

© København 2002
Dansk Udenrigspolitisk Institut
Nytorv 5
1450 København K
Tlf.: 3336 6565
Fax: 3336 6566
Web: dupi@dupi.dk/www.dupi.dk
Redaktør: Lykke Friis
Oversættelse: Kirsten Jenlev
Tryk: Gullanders Bogtrykkeri a-s, Skjern
Grafisk design: Mark Gry Christiansen
ISBN: 87-90681-65-7
Pris: 40,00 kr. (inkl. moms)

DUPI's publikationer kan købes i boghandelen og bestilles på:
www.netboghandel.dk

Ekspedition til boghandlere:
Nordisk Bog Center A/S
Bækvej 10-12
4690 Haslev
Tlf.: 5636 4040
Fax: 5636 4039

Indholdsfortegnelse

Resumé	5
Indledning.....	7
“Det var kødet, der gjorde hende syg”:	
Når fødevarer ikke er sikre.....	11
<i>Fødevarekæden: Landmænd og fabrikanter</i>	12
<i>“Offentligt svigt” – De fødevarerrelaterede farers andet ansigt</i>	16
Fødevarepolitik på den europæiske dagsorden.....	21
<i>Arven fra kogalskabskrisen</i>	22
<i>En kompromisløs forhandlingsposition</i>	29
Tilnærmelse til EU: Myter og realiteter om de central- og øst- europæiske landes fødevarerektor.....	35
<i>Sejlivede myter: Et skødesløst og forurenende landbrug</i>	36
<i>Presserende realiteter: Industriel omstrukturering og statsreform</i>	41
Pragmatisme eller opportunisme? På vej mod tiltrædelsesaftaler.....	47
<i>Fire stridspunkter i forhandlingerne</i>	48
<i>Fra nultolerance til et risikohierarki</i>	52
Konklusion	61
Forslag til videre læsning	63

Bokse

Boks 1: Landbrugets “anden” dimension	8
Boks 2: Sikre fødevarer i fokus under det danske formandskab	10
Boks 3: Fra foder til fødevarer – fødevarekæden	14
Boks 4: Offentlige myndigheder og fødevarer sikkerhed	17
Boks 5: “Omkostningerne” ved fødevarerelaterede farer: Kogal- skabssagen	23
Boks 6: EU’s fødevarer sikkerhedsstrategi: Principper og aktører	27
Boks 7: Overtagelsen af EU-regelsættet	32
Boks 8: Nye udbrud af klassisk svinepest i EU og i de central- og østeuropæiske lande, (CEEC) 1997-2000	38
Boks 9: Fødevareindustriens andel af udvalgte central- og øst- europæiske landes bruttonationalprodukt i perioden 1990-1997 (i %)	42
Boks 10: Udenlandske direkte investeringer (FDI) i levned- middelindustrien i enkelte central- og østeuropæiske lande, 1990- 1996	45
Boks 11: Et mål i bevægelse: Implementeringen af “BSE- regelsættet”	50
Boks 12: Et risikohierarki	56

Resumé

- Fødevaresikkerhed er resultatet af tre aktørers fælles indsats: landmænd, fabrikanter og statslige myndigheder. De danner tilsammen en “fødevaresikkerhedstrekant”. Fødevaresikkerhed trives bedst, når fødevarekæden er lydhør over for forbrugernes krav, og når de administrative myndigheder fungerer.¹
- Fødevaresikkerhed er blevet en hjørnesten i EU's forbrugerpolitik som følge af fjernelsen af grænserne i det indre marked fra 1. januar 1993 og mangedoblingen af fødevarekriserne. EU-politikerne har hævdet, at de er uvillige til at gå på kompromis omkring disse spørgsmål, men for kandidatlandene svarer en overtagelse af EU-regelsættet til at skyde efter et mål, der bevæger sig.
- I modsætning til hvad der er den almindelige opfattelse, drejer de mest ømtålelige spørgsmål i forhandlingerne om EU-regelsættet på det fødevarepolitiske område sig ikke så meget om selve landbrugets tilstand i de central- og østeuropæiske lande, men snarere om “fødevaresikkerhedstrekantens” to andre ben: industrien og staten.
- Den pludselige acceleration af processen i foråret 2002 skyldes til dels en ændring af EU's holdning. Under pres for at opnå et

¹ Denne rapport bygger på interviews, der blev gennemført med europæiske embedsmænd i marts 2002. Jeg vil gerne takke dem for deres tid og deres bidrag. Også mange tak til Lykke Friis, Rasmus Kjeldahl, Lars P. Poulsen-Hansen, Iben Tybjerg Schacke og Jens Skau for deres detaljerede kommentarer og forslag på forskellige trin af projektet og til Sofie Brøndt Jørgensen for assistance med research og redigering.

kompromis opgav EU-forhandlerne det usmidige nul-toleranceprincip, og evaluerede i stedet de central- og øst-europæiske landes anmodninger på grundlag af et mere pragmatisk "risikohierarki". F.eks. tillod EU, at de nye medlemsstater godt må sælge fødevarer på deres egne hjemmemarkeder, som ikke opfylder alle EU's krav til fødevaresikkerhed, blot de sikrer, at varerne ikke havner i de nuværende medlemsstaters kølediske. Sat på spidsen er der hermed opstået en slags andenrangsfødevarer i EU.

- Kompromiset rejser en række spørgsmål: Hvordan sikres det, at "andenrangsfødevarerne" fra Central- og Østeuropa rent faktisk ikke kommer ind på de nuværende medlemsstaters markeder, og er der ikke en risiko for, at Europa får et forbrugermarked af på klasser, hvor vesteuropæerne er sikret 1. klasses fødevarer, mens naboerne i Øst må nøjes med 2. klasses fødevarer?

Manuskriptet er afsluttet i juli 2002 og oversat fra engelsk.

Indledning

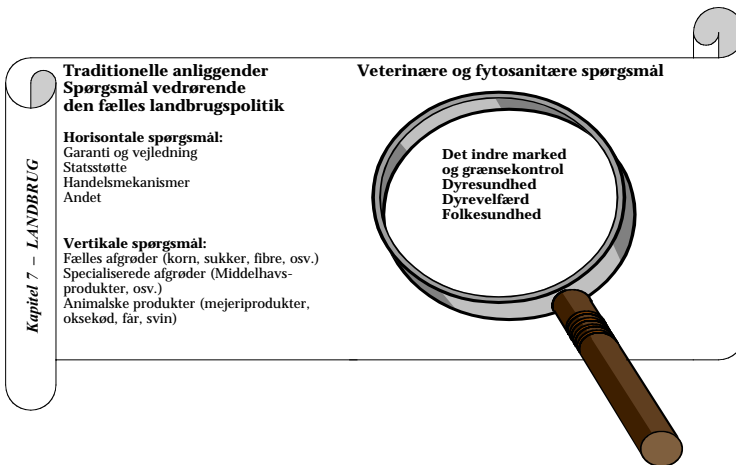
Et par måneder før EU-topmødet i København i december 2002, hvor den første tiltrædelsesrunde sandsynligvis skal godkendes, er det påfaldende, at udvidelsesdagsordenen hovedsageligt drejer sig om storpolitiske spørgsmål, dvs. spørgsmål, som typisk beskæftiger sig med landenes finansielle bidrag til EU-budgettet (f.eks. landbrugstilskud) eller mere grundlæggende med deres suverænitet (f.eks. det delte Cypern, Kaliningrads status eller ratificeringen af Nice-trakten). Disse "varme kartofler" afslører, i hvilken grad stater og magt-balancehensyn stadig former den offentlige opfattelse af EU-politiken. De blotlægger også EU-institutionernes årelange forudindtaget-hed til fordel for producenterne. Følgerne af de første europæiske kompromiser, hvorigenennem Frankrig og Italien sikrede sig europæiske afsætningsmuligheder for deres landbrugsprodukter, samtidig med at de åbnede deres markeder for hollandske og tyske industri-produkter, føles stadig i dag af EU's forbrugere.

Selvom fødevarerikkerheden – forbrugernes primære kilde til be-kymring – udgør en betydelig del af landbrugskapitlet, er det land-mændene og ikke forbrugerne der har samlet al opmærksomheden omkring sig i de nuværende udvidelsesforhandlinger om landbruget. Ligeledes har snesevis af undersøgelser nøje gennemgået udvidelsen indvirkning på den fælles landbrugspolitik eller EU-budgettet, mens en systematisk redegørelse af forbrugerspørgsmålenes rolle i udvidelsen endnu mangler at blive skrevet. Denne bog tager et skridt i den-ne retning ved at fokusere på forhandlingen om EU-regelsættet² på det fødevarerpolitiske område. Regelsættet vedrørende fødevarer-sikkerhed defineres her som den "anden" dimension i landbrugs-

² Udtrykkene "EU-regelsættet", "EU-retten", "den gældende fællesskabs-ret", "acquis" eller "acquis communautaire" henviser alle til hele det lov-givningsmæssige fundament af både primær og sekundær lovgivning, som kandidatlandene skal gennemføre for at blive medlemmer af EU.

kapitlet, dvs. den del, der omfatter hele EU-lovgivningen indenfor veterinære og fytosanitære (dvs. plantesundhedsmæssige) spørgsmål (se boks 1). Den første dimension i landbrugskapitlet vedrører landbrugets såkaldte “traditionelle” aspekter (den fælles landbrugspolitik). Der er vigtige forskelle mellem de “traditionelle” aspekter, som vedrører den fælles landbrugspolitik, og de “andre” aspekter, dvs. fødevarer aspekterne. Den fælles landbrugspolitik bliver fortsat hovedsageligt betragtet ud fra producentens synspunkt, hvorimod regelsættet vedrørende veterinære og fytosanitære spørgsmål er blevet en hjørnesten i EU’s fødevarer sikkerhedspolitik. Desuden er det sådan, at hvor forhandlingerne om den fælles landbrugspolitik først og fremmest rejser problemer for EU (på grund af de budgetmæssige implikationer), så er forhandlingerne om regelsættet vedrørende fødevarer sikkerhed en enorm udfordring for de central- og øst-europæiske lande.

Boks 1: Landbrugets “anden” dimension



Hvad sker der så, når man betragter landbruget fra forbrugernes synspunkt og ikke fra statens eller producenterens? Er der blevet taget tilstrækkelig hensyn til forbrugernes interesser i disse forhandlinger, selvom regelsættet vedrørende fødevarer sikkerhed er blevet inkluderet i kapitlet om landbrug? Eller vil de europæiske forbrugere komme til at betale prisen for de politiske forpligtelser til at afslutte forhandlingerne ved udgangen af 2002 og til at få de store kompromiser om direkte støtte til landmændene og nettobidrag til EU-budgettet i hus? Det spørgsmål, der står på spil, er i bund og grund hvilke fødevarer, der vil havne på vores tallerkener. Spørgsmålet er ikke uvæsentligt, da usikre fødevarer kan føre til alvorlige sundhedsfarer. Svaret har konsekvenser ikke blot for os alle som europæiske forbrugere, men også for europæiske politikere og producenter. Som fødevareskandalerne de seneste år har vist os, kan de fødevarerrelaterede farer alvorligt underminere offentlige institutioners troværdighed og det private erhvervslivs indtjening. Dette forklarer, hvorfor et vigtigt aspekt i det danske EU-formandskabs landbrugsprogram vedrører fødevarer sikkerhedsspørgsmål (boks 2, side 10).

Bogen indledes med en analyse af de faktorer, der fremmer forekomsten af de farer, som fødevarer kan forårsage. Derefter rettes opmærksomheden mod det EU-regelsæt, som kandidatlandene skal indføre. Herefter analyseres den position, fra hvilken de central- og østeuropæiske lande startede forhandlingerne. Endelig evalueres det kompromis, som forhandlingerne har bevæget sig imod.

Boks 2: Sikre fødevarer i fokus under det danske formandskab

Konkret vil formandskabet fokusere arbejdet på følgende områder:

- Høj prioritering af foderstofområdet. Det er helt centralt for fødevarerens sikkerhed. Formandskabet vil derfor fremme forslag til forbedringer inden for foderstofområdet, herunder forslaget om fodertilsætningsstoffer. Den restriktive holdning til antibiotiske vækstoffremmere skal fastholdes.
- Vedtagelse af nye effektive regler for bekæmpelse af fødevarerbårne sygdomme, f.eks. salmonella, som udgør et væsentligt sundhedsmæssigt problem.
- Bedre regler om fødevarerhygiejne.
- Anvendelse af tilsætningsstoffer på et sundhedsmæssigt forsvarligt niveau.
- Fastlæggelse af en effektiv EU-ramme for den offentlige kontrol af alle aspekter af fødevarer- og foderstofsikkerheden i hele forløbet "fra jord til bord".
- Modernisering af kødkontrollen, ikke mindst i lyset af køgalskabskrisen.
- Opnåelse af enighed om regler om genmodificerede fødevarer og foder.

Kilde: Udenrigsministeriet, *Ét Europa – Program for det danske EU-formandskab* (juli-december 2002), København, 2002, s. 22-23.

“Det var kødet, der gjorde hende syg”: Når fødevarer ikke er sikre

Fødevareskandaler er ikke noget nyt. Allerede for et århundrede siden rystede eklatante afsløringer af levnedsmiddelfabrikanters fremgangsmåder på den anden side af Atlanterhavet offentlighedens tillid til amerikanske politikere. I romanen *The Jungle*, der som film fik den yderst tankevækkende – og påfaldende moderne – undertitel “It’s The Meat That Made Her Sick” (“Det var kødet, der gjorde hende syg”), fortalte Upton Sinclair om de kyniske fremgangsmåder, der prægede den amerikanske konservesindustri. Hans realistiske, barske og detaljerede beretning om fremstillingen af pølser satte en livlig, offentlig debat i gang, som kom til at præge udviklingen af fødevarerlovgivningen.³

Det er ikke overraskende, at alarmen gik først i USA, hvor fødevarerindustrien var mest udviklet. Men de seneste års fødevarerkriser, som har fået stor omtale i nyhederne, minder os om, at fødevarernes kvalitet og sikkerhed også er blevet en af europæernes primære bekymringer.⁴ Det synes som om, der ikke er gået et eneste år uden afsløringen af en ny skandale, om det så er kogalskab, mund- og klov-syge eller forureningen af kyllingekød med dioxin. På det seneste har påvisningen af nitrofen (et kræftfremkaldende pesticid) i økologisk hønse- og grisefoder i Nordtyskland givet fornyet frygt for, at udvidelsen med de central- og østeuropæiske lande kan medføre nye

³ For en analyse af ligheder og forskelle mellem fødevarerkriser i USA og i Europa se *La Recherche*, februar 2002, især Jean-Paul Gaudillières “Échos d’une crise centenaire” s. 14-18 og Lawrence Buschs “Témérité américaine et prudence européenne” s. 19-23.

⁴ I nogle EU-lande afspejles vigtigheden af fødevarerproblemerne i det faktum at landbrugsministerierne er blevet døbt om til fødevarerministerier (Danmark) eller indeholder ordet “fødevarer” i navnet (Tyskland).

fødevarerkriser. En hypotese går faktisk på, at nitrofen, som er forbudt i EU, kan være blevet importeret fra et af kandidatlandene.

Men hvordan opstår de farer, der er forbundne med fødevarer? Hvad er deres hovedårsager? Og hvordan kan vi forhindre, at de opstår? De fødevarerelaterede farer kommer i forskellige forklædninger: fra enkeltstående uheld til omfattende epidemier. Fødevarer sikkerhed er resultatet af tre forskellige aktørers fælles indsats: landmænd, fabrikanter og statslige myndigheder, som tilsammen danner en "fødevarer sikkerhedstrekant". En enkelt af aktørerne kan ikke udpeges som *det* svage led i fødevarerproduktionen. De fødevarerelaterede farer kan undertiden spores til landmændene, undertiden til fabrikanterne, og andre gange til staten selv. I bedste fald opstår farerne på grund af forsømmelighed hos en aktør i fødevarerækeden eller i den offentlige administration. I værste fald opstår de, hvor økonomi møder politik. Under alle omstændigheder minder deres forekomst os om, at fødevarer sikkerheden trives bedst der, hvor fødevarerækeden er lydør over for forbrugernes krav, og hvor de administrative myndigheder fungerer. At opfylde disse betingelser er kandidatlandenes virkelige udfordring.

FØDEVAREKÆDEN: LANDMÆND OG FABRIKANTER

Der er sket meget med produktionen af fødevarer siden begyndelsen af det 20. århundrede, hvor mange europæiske lande hovedsageligt var landbrugssamfund. Videnskabelige gennembrud inden for den kemiske sektor, industrialiseret fødevarerproduktion og udvikling af markedsførings- og salgsmetoder har gjort landbruget til et led i en bredere, mere kompleks fødevarerækede. En lang kæde af mellemlid adskiller nu landmændene fra forbrugerne, og landmændene selv er blevet kunder hos store agrokemiske koncerner. Farerne kan opstå i bogstaveligt talt alle led af denne kæde, hvorfor det er nødvendigt at

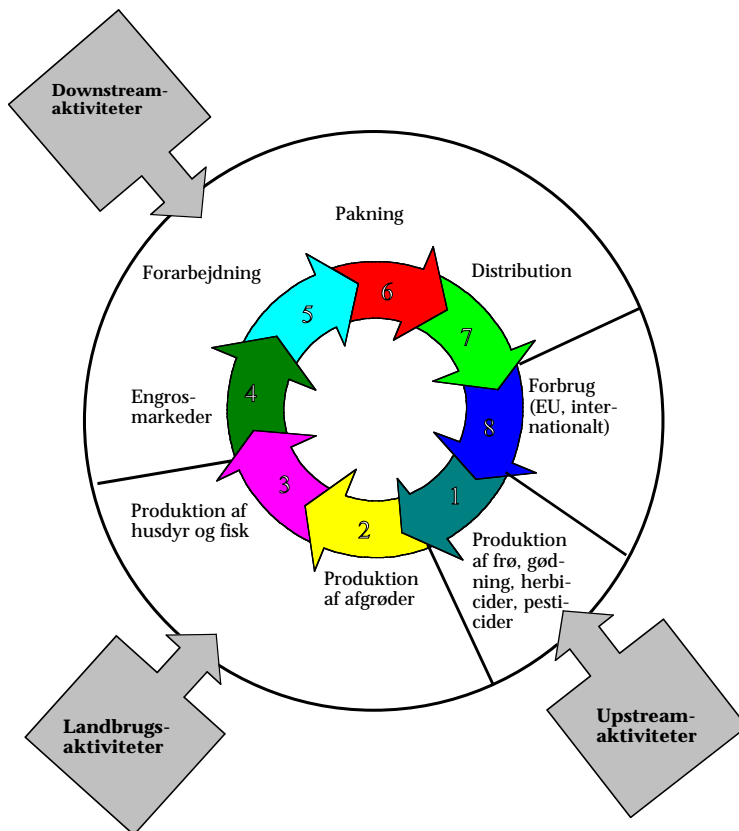
skelne mellem de forskellige faser i produktionen, deres rolle i den samlede proces og de aktører, der er involveret. Som boks 3 (side 14) viser, består den moderne fødevarekæde af mindst otte led. De repræsenterer tre brede stadier i fødevarekæden: produktionen af landbrugsinputs (såkaldte "upstream"-aktiviteter), produktionen af landbrugsvarer (landbrugsaktiviteter) og omdannelsen og den erhvervs-mæssige udnyttelse af basisfødevarer (såkaldte "downstream"-aktiviteter).

I modsætning til hvad man skulle tro, begynder fødevareproduktionen i dag sjældent ude på landbrugsbedriften, men hos store agro-kemiske industrikoncerner, hvor såkaldte landbrugs-"inputs" produceres (1. led). Disse "inputs" har til formål at forbedre landbrugsproduktiviteten ved enten at berige jorden (med gødning) eller at befri den og dens afgrøder for sygdomme og ukrudt (ved hjælp af pesticider og herbicider). En anden type "input" vedrører produktionen af såsæden, eller af madsminke. De aktører, der er involveret i produktionen af landbrugsinputs, er typisk store agro-kemiske industrier, som ofte er en del af et gigantisk multinationalt kemisk selskab.

Det er ikke sjældent, at der forekommer ulykker på dette stadie. De involverer brugen af farlige eller risikable komponenter i fremstillingen af landbrugsinputs. Opdagelsen af en farlig pesticid i nogle økologiske landbrugsprodukter i Nordtyskland illustrerer tydeligt, hvilket ansvar aktørerne i denne første fase har. Internationale stridigheder har vist, hvor svært det kan være at vurdere farerne på dette stadie i fødevareproduktionsprocessen. Er risikoen dokumenteret eller forventet? Hvem er hovedofrene for denne risiko? I nogle tilfælde er farerne veldokumenterede og bredt accepterede, i andre tilfælde er de åbne for debat og bestrides i internationale fora. I nogle tilfælde berører farerne direkte forbrugerne, i andre tilfælde berører farerne frem for alt miljøet. De genetisk modificerede organismer (GMO) falder i denne sidste kategori af farer – her er det først og fremmest af relevans for miljøet, hvad risikoen består af og i hvilken

grad risikoen er en realitet, og dette spørgsmål er kernen i en heftig international strid mellem USA og EU.

Boks 3: Fra foder til fødevarer – fødevarekæden



Det næste vigtige trin i fødevarekæden vedrører selve landbrugsaktiviteterne, dvs. produktionen af afgrøder og produktionen af husdyrbesætninger og fisk (led 2 og 3). Dette er faktisk det eneste stadie,

hvor selve landbrugsbedriften er involveret i produktionen af fødevarer. De problemer, der opstår på dette stadie, er ganske ligetil: De kan skyldes forsømmelig, svigagtig eller ulovlig adfærd fra landmændenes side. Som mund- og klovsygeepidemien viste, kan problemer på dette niveau nemt tage en dramatisk vending.

Den sidste fase i processen vedrører de såkaldte "downstream"-aktiviteter. Disse aktiviteter rækker fra engrossalg til detailsalg via bearbejdning og færdigpakning (led 4 til 7 i boks 3). De problemer, der opstår på dette stadie, kan være mange, f.eks. fødevarerforgiftning, allergier osv. Blandt de faktorer, der kan forklare disse fødevarerrelaterede farers opståen, er f.eks. dårlige hygiejneforhold i den fødevarerforarbejdende virksomhed såvel som fejlagtig eller ufuldstændig mærkning af produkterne.

Det er næsten indlysende, at den grad af specialisering og økonomisk integration, der karakteriserer produktionen af fødevarer i avancerede markedsøkonomier, gør fødevarerekæden mere kompleks og måske mere udsat over for de farer, som fødevarer kan forårsage. Selve produktionsprocessens længde og de mange aktørers indblanding mangedobler faktisk risikoen for ulykker. Man kan ikke desto mindre pege på to vigtige faktorer i markedsøkonomierne, som modvirker denne risiko: 1) fødevarerproducenter styres af efterspørgslen og 2) de kan vælge mellem konkurrerende leverandører. Det er faktisk sådan, at den afsmittende virkning af forbrugernes optagethed af kvalitet og sikkerhed har en tilbøjelighed til at skabe hurtige tilpasninger i produktionsledene, i og med at nye fremgangsmåder indføres og mindre kvalitetsbevidste virksomheder må dreje nøglen om. Konkurrencen mellem leverandørerne gør ydermere fødevarerproducenterne i stand til at minimere deres omkostninger, forbedre deres produktivitet og investere fortjenesten på en måde, der tilfredsstiller forbrugernes forventninger. Det er således tydeligt, at en velfungerende markedsøkonomi ikke er uforenelig med produktion af kvali-

tetsfødevarer, ja faktisk kan den være en forudsætning for sunde fødevarer af god kvalitet.

