i situationer, som indebærer likviditetsproblemer og alvorlige indkomsttab, rejses. Sådanne foranstaltninger skal opfylde følgende betingelser:

- de skal være åbne for alle landmænd, der berøres af en krise
- landmændene er kun berettigede til likvid støtte, hvis deres indkomst fra landbrug i et bestemt år ligger under 70 % af den gennemsnitlige bruttooverenskomst eller den tilsvarende nettoindkomst i den foregående treårsperiode eller et treårigt gennemsnit på grundlag af den foregående femårsperiode, når den højeste og den laveste registrering udelukkes
- støttebeløbet skal erstatte under 70 % af producentens indkomsttab i det år, hvor producenten bliver berettiget til indkomststøtte
- indkomststøttens beløb må kun være knyttet til indkomsten, det må ikke angå produktionens art eller omfang hos den enkelte producent eller produktionens priser på hjemmemarkedet eller det internationale marked eller berøre de anvendte produktionsfaktorer
- hvis producenten modtager støtte efter andre erstatningsordninger, f.eks. som hjælp efter naturkatastrofer, skal den samlede støtte være under 100 % af tabet.

Denne foranstaltning kræver enighed om en nøjagtig regnskabsmæssig indkomstfastsættelse og om at medlemsstaterne indfører en ordning for referenceindkomst på bedriftsplan.

For endelig at sikre loyal konkurrence i hele Fællesskabet skal muligheden for at benytte statsstøtte eller suppleringsstøtte i denne sammenhæng omhyggeligt vurderes af Kommissionen.