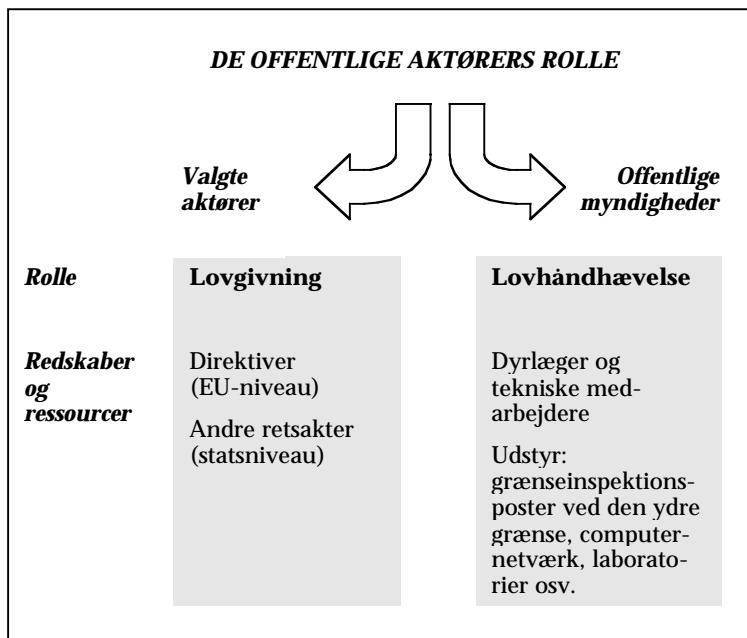
“OFFENTLIGT SVIGT” – DE FØDEVARERELATEREDE FARERS ANDET ANSIGT

Skønt markedsfaktorerne er centrale i produktionen af fødevarer, er de selvfølgelig ikke de eneste ansvarlige for produktionen af *sikre* fødevarer. Offentlige aktører – om de er valgt eller sidder i administrative stillinger, om de er på lokalt, nationalt eller EU-niveau – spiller en vigtig rolle i fastsættelsen og håndhævelsen af fødevarestandarder.

Offentlige aktører er involveret i produktionen af sunde fødevarer i mange forskellige egenskaber og på forskellige niveauer (boks 4, side 17). *Valgte* offentlige aktører har en interesse i deres kapacitet af lovgivere. Alene eller sammen med private aktører er de ansvarlige for udviklingen af en fødevarepolitik, der kan have forskellige mål: at garantere folkesundheden, at beskytte miljøet, at sørge for en ordentlig behandling af dyrene osv. Staten er imidlertid kun ét niveau i fødevarereguleringen. Som nævnt ovenfor begyndte de fleste vestlige lande at regulere på dette område i begyndelsen af sidste århundrede, da svindel i produktionen af fødevarer og lægemidler i USA for første gang fik offentligheden til at reagere. Det var imidlertid først efter Anden Verdenskrig, med masseforbrugets indtog, at landene mere seriøst og systematisk begyndte at tage notits af forbrugerne. I det sidste årti har EU-institutionerne spillet en prominent rolle i udviklingen af en omfattende fælles fødevarepolitik ved at placere fødevarer sikkerhed i centrum for deres forbrugerpolitik. Denne udvikling skyldes to faktorer: gennemførelsen af det indre marked, dvs. fjernelsen af de interne markedsgrænser fra 1. januar 1993 og mangedoblingen af fødevarer kriser i EU. Eftersom EU's fødevarerlovgivning vedtages i form af direktiver, har de enkelte medlemslande

fortsat en vigtig rolle at spille i produktionen af sikre fødevarer, fordi de er ansvarlige for at overtage og implementere EU-lovgivningen.⁵

Boks 4: Offentlige myndigheder og fødevarerikkerhed



⁵ EU-fødevarerlovningen består af direktiver i modsætning til områder, der falder under den fælles landbrugspolitik, hvor EU lovgiver med forordninger. Forordninger er direkte gældende og bindende i alle EU-medlemslande, uden at nogen nationalt implementeret lovgivning er nødvendig. I modsætning til forordninger skal direktiver implementeres i national lovgivning i overensstemmelse med de enkelte medlemslandes procedure. Direktiverne, som er bindende, hvad angår mål, lader det være op til medlemslandene at beslutte - inden for en begrænset tidsperiode - hvilken form og hvilke midler, der skal anvendes for at opnå disse mål.

Ikkevalgte offentlige aktører har en interesse i deres kapacitet af håndhævere af loven. Håndhævelsen af fødevestandarder er en kæmpeopgave, som involverer millioner af mennesker, både landmænd, fabrikanter og detailhandlere. Håndhævelsen kræver således omfattende ressourcer, både i form af udstyr og i form af medarbejdere. Udstyret omfatter alt fra bygninger, som f.eks. veterinære laboratorier eller grænseinspektionsposter ved EU's ydre grænser, til måleudstyr og software, der skal bruges til at oprette computerdatabaser til identifikation af dyr og deres sundhed, og til indkøb af biler til veterinære kontrollører. Medarbejderne omfatter bl.a. det veterinære og det tekniske personale, der har til opgave at udføre sundhedskontrol af dyr og kontrol af industrielle aktiviteter. Håndhævelsen af EU-lovgivningen udføres primært af staten. Inden for staten kan håndhævelsen være centraliseret (hvis der er en direkte kommandolinie fra centralt til lokalt niveau) eller decentraliseret (hvis ansvaret er delt mellem de lokale, regionale og nationale trin i forvaltningen).

De offentlige myndigheders rolle må ikke undervurderes, for offentlige myndigheders passivitet eller undladelser kan mere end nogen anden faktor bidrage til udviklingen af omfattende fødevestandardskriser. Lige som det er almindeligt at tale om "markedssvigt", når mødet mellem udbud og efterspørgsel ikke frembringer et optimalt resultat, kan man tale om "offentligt svigt", når statsmaskineriet ikke opdager og afhjælper funktionsfejl i fødevestandardkæden. Ejendommeligt nok omfattede offentlig indgriben i fødevestandardpolitikken længe kun det nationale trin.

Med den voksende kompleksitet i fødevestandardproduktionen er det således klart, at landmænd blot er blevet ét led i fødevestandardikkerhedsproblematikken. Andre aktører i fødevestandardkæden, f.eks. kæmpe-mæssige kemiske selskaber, fødevestandardforædlende virksomheder eller detailhandlere er også ansvarlige for produktionen af sikre fødevestandarder. Endelig er fødevestandarder ikke kun noget, der angår private virksomheder. Politik er aldrig langt fra vores tallerken: politik spiller en central

rolle i produktionen af sikre fødevarer gennem opstilling og håndhævelse af fødevarestandarder. Skønt de stiftende medlemmer af Det Europæiske Fællesskab tiltrådte Rom-traktaten med beslutningen om at den var “en ny fase hen imod en stadig snævrere sammenslutning mellem de europæiske folk”, syntes dette projekt i lang tid ikke at omfatte de europæiske forbrugere. I det sidste årti har fjernelsen af de indre markedsgrænser og mangedoblingen af fødevarekriser i europæisk målestok imidlertid banet vejen for EU's mere aktive rolle på dette område.

Fødevarerpolitik på den europæiske dagsorden

Der er mindst to grunde til, at EU-institutionerne længe ikke beskæftigede sig med forbruger- og fødevarerpolitik. For det første blev Det Europæiske Fællesskab skabt på et tidspunkt, hvor stimulering af produktion og skabelse af afsætningsmuligheder var dominerende anliggender i national politik. Producentgrupperne – om det var landmænd eller fabrikanter – var velorganiserede og havde stor indflydelse på udformningen af de nationale prioriteter. Den oprindelige aftale, der blev indgået ved grundlæggelsen af Det Europæiske Fællesskab, var derfor notorisk forudindtaget til fordel for producenterne.⁶ Faktisk er forbrugerpolitik ikke nævnt i Rom-traktaten. Først i 1975 præsenterede Europa-Kommissionen det første forbrugerbeskyttelsesprogram på europæisk niveau.

For det andet blev udviklingen af en EU-fødevarerpolitik også forsinket af 1990'ernes bekymring for en snigende udvidelse af EU's beføjelser⁷. At afgrænse europæiske og nationale politiske kompetencer blev et vigtigt emne i europæisk politik, og udkrystalliserede sig i det såkaldte subsidiaritetsprincip (Art. 5 i EF-traktaten). I kraft af dette princip "erstatte europæisk forbrugerlovgivning ... kun national lovgivning, når sidstnævnte ikke 'i tilstrækkelig grad' opfylder målene for den påtænkte handling".⁸ Dette princip begrænsede yderligere udviklingen af en fødevarerpolitik på EU-niveau.

⁶ Se J. Meynaud og D. Sidjanski, *Les groupes de pression dans la Communauté Européenne 1958-1968: structure et action des organisations professionnelles* (Brussels: Université Libre de Bruxelles, 1971).

⁷ Mark Pollack, "The End of Creeping Competence? EU-Policy-Making Since Maastricht", *Journal of Common Market Studies*, vol. 38, nr. 3, s. 519-38.

⁸ Beatrice Lamarthe, *La défense du consommateur dans l'Union Européenne*, (Paris: La Documentation Française, 2001, s. 5).

Begrænsningerne i den nationale synsvinkel blev tydelige midt i 1990'erne. Det var klart, at den manglende harmonisering og koordinering på det overnationale niveau udgjorde en alvorlig trussel mod det nyetablerede indre marked ved at begunstige den transnationale spredning af fødevarerelaterede farer. Kogalskabskrisen er et godt eksempel; et andet er tilsætning af hormoner i foder. Da man blev klar over dette, udløste det en byge af organisatoriske og politiske fornyelser på europæisk niveau. Som resultat heraf er en EU-fødevarerpolitik nu ved at blive en realitet, og kandidatlandene må integrere den i deres juridiske, økonomiske og politiske systemer.

ARVEN FRA KOGALSKABSKRISEN

Kogalskabskrisen var den egentlige årsag til indførelsen af en fødevarerpolitik på EU-niveau. Kogalskab, hvis latinske navn er *bovin spongiform encephalopati* (BSE), er et af de mest opsigtsvækkende tilfælde af fødevarerelaterede farer, som EU har oplevet i de sidste årtier. Det er påfaldende, at sygdommen stadig kan skabe overskrifter i dag, skønt den blev påvist første gang for mere end 17 år siden. Statistikken vedrørende BSE er illustrativ. De første udbrud blev rapporteret i Storbritannien i februar 1985. Sygdommen nåede her et rekordhøjt niveau i 1992 med 37.280 tilfælde. I 2001 havde den bredt sig til mange andre lande, også uden for EU. Det Internationale Kontor for Epizootier (udbredelse af smitsomme sygdomme blandt dyr) (OIE) rapporterede i 2001 om 274 tilfælde i Frankrig, 246 i Irland, 125 i Tyskland, 110 i Portugal og 82 i Spanien. Heller ikke Japan (med 3 tilfælde) eller USA syntes at være immune over for sygdommen. Epidemien har tilføjet både landmænd, forbrugere og politikere svære tab (boks 5).

Boks 5: “Omkostningerne” ved fødevarerelaterede farer: Kogalskabssagen

Epidemiens omkostninger er vanskelige at vurdere, men en lang række forskellige grupper – landmænd, forbrugere, skatteydere og politikere – har pådraget sig tab i en eller anden form. Landmænd og fabrikanter har lidt umiddelbare tab i form af destruktion af husdyrbesætninger og kød- og benmel, kombineret med færre eksportmuligheder inden og uden for EU. Mistanken om en forbindelse mellem BSE og den menneskelige variant Creutzfeldt-Jacobs sygdom bidrog til, at forbrugerne i betydelig grad mistede tilliden til europæisk oksekød, specielt da tilfældene af Creutzfeldt-Jacobs sygdom steg fra 53 tilfælde i 1990 til 177 i 2000. Siden begyndelsen af krisen er forbruget af oksekød faldet med omkring 30% i gennemsnit, producentpriserne er faldet voldsomt, og mere end 50% af eksporten er blokeret; Europa-Kommissionen skønner, at hver gang prisen falder med én procent, betyder det et tab på 200 millioner euro for EU's landmænd.

(Kilde: Generaldirektoratet for Landbrug, *Questions and Answers on Agricultural Policy, BSE, the Environment, and Quality*, <http://europa.eu.int/comm/agriculture/qaen.htm>)

Eksportforbud

Juli 1989	Europæisk forbud mod eksport af britisk kvæg født før juli 1988 og afkom af berørte dyr; forbudet blev ophævet i august 1999, men Frankrig fortsætter med at håndhæve embargoen indtil 2002.
1996	Thailand forbyder import af oksekød fra Storbritannien
Marts 1996	Europa-Kommissionen indfører et verdensomspændende forbud mod al eksport af britisk oksekød
November 2000	Italien forbyder import af franske køer og oksekød med ben.
December 2000	Thailand forbyder import af oksekød fra Belgien, Frankrig, Irland, Nederlandene, Portugal og Tyskland
Januar 2001	Australien og New Zealand forbyder import af oksekødsprodukter fra 20 europæiske lande; Malaysia udsteder forbud mod europæisk oksekød.

(Kilde: Bearbejdet fra 2001 Cable Network News)

En undersøgelse anslår, at de samlede omkostninger ved kogalskabskrisen for den europæiske skatteyder beløb sig til 7 mia. euro i 2001:

Omkostninger af kogalskab (i millioner euro)

	<i>EU</i>	<i>Medlemslandene</i>	<i>I alt</i>
<i>Destruktion af kød- og benmel</i>	–	3021.48	3021.48
<i>Destruktion og opkøb af oksekød</i>	2019.60	1249.21	2568.81
<i>Testning af kvæg</i>	113.65	40.27	120.92
<i>Forskning</i>	201.39	130.95	332.34
<i>Støtte til markedspriser</i>	238	–	238
<i>I alt</i>	2572.64	4441.91	7014.55

(Kilde: Goldman Sachs og andre; copyright: Euractiv)

Politikere, både på EU-niveau og på nationalt niveau, blev heller ikke sparet af kogalskabskrisen. Et undersøgelsesudvalg, der blev oprettet af Europa-Parlamentet i 1996, fandt Europa-Kommissionen skyldig i politisk passivitet, og anbefalede, at Kommissionen skulle foretage vigtige ændringer i styringen af fødevarerikkerheds-spørgsmålene, eller stilles over for et forslag om mistillidsvotum. I Tyskland fik kogalskabskrisen sundhedsminister Andrea Fischer og landbrugsminister Karl-Heinz Funke til at træde tilbage den 9. januar 2001.

Set i bagklogskabens lys er det klart, at den manglende politik på EU-niveau var en af hovedfaktorerne bag epidemiens spredning. I mangel af koordinering og harmonisering på EU-niveau brugte de nationale myndigheder vidt forskellige krisestrategier til at håndtere BSE-krisen. Nogle lande, som Storbritannien, behandlede krisen som et veterinært problem. Andre betragtede den fra begyndelsen som en

presserende folkesundhedssag.⁹ Valget af strategi var ikke uvæsentligt. Det havde indvirkning på, hvordan krisen blev defineret (enten som en teknisk fejl, der kun vedrørte landmænd, eller som et bredere problem, der berørte alle borgere), og fra hvis synspunkt (forbrugernes eller landmændenes) løsningerne blev udtænkt. Da man i 1996 anerkendte EU's manglende evne til at håndtere denne krise, udløste det en alvorlig institutionel krise mellem Europa-Parlamentet og Europa-Kommissionen. Europa-Parlamentet truede med at stille et forslag om mistillidsvotum mod Europa-Kommissionen, hvis ikke den omorganiserede sine tjenestegrene, så de bedre kunne beskytte forbrugernes interesser. Denne krise bragte igen en mængde politiske og organisatoriske ændringer.

Den politiske anerkendelse af forbrugernes interesser fandt sted i Amsterdam-traktaten, som fastslog, at "Fællesskabet skal bidrage til at beskytte forbrugernes sundhed, sikkerhed og økonomiske interesser og til at fremme deres ret til oplysning og uddannelse og til at organisere sig for at beskytte deres interesser" (Artikel 153 i EF-traktaten). I december 1997 bestyrkede det Europæiske Råd i Luxembourg dette nye signal ved at erklære, at "fødevarernes sikkerhed mere end nogensinde er en stor kilde til bekymring hos borgerne, og der må gøres alt for at genskabe deres tillid, som specielt er blevet rystet af kogalskabskrisen". I et separat bilag erklærede medlemmerne af EU, at "visse aspekter i Fællesskabets lovgivning bør suppleres og forenkles samtidig med, at man opretholder et højt beskyttelsesniveau og søger at imødekomme forbrugernes berettigede forventninger. Det vil være vigtigt at dække hele fødevarerproduktionskæden effektivt og konsekvent".¹¹ Denne erklæring gav grønt lys for en omfattende regulering af fødevarerækeden på EU-niveau.

⁹ Se Lamarthe 2001, s. 121ff.

¹¹ *Formandskabets konklusioner ved Det Europæiske Rådsmøde i Luxembourg*, 12. december 1997.

Kommissionens *Hvidbog om fødevarerikkerhed* (vedtaget den 12. januar 2000) skabte det grundlag, som EU's fødevarerikkerhedspolitik er formuleret på.¹² Dette dokument fastlægger de væsentligste politiske principper for en omfattende EU-fødevarerikkerhedsstrategi, som blev døbt "Fra jord til bord". Med hensyn til indholdet indførte hvidbogen nogle hovedprincipper: helhedsstrategi, sporbarhed og risikoanalyse. Hvidbogen foreslog også at etablere en mere gennemskuelig og effektiv overvågning af de farer, der er forbundet med fødevarer, ved hjælp af en klarere arbejdsdeling mellem private og offentlige aktører og mellem national og europæisk forvaltning (boks 6, side 27)

Denne nye vægt på fødevarerikkerhed blev ledsaget af adskillige organisatoriske fornyelser i Kommissionen i 1999. Tjenestegrene i Generaldirektoratet for Industri og fra Generaldirektoratet for Landbrug (veterinære og fytosanitære spørgsmål) blev overført til det nyligt oprettede Generaldirektorat for Forbrugere. Sidstnævnte blev omdøbt til "Generaldirektoratet for Sundhed og Forbrugerbeskyttelse", også kaldet DG Sanco. Nogle har set "denne flytning af de vigtige ansvar for EU's fødevarerpolitik inden for EU-institutionerne ..." som "mere end symbolsk ... i og med at Generaldirektoratet for Sundhed og Forbrugerbeskyttelse først blev skabt i 1995 og så sent som i 1998 generelt blev anset for ret svagt".¹³

¹² Europa-Kommissionen, *Hvidbog om fødevarerikkerhed*, (Bruxelles, Europa-Kommissionen 2000, KOM (1999) 719 (Endelig udg.).

¹³ Marcus Carson, *From Commodity to Public Health Concern: Shifting Policy Paradigms and the Transformation of Food Policy in the European Union*, D-uppsats (Uppsala: University of Uppsala, 2000, s. 34).

Boks 6: EU's fødevarerikkerhedsstrategi: Principper og aktører



EU'S FØDEVARE- SIKKERHEDS- STRATEGI



Helhedsstrategi: En sammenhængende og effektiv fødevarerikkerhedspolitik skal dække hele fødevarerikkerhedens spektrum.

Sporbarhed: Oplysninger om foderet, fødevarerne og de ingredienser, der indgår deri, skal være til rådighed i hele fødevarerikkerheden for at kunne identificere risici og forhindre de farer, der måtte være forbundet med fødevarer.

Risikoanalyse: Videnskabelig vurdering, regulering og kommunikation om risici skal styre politikken.

Producenter (foder, landbrug, fødevarerproducenter) har det primære ansvar for at overholde fødevarerikkerhedsstandarderne.

Medlemslandene har ansvaret for at håndhæve disse standarder.

Kommissionen kontrollerer de nationale myndigheder ved hjælp af revisions- og inspektionsprogrammer.

Desuden er en Europæisk Fødevarerikkerhedsmyndighed, tidligere kendt som Den Europæiske Fødevarermyndighed (EFSA), ved at komme til verden. Dens mål er "at yde [Kommissionen] uafhængig videnskabelig rådgivning om alle spørgsmål med en direkte eller in-

direkte virkning på fødevarer sikkerhed”.¹⁴ Den forordning, der danner det retlige grundlag for oprettelsen af den Europæiske Fødevarer sikkerhedsmyndighed, blev vedtaget i Ministerrådet den 21. januar 2002; dens bestyrelse blev udpeget i Rådsmødet for Landbrug og Fiskeri den 15. juli 2002, og ansættelsen af direktøren er undervejs.¹⁵ Samtidig er det første sæt “jord til bord”-foranstaltninger blevet introduceret, herunder bl.a. tilvejebringelse af et nyt, styrket varslingsystem for foder- og fødevarerisici; ekstraordinære beføjelser til Kommissionen i tilfælde af alvorlige risici; og gennemførelse af kerneprincipper vedrørende fødevarerlovgivning og gennemsigtighed.

Disse organisationer assisteres slutteligt af EU’s Levnedsmiddel- og Veterinære Inspektører, der er placeret i Dublin. Disse inspektører udfører stikprøvekontrol og overvåger fødevarerækeden i alle EU-medlemslandene sammen med lokale myndigheder. De udfører missioner i kandidatlandene for at evaluere gennemførelsen og håndhævelsen af EU’s “jord til bord”-politik. Endelig er de også ansvarlige for at kontrollere fødevarerforarbejdning i tredjelande, der eksporterer til EU.

Hvidbogen om fødevarer sikkerhed er skridt for skridt ved at blive en realitet. Men det, der anses for en positiv udvikling i EU, udgør en kæmpemæssig udfordring for de central- og østeuropæiske lande. At overtage EU-regelsættet, dvs. tæt på 1.000 love og 160 nøgleforanstaltninger, er som at skyde efter et mål, der bevæger sig. Opgaven er endnu mere overvældende med den nye presserende karakter, som fødevarer spørgsmål har fået på EU-dagsordenen.

¹⁴ Se EFSA’s hjemmeside på: http://www.efsa.eu.int/about_en.html.

¹⁵ Se Europa-Kommissionen, *Resultatet af Rådsmødet for Landbrug og Fiskeri den 15. juli 2002, MEMO/02/173*, 16. juli 2002

EN KOMPROMISLØS FORHANDLINGSPOSITION

Stedet er det samme, men manuskripterne og aktørerne er forskellige: Sådan eksisterer traditionelle landbrugsinteresser og de nyere fødeveareanliggende side om side i forhandlingskapitlet vedrørende landbrug. At placere størstedelen af lovgivningen vedrørende veterinære og fytosanitære spørgsmål under samme tag som de traditionelle spørgsmål vedrørende den fælles landbrugspolitik tyder på, at forbrugeranliggende stadig ikke har en uafhængig status på EU-niveau. En mere proaktiv indstilling til forbrugerspørgsmål ville have placeret de veterinære og fytosanitære spørgsmål i kapitel 1 vedrørende "Varenes Frie Bevægelighed" eller i kapitel 23 om "Forbruger- og Sundhedsbeskyttelse".

De politiske dynamikker, der understøtter forhandlingerne om veterinære og fytosanitære spørgsmål på den ene side og traditionelle spørgsmål vedrørende den fælles landbrugspolitik på den anden side, står i stor modsætning til hinanden. Forhandlingerne kører ad to separate spor, afføder forskellige EU-forhandlingsmandater og gennemføres af forskellige forhandlere – nemlig Landbrugskommissær Fischler, som varetager de traditionelle spørgsmål om den fælles landbrugspolitik, og Kommissær for Sundhed og Forbrugerbeskyttelse David Byrne, som varetager veterinære og fytosanitære spørgsmål. Desuden har EU-politikerne tidligt gjort det klart, at de ikke vil tolerere overgangsordninger inden for veterinære og fytosanitære spørgsmål, og de har derved bekræftet, at denne politik har særlige karakteristika i forhold til traditionelle landbrugsspørgsmål. De generelle retningslinier, der blev fastlagt i september 2000, bestemte at overgangsordningerne skal være tidsbegrænsede; de skal være af begrænset rækkevidde; de må ikke føre til betydelige forvriddinger af konkurrencen; de skal være ledsaget af en plan for hver virksomhed, som fastlægger klart definerede trin for anvendelsen af EU-regel-

sættet; – og endeligt skal de være få og korte, hvad angår bestemmelser vedrørende det indre marked.¹⁶

Nøgleerklæringer fra EU har bekræftet de veterinære og fytosanitære spørgsmåls specielle status på det indre marked. I Rådet gjorde landbrugsministrene det klart en måned før åbningen af forhandlingerne i juni 2000, at der ikke ville være “plads til kompromiser” på fødevarerikkerheds- og folkesundhedsspørgsmålene.¹⁷ Embedsmænd fra Kommissionen advarede også i maj 2000 om, at behovet for “at bevare forbrugernes tillid” til fødevarerprodukter ville gøre disse emner til “nogle af de mest ømtålelige spørgsmål, der vil blive behandlet under medlemskabsforhandlingerne om landbrugs-kapitlet”.¹⁸ På et besøg i Ungarn i december 2000 opfordrede landbrugskommissær Fischler indtrængende kandidatlandene til at udvise en “vis realisme” i deres krav om overgangsperioder, da det var “yderst usandsynligt”, at EU ville gå med til overgangsordninger vedrørende fødevarerikkerhed.¹⁹ Endeligt understregede medlemmerne af Europa-Parlamentet i en rapport fra oktober 2000, at regelsættet vedrørende veterinære og fytosanitære anliggender skulle “tiltrædes i sin helhed af ansøgerlandene”, og at “rækkevidden [af overgangsordningerne] skal holdes på et minimum og gives for så kort en periode som muligt”.²⁰

Fuld og hel overholdelse medfører, at EU-lovgivningen gennemføres i den nationale lovgivning (boks 7, side 32). Europa-Kommissionen udførte en første omfattende gennemgang af regelsættet vedrørende veterinære og fytosanitære anliggender i dens *Hvidbog – For-*

¹⁶ Vedrørende EU's politik på de traditionelle landbrugsspørgsmål, se Christilla Roederer-Rynning, *Nothing New Under the Sun? Agriculture in the Eastern Enlargement* (København: DUPI, 2002, s. 34)

¹⁷ Luxembourg-landene, eller “The Luxembourg Six”: Cypern, Estland, Polen, Slovenien, Tjekkiet og Ungarn. Citatet er taget fra *Uniting Europe*, 22. maj 2000, nr. 100, s. 6.

¹⁸ *Uniting Europe*, 29. maj 2000, nr. 101, s. 3.

¹⁹ *Uniting Europe*, 11. december 2000, nr. 125, s. 8.

²⁰ *Uniting Europe*, 25. september 2002, nr. 114, s. 7.

beredelse af de associerede central- og østeuropæiske landes integration i Unionens indre marked i 1995.²¹ Dette dokument afsatte over 66 sider til den veterinære og fytosanitære lovgivning og var dermed det længste kapitel i dokumentet. Ifølge hvidbogen udgjorde den gældende fællesskabsret for veterinære og fytosanitære anliggender “1.000 foranstaltninger, hvoraf 160 er blevet identificeret som nøgleforanstaltninger (de andre er hovedsageligt gennemførelsesforanstaltninger)”.²² Denne overvældende lovgivningsmæssige aktivitet afslører i hvilken grad, EU-institutionerne har fokuseret på forbruger- og sundhedsbeskyttelsesområdet på trods af subsidiaritetsprincippet. Den veterinære lovgivning dækker en bred vifte af emner, herunder handel med levende dyr og animalske produkter, overvågning af dyresygdomme, kvaliteten og sikkerheden af de forhandlede animalske produkter, kontrol- og beskyttelsesforanstaltninger ved grænsen og internt samt dyrevelfærd. Regelsættet vedrørende fytosanitære anliggender omfatter lovgivning om kvaliteten af såsæd, plantesundhed, dyreernæring, plantebeskyttelsesprodukter, pesticidrester, retigheder til plantesorter og økologisk landbrug.

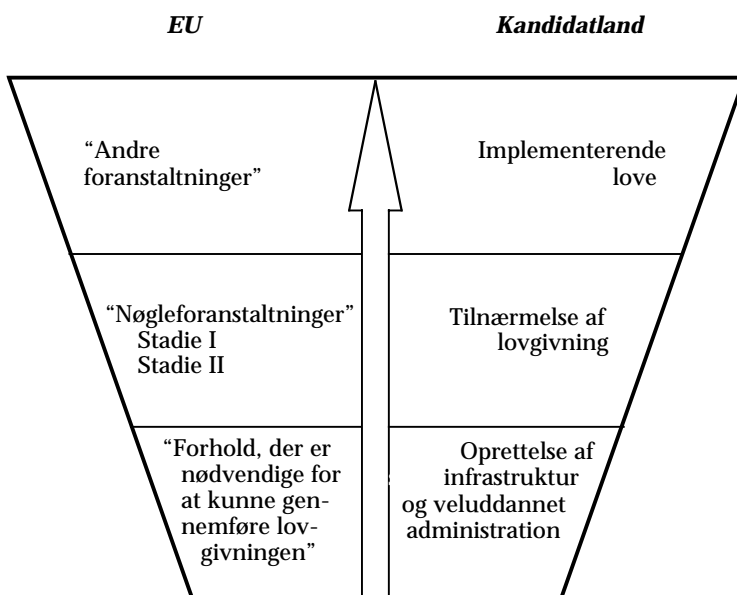
Hvidbogen angav en detaljeret fremgangsmåde til integrationen ved at udpege forskellige typer foranstaltninger. Kandidatlandene skulle integrere “nøgleforanstaltningerne” først, fordi de etablerer de generelle rammer for lovgivningen. Disse foranstaltninger har form af direktiver, hvilket betyder, at de skal implementeres i den nationale lovgivning i overensstemmelse med de enkelte medlemslandes fremgangsmåde. Nøgleforanstaltningerne var yderligere underopdelt i “stadie I”-foranstaltninger, som gives den højeste prioritet, fordi de bogstaveligt talt danner grundlaget – dvs. generelle principper og procedurer – for politikken, og “stadie II”-foranstaltninger. Udviklin-

²¹ Europa-Kommissionen, *White Paper on the Preparation of the Associated Countries of Central and Eastern Europe for Integration into the Internal Market of the Union, Addendum* (Bruxelles: Europa-Kommissionen, 1995, COM (95) 163 Final/2).

²² *Europa-Kommissionen 1995*, s. 89.

gen skulle dokumenteres på basis af fortegnelser over tilnærmelsen mellem EU-lovgivningen og den nationale lovgivning. På det efterfølgende stadie skulle ansøgerlandene integrere “andre foranstaltninger” i overensstemmelse med medlemslandenes procedurer vedrørende sekundær lovgivning.

Boks 7: Overtagelsen af EU-regelsættet



EU-politikernes skrappe holdning til den del af landbrugskapitlet, der vedrører veterinære og fyto-sanitære anliggender, betød imidlertid, at de forventede, at kandidatlandene forud for tiltrædelsen udviklede den infrastruktur, der var nødvendig for at håndhæve EU-standar-

derne. Ifølge hvidbogen fra 1995 skal kandidatlandene også dokumentere, at deres forvaltning er "ordentligt organiseret og uddannet ... til at gennemføre statslige ansvarsområder på et ensartet grundlag".²³

Skønt offentlighedens opmærksomhed overvejende har været fokuseret på traditionelle producentanliggender, som f.eks. størrelsen af landbrugstilskud til de nye medlemmer, er forhandlingen om fødevarepolitikken et vanskeligt spørgsmål i udvidelsen. Forhandlingernes struktur afspejler den udvikling, der har fundet sted i EU i de seneste år på det fødevarepolitiske område. Den viser, at fødevarepolitik ikke længere kun betragtes fra producenterens synsvinkel, men snarere er udspændt i en fin balancegang mellem forbrugere og producenter. Konsekvenserne er langt fra ubetydelige for kandidatlandene: De har fra begyndelsen fået mindre spillerum i implementeringen af lovgivningen på det fødevarepolitiske område, end de fik i den traditionelle landbrugs(producent)lovgivning.

²³ *Europa-Kommissionen 1995*, s. 89.

Tilnærmelse til EU: Myter og realiteter om de central- og østeuropæiske landes fødevarersektor

Der er blevet sagt meget om kandidatlandenes situation og især om deres fødevarerprodukters kvalitet og sikkerhed. I Polen har man taget disse stereotype forestillinger så alvorligt, at man har behandlet dem i en udførlig publikation i et bredere forsøg på at undgå, at dårlige indtryk ødelægger landets forhandlingspositioner.²⁴ Den kommende udvidelse skaber ganske vist hidtil ukendte vanskeligheder på grund af det omfang, som landbrugs- og husdyrsektoren har i kandidatlandene. Men kandidatlandenes indignation er ikke fuldstændig grundløs. På nogle områder er det ubestrideligt rigtigt, at gængse forestillinger næres af sejlivede myter om landbrugets tilstand i overgangsökonomier. Når de ses i sammenhæng, fremmaner disse myter et billede af et skødesløst og forurenende landbrug i de central- og østeuropæiske lande, som undertiden lidt for hurtigt bliver stillet i modsætning til ukritiske fremstillinger af EU's landbrug. De mest ømtålelige emner drejer sig ikke så meget om selve landbrugssektorens tilstand som om industriens tilstand ... eller selve statens tilstand.

²⁴ Se for eksempel "Foundation of Assistance Programs for Agriculture", *Stereotypes in the European Union Concerning Polish Agriculture* (Warszawa: SAEPR).

SEJLIVEDE MYTER: ET SKØDESLØST OG FORURENENDE LANDBRUG

Fristelsen til at opstille denne modsætning er så meget stærkere nu, hvor EU er ved at søge at omdefinere sin landbrugsmodel i lyset af det bredere samfunds forventninger.²⁵ I modsætning til tidligere, hvor europæisk landbrug hovedsageligt blev betragtet som en produktiv aktivitet, understreger politikerne nu andre, ikkeproduktive, funktioner som f.eks. beskyttelse af landskabet eller miljøet, tilvejebringelse af sikre fødevarer af god kvalitet, fremme af dyrevelfærd eller simpelthen bevarelse af beskæftigelsen ude på landet. Europæisk landbrugs "multifunktionelle" model er kun i sin vorden – begrebet blev officielt født under Det Europæiske Råds møde i Berlin i marts 1999 – og kan derfor stadig lide mange forskellige skæbner. Men sammenligninger med de central- og østeuropæiske lande tager ofte udgangspunkt i den multifunktionelle mutation.

Den første myte vedrører dyresundhedstilstanden i de central- og østeuropæiske lande. Fremstillinger af landbruget i de tidligere kommunistiske stater giver ofte indtryk af skødesløshed, formodentlig på grund af det fabriksagtige managementsystem, der anvendes i landbruget, og den lave prioritet, der gives forbrugeranliggender i de nationale politikker. Man kan måske nok forvente, at dyrenes sundhed vil lide under det planøkonomiske system. En serie undersøgelser, der blev gennemført af Kommissionens landbrugstjeneste i 1998 afslørede imidlertid, at dette var meget langt fra at være tilfældet. Dyresundhedstilstanden i de central- og østeuropæiske lande, der står til at blive optaget i EU i den første udvidelsesbølge, blev bedømt som "gunstig" (Slovenien), "tilfredsstillende" (Ungarn, Polen og Slovakiet), "fremragende" (Tjekkiet), "særdeles god" (Litauen) og

²⁵ Se Roederer-Rynning, 2002

endda "særdeles god sammenlignet med EU" (Estland).²⁶ Undersøgelserne rapporterede således om sjældne tilfælde af den klassiske svinepest, en alvorlig anmeldelsespligtig virus sygdom hos svin. De tilgængelige data om denne sygdom i Europa underbygger den positive vurdering af de central- og østeuropæiske landes situation (boks 8, side 38), og viser, at nogle af de mest bekymrende udviklinger ikke skal findes i de central- og østeuropæiske lande, men, i modsætning til hvad man skulle forvente, i EU.

Dette betyder ikke, at dyresundhedssituationen er problemfri i de central- og østeuropæiske lande. Rapporten fra 1998 konstaterede nogle problemer, der især angår den – i EU ulovlige – praksis med at vaccinere grise mod den klassiske svinepest (f.eks. Litauen og Slovenien), men nogle af disse lande er siden holdt op med at vaccinere. Mindst én faktor forklarer, hvorfor de central- og østeuropæiske landes landbrug kan opretholde relativt høje standarder for dyresundhed. Disse lande har sat betydelige bestræbelser ind på at udanne veterinære og tekniske medarbejdere. Rapporterne fra 1998 konstaterer således, at der i alle de central- og østeuropæiske lande var en betydelig reserve af veluddannede dyrlæger, som i stor udstrækning dækkede disse landes behov.

Et beslægtet spørgsmål vedrører dyrevelfærdens tilstand. Hvis det er fristende at antage, at dyresundhedsstandarden er dårlig, kan man sideløbende hermed forvente, at man i disse lande ignorerer hensynet til dyrevelfærd. Her tager sammenligningen mellem EU og de central- og østeuropæiske lande igen nemt tilflugt i skarpe modsætninger: På den ene side et EU, som er opsat på at fremme en høj dyrevelfærd, og som har sat disse anliggender højt på den politiske dagsorden; på den anden side de central- og østeuropæiske lande, hvor årtier med planøkonomi har skabt en strukturel mangel på social velfærd og gjort interessen for dyrevelfærd perifer.

²⁶ Denne vurdering er eksklusiv Bulgarien og Rumænien, som står til at blive optaget på et senere tidspunkt.

Boks 8: Nye udbrud af klassisk svinepest i EU og i de central- og østeuropæiske lande, (CEEC) 1997-2000

	2000	1999	1998	1997
Østrig	1	0	0	0
Belgien	0	0	0	8
Danmark	0	0	0	0
Finland	0	0	0	0
Frankrig	0	0	0	0
Tyskland	174	415	11	44
Grækenland	0	0	0	0
Irland	0	0	0	0
Italien	3	9	18	55
Luxembourg	0	0	0	0
Nederlandene	0	0	5	424
Portugal	0	0	0	0
Spanien	0	0	21	78
Sverige	0	0	0	0
Storbritannien	16	0	0	0
EU i alt	194	424	55	609
Tjekkiet	0	13	21	2
Estland	0	0	0	0
Ungarn	0	0	0	0
Letland	0	0	0	0
Litauen	0	0	0	0
Polen	0	0	0	0
Slovakiet	21	14	90	97
Slovenien	0	0	0	0
CEEC i alt	21	27	111	99

Kilde: Data indsamlet på grundlag af OIE's Handistatus (<http://www.oie.int>)

Denne modsætning er også vildledende, af mindst to grunde. For det første er interessen for dyrevelfærd ikke kun EU's varemærke. Faktisk kan mindst to kandidatlande – Tjekkiet og Slovakiet – prale med en erfaring, som matcher EU-regelsættet. Ud fra Kommissionens rapporter fra 1998 om kandidatlandene kunne man således konstatere, at de tjekkiske bestemmelser om dyrevelfærd gav anledning til 10.000 årlige inspektioner, og at den slovakiske dyrevelfærdslovgivning var på højde med EU's.²⁷

²⁷ Disse data kommer fra tillæggene til de individuelle landerapporter fra 1998 om *The Agricultural Situation and Prospects in the Central and Eastern European Countries*, som er udgivet af Europa-Kommissionens General-

For det andet er det således, at selvom interessen for dyrevelfærd har fået en højere profil på EU's dagsorden, er der langt fra konsensus omkring den, ligesom dyrevelfærd heller ikke får den samme grad af politisk opmærksomhed i de enkelte medlemslande. Nord-europæiske lande som f.eks. Danmark, Finland, Holland og Sverige er klart de mest aktive fortalere for dyrevelfærd, mens andre lande i bedste fald ser på denne interesse med en vis reservation og i værste fald med direkte mistro. Grundene til disse modsatrettede synspunkter er komplekse og spænder lige fra producenterens frygt (på begge sider) for at lide under markedsforvridninger til modstridende opfattelser af husdyrenes rolle og status. Reaktionen på det svenske EU-formandskabs program i første halvdel af 2001 illustrerer det brede spektrum af synspunkter, der findes i EU i øjeblikket. En af formandskabets tre dyrevelfærdsprioriteter²⁸ – ajourføring af lovgivningen vedrørende beskyttelse af svin – fremkaldte en livlig debat i Europa-Parlamentet, hvor medlemmerne fremsatte ikke mindre end 135 ændringsforslag til Kommissionens forslag.²⁹

Slutteligt er en af de mest udbredte ideer vedrørende landbruget i de central- og østeuropæiske lande, at det er meget afhængigt af kemiske inputs og derfor en stor kilde til miljømæssige skader og in-

direktorat for Landbrug. Opdaterede oplysninger kan findes i de sidste (individuelle) regelmæssige rapporter om kandidatlandenes fremskridt mod tiltrædelse, som Europa-Kommissionen offentliggjorde den 13. november 2001. Konklusionerne er sammenfattet i: Europa-Kommissionen, *Making a Success of Enlargement, Strategy Paper and Report of the European Commission on the Progress Towards Accession by Each of the Candidate Countries* (Bruxelles, Europa-Kommissionen, 2001). De seneste oplysninger kan slutteligt ses i: Europa-Kommissionen, *Communication from the Commission on the Action Plans for administrative and judicial capacity, and the monitoring of commitments made by the negotiating countries in the accession negotiations*, (Bruxelles, Europa-Kommissionen 2002, COM(2002) 256 Final).

²⁸ Det svenske EU-formandskabs dagsorden på dyrevelfærdsområdet fokuserede på tre hovedemner: 1) dyretransport 2) udluftning i lastbiler, der transporterer husdyr på lange ture og 3) minimumsstandarder for beskyttelse af svin.

²⁹ Se Europa-Parlamentets debatter, mødet onsdag den 13. juni 2001, *Beskyttelse af svin* (Com (2001) 20 Final).

direkte til helbredsskader. Planøkonomien førte unægteligt til et undertiden massivt og ofte misforstået brug af gødningsmidler og pesticider. Men her peger kontrasten mellem EU og de central- og østeuropæiske lande igen ikke i den forventede retning. I dag er landbruget i de central- og østeuropæiske lande overvejende arbejdskraftintensivt og kapitalintensivt, en realitet som afspejles i det faktum, at i disse lande er "anvendelsesniveauerne" [for gødningsmidler og landbrugskemikalier] generelt meget under gennemsnittene i EU".³⁰ Brugen af kemikalier er bestemt faldet på grund af den usikkerhed på markedet, der er skabt af den økonomiske overgang. Som en observatør udtrykker det, så "ligner den angiveligt tilbagestående polske landbrugsmodel den model, Renate Künast, Tysklands grønne landbrugsminister, slår til lyd for i EU: Den er ekstensiv, har små landbrug, den er økologisk, den er overvejende miljøvenlig og den skaber et smukt landskab."³¹ På den anden side er landbrugets fremgangsmåder i EU måske ikke så "rene" som forventet. Den årlige EU-dækkende rapport om overvågning af pesticidrester, som Europa-Kommissionen udsendte i foråret 2002, fandt grund til bekymring. Den procentdel af frugt, grøntsager og korn, der viser pesticidniveauer over maksimalgrænseværdien for restkoncentrationer, er steget i EU-medlemslandene i 2000.³²

Sammenfattende kan det siges, at hvis multifunktionalitet er kendetegnet for den nye landbrugsæra i EU, så kan udvidelsen muligvis spille en aktiv rolle i styrkelsen af nogle af dens funda-

³⁰ Europa-Kommissionen, *Agricultural Situation and Prospects in the Central and Eastern European Countries*, synthetic report (Bruxelles, Generaldirektoratet for Landbrug, 1998, s. 26).

³¹ Heather Grabbe, *Profiting from EU Enlargement* (London, Centre for European Reform, 2001, s. 15).

³² Den seneste rapport, Europa-Kommissionens Fødevarer- og Veterinærkontor har udsendt, viste, at maksimalgrænseværdierne for restkoncentrationer var overskredet i 4,5% af prøverne. Undersøgelsen kan ses på: <http://europa.eu.int/comm/fs/inspections/fnaoi/reports/annual-eu/index-en.html>

menter – i det mindste i det omfang landbruget i kandidatlandene forbliver ekstensivt.

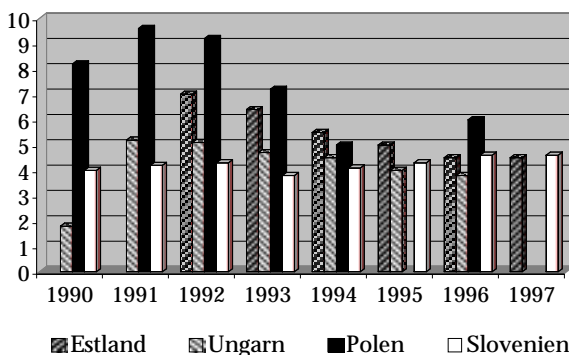
PRESSERENDE REALITETER: INDUSTRIEL OMSTRUKTURERING OG STATSREFORM

Dette er ikke for at sige, at alt er rosenrødt i de central- og østeuropæiske lande. De mest presserende problemer findes for størstedelens vedkommende ikke der, hvor man forventer dem – dvs. i landbrugssektoren – men hos de andre aktører inden for det fødevarerpolitiske område: industrien og staten. Man bør ikke undervurdere manglerne og utilstrækkelighederne i industrisektoren og den statslige sektor, da de alvorligt kan true en effektiv gennemførelse af sporings- og beredskabsprogrammerne, overvågningen af standarderne for fødevarer-kvalitet og kontrollen af importerede varer.

Der er betydelige variationer i fødevarerindustriens rolle i de central- og østeuropæiske lande, hvilket til dels afspejler den position, landbruget indtager i deres økonomi, og til dels den position, som landene selv indtog i den bredere internationale arbejdsdeling inden for kommunistblokken. Fødevarerindustrien repræsenterer således en stor procentdel af den industrielle værditilvækst i Polen (18,5%), hvor landbruget spiller en væsentlig rolle, og repræsenterede i lang tid en endnu større procentdel i Estland (40%),³³ som var en af Sovjetunionens store kød- og mælkeleverandører. Boks 9 på side 42 viser en oversigt over fødevarerindustriens andel af bruttonationalproduktet i udvalgte central- og østeuropæiske lande i perioden 1990-1997.

³³ Marc Duponcel, *Restructuring of Food Industries in the Five Central and Eastern Front-Runners Towards EU Membership (CEEC-5)*, JEL, (Edinburgh: Centre for Economic Reform and Transformation, 1998, s. 3.)

Boks 9: Fødevareindustriens andel af udvalgte central- og øst-europæiske landes bruttonationalprodukt i perioden 1990-1997 (i %)



Kilde: Data indsamlet af Monika Hartmann, *Overview of the Current Situation in the Food and Agricultural Sector of the Central and Eastern European Countries (CEECs)*, indlæg fremlagt på det 5. interministerielle møde, Bled (Slovenien), 29.-30. september 1998, tabel A6, s. 31.

Arven efter de kommunistiske regimer er specielt belastende med hensyn til fødevareindustriens situation. Kort sagt blev disse regimer bygget op omkring en stiltiende social kontrakt, ifølge hvilken:

“... regimet sørgede for fuld og sikker beskæftigelse, en lønpolitik baseret på social lighed og slappe præstationskrav i industrien samt kraftigt subsidierede detailpriser for de mest nødvendige varer. Til gengæld for denne økonomiske og sociale sikkerhed ‘gav’ arbejderne regimet deres politiske tilslutning ...”³⁴

³⁴ Matthew Gorton, *The Food Industry in Central and Eastern Europe under Communism*, Working Paper nr. 2/1 (Kent: University of London, Wye College, 1997a, s. 2).

Denne kontrakt satte industriens ledere i spændetrøje, fanget som de var mellem arbejdernes lave motivation og disciplin og regimets forventninger om forsyninger, der blev leveret til tiden. Hele fødevareproduktionsprocessen var bureaukratisk, domineret af kæmpemæssige distributionskomplekser, usmidig og kraftigt subsidieret.³⁵

Det er derfor ikke overraskende, at et af de mest presserende spørgsmål for de central- og østeuropæiske lande i dag er deres fødevareindustri's manglende konkurrenceevne. Landerapporterne fra 1998 antydede, at fødevareindustrien kun var konkurrencedygtig i Slovakiet – en nettoimportør af fødevarer. Konkurrenceevne er en nøgelfaktor i tilvejebringelsen af fødevarer sikkerhed. Som EU-landenes debat om beskyttelsen af svin tydeligt viste, har produktionen af sikre fødevarer sin pris. Medmindre industrierne i fødevaresektoren – både “upstream” og “downstream” i forhold til landbrugsaktiviteterne – er konkurrencedygtige nok, er det bogstaveligt talt umuligt at skabe de ressourcer, der er nødvendige til at implementere ekstra standarder eller til at købe forsyninger af god kvalitet. Både økonomiske og kulturelle faktorer har forsinket omstruktureringen i mange central- og østeuropæiske lande. De økonomiske faktorer er bl.a. den langsomme udvikling eller manglende tilstedeværelse af engrosmarkeder (Letland og Polen), faldet i landbrugsproduktionen udløst af privatiseringen af landbrugssektoren (alle kandidatlande) og den langsomme privatisering af primære forarbejdningsvirksomheder (Slovakiet og Polen).³⁶ Blandt kulturelle faktorer kan nævnes den vedvarende lave arbejdsproduktivitet (Polen) og de vedholdende traditionelle managementstrukturer i privatiserede virksomheder (Litauen og Estland). I Ungarn har et relativt højt niveau af udenlandske direkte investeringer imidlertid mindsket

³⁵ Gorton, 1997a, s. 3.

³⁶ Manglende adgang til EU-markeder og kriserne i Rusland i 1998-2000 skabte også vanskeligheder for kandidatlandene.

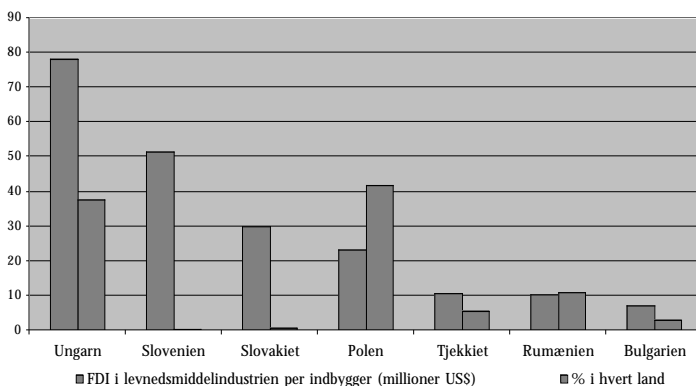
disse faktorer og accelereret industriel privatisering og omstrukturering (boks 10, side 46).

Omstruktureringen af staten rejser også nogle problemer. Som beskrevet i boks 6 (side 27) er staten en vigtig aktør, fordi den er ansvarlig for at håndhæve standarder for fødevarersikkerhed. Tilvejebringelsen af en veluddannet og sammenhængende forvaltning er en nødvendig forudsætning for en effektiv implementering af EU's fødevarerstandarder, og den er samtidig nøglen til, at man tidligt kan forhindre de potentielle farer, fødevarerne kan forårsage. Overgangen fra kommunisme har afsløret vanskeligheder vedrørende forsyningen af ressourcer og den institutionelle opbygning i de nye administrative myndigheder. Umiddelbart før screeningsprocessen³⁷ viste mange kandidatlande sig at have betydelige problemer med specialiseret personale (dyrlæger med videregående uddannelser, kødkontrollanter og andre tekniske medarbejdere) og med vigtigt udstyr (computernetværk, lager- og inspektionsfaciliteter). I flere lande supplerede private dyrlæger de statslige dyrlæger. Men private dyrlæger kunne alligevel ikke altid kompensere for underbemandingen på grund af juridiske begrænsninger i deres autorisationer til at udføre offentlige opgaver og på grund af de lave indkomstniveauer. Nogle kandidatlande havde computernetværk, der gjorde det muligt for dem at samle de data, der var blevet indsamlet ved grænseinspektionsposter og af centrale veterinære myndigheder (Tjekkiet, Estland og Polen) og endda på amtsniveau (Ungarn). Andre havde hardwaren, men manglede softwaren (Slovenien) og endnu andre syntes at mangle begge dele (Slovakiet og Litauen). Landerapporterne fra 1998 påpegede også problemer med bemandingen af de statslige

³⁷ Screeningsprocessen er den indledende fase i forhandlingerne. Den består af multilaterale og derefter bilaterale møder mellem Europa-Kommissionen og kandidatlandene, under hvilke deltagerne gør status over den gældende fællesskabsret, der skal implementeres inden for hvert af EU's politiske sagsområder, og identificerer de problemer, der knytter sig til implementeringen.

myndigheder – evalueringerne gik fra “ikke overbemandet” (Tjekkiet) til “alvorligt underbemandet” (Polen).

Boks 10: Udenlandske direkte investeringer (FDI) i levnedsmiddelinindustrien i enkelte central- og østeuropæiske lande, 1990-1996



Kilde: Matthew Gorton, “The Importance of the Food Industry on Central and Eastern Europe and its Significance for Accession”. *Working Paper 2/2* (Kent: University of London, Wye College, 1997b, ps.4-5).

I nogle tilfælde forøgede udformningen af de organisatoriske strukturer disse problemer. I Estland, Polen og Slovakiet skabte overgangen fra kommunismen betydelige forstyrrelser i organiseringen af de veterinære myndigheder. Landerapporterne fra 1998 konstaterede, at kommandovejene ikke var klare. Polen var specielt foruroligende: Ikke alene blev administrationen decentraliseret betydeligt, den blev også sat under konkurrerende ministeriers myndighed og havde en skæv fordeling af ressourcer til fordel for de lokale niveauer. Det regionale administrative niveau var ansvarligt for den faktiske hånd-

hævelse af fødevarelovgivningen, som omfattede ikke færre end 265 lokale distrikter!³⁸

Det regionale niveau havde sit eget budget fra finansministeriet. Mens ressourcerne i tilstrækkelig grad syntes at dække behovene på regionalt niveau, konstaterede rapporten, at dette langt fra var tilfældet på det nationale niveau, hvor de centrale myndigheder kun beskæftigede 15 dyrlæger.

Kort sagt befinder de mest udviklede spørgsmål sig ikke, hvor man kunne forvente det – i landbrugssektoren – men primært hos de to andre aktører, der er involveret i det fødevarepolitiske område: levnedsmiddelindustrien og staten. Den gode nyhed er, at det ikke er tusinder eller millioner af landbrug, der skal ses efter i sømmene og reformeres, men sandsynligvis et meget mindre antal selskaber og én vigtig offentlig aktør. Den dårlige nyhed er, at den type ændringer, også er særdeles vanskelige at gennemføre. De er betingede af processer som f.eks. udvikling af kulturelle sædvaner, etablering af sunde markedsøkonomiske fundament og gennemførelse af institutionelle reformer, som tager tid og kræver massive indsprøjtninger af ressourcer, før de giver det forventede resultat. Dette forklarer, hvorfor udvidelsesforhandlingerne, trods den presserende karakter fødevarer spørgsmålene har på EU's dagsorden og trods EU-embedsmændenes gentagne erklæringer om ubøjelighed, ikke vil blive gennemført efter planen, medmindre EU-embedsmændene giver de kommende medlemmer overgangsordninger.

³⁸ To myndigheder i Polen koordinerer håndhævelsen af lovgivningen på det nationale niveau: Det Nationale Veterinære Forskningsinstitut og Det Veterinære Departement, som begge rapporterer til Landbrugsministeriet.

Pragmatisme eller opportuniste? På vej mod tiltrædelsesaftaler

I den tidlige fase blev fødevarer-spørgsmålene anset for at være de mest vanskelige i landbrugskapitlet. Det var faktisk på grund af de veterinære og fytosanitære spørgsmål, at det første forslag til fælles holdning vedrørende landbrugskapitlet blev forsinket. Mens Europa-Kommissionen fremlagde sit forslag til fælles holdning vedrørende de traditionelle aspekter ved landbruget den 15. april 2000, blev forslaget vedrørende de veterinære og fytosanitære spørgsmål nødt til at vente til slutningen af maj 2000. Det gjorde det muligt for forhandlerne officielt at åbne landbrugskapitlet med de seks Luxembourg-lande den 14. juni 2000. I juni 2001 fremlagde Kommissionen så forslag til fælles holdning vedrørende de veterinære og fytosanitære aspekter for Letland, Litauen og Slovakiet.

I modsætning til hvad man kunne forvente, blev den første aftale alligevel indgået i slutningen af 2001. I december 2001 blev Slovenien det første kandidatland, der nåede frem til en aftale med EU, og beviste således, at det ikke var umuligt at afslutte forhandlingerne med meget minimale overgangsordninger. Ungarn og Estland fulgte efter i marts 2002. Hvordan kan man forklare denne hurtige acceleration af forhandlingerne?

Succesen må til dels tilskrives kandidatlandene selv, som opnåede betydelige fremskridt i implementeringen af EU-regelsættet i 2001. Men accelerationen af forhandlingerne skyldtes også i høj grad Kommissionens forandrede strategi. Under ledelse af Generaldirektoratet for Udvidelse bevægede Kommissionens embedsmænd sig væk fra nultolerance-princippet og indtog en mere pragmatisk holdning. Aftalerne med Ungarn og Estland i marts 2002 illustrerer denne nye holdning, da de indeholder betydelige muligheder for overgangsordninger. Denne holdning gør det nemmere at nå frem til en aftale,

men rejser samtidig et par punkter af betydning for forbrugerne i EU og de central- og østeuropæiske lande.

FIRE STRIDSPUNKTER I FORHANDLINGERNE

Forhandlingerne har fokuseret på fire hovedemner: beskyttelsen af de ydre grænser, kontrolforanstaltninger på det indre marked (specielt med hensyn til kogalskab), de fødevarerforarbejdende virksomheders struktur samt dyrevelfærd.

Det første emne drejer sig om beskyttelsen af de ydre grænser. Med de central- og østeuropæiske landes optagelse vil EU komme til at dele grænse med Balkanstaterne i syd, Hviderusland og Ukraine i øst og – efter Bulgariens og Rumæniens tiltrædelse – Tyrkiet og Moldova. Fjernelsen af de indre grænser gør en effektiv beskyttelse af de ydre grænser til en vigtig komponent i EU's fødevarerikkerhedsstrategi – så meget desto mere, fordi de lande som i fremtiden vil komme til at grænse op til EU har en lavere sundhedsstatus end EU. Kandidatlandene vil blive vogtere af disse nye EU-grænser. Mindst to faktorer gør deres opgave specielt vanskelig. For det første vil de nye grænser bliver meget lange. Allerede nu er der hul i beskyttelsen af disse grænser. Optagelsen i EU vil betyde, at medlemsstaterne skal nedlægge nogle grænseinspektionsposter, som vil blive overflødige i det indre marked, og skabe et betydeligt antal nye grænseinspektionsposter langs EU's nye ydre grænse. For det andet hviler det grænsekontrolssystem, der nu eksisterer i mange af kandidatlandene, på principper, som er markant anderledes end EU's. F.eks. kontrolleres importerede varer i dag ved bestemmelsesstedet og ikke ved grænsen, som foreskrevet af EU-systemet.

Til disse to faktorer skal man føje det ekstra hovedbrud, som de sandsynligvis forskellige tiltrædelsestidspunkter giver. Det nuværende forhandlingsprogram forudsiger en anden tiltrædelsesdato for to

lande – Bulgarien og Rumænien. Hvad skal man gøre med de kandidatlande, som ikke kommer med i første udvidelsesbølge – Rumænien, Bulgarien og eventuelt andre lande? Skal grænsen mellem f.eks. Rumænien og Ungarn behandles som EU's andre "ydre" grænse, hvis Rumænien skal optages i EU i en ikke så fjern fremtid, og dermed gøre nye grænseanlæg mellem det nuværende EU og Rumænien overflødige?

Spørgsmålet om kontrol på det indre marked er knyttet til spørgsmålet om beskyttelsen af ydre grænser. Når landene først er medlemmer af EU, har de ikke længere "muligheden for at 'lukke' deres grænser eller begrænse adgangen for forbudte dyr eller produkter til deres territorium ved hjælp af strammere kontrol ved deres grænser."³⁹ De nye medlemslande må således harmonisere deres veterinære og fytosanitære kontrolsystem med EU's, hvilket (foruden en reform af det ydre grænsekontrolsystem) vil betyde en styrkelse af kontrollen ved oprindelsesstedet og en implementering af EU's veterinære og fytosanitære sikkerhedsforanstaltninger. Kogalskabskrisen har sat fokus på den centrale rolle, EU's system til dyreidentifikation og -registrering spiller i sikringen af fødevarerikkerhed og dyresundhed. Den fulde lovgivning vedrørende beskyttelse mod kogalskab er imponerende (boks 11, side 51) og kræver massive investeringer fra kandidatlandenes side, for eksempel bygning af nye faciliteter til bortskaffelse af affald fra husdyrhold.

³⁹ Europa-Kommissionen, *White Paper on the Preparation of the Associated Countries of Central and Eastern Europe for Integration into the Internal Market of the Union, Addendum* (Bruxelles: Europa-Kommissionen, 1995, COM (95) 163 Final/2, s. 117).

Boks 11: Et mål i bevægelse: Implementeringen af “BSE-regelsættet”

• Langsom reaktion – 1994-1998

Lovgivningen vedrørende BSE (kogalskab) startede i 1994 med et EU-forbud mod fodring af kvæg, får og geder med kød- og benmel fra pattedyr. Yderligere foranstaltninger blev indført i 1997 og 1998 vedrørende forarbejdningsstandarder for behandlingen af animalsk affald med henblik på at begrænse BSE, og overvågningsforanstaltninger til at spore, kontrollere og udrydde BSE.

• Den offentlige mening som bulldozer – 1998-2001

Den lovgivningsmæssige aktivitet accelererede omkring årsskiftet 2000-2001, dvs. netop på det tidspunkt, hvor forhandlingerne med kandidatlandene startede. Denne aktivitet resulterede i følgende foranstaltninger, som de fremtidige medlemslande skal indføre:

- kravet om at fjerne specificeret risikomateriale (SRM) så som rygmarv, hjerne, øjne, tonsiller og dele af indvoldene fra kvæg, får og geder (pr. 1. oktober 2000),
- udvidelsen af dette krav pr. 1. april 2001 til importeret kød og kødprodukter fra tredjelande, undtagen Argentina, Australien, Botswana, Brasilien, Chile, Namibia, Nicaragua, Norge, New Zealand, Paraguay, Singapore, Swaziland og Uruguay,
- indførelsen af målrettet testning for BSE med fokus på højrisikodyr pr. 1. januar 2001.

• En “spand koldt vand”: Indførelsen af hurtige BSE-analyser

Stigningen i de konstaterede tilfælde af sygdommen efter indførelsen af de hurtige BSE-analyser fik EU til at indføre endnu en række beskyttelsesforanstaltninger, herunder:

- kontrol af alt kvæg over 30 måneder beregnet på konsum,
- udvidelse af listen over SRM, så den kom til at omfatte alle indvolde fra kvæg samt rygsøjlen,
- og indførelse af et forbud mod brug af maskinudbenet kød fra kvæg, får og geder i foder og fødevarer.

- **BSE i kandidatlandene**

Ifølge Det Internationale Kontor for Epizootier (udbredelse af smitsomme sygdomme blandt dyr) (OIE) blev der i 2001 for første gang konstateret udbrud af BSE i de central- og østeuropæiske lande med 2 tilfælde i Tjekkiet, 5 i Slovakiet og 1 i Slovenien. Men flere tilfælde vil måske blive påvist som følge af indførelsen af forbedrede kontrolforanstaltninger. En undersøgelse udført af Den Videnskabelige Styringskomité på Europa-Kommissionens initiativ bekræftede i februar 2001, at risikoen er til stede på et lavt niveau i andre kandidatlande (niveau III-risikokategori). Bemærk, at der er i alt fire risikokategorier:

Niveau I:	BSE yderst usandsynlig
Niveau II:	BSE usandsynlig, men ikke udelukket
Niveau III:	BSE sandsynlig, men ikke bekræftet, eller bekræftet på et lavere niveau
Niveau IV:	BSE bekræftet på højere niveau

Kilde: Oplysninger om den nuværende situation vedrørende BSE kan findes på: European Commission, *Frequently asked questions about BSE*, http://europa.eu.int/comm/food/fs/bse/bse20_en.html

Inden for folkesundhed drejer det mest udfordrende spørgsmål sig om forbedringen af kvaliteten på fødevarerforædlingsanlæg til EU-standarder. Det er ikke længere de statslige myndigheder, det her drejer sig om, men tusindvis af private operatører. Forbedringen af kvaliteten gælder mange små slagterier og kødforarbejdningsvirksomheder i kandidatlandene. Tilpasning til EU-standarderne indebærer forskellige tiltag, lige fra opførelse af nye bygninger til omorganisering af slagterkæden og videreuddannelse af medarbejdere. Disse tilpasninger er utroligt dyre og tager tid. Mange af disse virksomheder forventes at forsvinde under den industrielle omorganiseringsproces, men mange industrielle anlæg af ringere kvalitet vil alligevel være tilbage, når forhandlerne når til den sidste fase. Spørgsmålet er, om forsinkelser i denne del af EU-regelsættet vil udskyde udvidelsen.

Det sidste sæt spørgsmål drejer sig om dyrevelfærd. EU-regelsættet dækker seks hovedlovgivningsområder: beskyttelse af dyr

under transport, beskyttelse af dyr på slagte- eller aflivningstidspunktet, beskyttelse af dyr til opdræt, beskyttelse af læggehøns, beskyttelse af kalve og beskyttelse af svin. På disse områder er implementeringen af EU-lovgivningen også bekostelig, idet den kræver, at landbrug og virksomheder foretager betydelige investeringer for at forbedre kvaliteten af deres anlæg, f.eks. bure til læggehøns, ventilationssystemer i lastbiler osv.

De problemer, som disse fire sæt spørgsmål rejser, kan synes svære at løse, når man tænker på EU's kompromisløse holdning til spørgsmålet om overgangsperioder, som den første aftale med Slovenien synes at stadfæste.⁴⁰ Men aftalerne med Ungarn og Estland i marts 2002 viste, at opgaven ikke var umulig, og at EU var mere åben over for kompromis, end man lod forstå.

FRA NULTOLERANCE TIL ET RISIKOHIERARKI

Forhandlingerne med Ungarn og Estland i marts 2002 satte EU's indstilling til de veterinære og fytosanitære spørgsmål på prøve, idet de for første gang i praksis rejste spørgsmålet om overgangsperioder. De aftaler, forhandlerne nåede frem til, vidnede om en opblødning i EU's tone, som blev anført af Europa-Kommissionens Generaldirektorat for Udvidelse, og som stod i modsætning til sektorforhandlernes bestandige vagtsomhed.

EU's drejning mod en lidt mere pragmatisk politik tog form umiddelbart før offentliggørelsen af de årlige landerapporter i november 2001. Eneko Landaburu, Kommissionens Generaldirektør for Udvidelse og EU's hovedforhandler, lagde grunden til denne nye indstilling i et interview med det ugentlige nyhedsblad *Uniting Europe*. Det bærende princip i interviewet var at advare mod "at indtage en

⁴⁰ Den slovenske regering fremlagde kun to forespørgsler om overgangsperioder vedrørende dyrevelfærd.

for hård holdning i tiltrædelsesforhandlingerne, specielt vedrørende de anmodninger fra kandidatlandene, som ikke reelt forstyrrer EU's funktion, men som har en direkte indvirkning på borgernes daglige liv".⁴¹ Denne advarsel var motiveret af "sociale spørgsmål i tiltrædelsesforhandlingerne": Kommissionens Udvidelseskantor påpegede faktisk den risiko, at en hård EU-holdning varigt ville svække den offentlige tilslutning til udvidelsen i kandidatlandene. Landaburu var således i overensstemmelse med Udvidelseskommisær Günther Verheugen, som ifølge interviewerens "i de sidste par uger [...] gentagne gange havde opfordret EU til at tage hensyn til de sociale konsekvenser af nogle af de tiltrædelseskra, det ville pålægge kandidatlandene."⁴²

Landaburu fremhævede enkelte områder, hvor der var plads til kompromis: De omfattede, hvad han kaldte "relativt underordnede spørgsmål", som f.eks. niveauet for forbrugsafgiften på cigaretter (beskatningskapitlet) og veterinære og fytosanitære regler. Landaburu var – i modsætning til EU's generelle politik på spørgsmål vedrørende det indre marked – fortaler for "relativt lange" overgangsperioder vedrørende spørgsmålet om fødevarerforarbejdende virksomheder.⁴³ Det er ikke klart, om Landaburu betragtede sidstnævnte som et "underordnet spørgsmål", men hans udtalelse afveg utvetydigt fra den linie, som Kommissionens sektortjeneste gjorde sig til talsmand for, og som bestod i at sætte "behovet for at bevare brugerens tillid" højere end taktiske overvejelser.

Der er meget som tyder på, at EU-kommisæren for Sundhed og Forbrugerbeskyttelse, David Byrne, kun delvist tilsluttede sig dette synspunkt. Byrne understregede, at spørgsmålet om fødevarerforarbejdende virksomheder skal betragtes "fra et fødevarerikkerheds-synspunkt og [...] fra et økonomisk og socialt synspunkt i kandidat-

⁴¹ *Uniting Europe*, 15. oktober 2001, nr. 161 s. 4.

⁴² *Uniting Europe*, 15. oktober 2001, nr. 161, s. 4.

⁴³ *Uniting Europe*, 15. oktober 2001, nr. 161, s. 4.

landene”.⁴⁴ Men han advarede også kandidatlandene om, at generelle overgangsordninger ikke ville blive tolereret: Kandidatlandene skulle oprette lister over de anlæg, som de anmodede om overgangsordninger for. Desuden ville der i overgangsperioderne blive foretaget en effektiv sortering af produkterne, sådan at produkter fremstillet af andenrangsvirksomheder ikke ville komme på EU’s indre marked. Andre forhandlere fra landbrugssektoren var mindre kompromisvillige end Byrne. Den spanske landbrugsminister fortsatte f.eks. i begyndelsen af 2002 med at insistere på, at “med hensyn til fødevarer sikkerheden er der ingen gradvis indføring for ansøgerlandene, og det er ikke nok blot at offentliggøre et sæt regler. Infrastruktur og offentlig regulering skal også gælde for fødevarer sikkerheden”.⁴⁵

Aftalerne i marts 2002 med Ungarn og Estland vidnede om et kompromis mellem Generaldirektoratet for Udvidelses pragmatisme og sektorinteressernes styrke (både vedrørende landbrugsmæssige, veterinære og fytosanitære anliggender). Hovedprincipperne, der understøttede forhandlingerne, var følgende: 1) overgangsperioderne skulle ikke være for lange (to til tre år), 2) de skulle være anlægsspecifikke, 3) de skulle ledsages af en udviklingsplan og 4) det ville ikke være tilladt virksomhederne at sælge deres produkter på EU-markedet. EU udviste fleksibilitet på overgangsperioderne, men på den anden side vil de nuværende borgere i EU-medlemslandene ikke komme ud for en forringelse af kvaliteten på deres fødevarerprodukter.

Forhandlingernes hastighed accelererede mærkbart i foråret 2001 som følge af EU’s øgede fleksibilitet vedrørende de fødevarer-

⁴⁴ David Byrne, citeret i Europa-Kommissionen, *Enlargement Weekly*, 14. januar 2002, s. 3.

⁴⁵ Euractiv, *Spain warns EU about food safety risks of enlargement*, 25. februar 2002
www.euractiv.com/cgi-bin/cgint.exe/314697-5287714&1015=9&1014=ld_efa

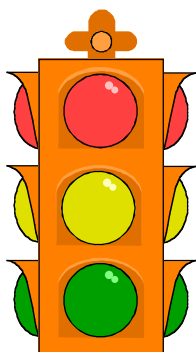
forarbejdende virksomheder. Kandidatlandene gav Kommissionen listerne over de virksomheder, for hvilke de anmodede om overgangsperioder. Som eksempel kan nævnes, at Tjekkiet sine lister omfattede 52 virksomheder. Polen, det største landbrugsland blandt kandidaterne, var det sidste, der indleverede sin liste i slutningen af marts. Den omfattede 600 anlæg, blandt dem 400 kødforarbejdende virksomheder, 130 mejerier og 60 fiskeforarbejdende virksomheder.⁴⁶ Rådet for almindelige anliggender nåede den 17. juni 2002 til enighed om en fælles holdning vedrørende Estland, Letland, Litauen, Polen, Slovakiet, Slovenien, Tjekkiet og Ungarn. Dette åbnede for den første forhandlingsrunde med de central- og østeuropæiske lande den 28. juni 2002.

Forhandlingernes acceleration rejste spørgsmålet om at evaluere de mere generelle betingelser, på hvilke udvidelsen sandsynligvis vil finde sted. Forhandlingerne under det spanske formandskabs mandat har sat fokus på et klart tolerancehierarki vedrørende de fire forhandlingsemner: beskyttelsen af de ydre grænser, kontrolforanstaltninger på det indre marked (især med hensyn til kogalskab), de fødevarerforarbejdende virksomheders struktur og dyrevelfærd. Emner, som så ud til at være specielt kontroversielle, har vist sig at være ret ufarlige, mens de vanskeligste emner dårligt nok kunne forudses i 1995, da Kommissionen udsendte sin hvidbog om det indre marked. Tolerancehierarkiet gør det samme for fødevarerens sikkerhed som røde, grønne og gule lyssignaler gør for trafikken: Det regulerer risici i lyset af de konkurrerende behov for sikkerhed på den ene side og udvidelsesprocessen på den anden side. Ifølge denne trafiklys-analogi viser det sig, at forhandlerne har været mest villige til at gå på kompromis omkring dyrevelfærdsspørgsmålene og – i mindre grad – omkring forbedringen af kvaliteten af de fødevarerforarbejdende virksomheder.

⁴⁶ *Agra Europe*, 15. Marts 2002, nr. 2851, s. 19.

somheder, og mest ubøjelige på implementeringen af EU's indre/ydre kontrolsystem (boks 12). Spørgsmålet om de fødevarerforarbejdende virksomheder er blevet behandlet i det foregående afsnit. De andre spørgsmål fortjener et par ord med på vejen.

Boks 12: Et risikohierarki



Ydre grænser
Kontrol med BSE

De fødevarerforarbejdende virksomheders struktur
Destruktion af risikabelt animalsk affald

Dyrevelfærd

Dyrevelfærd, som mange forventede ville blive et "stort problem" i forhandlingerne, fordi landbrugene generelt er i en dårlig stand i kandidatlandene, har vist sig at være relativt ukontroversielt.⁴⁷ Forhandlerne syntes ikke særlig indstillet på et kompromis. På den ene side var EU ikke indstillet på at give sig, på den anden side fremlagde kandidatlandene mange anmodninger om overgangsordninger i deres indledende holdninger. Flere faktorer bidrog til at afdramatisere konflikten vedrørende disse spørgsmål. En række af kandidaternes krav om overgangsperioder var baseret på en fejlagtig læsning af EU-lovgivningen (enten vedrørende lovgivningens indhold eller den tidsperiode, der var tilbage til at implementere den i). Tilbagetræk-

⁴⁷ Interview med embedsmænd i EU, Bruxelles, 18. marts 2002

ningen af disse unødvendige anmodninger gjorde det muligt for dem at få en stærkere position i forhandlingerne. EU var på sin side noget presset af, hvor forskelligt dyrevelfærdsspørgsmålene vægtes i de nuværende medlemslande (hvilket afspejles i de varierende grader af implementering af lovgivningen) og af, at andre problemer – især kogalskabskrisen og de fødevareforarbejdende virksomheder – syntes mere presserende. EU-forhandlerne udviste i den sidste ende fleksibilitet på spørgsmål, hvor en bogstavelig fortolkning af lovgivningen ville have tvunget landmændene til at påtage sig massive investeringer med det samme; for eksempel ved at tolerere at *højden* på hønsebure ville blive justeret til EU-standarder på et senere tidspunkt, forudsat at dyrenes *tæthed* i buret ikke oversteg EU-standarden.⁴⁸

Ikke overraskende er de indre/ydre kontrolsystemer (herunder beskyttelse mod kogalskab) de områder, hvor EU-forhandlerne har været mindst villige til at gå på kompromis. EU-forhandlerne har igen og igen erklæret deres “kompromisløshed” om disse spørgsmål.⁴⁹ Kommissær David Byrnes ordvalg umiddelbart forud for det danske EU-formandskab var utvetydigt i denne henseende, idet han understregede, hvor “absolut nødvendig” det var at have “fuldt effektive” netværk af grænseinspektionsposter, og at de central- og østeuropæiske lande “håndhæver de samme regler [om transmissible spongiforme encephalopatiser (TSE’er, herunder BSE)], som er gældende inden for Unionen, *forud for tiltrædelsen*.”⁵⁰

⁴⁸ Den overgangsperiode, der blev givet til Slovenien, illustrerer denne holdning (se *Agra Europe*, 15. marts 2002, nr. 2851, s. 20). Slovenien opnåede to overgangsordninger vedrørende burhøns: 1) 37 virksomheder er blevet givet en frist i 2009 til at tilpasse størrelsen på burene til EU-standarder og 2) alle virksomheder har indtil 1. december 2004 til at tilpasse dyrenes tæthed til EU-standarder.

⁴⁹ *Agra Europe*, 15. marts 2002, nr. 2851, s. 20.

⁵⁰ David Byrne, EU-kommissær for Sundhed og Forbrugerbeskyttelse, “Food Safety and Enlargement of the European Union”, tale holdt ved the European Business Summit, 6. juni 2002. (Mine fremhævelser).

Dette er af afgørende betydning, hvis EU-institutionerne skal forny tilliden mellem forbrugerne og fødevarerproducenterne. EU-producenterne kan have tiltro til, at andenrangsprodukter fra de central- og østeuropæiske lande ikke vil blive tilladt på det indre marked og således underminere deres forsøg på at genopbygge tilliden til fødevarer. Faktisk er risikoen snarere, at udvidelsen i sidste ende vil fastfryse de central- og østeuropæiske producenters produktionspotentialer og derfor varigt fastlåse deres evne til at levere fødevarer til EU-markedet. På den anden side er der flere punkter, der stadig er uklare set fra forbrugernes perspektiv i henholdsvis EU og de central- og østeuropæiske lande, og som det afslutningsvis er værd at nævne:

Punkter som er usikre, set fra en EU-forbrugers perspektiv:

1) Fødevarerforarbejdende virksomheder:

Mærkning kan bruges til kødprodukter, men ikke så nemt til mejeriprodukter. Hvordan sikrer man i praksis, at produkter fra andenrangsproducenter i Central- og Østeuropa ikke alligevel kommer ind på det vesteuropæiske marked?

2) BSE-beskyttelse:

Nogle kandidatlande har anmodet om overgangsperioder for regler vedrørende behandling af animalsk affald. Hvilken indvirkning vil mulige overgangsordninger have på kampen mod BSE?

Punkter som er usikre, set fra en central- eller østeuropæisk forbrugers perspektiv:

Aftalerne baner i virkeligheden vejen for fremkomsten af to forbrugerklasser i det udvidede EU: Én der kun vil have adgang til EU-certificerede fødevarerprodukter (EU's nuværende forbrugere) og en anden, som fortsat vil blive tilbudt andenrangsprodukter i mindst et par år (kandidatlandenes forbrugere). Vil dette todelte system ikke underminere troværdigheden af EU's fødevarer sikkerhedsstrategi?

Hvis en praksis er skadelig for forbrugernes helbred i de nuværende medlemslande, er den så ikke også skadelig for forbrugernes helbred i de fremtidige medlemslande?

Konklusion

EU er dårligt nok kommet sig over kogalskabsepidemien, den værste fødevarerkrise nogensinde i den europæiske integrations historie, før man er ved at forberede sig på at optage op til ti nye medlemmer. Udvidelsen udgør en reel udfordring for EU's politikere og producenter, der har været ivrige efter at genopbygge forbrugernes tillid til den europæiske fødevareresektor. Men vi ved kun lidt om situationen i fødevareresektoren i kandidatlandene, eller om hvordan udvidelsen vil påvirke kvaliteten og sikkerheden af de fødevarer, som ender på det europæiske marked. På nogle måder har manglen på systematisk fokus på fødevarerikkerhedsspørgsmålene i tiltrædelsesprocessen banet vejen for en frygt for, at udvidelsen vil føre til en generel forringelse af kvaliteten på EU's fødevarerprodukter og en mangedobling af fødevarerkriserne. Gængse forestillinger er fyldt til overmål med foruroligende billeder af landbrugets tilstand i de central- og østeuropæiske lande. Uanset om landbruget har form af minilandbrug, der kun lige tjener til dagen og vejen, eller af store kæmpekoncerner, som er nedarvet fra det gamle regime, forekommer det ikke særligt forbrugervenligt. Ifølge dette synspunkt er de central- og østeuropæiske landes tiltrædelse i 2004 forudbestemt til at udløse nye fødevarerkriser, givet de millioner af landbrug, som disse lande fortsat huser.

En systematisk analyse af fødevareresektoren giver imidlertid en noget anderledes diagnose. Fødevarerikkerhed er resultatet af tre typer aktørers fælles indsats: landmænd, fabrikanter og statslige myndigheder, som tilsammen danner en "fødevarerikkerhedstrekant". Den største grund til bekymring i forhandlingen om EU-regelsættet vedrørende fødevarer er ikke så meget landbrugets tilstand i de central- og østeuropæiske lande, men snarere de to andre sider i "fødevarerikkerhedstrekanten", dvs. industrien og staten. Fødevarerikkerhed trives bedst, når fødevarerkæden er lydhør over for forbrugernes

krav, og når de administrative myndigheder fungerer. Selvom landbruget i de central- og østeuropæiske lande ofte er ekstensivt, forurener relativt lidt og kan fremvise standarder for dyresundhed, der er sammenlignelige med EU-landenes, har årtier med planøkonomi alligevel taget hårdt på fødevareindustrien – f.eks. ved at prioritere lave fødevarepriser frem for kvalitet. Ydermere har ansøgerlandene selv måttet i gang med en omfattende reorganisering for at implementere EU-lovgivningen – en opgave som har været så meget mere vanskelig, fordi den er bekostelig og hænger tæt sammen med den konkurrence, der er opstået mellem myndigheder på forskellige niveauer.

Denne analyse fører til et mere nuanceret billede. Det positive er, at det ikke er tusinder eller millioner af landbrug, der skal gås efter i sømmene og reformeres, men sandsynligvis et meget mindre antal virksomheder og én offentlig hoveddaktør. Den knapt så positive er, at den type ændringer, man skal forestille sig, også særdeles tidskrævende. Netop tid og ressourcer er det, forhandlerne mangler. Dette forklarer, hvorfor EU-forhandlerne har bevæget sig væk fra en usmidig tiltrædelsespolitik. Under pres for at opnå et kompromis har EU-forhandlerne opgivet nultolerance-princippet og i stedet evalueret de central- og østeuropæiske landes anmodninger på grundlag af et mere pragmatisk risikohierarki. Mens det er klart, at der ikke vil blive tolereret noget kompromis vedrørende håndhævelsen af EU's kontrolsystem (indre og ydre grænser), har forhandlerne været villige til at give kandidatlandene spillerum i implementeringen af de fødevarerforarbejdende virksomheders struktur og dyrevelfærd.

Denne holdning har gjort det muligt for forhandlerne at komme ud af dødvandet, men den har ikke løst alle problemerne. Blandt de uafklarede problemer må forbrugerne nu være på vagt overfor den praktiske implementering af særskilte fødevaremarkeder i kandidatlandene; overgangsperiodernes indvirkning på behandlingen af animalsk affald i kampen mod BSE-epidemien; og skabelsen af to klasser af forbrugere i det udvidede EU.

Forslag til videre læsning

- Carson, Marcus. 2000. *From Commodity to Public Health Concern: Shifting Policy Paradigms and the Transformation of Food Policy in the European Union*, D-uupsats, (Uppsala: University of Uppsala).
- Duponcel, Marc. 1998. *Restructuring of Food Industries in the Five Central and Eastern European Front-Runners Towards EU Membership (CEEC-5)*, JEL (Edinburgh: Centre for Economic Reform and Transformation).
- Europa-Kommissionen. 1995. *White Paper on the Preparation of the Associated Countries of Central and Eastern Europe for Integration into the Internal Market of the Union, Addendum* (Brussels: European Commission).
- Europa-Kommissionen. 1998. *Agricultural Situation and Prospects in the Central and Eastern European Countries*, (Brussels, Directorate-General for Agriculture, 1998). Se også tillæggene til de forskellige landerapporter fra 1998.
- Europa-Kommissionen. 2000. *White Paper on Food Safety*, (Brussels: European Commission, COM (1999) 719 Final).
- Europa-Kommissionen. 2001. *Making a Success of Enlargement, Strategy Paper and Report of the European Commission on the Progress Towards Accession by Each of the Candidate Countries* (Brussels: European Commission). Se også de enkelte rapporter fra 2001.
- Europa-Kommissionen. 2002. *Communication from the Commission on the Action Plans for administrative and judicial capacity, and the monitoring of commitments made by the negotiating countries in the accession negotiations*, (Brussels: European Commission, COM(2002) 256 Final).
- Gorton, Matthew. 1997a. *The Food Industry in Central and Eastern Europe under Communism*, Working Paper 2/1 (Kent: University of London, Wye College).

- Gorton, Matthew. 1997b. *The Importance of the Food Industry on Central and Eastern Europe and its Significance for Accession*. Working Paper 2/2 (Kent: University of London, Wye College).
- Hartmann, Monika. 1998. "Overview of the Current Situation in the Food and Agricultural Sector of the Central and Eastern European Countries (CEECs)", indlæg fremlagt på det 5. Interministerielle Møde, Bled (Slovenia), 29.-30. September.
- Lamarthe, Béatrice. 2001. *La défense du consommateur dans l'Union Européenne*, (Paris: La Documentation Française).
- Roederer-Rynning, Christilla. 2002. *Intet nyt under solen? Landbruget i Østudvidelsen* (København: DUPI)

Indholdsfortegnelse

Resumé	5
Indledning.....	7
“Det var kødet, der gjorde hende syg”:	
Når fødevarer ikke er sikre.....	11
<i>Fødevarekæden: Landmænd og fabrikanter</i>	12
<i>“Offentligt svigt” – De fødevarerrelaterede farers andet ansigt</i>	16
Fødevarepolitik på den europæiske dagsorden.....	21
<i>Arven fra kogalskabskrisen</i>	22
<i>En kompromisløs forhandlingsposition</i>	29
Tilnærmelse til EU: Myter og realiteter om de central- og øst- europæiske landes fødevarerektor.....	35
<i>Sejlivede myter: Et skødesløst og forurenende landbrug</i>	36
<i>Presserende realiteter: Industriel omstrukturering og statsreform</i>	41
Pragmatisme eller opportunisme? På vej mod tiltrædelsesaftaler.....	47
<i>Fire stridspunkter i forhandlingerne</i>	48
<i>Fra nultolerance til et risikohierarki</i>	52
Konklusion	61
Forslag til videre læsning	63

Bokse

Boks 1: Landbrugets “anden” dimension	8
Boks 2: Sikre fødevarer i fokus under det danske formandskab	10
Boks 3: Fra foder til fødevarer – fødevarekæden	14
Boks 4: Offentlige myndigheder og fødevarerelaterede farer	17
Boks 5: “Omkostningerne” ved fødevarerelaterede farer: Kogal- skabssagen	23
Boks 6: EU’s fødevarerelaterede strategi: Principper og aktører	27
Boks 7: Overtagelsen af EU-regelsættet	32
Boks 8: Nye udbrud af klassisk svinepest i EU og i de central- og østeuropæiske lande, (CEEC) 1997-2000	38
Boks 9: Fødevareindustriens andel af udvalgte central- og øst- europæiske landes bruttonationalprodukt i perioden 1990-1997 (i %)	42
Boks 10: Udenlandske direkte investeringer (FDI) i levned- smiddelindustrien i enkelte central- og østeuropæiske lande, 1990- 1996	45
Boks 11: Et mål i bevægelse: Implementeringen af “BSE- regelsættet”	50
Boks 12: Et risikohierarki	56

Resumé

- Fødevaresikkerhed er resultatet af tre aktørers fælles indsats: landmænd, fabrikanter og statslige myndigheder. De danner tilsammen en “fødevaresikkerhedstrekant”. Fødevaresikkerhed trives bedst, når fødevarekæden er lydhør over for forbrugernes krav, og når de administrative myndigheder fungerer.¹
- Fødevaresikkerhed er blevet en hjørnesten i EU's forbrugerpolitik som følge af fjernelsen af grænserne i det indre marked fra 1. januar 1993 og mangedoblingen af fødevarekriserne. EU-politikerne har hævdet, at de er uvillige til at gå på kompromis omkring disse spørgsmål, men for kandidatlandene svarer en overtagelse af EU-regelsættet til at skyde efter et mål, der bevæger sig.
- I modsætning til hvad der er den almindelige opfattelse, drejer de mest ømtålelige spørgsmål i forhandlingerne om EU-regelsættet på det fødevarepolitiske område sig ikke så meget om selve landbrugets tilstand i de central- og østeuropæiske lande, men snarere om “fødevaresikkerhedstrekantens” to andre ben: industrien og staten.
- Den pludselige acceleration af processen i foråret 2002 skyldes til dels en ændring af EU's holdning. Under pres for at opnå et

¹ Denne rapport bygger på interviews, der blev gennemført med europæiske embedsmænd i marts 2002. Jeg vil gerne takke dem for deres tid og deres bidrag. Også mange tak til Lykke Friis, Rasmus Kjeldahl, Lars P. Poulsen-Hansen, Iben Tybjærg Schacke og Jens Skau for deres detaljerede kommentarer og forslag på forskellige trin af projektet og til Sofie Brøndt Jørgensen for assistance med research og redigering.

kompromis opgav EU-forhandlerne det usmidige nul-toleranceprincip, og evaluerede i stedet de central- og øst-europæiske landes anmodninger på grundlag af et mere pragmatisk "risikohierarki". F.eks. tillod EU, at de nye medlemsstater godt må sælge fødevarer på deres egne hjemmemarkeder, som ikke opfylder alle EU's krav til fødevarer-sikkerhed, blot de sikrer, at varerne ikke havner i de nuværende medlemsstaters kølediske. Sat på spidsen er der hermed opstået en slags andenrangsfødevarer i EU.

- Kompromiset rejser en række spørgsmål: Hvordan sikres det, at "andenrangsfødevarerne" fra Central- og Østeuropa rent faktisk ikke kommer ind på de nuværende medlemsstaters markeder, og er der ikke en risiko for, at Europa får et forbrugermarked af på klasser, hvor vesteuropæerne er sikret 1. klasses fødevarer, mens naboerne i Øst må nøjes med 2. klasses fødevarer?

Manuskriptet er afsluttet i juli 2002 og oversat fra engelsk.

Indledning

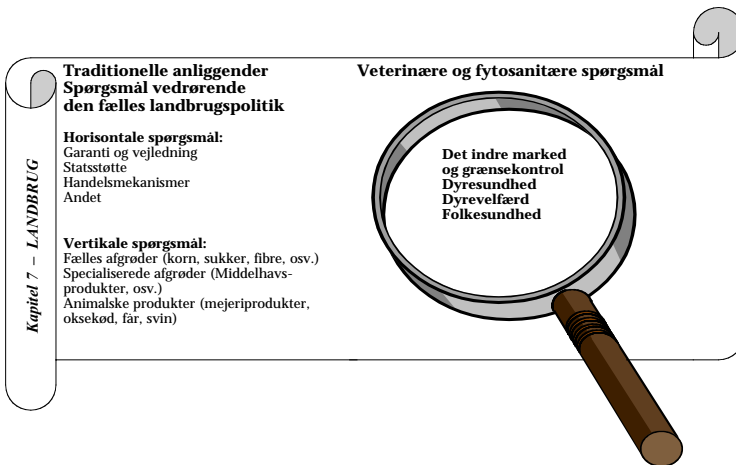
Et par måneder før EU-topmødet i København i december 2002, hvor den første tiltrædelsesrunde sandsynligvis skal godkendes, er det påfaldende, at udvidelsesdagsordenen hovedsageligt drejer sig om storpolitiske spørgsmål, dvs. spørgsmål, som typisk beskæftiger sig med landenes finansielle bidrag til EU-budgettet (f.eks. landbrugstilskud) eller mere grundlæggende med deres suverænitet (f.eks. det delte Cypern, Kaliningrads status eller ratificeringen af Nice-trakten). Disse "varme kartofler" afslører, i hvilken grad stater og magt-balancehensyn stadig former den offentlige opfattelse af EU-politiken. De blotlægger også EU-institutionernes årelange forudindtaget-hed til fordel for producenterne. Følgerne af de første europæiske kompromiser, hvorigenennem Frankrig og Italien sikrede sig europæiske afsætningsmuligheder for deres landbrugsprodukter, samtidig med at de åbnede deres markeder for hollandske og tyske industri-produkter, føles stadig i dag af EU's forbrugere.

Selvom fødevarerikkerheden – forbrugernes primære kilde til be-kymring – udgør en betydelig del af landbrugskapitlet, er det land-mændene og ikke forbrugerne der har samlet al opmærksomheden omkring sig i de nuværende udvidelsesforhandlinger om landbruget. Ligeledes har snesevis af undersøgelser nøje gennemgået udvidelsen indvirkning på den fælles landbrugspolitik eller EU-budgettet, mens en systematisk redegørelse af forbrugerspørgsmålenes rolle i udvidelsen endnu mangler at blive skrevet. Denne bog tager et skridt i den-ne retning ved at fokusere på forhandlingen om EU-regelsættet² på det fødevarerpolitiske område. Regelsættet vedrørende fødevarer-sikkerhed defineres her som den "anden" dimension i landbrugs-

² Udtrykkene "EU-regelsættet", "EU-retten", "den gældende fællesskabs-ret", "acquis" eller "acquis communautaire" henviser alle til hele det lov-givningsmæssige fundament af både primær og sekundær lovgivning, som kandidatlandene skal gennemføre for at blive medlemmer af EU.

kapitlet, dvs. den del, der omfatter hele EU-lovgivningen indenfor veterinære og fytosanitære (dvs. plantesundhedsmæssige) spørgsmål (se boks 1). Den første dimension i landbrugskapitlet vedrører landbrugets såkaldte “traditionelle” aspekter (den fælles landbrugspolitik). Der er vigtige forskelle mellem de “traditionelle” aspekter, som vedrører den fælles landbrugspolitik, og de “andre” aspekter, dvs. fødevarer aspekterne. Den fælles landbrugspolitik bliver fortsat hovedsageligt betragtet ud fra producentens synspunkt, hvorimod regelsættet vedrørende veterinære og fytosanitære spørgsmål er blevet en hjørnesten i EU’s fødevarer sikkerhedspolitik. Desuden er det sådan, at hvor forhandlingerne om den fælles landbrugspolitik først og fremmest rejser problemer for EU (på grund af de budgetmæssige implikationer), så er forhandlingerne om regelsættet vedrørende fødevarer sikkerhed en enorm udfordring for de central- og øst-europæiske lande.

Boks 1: Landbrugets “anden” dimension



Hvad sker der så, når man betragter landbruget fra forbrugernes synspunkt og ikke fra statens eller producenterens? Er der blevet taget tilstrækkelig hensyn til forbrugernes interesser i disse forhandlinger, selvom regelsættet vedrørende fødevarer sikkerhed er blevet inkluderet i kapitlet om landbrug? Eller vil de europæiske forbrugere komme til at betale prisen for de politiske forpligtelser til at afslutte forhandlingerne ved udgangen af 2002 og til at få de store kompromiser om direkte støtte til landmændene og nettobidrag til EU-budgettet i hus? Det spørgsmål, der står på spil, er i bund og grund hvilke fødevarer, der vil havne på vores tallerkener. Spørgsmålet er ikke uvæsentligt, da usikre fødevarer kan føre til alvorlige sundhedsfarer. Svaret har konsekvenser ikke blot for os alle som europæiske forbrugere, men også for europæiske politikere og producenter. Som fødevareskandalerne de seneste år har vist os, kan de fødevarerrelaterede farer alvorligt underminere offentlige institutioners troværdighed og det private erhvervslivs indtjening. Dette forklarer, hvorfor et vigtigt aspekt i det danske EU-formandskabs landbrugsprogram vedrører fødevarer sikkerhedsspørgsmål (boks 2, side 10).

Bogen indledes med en analyse af de faktorer, der fremmer forekomsten af de farer, som fødevarer kan forårsage. Derefter rettes opmærksomheden mod det EU-regelsæt, som kandidatlandene skal indføre. Herefter analyseres den position, fra hvilken de central- og østeuropæiske lande startede forhandlingerne. Endelig evalueres det kompromis, som forhandlingerne har bevæget sig imod.

Boks 2: Sikre fødevarer i fokus under det danske formandskab

Konkret vil formandskabet fokusere arbejdet på følgende områder:

- Høj prioritering af foderstofområdet. Det er helt centralt for fødevarerens sikkerhed. Formandskabet vil derfor fremme forslag til forbedringer inden for foderstofområdet, herunder forslaget om fodertilsætningsstoffer. Den restriktive holdning til antibiotiske vækstoffremmere skal fastholdes.
- Vedtagelse af nye effektive regler for bekæmpelse af fødevarer-bårne sygdomme, f.eks. salmonella, som udgør et væsentligt sundhedsmæssigt problem.
- Bedre regler om fødevarerhygiejne.
- Anvendelse af tilsætningsstoffer på et sundhedsmæssigt forsvarligt niveau.
- Fastlæggelse af en effektiv EU-ramme for den offentlige kontrol af alle aspekter af fødevarer- og foderstofsikkerheden i hele forløbet "fra jord til bord".
- Modernisering af kødkontrollen, ikke mindst i lyset af køgalskabskrisen.
- Opnåelse af enighed om regler om genmodificerede fødevarer og foder.

Kilde: Udenrigsministeriet, *Ét Europa – Program for det danske EU-formandskab* (juli-december 2002), København, 2002, s. 22-23.

“Det var kødet, der gjorde hende syg”: Når fødevarer ikke er sikre

Fødevareskandaler er ikke noget nyt. Allerede for et århundrede siden rystede eklatante afsløringer af levnedsmiddelfabrikanters fremgangsmåder på den anden side af Atlanterhavet offentlighedens tillid til amerikanske politikere. I romanen *The Jungle*, der som film fik den yderst tankevækkende – og påfaldende moderne – undertitel “It’s The Meat That Made Her Sick” (“Det var kødet, der gjorde hende syg”), fortalte Upton Sinclair om de kyniske fremgangsmåder, der prægede den amerikanske konservesindustri. Hans realistiske, barske og detaljerede beretning om fremstillingen af pølser satte en livlig, offentlig debat i gang, som kom til at præge udviklingen af fødevarerlovgivningen.³

Det er ikke overraskende, at alarmen gik først i USA, hvor fødevarerindustrien var mest udviklet. Men de seneste års fødevarerkriser, som har fået stor omtale i nyhederne, minder os om, at fødevarernes kvalitet og sikkerhed også er blevet en af europæernes primære bekymringer.⁴ Det synes som om, der ikke er gået et eneste år uden afsløringen af en ny skandale, om det så er kogalskab, mund- og klov-syge eller forureningen af kyllingekød med dioxin. På det seneste har påvisningen af nitrofen (et kræftfremkaldende pesticid) i økologisk hønse- og grisefoder i Nordtyskland givet fornyet frygt for, at udvikelsen med de central- og østeuropæiske lande kan medføre nye

³ For en analyse af ligheder og forskelle mellem fødevarerkriser i USA og i Europa se *La Recherche*, februar 2002, især Jean-Paul Gaudillières “Échos d’une crise centenaire” s. 14-18 og Lawrence Buschs “Témérité américaine et prudence européenne” s. 19-23.

⁴ I nogle EU-lande afspejles vigtigheden af fødevarerproblemerne i det faktum at landbrugsministerierne er blevet døbt om til fødevarerministerier (Danmark) eller indeholder ordet “fødevarer” i navnet (Tyskland).

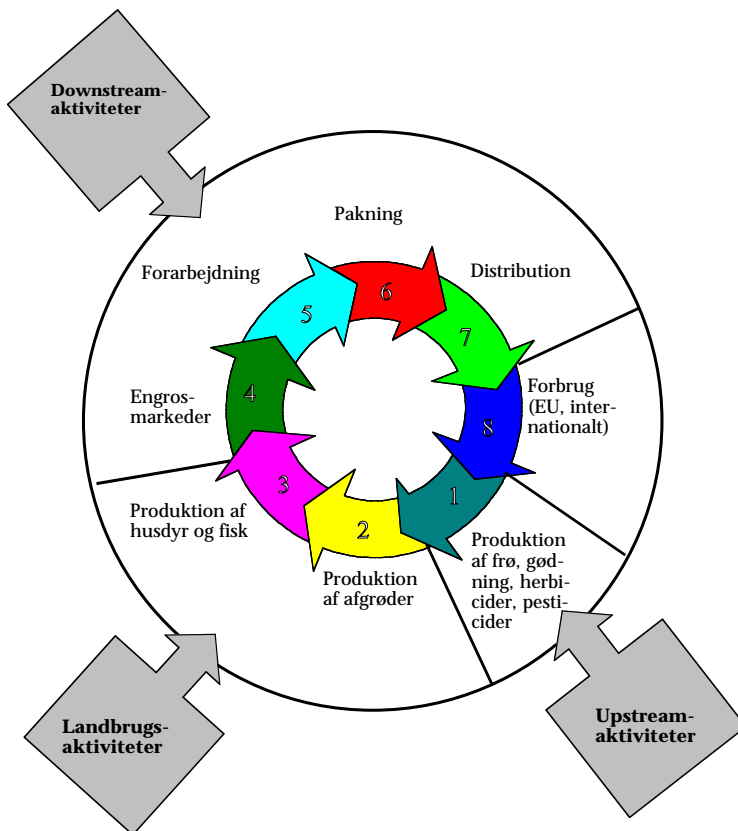
skelne mellem de forskellige faser i produktionen, deres rolle i den samlede proces og de aktører, der er involveret. Som boks 3 (side 14) viser, består den moderne fødevarekæde af mindst otte led. De repræsenterer tre brede stadier i fødevarekæden: produktionen af landbrugsinputs (såkaldte "upstream"-aktiviteter), produktionen af landbrugsvarer (landbrugsaktiviteter) og omdannelsen og den erhvervs-mæssige udnyttelse af basisfødevarer (såkaldte "downstream"-aktiviteter).

I modsætning til hvad man skulle tro, begynder fødevareproduktionen i dag sjældent ude på landbrugsbedriften, men hos store agro-kemiske industrikoncerner, hvor såkaldte landbrugs-"inputs" produceres (1. led). Disse "inputs" har til formål at forbedre landbrugsproduktiviteten ved enten at berige jorden (med gødning) eller at befri den og dens afgrøder for sygdomme og ukrudt (ved hjælp af pesticider og herbicider). En anden type "input" vedrører produktionen af såsæden, eller af madsminke. De aktører, der er involveret i produktionen af landbrugsinputs, er typisk store agro-kemiske industrier, som ofte er en del af et gigantisk multinationalt kemisk selskab.

Det er ikke sjældent, at der forekommer ulykker på dette stadie. De involverer brugen af farlige eller risikable komponenter i fremstillingen af landbrugsinputs. Opdagelsen af en farlig pesticid i nogle økologiske landbrugsprodukter i Nordtyskland illustrerer tydeligt, hvilket ansvar aktørerne i denne første fase har. Internationale stridigheder har vist, hvor svært det kan være at vurdere farerne på dette stadie i fødevareproduktionsprocessen. Er risikoen dokumenteret eller forventet? Hvem er hovedforene for denne risiko? I nogle tilfælde er farerne veldokumenterede og bredt accepterede, i andre tilfælde er de åbne for debat og bestrides i internationale fora. I nogle tilfælde berører farerne direkte forbrugerne, i andre tilfælde berører farerne frem for alt miljøet. De genetisk modificerede organismer (GMO) falder i denne sidste kategori af farer – her er det først og fremmest af relevans for miljøet, hvad risikoen består af og i hvilken

grad risikoen er en realitet, og dette spørgsmål er kernen i en heftig international strid mellem USA og EU.

Boks 3: Fra foder til fødevarer – fødevarekæden



Det næste vigtige trin i fødevarekæden vedrører selve landbrugsaktiviteterne, dvs. produktionen af afgrøder og produktionen af husdyrbesætninger og fisk (led 2 og 3). Dette er faktisk det eneste stadie,

hvor selve landbrugsbedriften er involveret i produktionen af fødevarer. De problemer, der opstår på dette stadie, er ganske ligetil: De kan skyldes forsømmelig, svigagtig eller ulovlig adfærd fra landmændenes side. Som mund- og klovsygeepidemien viste, kan problemer på dette niveau nemt tage en dramatisk vending.

Den sidste fase i processen vedrører de såkaldte "downstream"-aktiviteter. Disse aktiviteter rækker fra engrossalg til detailsalg via bearbejdning og færdigpakning (led 4 til 7 i boks 3). De problemer, der opstår på dette stadie, kan være mange, f.eks. fødevarerforgiftning, allergier osv. Blandt de faktorer, der kan forklare disse fødevarerrelaterede farers opståen, er f.eks. dårlige hygiejneforhold i den fødevarerforarbejdende virksomhed såvel som fejlagtig eller ufuldstændig mærkning af produkterne.

Det er næsten indlysende, at den grad af specialisering og økonomisk integration, der karakteriserer produktionen af fødevarer i avancerede markedsøkonomier, gør fødevarerekæden mere kompleks og måske mere udsat over for de farer, som fødevarer kan forårsage. Selve produktionsprocessens længde og de mange aktørers indblanding mangedobler faktisk risikoen for ulykker. Man kan ikke desto mindre pege på to vigtige faktorer i markedsøkonomierne, som modvirker denne risiko: 1) fødevarerproducenter styres af efterspørgslen og 2) de kan vælge mellem konkurrerende leverandører. Det er faktisk sådan, at den afsmittende virkning af forbrugernes optagethed af kvalitet og sikkerhed har en tilbøjelighed til at skabe hurtige tilpasninger i produktionsledene, i og med at nye fremgangsmåder indføres og mindre kvalitetsbevidste virksomheder må dreje nøglen om. Konkurrencen mellem leverandørerne gør ydermere fødevarerproducenterne i stand til at minimere deres omkostninger, forbedre deres produktivitet og investere fortjenesten på en måde, der tilfredsstiller forbrugernes forventninger. Det er således tydeligt, at en velfungerende markedsøkonomi ikke er uforenelig med produktion af kvali-

tetsfødevarer, ja faktisk kan den være en forudsætning for sunde fødevarer af god kvalitet.

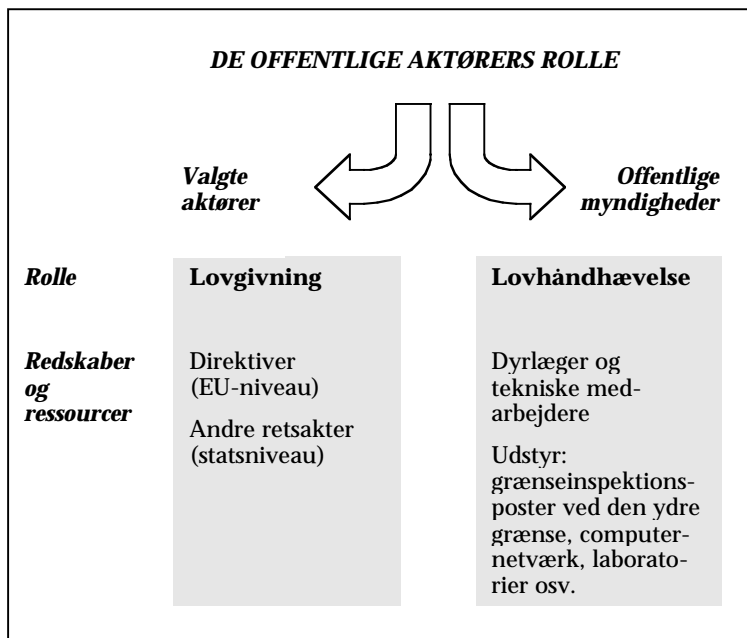
“OFFENTLIGT SVIGT” – DE FØDEVARERELATEREDE FARERS ANDET ANSIGT

Skønt markedsfaktorerne er centrale i produktionen af fødevarer, er de selvfølgelig ikke de eneste ansvarlige for produktionen af *sikre* fødevarer. Offentlige aktører – om de er valgt eller sidder i administrative stillinger, om de er på lokalt, nationalt eller EU-niveau – spiller en vigtig rolle i fastsættelsen og håndhævelsen af fødevarestandarder.

Offentlige aktører er involveret i produktionen af sunde fødevarer i mange forskellige egenskaber og på forskellige niveauer (boks 4, side 17). *Valgte* offentlige aktører har en interesse i deres kapacitet af lovgivere. Alene eller sammen med private aktører er de ansvarlige for udviklingen af en fødevarepolitik, der kan have forskellige mål: at garantere folkesundheden, at beskytte miljøet, at sørge for en ordentlig behandling af dyrene osv. Staten er imidlertid kun ét niveau i fødevarereguleringen. Som nævnt ovenfor begyndte de fleste vestlige lande at regulere på dette område i begyndelsen af sidste århundrede, da svindel i produktionen af fødevarer og lægemidler i USA for første gang fik offentligheden til at reagere. Det var imidlertid først efter Anden Verdenskrig, med masseforbrugets indtog, at landene mere seriøst og systematisk begyndte at tage notits af forbrugerne. I det sidste årti har EU-institutionerne spillet en prominent rolle i udviklingen af en omfattende fælles fødevarepolitik ved at placere fødevarer sikkerhed i centrum for deres forbrugerpolitik. Denne udvikling skyldes to faktorer: gennemførelsen af det indre marked, dvs. fjernelsen af de interne markedsgrænser fra 1. januar 1993 og mangedoblingen af fødevarer kriser i EU. Eftersom EU's fødevarerlovgivning vedtages i form af direktiver, har de enkelte medlemslande

fortsat en vigtig rolle at spille i produktionen af sikre fødevarer, fordi de er ansvarlige for at overtage og implementere EU-lovgivningen.⁵

Boks 4: Offentlige myndigheder og fødevarerikkerhed



⁵ EU-fødevarerlovningen består af direktiver i modsætning til områder, der falder under den fælles landbrugspolitik, hvor EU lovgiver med forordninger. Forordninger er direkte gældende og bindende i alle EU-medlemslande, uden at nogen nationalt implementeret lovgivning er nødvendig. I modsætning til forordninger skal direktiver implementeres i national lovgivning i overensstemmelse med de enkelte medlemslandes procedure. Direktiverne, som er bindende, hvad angår mål, lader det være op til medlemslandene at beslutte - inden for en begrænset tidsperiode - hvilken form og hvilke midler, der skal anvendes for at opnå disse mål.

Ikkevalgte offentlige aktører har en interesse i deres kapacitet af håndhævere af loven. Håndhævelsen af fødevestandarder er en kæmpeopgave, som involverer millioner af mennesker, både landmænd, fabrikanter og detailhandlere. Håndhævelsen kræver således omfattende ressourcer, både i form af udstyr og i form af medarbejdere. Udstyret omfatter alt fra bygninger, som f.eks. veterinære laboratorier eller grænseinspektionsposter ved EU's ydre grænser, til måleudstyr og software, der skal bruges til at oprette computerdatabaser til identifikation af dyr og deres sundhed, og til indkøb af biler til veterinære kontrollører. Medarbejderne omfatter bl.a. det veterinære og det tekniske personale, der har til opgave at udføre sundhedskontrol af dyr og kontrol af industrielle aktiviteter. Håndhævelsen af EU-lovgivningen udføres primært af staten. Inden for staten kan håndhævelsen være centraliseret (hvis der er en direkte kommandolinie fra centralt til lokalt niveau) eller decentraliseret (hvis ansvaret er delt mellem de lokale, regionale og nationale trin i forvaltningen).

De offentlige myndigheders rolle må ikke undervurderes, for offentlige myndigheders passivitet eller undladelser kan mere end nogen anden faktor bidrage til udviklingen af omfattende fødevestandardskriser. Lige som det er almindeligt at tale om "markedssvigt", når mødet mellem udbud og efterspørgsel ikke frembringer et optimalt resultat, kan man tale om "offentligt svigt", når statsmaskineriet ikke opdager og afhjælper funktionsfejl i fødevestandardkæden. Ejendommeligt nok omfattede offentlig indgriben i fødevestandardpolitikken længe kun det nationale trin.

Med den voksende kompleksitet i fødevestandardproduktionen er det således klart, at landmænd blot er blevet ét led i fødevestandardssikkerhedsproblematikken. Andre aktører i fødevestandardkæden, f.eks. kæmpe-mæssige kemiske selskaber, fødevestandardforædlende virksomheder eller detailhandlere er også ansvarlige for produktionen af sikre fødevestandarder. Endelig er fødevestandarder ikke kun noget, der angår private virksomheder. Politik er aldrig langt fra vores tallerken: politik spiller en central

rolle i produktionen af sikre fødevarer gennem opstilling og håndhævelse af fødevarestandarder. Skønt de stiftende medlemmer af Det Europæiske Fællesskab tiltrådte Rom-traktaten med beslutningen om at den var “en ny fase hen imod en stadig snævrere sammenslutning mellem de europæiske folk”, syntes dette projekt i lang tid ikke at omfatte de europæiske forbrugere. I det sidste årti har fjernelsen af de indre markedsgrænser og mangedoblingen af fødevarekriser i europæisk målestok imidlertid banet vejen for EU's mere aktive rolle på dette område.

Fødevarerpolitik på den europæiske dagsorden

Der er mindst to grunde til, at EU-institutionerne længe ikke beskæftigede sig med forbruger- og fødevarerpolitik. For det første blev Det Europæiske Fællesskab skabt på et tidspunkt, hvor stimulering af produktion og skabelse af afsætningsmuligheder var dominerende anliggender i national politik. Producentgrupperne – om det var landmænd eller fabrikanter – var velorganiserede og havde stor indflydelse på udformningen af de nationale prioriteter. Den oprindelige aftale, der blev indgået ved grundlæggelsen af Det Europæiske Fællesskab, var derfor notorisk forudindtaget til fordel for producenterne.⁶ Faktisk er forbrugerpolitik ikke nævnt i Rom-traktaten. Først i 1975 præsenterede Europa-Kommissionen det første forbrugerbeskyttelsesprogram på europæisk niveau.

For det andet blev udviklingen af en EU-fødevarerpolitik også forsinket af 1990'ernes bekymring for en snigende udvidelse af EU's beføjelser⁷. At afgrænse europæiske og nationale politiske kompetencer blev et vigtigt emne i europæisk politik, og udkrystalliserede sig i det såkaldte subsidiaritetsprincip (Art. 5 i EF-traktaten). I kraft af dette princip "erstatte europæisk forbrugerlovgivning ... kun national lovgivning, når sidstnævnte ikke 'i tilstrækkelig grad' opfylder målene for den påtænkte handling".⁸ Dette princip begrænsede yderligere udviklingen af en fødevarerpolitik på EU-niveau.

⁶ Se J. Meynaud og D. Sidjanski, *Les groupes de pression dans la Communauté Européenne 1958-1968: structure et action des organisations professionnelles* (Brussels: Université Libre de Bruxelles, 1971).

⁷ Mark Pollack, "The End of Creeping Competence? EU-Policy-Making Since Maastricht", *Journal of Common Market Studies*, vol. 38, nr. 3, s. 519-38.

⁸ Beatrice Lamarthe, *La défense du consommateur dans l'Union Européenne*, (Paris: La Documentation Française, 2001, s. 5).

Begrænsningerne i den nationale synsvinkel blev tydelige midt i 1990'erne. Det var klart, at den manglende harmonisering og koordinering på det overnationale niveau udgjorde en alvorlig trussel mod det nyetablerede indre marked ved at begunstige den transnationale spredning af fødevarerelaterede farer. Kogalskabskrisen er et godt eksempel; et andet er tilsætning af hormoner i foder. Da man blev klar over dette, udløste det en byge af organisatoriske og politiske fornyelser på europæisk niveau. Som resultat heraf er en EU-fødevarerpolitik nu ved at blive en realitet, og kandidatlandene må integrere den i deres juridiske, økonomiske og politiske systemer.

ARVEN FRA KOGALSKABSKRISEN

Kogalskabskrisen var den egentlige årsag til indførelsen af en fødevarerpolitik på EU-niveau. Kogalskab, hvis latinske navn er *bovin spongiform encephalopati* (BSE), er et af de mest opsigtsvækkende tilfælde af fødevarerelaterede farer, som EU har oplevet i de sidste årtier. Det er påfaldende, at sygdommen stadig kan skabe overskrifter i dag, skønt den blev påvist første gang for mere end 17 år siden. Statistikken vedrørende BSE er illustrativ. De første udbrud blev rapporteret i Storbritannien i februar 1985. Sygdommen nåede her et rekordhøjt niveau i 1992 med 37.280 tilfælde. I 2001 havde den bredt sig til mange andre lande, også uden for EU. Det Internationale Kontor for Epizootier (udbredelse af smitsomme sygdomme blandt dyr) (OIE) rapporterede i 2001 om 274 tilfælde i Frankrig, 246 i Irland, 125 i Tyskland, 110 i Portugal og 82 i Spanien. Heller ikke Japan (med 3 tilfælde) eller USA syntes at være immune over for sygdommen. Epidemien har tilføjet både landmænd, forbrugere og politikere svære tab (boks 5).

Boks 5: “Omkostningerne” ved fødevarerelaterede farer: Kogalskabssagen

Epidemiens omkostninger er vanskelige at vurdere, men en lang række forskellige grupper – landmænd, forbrugere, skatteydere og politikere – har pådraget sig tab i en eller anden form. Landmænd og fabrikanter har lidt umiddelbare tab i form af destruktion af husdyrbesætninger og kød- og benmel, kombineret med færre eksportmuligheder inden og uden for EU. Mistanken om en forbindelse mellem BSE og den menneskelige variant Creutzfeldt-Jacobs sygdom bidrog til, at forbrugerne i betydelig grad mistede tilliden til europæisk oksekød, specielt da tilfældene af Creutzfeldt-Jacobs sygdom steg fra 53 tilfælde i 1990 til 177 i 2000. Siden begyndelsen af krisen er forbruget af oksekød faldet med omkring 30% i gennemsnit, producentpriserne er faldet voldsomt, og mere end 50% af eksporten er blokeret; Europa-Kommissionen skønner, at hver gang prisen falder med én procent, betyder det et tab på 200 millioner euro for EU's landmænd.

(Kilde: Generaldirektoratet for Landbrug, *Questions and Answers on Agricultural Policy, BSE, the Environment, and Quality*, <http://europa.eu.int/comm/agriculture/qaen.htm>)

Eksportforbud

Juli 1989	Europæisk forbud mod eksport af britisk kvæg født før juli 1988 og afkom af berørte dyr; forbudet blev ophævet i august 1999, men Frankrig fortsætter med at håndhæve embargoen indtil 2002.
1996	Thailand forbyder import af oksekød fra Storbritannien
Marts 1996	Europa-Kommissionen indfører et verdensomspændende forbud mod al eksport af britisk oksekød
November 2000	Italien forbyder import af franske køer og oksekød med ben.
December 2000	Thailand forbyder import af oksekød fra Belgien, Frankrig, Irland, Nederlandene, Portugal og Tyskland
Januar 2001	Australien og New Zealand forbyder import af oksekødsprodukter fra 20 europæiske lande; Malaysia udsteder forbud mod europæisk oksekød.

(Kilde: Bearbejdet fra 2001 Cable Network News)

En undersøgelse anslår, at de samlede omkostninger ved kogalskabskrisen for den europæiske skatteyder beløb sig til 7 mia. euro i 2001:

Omkostninger af kogalskab (i millioner euro)

	<i>EU</i>	<i>Medlemslandene</i>	<i>I alt</i>
<i>Destruktion af kød- og benmel</i>	–	3021.48	3021.48
<i>Destruktion og opkøb af oksekød</i>	2019.60	1249.21	2568.81
<i>Testning af kvæg</i>	113.65	40.27	120.92
<i>Forskning</i>	201.39	130.95	332.34
<i>Støtte til markedspriser</i>	238	–	238
<i>I alt</i>	2572.64	4441.91	7014.55

(Kilde: Goldman Sachs og andre; copyright: Euractiv)

Politikere, både på EU-niveau og på nationalt niveau, blev heller ikke sparet af kogalskabskrisen. Et undersøgelsesudvalg, der blev oprettet af Europa-Parlamentet i 1996, fandt Europa-Kommissionen skyldig i politisk passivitet, og anbefalede, at Kommissionen skulle foretage vigtige ændringer i styringen af fødevarerikkerheds-spørgsmålene, eller stilles over for et forslag om mistillidsvotum. I Tyskland fik kogalskabskrisen sundhedsminister Andrea Fischer og landbrugsminister Karl-Heinz Funke til at træde tilbage den 9. januar 2001.

Set i bagklogskabens lys er det klart, at den manglende politik på EU-niveau var en af hovedfaktorerne bag epidemiens spredning. I mangel af koordinering og harmonisering på EU-niveau brugte de nationale myndigheder vidt forskellige krisestrategier til at håndtere BSE-krisen. Nogle lande, som Storbritannien, behandlede krisen som et veterinært problem. Andre betragtede den fra begyndelsen som en

presserende folkesundhedssag.⁹ Valget af strategi var ikke uvæsentligt. Det havde indvirkning på, hvordan krisen blev defineret (enten som en teknisk fejl, der kun vedrørte landmænd, eller som et bredere problem, der berørte alle borgere), og fra hvis synspunkt (forbrugernes eller landmændenes) løsningerne blev udtænkt. Da man i 1996 anerkendte EU's manglende evne til at håndtere denne krise, udløste det en alvorlig institutionel krise mellem Europa-Parlamentet og Europa-Kommissionen. Europa-Parlamentet truede med at stille et forslag om mistillidsvotum mod Europa-Kommissionen, hvis ikke den omorganiserede sine tjenestegrene, så de bedre kunne beskytte forbrugernes interesser. Denne krise bragte igen en mængde politiske og organisatoriske ændringer.

Den politiske anerkendelse af forbrugernes interesser fandt sted i Amsterdam-traktaten, som fastslog, at "Fællesskabet skal bidrage til at beskytte forbrugernes sundhed, sikkerhed og økonomiske interesser og til at fremme deres ret til oplysning og uddannelse og til at organisere sig for at beskytte deres interesser" (Artikel 153 i EF-traktaten). I december 1997 bestyrkede det Europæiske Råd i Luxembourg dette nye signal ved at erklære, at "fødevarernes sikkerhed mere end nogensinde er en stor kilde til bekymring hos borgerne, og der må gøres alt for at genskabe deres tillid, som specielt er blevet rystet af kogalskabskrisen". I et separat bilag erklærede medlemmerne af EU, at "visse aspekter i Fællesskabets lovgivning bør suppleres og forenkles samtidig med, at man opretholder et højt beskyttelsesniveau og søger at imødekomme forbrugernes berettigede forventninger. Det vil være vigtigt at dække hele fødevarerproduktionskæden effektivt og konsekvent".¹¹ Denne erklæring gav grønt lys for en omfattende regulering af fødevarerækeden på EU-niveau.

⁹ Se Lamarthe 2001, s. 121ff.

¹¹ *Formandskabets konklusioner ved Det Europæiske Rådsmøde i Luxembourg*, 12. december 1997.

Kommissionens *Hvidbog om fødevarerikkerhed* (vedtaget den 12. januar 2000) skabte det grundlag, som EU's fødevarerikkerhedspolitik er formuleret på.¹² Dette dokument fastlægger de væsentligste politiske principper for en omfattende EU-fødevarerikkerhedsstrategi, som blev døbt "Fra jord til bord". Med hensyn til indholdet indførte hvidbogen nogle hovedprincipper: helhedsstrategi, sporbarhed og risikoanalyse. Hvidbogen foreslog også at etablere en mere gennemskuelig og effektiv overvågning af de farer, der er forbundet med fødevarer, ved hjælp af en klarere arbejdsdeling mellem private og offentlige aktører og mellem national og europæisk forvaltning (boks 6, side 27)

Denne nye vægt på fødevarerikkerhed blev ledsaget af adskillige organisatoriske fornyelser i Kommissionen i 1999. Tjenestegrene i Generaldirektoratet for Industri og fra Generaldirektoratet for Landbrug (veterinære og fytosanitære spørgsmål) blev overført til det nyligt oprettede Generaldirektorat for Forbrugere. Sidstnævnte blev omdøbt til "Generaldirektoratet for Sundhed og Forbrugerbeskyttelse", også kaldet DG Sanco. Nogle har set "denne flytning af de vigtige ansvar for EU's fødevarerpolitik inden for EU-institutionerne ..." som "mere end symbolsk ... i og med at Generaldirektoratet for Sundhed og Forbrugerbeskyttelse først blev skabt i 1995 og så sent som i 1998 generelt blev anset for ret svagt".¹³

¹² Europa-Kommissionen, *Hvidbog om fødevarerikkerhed*, (Bruxelles, Europa-Kommissionen 2000, KOM (1999) 719 (Endelig udg.).

¹³ Marcus Carson, *From Commodity to Public Health Concern: Shifting Policy Paradigms and the Transformation of Food Policy in the European Union*, D-uppsats (Uppsala: University of Uppsala, 2000, s. 34).

Boks 6: EU's fødevarerikkerhedsstrategi: Principper og aktører



EU'S FØDEVARE- SIKKERHEDS- STRATEGI



Helhedsstrategi: En sammenhængende og effektiv fødevarerikkerheds-politik skal dække hele fødevarerikædens spektrum.

Sporbarhed: Oplysninger om fode-ret, fødevarerne og de ingredienser, der indgår deri, skal være til rådighed i hele fødevarerikæden for at kunne identificere risici og forhindre de farer, der måtte være forbundet med fødevarer.

Risikoanalyse: Videnskabelig vurdering, regulering og kommunikation om risici skal styre politikken.

Producenter (foder, landbrug, fødevarerproducer) har det primære ansvar for at overholde fødevarerikkerhedsstandarderne.

Medlemslandene har ansvaret for at håndhæve disse standarder.

Kommissionen kontrollerer de nationale myndigheder ved hjælp af revisions- og inspektionsprogrammer.

Desuden er en Europæisk Fødevarerikkerhedsmyndighed, tidligere kendt som Den Europæiske Fødevarermyndighed (EFSA), ved at komme til verden. Dens mål er "at yde [Kommissionen] uafhængig videnskabelig rådgivning om alle spørgsmål med en direkte eller in-

direkte virkning på fødevarer sikkerhed”.¹⁴ Den forordning, der danner det retlige grundlag for oprettelsen af den Europæiske Fødevarer sikkerhedsmyndighed, blev vedtaget i Ministerrådet den 21. januar 2002; dens bestyrelse blev udpeget i Rådsmødet for Landbrug og Fiskeri den 15. juli 2002, og ansættelsen af direktøren er undervejs.¹⁵ Samtidig er det første sæt “jord til bord”-foranstaltninger blevet introduceret, herunder bl.a. tilvejebringelse af et nyt, styrket varslingsystem for foder- og fødevarerisici; ekstraordinære beføjelser til Kommissionen i tilfælde af alvorlige risici; og gennemførelse af kerneprincipper vedrørende fødevarerlovgivning og gennemsigtighed.

Disse organisationer assisteres slutteligt af EU's Levnedsmiddel- og Veterinære Inspektører, der er placeret i Dublin. Disse inspektører udfører stikprøvekontrol og overvåger fødevarerækeden i alle EU-medlemslandene sammen med lokale myndigheder. De udfører missioner i kandidatlandene for at evaluere gennemførelsen og håndhævelsen af EU's "jord til bord"-politik. Endelig er de også ansvarlige for at kontrollere fødevarerforarbejdning i tredjelande, der eksporterer til EU.

Hvidbogen om fødevarer sikkerhed er skridt for skridt ved at blive en realitet. Men det, der anses for en positiv udvikling i EU, udgør en kæmpemæssig udfordring for de central- og østeuropæiske lande. At overtage EU-regelsættet, dvs. tæt på 1.000 love og 160 nøgleforanstaltninger, er som at skyde efter et mål, der bevæger sig. Opgaven er endnu mere overvældende med den nye presserende karakter, som fødevarer spørgsmålene har fået på EU-dagsordenen.

¹⁴ Se EFSA's hjemmeside på: http://www.efsa.eu.int/about_en.html.

¹⁵ Se Europa-Kommissionen, *Resultatet af Rådsmødet for Landbrug og Fiskeri den 15. juli 2002, MEMO/02/173*, 16. juli 2002

EN KOMPROMISLØS FORHANDLINGSPOSITION

Stedet er det samme, men manuskripterne og aktørerne er forskellige: Sådan eksisterer traditionelle landbrugsinteresser og de nyere fødeveareanliggender side om side i forhandlingskapitlet vedrørende landbrug. At placere størstedelen af lovgivningen vedrørende veterinære og fytosanitære spørgsmål under samme tag som de traditionelle spørgsmål vedrørende den fælles landbrugspolitik tyder på, at forbrugeranliggender stadig ikke har en uafhængig status på EU-niveau. En mere proaktiv indstilling til forbrugerspørgsmål ville have placeret de veterinære og fytosanitære spørgsmål i kapitel 1 vedrørende "Varenes Frie Bevægelighed" eller i kapitel 23 om "Forbruger- og Sundhedsbeskyttelse".

De politiske dynamikker, der understøtter forhandlingerne om veterinære og fytosanitære spørgsmål på den ene side og traditionelle spørgsmål vedrørende den fælles landbrugspolitik på den anden side, står i stor modsætning til hinanden. Forhandlingerne kører ad to separate spor, afføder forskellige EU-forhandlingsmandater og gennemføres af forskellige forhandlere – nemlig Landbrugskommissær Fischler, som varetager de traditionelle spørgsmål om den fælles landbrugspolitik, og Kommissær for Sundhed og Forbrugerbeskyttelse David Byrne, som varetager veterinære og fytosanitære spørgsmål. Desuden har EU-politikerne tidligt gjort det klart, at de ikke vil tolerere overgangsordninger inden for veterinære og fytosanitære spørgsmål, og de har derved bekræftet, at denne politik har særlige karakteristika i forhold til traditionelle landbrugsspørgsmål. De generelle retningslinier, der blev fastlagt i september 2000, bestemte at overgangsordningerne skal være tidsbegrænsede; de skal være af begrænset rækkevidde; de må ikke føre til betydelige forvriddninger af konkurrencen; de skal være ledsaget af en plan for hver virksomhed, som fastlægger klart definerede trin for anvendelsen af EU-regel-

sættet; – og endeligt skal de være få og korte, hvad angår bestemmelser vedrørende det indre marked.¹⁶

Nøgleerklæringer fra EU har bekræftet de veterinære og fyto-sanitære spørgsmåls specielle status på det indre marked. I Rådet gjorde landbrugsministrene det klart en måned før åbningen af forhandlingerne i juni 2000, at der ikke ville være “plads til kompromiser” på fødevarerikkerheds- og folkesundhedsspørgsmålene.¹⁷ Embedsmænd fra Kommissionen advarede også i maj 2000 om, at behovet for “at bevare forbrugernes tillid” til fødevarerprodukter ville gøre disse emner til “nogle af de mest ømtålelige spørgsmål, der vil blive behandlet under medlemskabsforhandlingerne om landbrugs-kapitlet”.¹⁸ På et besøg i Ungarn i december 2000 opfordrede landbrugskommissær Fischler indtrængende kandidatlandene til at udvise en “vis realisme” i deres krav om overgangsperioder, da det var “yderst usandsynligt”, at EU ville gå med til overgangsordninger vedrørende fødevarerikkerhed.¹⁹ Endeligt understregede medlemmerne af Europa-Parlamentet i en rapport fra oktober 2000, at regelsættet vedrørende veterinære og fyto-sanitære anliggender skulle “tiltrædes i sin helhed af ansøgerlandene”, og at “rækkevidden [af overgangsordningerne] skal holdes på et minimum og gives for så kort en periode som muligt”.²⁰

Fuld og hel overholdelse medfører, at EU-lovgivningen gennemføres i den nationale lovgivning (boks 7, side 32). Europa-Kommissionen udførte en første omfattende gennemgang af regelsættet vedrørende veterinære og fyto-sanitære anliggender i dens *Hvidbog – For-*

¹⁶ Vedrørende EU's politik på de traditionelle landbrugsspørgsmål, se Christilla Roederer-Rynning, *Nothing New Under the Sun? Agriculture in the Eastern Enlargement* (København: DUPI, 2002, s. 34)

¹⁷ Luxembourg-landene, eller “The Luxembourg Six”: Cypern, Estland, Polen, Slovenien, Tjekkiet og Ungarn. Citatet er taget fra *Uniting Europe*, 22. maj 2000, nr. 100, s. 6.

¹⁸ *Uniting Europe*, 29. maj 2000, nr. 101, s. 3.

¹⁹ *Uniting Europe*, 11. december 2000, nr. 125, s. 8.

²⁰ *Uniting Europe*, 25. september 2002, nr. 114, s. 7.

beredelse af de associerede central- og østeuropæiske landes integration i Unionens indre marked i 1995.²¹ Dette dokument afsatte over 66 sider til den veterinære og fytosanitære lovgivning og var dermed det længste kapitel i dokumentet. Ifølge hvidbogen udgjorde den gældende fællesskabsret for veterinære og fytosanitære anliggender “1.000 foranstaltninger, hvoraf 160 er blevet identificeret som nøgleforanstaltninger (de andre er hovedsageligt gennemførelsesforanstaltninger)”.²² Denne overvældende lovgivningsmæssige aktivitet afslører i hvilken grad, EU-institutionerne har fokuseret på forbruger- og sundhedsbeskyttelsesområdet på trods af subsidiaritetsprincippet. Den veterinære lovgivning dækker en bred vifte af emner, herunder handel med levende dyr og animalske produkter, overvågning af dyresygdomme, kvaliteten og sikkerheden af de forhandlede animalske produkter, kontrol- og beskyttelsesforanstaltninger ved grænsen og internt samt dyrevelfærd. Regelsættet vedrørende fytosanitære anliggender omfatter lovgivning om kvaliteten af såsæd, plantesundhed, dyreernæring, plantebeskyttelsesprodukter, pesticidrester, retigheder til plantesorter og økologisk landbrug.

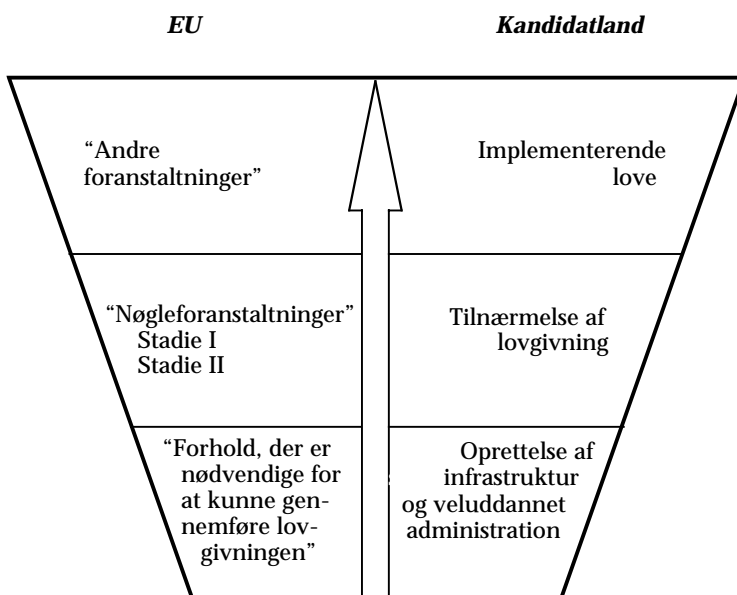
Hvidbogen angav en detaljeret fremgangsmåde til integrationen ved at udpege forskellige typer foranstaltninger. Kandidatlandene skulle integrere “nøgleforanstaltningerne” først, fordi de etablerer de generelle rammer for lovgivningen. Disse foranstaltninger har form af direktiver, hvilket betyder, at de skal implementeres i den nationale lovgivning i overensstemmelse med de enkelte medlemslandes fremgangsmåde. Nøgleforanstaltningerne var yderligere underopdelt i “stadie I”-foranstaltninger, som gives den højeste prioritet, fordi de bogstaveligt talt danner grundlaget – dvs. generelle principper og procedurer – for politikken, og “stadie II”-foranstaltninger. Udviklin-

²¹ Europa-Kommissionen, *White Paper on the Preparation of the Associated Countries of Central and Eastern Europe for Integration into the Internal Market of the Union, Addendum* (Bruxelles: Europa-Kommissionen, 1995, COM (95) 163 Final/2).

²² *Europa-Kommissionen 1995*, s. 89.

gen skulle dokumenteres på basis af fortegnelser over tilnærmelsen mellem EU-lovgivningen og den nationale lovgivning. På det efterfølgende stadie skulle ansøgerlandene integrere “andre foranstaltninger” i overensstemmelse med medlemslandenes procedurer vedrørende sekundær lovgivning.

Boks 7: Overtagelsen af EU-regelsættet



EU-politikernes skrappe holdning til den del af landbrugskapitlet, der vedrører veterinære og fyto-sanitære anliggender, betød imidlertid, at de forventede, at kandidatlandene forud for tiltrædelsen udviklede den infrastruktur, der var nødvendig for at håndhæve EU-standar-

derne. Ifølge hvidbogen fra 1995 skal kandidatlandene også dokumentere, at deres forvaltning er "ordentligt organiseret og uddannet ... til at gennemføre statslige ansvarsområder på et ensartet grundlag".²³

Skønt offentlighedens opmærksomhed overvejende har været fokuseret på traditionelle producentanliggender, som f.eks. størrelsen af landbrugstilskud til de nye medlemmer, er forhandlingen om fødevarepolitikken et vanskeligt spørgsmål i udvidelsen. Forhandlingernes struktur afspejler den udvikling, der har fundet sted i EU i de seneste år på det fødevarepolitiske område. Den viser, at fødevarepolitik ikke længere kun betragtes fra producenterens synsvinkel, men snarere er udspændt i en fin balancegang mellem forbrugere og producenter. Konsekvenserne er langt fra ubetydelige for kandidatlandene: De har fra begyndelsen fået mindre spillerum i implementeringen af lovgivningen på det fødevarepolitiske område, end de fik i den traditionelle landbrugs(producent)lovgivning.

²³ *Europa-Kommissionen 1995*, s. 89.

Tilnærmelse til EU: Myter og realiteter om de central- og østeuropæiske landes fødevarersektor

Der er blevet sagt meget om kandidatlandenes situation og især om deres fødevarerprodukters kvalitet og sikkerhed. I Polen har man taget disse stereotype forestillinger så alvorligt, at man har behandlet dem i en udførlig publikation i et bredere forsøg på at undgå, at dårlige indtryk ødelægger landets forhandlingspositioner.²⁴ Den kommende udvidelse skaber ganske vist hidtil ukendte vanskeligheder på grund af det omfang, som landbrugs- og husdyrsektoren har i kandidatlandene. Men kandidatlandenes indignation er ikke fuldstændig grundløs. På nogle områder er det ubestrideligt rigtigt, at gængse forestillinger næres af sejlivede myter om landbrugets tilstand i overgangsökonomier. Når de ses i sammenhæng, fremmaner disse myter et billede af et skødesløst og forurenende landbrug i de central- og østeuropæiske lande, som undertiden lidt for hurtigt bliver stillet i modsætning til ukritiske fremstillinger af EU's landbrug. De mest ømtålelige emner drejer sig ikke så meget om selve landbrugssektorens tilstand som om industriens tilstand ... eller selve statens tilstand.

²⁴ Se for eksempel "Foundation of Assistance Programs for Agriculture", *Stereotypes in the European Union Concerning Polish Agriculture* (Warszawa: SAEPR).

SEJLIVEDE MYTER: ET SKØDESLØST OG FORURENENDE LANDBRUG

Fristelsen til at opstille denne modsætning er så meget stærkere nu, hvor EU er ved at søge at omdefinere sin landbrugsmodel i lyset af det bredere samfunds forventninger.²⁵ I modsætning til tidligere, hvor europæisk landbrug hovedsageligt blev betragtet som en produktiv aktivitet, understreger politikerne nu andre, ikkeproduktive, funktioner som f.eks. beskyttelse af landskabet eller miljøet, tilvejebringelse af sikre fødevarer af god kvalitet, fremme af dyrevelfærd eller simpelthen bevarelse af beskæftigelsen ude på landet. Europæisk landbrugs "multifunktionelle" model er kun i sin vorden – begrebet blev officielt født under Det Europæiske Råds møde i Berlin i marts 1999 – og kan derfor stadig lide mange forskellige skæbner. Men sammenligninger med de central- og østeuropæiske lande tager ofte udgangspunkt i den multifunktionelle mutation.

Den første myte vedrører dyresundhedstilstanden i de central- og østeuropæiske lande. Fremstillinger af landbruget i de tidligere kommunistiske stater giver ofte indtryk af skødesløshed, formodentlig på grund af det fabriksagtige managementsystem, der anvendes i landbruget, og den lave prioritet, der gives forbrugeranliggender i de nationale politikker. Man kan måske nok forvente, at dyrenes sundhed vil lide under det planøkonomiske system. En serie undersøgelser, der blev gennemført af Kommissionens landbrugstjeneste i 1998 afslørede imidlertid, at dette var meget langt fra at være tilfældet. Dyresundhedstilstanden i de central- og østeuropæiske lande, der står til at blive optaget i EU i den første udvidelsesbølge, blev bedømt som "gunstig" (Slovenien), "tilfredsstillende" (Ungarn, Polen og Slovakiet), "fremragende" (Tjekkiet), "særdeles god" (Litauen) og

²⁵ Se Roederer-Rynning, 2002

endda "særdeles god sammenlignet med EU" (Estland).²⁶ Undersøgelserne rapporterede således om sjældne tilfælde af den klassiske svinepest, en alvorlig anmeldelsespligtig virus sygdom hos svin. De tilgængelige data om denne sygdom i Europa underbygger den positive vurdering af de central- og østeuropæiske landes situation (boks 8, side 38), og viser, at nogle af de mest bekymrende udviklinger ikke skal findes i de central- og østeuropæiske lande, men, i modsætning til hvad man skulle forvente, i EU.

Dette betyder ikke, at dyresundhedssituationen er problemfri i de central- og østeuropæiske lande. Rapporten fra 1998 konstaterede nogle problemer, der især angår den – i EU ulovlige – praksis med at vaccinere grise mod den klassiske svinepest (f.eks. Litauen og Slovenien), men nogle af disse lande er siden holdt op med at vaccinere. Mindst én faktor forklarer, hvorfor de central- og østeuropæiske landes landbrug kan opretholde relativt høje standarder for dyresundhed. Disse lande har sat betydelige bestræbelser ind på at udanne veterinære og tekniske medarbejdere. Rapporterne fra 1998 konstaterer således, at der i alle de central- og østeuropæiske lande var en betydelig reserve af veluddannede dyrlæger, som i stor udstrækning dækkede disse landes behov.

Et beslægtet spørgsmål vedrører dyrevelfærdens tilstand. Hvis det er fristende at antage, at dyresundhedsstandarden er dårlig, kan man sideløbende hermed forvente, at man i disse lande ignorerer hensynet til dyrevelfærd. Her tager sammenligningen mellem EU og de central- og østeuropæiske lande igen nemt tilflugt i skarpe modsætninger: På den ene side et EU, som er opsat på at fremme en høj dyrevelfærd, og som har sat disse anliggender højt på den politiske dagsorden; på den anden side de central- og østeuropæiske lande, hvor årtier med planøkonomi har skabt en strukturel mangel på social velfærd og gjort interessen for dyrevelfærd perifer.

²⁶ Denne vurdering er eksklusiv Bulgarien og Rumænien, som står til at blive optaget på et senere tidspunkt.

Boks 8: Nye udbrud af klassisk svinepest i EU og i de central- og østeuropæiske lande, (CEEC) 1997-2000

	2000	1999	1998	1997
Østrig	1	0	0	0
Belgien	0	0	0	8
Danmark	0	0	0	0
Finland	0	0	0	0
Frankrig	0	0	0	0
Tyskland	174	415	11	44
Grækenland	0	0	0	0
Irland	0	0	0	0
Italien	3	9	18	55
Luxembourg	0	0	0	0
Nederlandene	0	0	5	424
Portugal	0	0	0	0
Spanien	0	0	21	78
Sverige	0	0	0	0
Storbritannien	16	0	0	0
EU i alt	194	424	55	609
Tjekkiet	0	13	21	2
Estland	0	0	0	0
Ungarn	0	0	0	0
Letland	0	0	0	0
Litauen	0	0	0	0
Polen	0	0	0	0
Slovakiet	21	14	90	97
Slovenien	0	0	0	0
CEEC i alt	21	27	111	99

Kilde: Data indsamlet på grundlag af OIE's Handistatus (<http://www.oie.int>)

Denne modsætning er også vildledende, af mindst to grunde. For det første er interessen for dyrevelfærd ikke kun EU's varemærke. Faktisk kan mindst to kandidatlande – Tjekkiet og Slovakiet – prale med en erfaring, som matcher EU-regelsættet. Ud fra Kommissionens rapporter fra 1998 om kandidatlandene kunne man således konstatere, at de tjekkiske bestemmelser om dyrevelfærd gav anledning til 10.000 årlige inspektioner, og at den slovakiske dyrevelfærdslovgivning var på højde med EU's.²⁷

²⁷ Disse data kommer fra tillæggene til de individuelle landerapporter fra 1998 om *The Agricultural Situation and Prospects in the Central and Eastern European Countries*, som er udgivet af Europa-Kommissionens General-

For det andet er det således, at selvom interessen for dyrevelfærd har fået en højere profil på EU's dagsorden, er der langt fra konsensus omkring den, ligesom dyrevelfærd heller ikke får den samme grad af politisk opmærksomhed i de enkelte medlemslande. Nord-europæiske lande som f.eks. Danmark, Finland, Holland og Sverige er klart de mest aktive fortalere for dyrevelfærd, mens andre lande i bedste fald ser på denne interesse med en vis reservation og i værste fald med direkte mistro. Grundene til disse modsatrettede synspunkter er komplekse og spænder lige fra producenterens frygt (på begge sider) for at lide under markedsforvridninger til modstridende opfattelser af husdyrenes rolle og status. Reaktionen på det svenske EU-formandskabs program i første halvdel af 2001 illustrerer det brede spektrum af synspunkter, der findes i EU i øjeblikket. En af formandskabets tre dyrevelfærdsprioriteter²⁸ – ajourføring af lovgivningen vedrørende beskyttelse af svin – fremkaldte en livlig debat i Europa-Parlamentet, hvor medlemmerne fremsatte ikke mindre end 135 ændringsforslag til Kommissionens forslag.²⁹

Slutteligt er en af de mest udbredte ideer vedrørende landbruget i de central- og østeuropæiske lande, at det er meget afhængigt af kemiske inputs og derfor en stor kilde til miljømæssige skader og in-

direktorat for Landbrug. Opdaterede oplysninger kan findes i de sidste (individuelle) regelmæssige rapporter om kandidatlandenes fremskridt mod tiltrædelse, som Europa-Kommissionen offentliggjorde den 13. november 2001. Konklusionerne er sammenfattet i: Europa-Kommissionen, *Making a Success of Enlargement, Strategy Paper and Report of the European Commission on the Progress Towards Accession by Each of the Candidate Countries* (Bruxelles, Europa-Kommissionen, 2001). De seneste oplysninger kan slutteligt ses i: Europa-Kommissionen, *Communication from the Commission on the Action Plans for administrative and judicial capacity, and the monitoring of commitments made by the negotiating countries in the accession negotiations*, (Bruxelles, Europa-Kommissionen 2002, COM(2002) 256 Final).

²⁸ Det svenske EU-formandskabs dagsorden på dyrevelfærdsområdet fokuserede på tre hovedemner: 1) dyretransport 2) udluftning i lastbiler, der transporterede husdyr på lange ture og 3) minimumsstandarder for beskyttelse af svin.

²⁹ Se Europa-Parlamentets debatter, mødet onsdag den 13. juni 2001, *Beskyttelse af svin* (Com (2001) 20 Final).

direkte til helbredsskader. Planøkonomien førte unægteligt til et undertiden massivt og ofte misforstået brug af gødningsmidler og pesticider. Men her peger kontrasten mellem EU og de central- og østeuropæiske lande igen ikke i den forventede retning. I dag er landbruget i de central- og østeuropæiske lande overvejende arbejdskraftintensivt og kapitalintensivt, en realitet som afspejles i det faktum, at i disse lande er "anvendelsesniveauerne" [for gødningsmidler og landbrugskemikalier] generelt meget under gennemsnittene i EU".³⁰ Brugen af kemikalier er bestemt faldet på grund af den usikkerhed på markedet, der er skabt af den økonomiske overgang. Som en observatør udtrykker det, så "ligner den angiveligt tilbagestående polske landbrugsmodel den model, Renate Künast, Tysklands grønne landbrugsminister, slår til lyd for i EU: Den er ekstensiv, har små landbrug, den er økologisk, den er overvejende miljøvenlig og den skaber et smukt landskab."³¹ På den anden side er landbrugets fremgangsmåder i EU måske ikke så "rene" som forventet. Den årlige EU-dækkende rapport om overvågning af pesticidrester, som Europa-Kommissionen udsendte i foråret 2002, fandt grund til bekymring. Den procentdel af frugt, grøntsager og korn, der viser pesticidniveauer over maksimalgrænseværdien for restkoncentrationer, er steget i EU-medlemslandene i 2000.³²

Sammenfattende kan det siges, at hvis multifunktionalitet er kendetegnet for den nye landbrugsæra i EU, så kan udvidelsen muligvis spille en aktiv rolle i styrkelsen af nogle af dens funda-

³⁰ Europa-Kommissionen, *Agricultural Situation and Prospects in the Central and Eastern European Countries*, synthetic report (Bruxelles, Generaldirektoratet for Landbrug, 1998, s. 26).

³¹ Heather Grabbe, *Profiting from EU Enlargement* (London, Centre for European Reform, 2001, s. 15).

³² Den seneste rapport, Europa-Kommissionens Fødevarer- og Veterinærkontor har udsendt, viste, at maksimalgrænseværdierne for restkoncentrationer var overskredet i 4,5% af prøverne. Undersøgelsen kan ses på: <http://europa.eu.int/comm/fs/inspections/fnaoi/reports/annual-eu/index-en.html>

menter – i det mindste i det omfang landbruget i kandidatlandene forbliver ekstensivt.

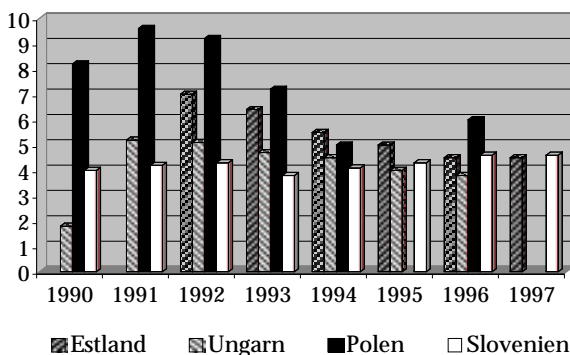
PRESSERENDE REALITETER: INDUSTRIEL OMSTRUKTURERING OG STATSREFORM

Dette er ikke for at sige, at alt er rosenrødt i de central- og østeuropæiske lande. De mest presserende problemer findes for størstedelens vedkommende ikke der, hvor man forventer dem – dvs. i landbrugssektoren – men hos de andre aktører inden for det fødevarerpolitiske område: industrien og staten. Man bør ikke undervurdere manglerne og utilstrækkelighederne i industrisektoren og den statslige sektor, da de alvorligt kan true en effektiv gennemførelse af sporings- og beredskabsprogrammerne, overvågningen af standarderne for fødevarer-kvalitet og kontrollen af importerede varer.

Der er betydelige variationer i fødevarerindustriens rolle i de central- og østeuropæiske lande, hvilket til dels afspejler den position, landbruget indtager i deres økonomi, og til dels den position, som landene selv indtog i den bredere internationale arbejdsdeling inden for kommunistblokken. Fødevarerindustrien repræsenterer således en stor procentdel af den industrielle værditilvækst i Polen (18,5%), hvor landbruget spiller en væsentlig rolle, og repræsenterede i lang tid en endnu større procentdel i Estland (40%),³³ som var en af Sovjetunionens store kød- og mælkeleverandører. Boks 9 på side 42 viser en oversigt over fødevarerindustriens andel af bruttonationalproduktet i udvalgte central- og østeuropæiske lande i perioden 1990-1997.

³³ Marc Duponcel, *Restructuring of Food Industries in the Five Central and Eastern Front-Runners Towards EU Membership (CEEC-5)*, JEL, (Edinburgh: Centre for Economic Reform and Transformation, 1998, s. 3.)

Boks 9: Fødevareindustriens andel af udvalgte central- og øst-europæiske landes bruttonationalprodukt i perioden 1990-1997 (i %)



Kilde: Data indsamlet af Monika Hartmann, *Overview of the Current Situation in the Food and Agricultural Sector of the Central and Eastern European Countries (CEECs)*, indlæg fremlagt på det 5. interministerielle møde, Bled (Slovenien), 29.-30. september 1998, tabel A6, s. 31.

Arven efter de kommunistiske regimer er specielt belastende med hensyn til fødevareindustriens situation. Kort sagt blev disse regimer bygget op omkring en stiltiende social kontrakt, ifølge hvilken:

“... regimet sørgede for fuld og sikker beskæftigelse, en lønpolitik baseret på social lighed og slappe præstationskrav i industrien samt kraftigt subsidierede detailpriser for de mest nødvendige varer. Til gengæld for denne økonomiske og sociale sikkerhed ‘gav’ arbejderne regimet deres politiske tilslutning

...”³⁴

³⁴ Matthew Gorton, *The Food Industry in Central and Eastern Europe under Communism*, Working Paper nr. 2/1 (Kent: University of London, Wye College, 1997a, s. 2).

Denne kontrakt satte industriens ledere i spændetrøje, fanget som de var mellem arbejdernes lave motivation og disciplin og regimets forventninger om forsyninger, der blev leveret til tiden. Hele fødevareproduktionsprocessen var bureaukratisk, domineret af kæmpemæssige distributionskomplekser, usmidig og kraftigt subsidieret.³⁵

Det er derfor ikke overraskende, at et af de mest presserende spørgsmål for de central- og østeuropæiske lande i dag er deres fødevareindustri's manglende konkurrenceevne. Landerapporterne fra 1998 antydede, at fødevareindustrien kun var konkurrencedygtig i Slovakiet – en nettoimportør af fødevarer. Konkurrenceevne er en nøgelfaktor i tilvejebringelsen af fødevarer sikkerhed. Som EU-landenes debat om beskyttelsen af svin tydeligt viste, har produktionen af sikre fødevarer sin pris. Medmindre industrierne i fødevaresektoren – både “upstream” og “downstream” i forhold til landbrugsaktiviteterne – er konkurrencedygtige nok, er det bogstaveligt talt umuligt at skabe de ressourcer, der er nødvendige til at implementere ekstra standarder eller til at købe forsyninger af god kvalitet. Både økonomiske og kulturelle faktorer har forsinket omstruktureringen i mange central- og østeuropæiske lande. De økonomiske faktorer er bl.a. den langsomme udvikling eller manglende tilstedeværelse af engrosmarkeder (Letland og Polen), faldet i landbrugsproduktionen udløst af privatiseringen af landbrugssektoren (alle kandidatlande) og den langsomme privatisering af primære forarbejdningsvirksomheder (Slovakiet og Polen).³⁶ Blandt kulturelle faktorer kan nævnes den vedvarende lave arbejdsproduktivitet (Polen) og de vedholdende traditionelle managementstrukturer i privatiserede virksomheder (Litauen og Estland). I Ungarn har et relativt højt niveau af udenlandske direkte investeringer imidlertid mindsket

³⁵ Gorton, 1997a, s. 3.

³⁶ Manglende adgang til EU-markeder og kriserne i Rusland i 1998-2000 skabte også vanskeligheder for kandidatlandene.

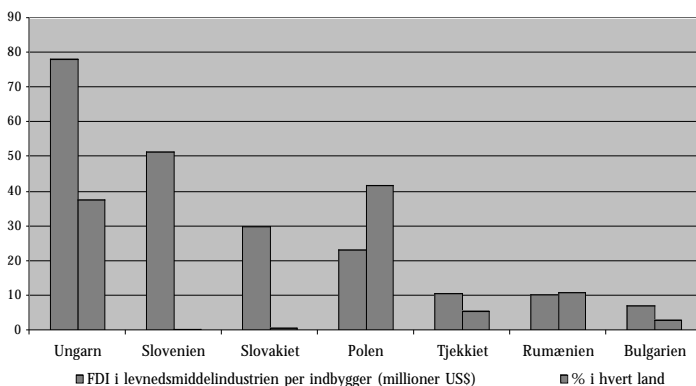
disse faktorer og accelereret industriel privatisering og omstrukturering (boks 10, side 46).

Omstruktureringen af staten rejser også nogle problemer. Som beskrevet i boks 6 (side 27) er staten en vigtig aktør, fordi den er ansvarlig for at håndhæve standarder for fødevarerikkerhed. Tilvejebringelsen af en veluddannet og sammenhængende forvaltning er en nødvendig forudsætning for en effektiv implementering af EU's fødevarerstandarder, og den er samtidig nøglen til, at man tidligt kan forhindre de potentielle farer, fødevarerne kan forårsage. Overgangen fra kommunisme har afsløret vanskeligheder vedrørende forsyningen af ressourcer og den institutionelle opbygning i de nye administrative myndigheder. Umiddelbart før screeningsprocessen³⁷ viste mange kandidatlande sig at have betydelige problemer med specialiseret personale (dyrlæger med videregående uddannelser, kødkontrollanter og andre tekniske medarbejdere) og med vigtigt udstyr (computernetværk, lager- og inspektionsfaciliteter). I flere lande supplerede private dyrlæger de statslige dyrlæger. Men private dyrlæger kunne alligevel ikke altid kompensere for underbemandingen på grund af juridiske begrænsninger i deres autorisationer til at udføre offentlige opgaver og på grund af de lave indkomstniveauer. Nogle kandidatlande havde computernetværk, der gjorde det muligt for dem at samle de data, der var blevet indsamlet ved grænseinspektionsposter og af centrale veterinære myndigheder (Tjekkiet, Estland og Polen) og endda på amtsniveau (Ungarn). Andre havde hardwaren, men manglede softwaren (Slovenien) og endnu andre syntes at mangle begge dele (Slovakiet og Litauen). Landerapporterne fra 1998 påpegede også problemer med bemandingen af de statslige

³⁷ Screeningsprocessen er den indledende fase i forhandlingerne. Den består af multilaterale og derefter bilaterale møder mellem Europa-Kommissionen og kandidatlandene, under hvilke deltagerne gør status over den gældende fællesskabsret, der skal implementeres inden for hvert af EU's politiske sagsområder, og identificerer de problemer, der knytter sig til implementeringen.

myndigheder – evalueringerne gik fra “ikke overbemandet” (Tjekkiet) til “alvorligt underbemandet” (Polen).

Boks 10: Udenlandske direkte investeringer (FDI) i levnedsmiddelinindustrien i enkelte central- og østeuropæiske lande, 1990-1996



Kilde: Matthew Gorton, “The Importance of the Food Industry on Central and Eastern Europe and its Significance for Accession”. *Working Paper 2/2* (Kent: University of London, Wye College, 1997b, ps.4-5).

I nogle tilfælde forøgede udformningen af de organisatoriske strukturer disse problemer. I Estland, Polen og Slovakiet skabte overgangen fra kommunismen betydelige forstyrrelser i organiseringen af de veterinære myndigheder. Landerapporterne fra 1998 konstaterede, at kommandovejene ikke var klare. Polen var specielt foruroligende: Ikke alene blev administrationen decentraliseret betydeligt, den blev også sat under konkurrerende ministeriers myndighed og havde en skæv fordeling af ressourcer til fordel for de lokale niveauer. Det regionale administrative niveau var ansvarligt for den faktiske hånd-

hævelse af fødevarelovgivningen, som omfattede ikke færre end 265 lokale distrikter!³⁸

Det regionale niveau havde sit eget budget fra finansministeriet. Mens ressourcerne i tilstrækkelig grad syntes at dække behovene på regionalt niveau, konstaterede rapporten, at dette langt fra var tilfældet på det nationale niveau, hvor de centrale myndigheder kun beskæftigede 15 dyrlæger.

Kort sagt befinder de mest udviklede spørgsmål sig ikke, hvor man kunne forvente det – i landbrugssektoren – men primært hos de to andre aktører, der er involveret i det fødevarepolitiske område: levnedsmiddelindustrien og staten. Den gode nyhed er, at det ikke er tusinder eller millioner af landbrug, der skal ses efter i sømmene og reformeres, men sandsynligvis et meget mindre antal selskaber og én vigtig offentlig aktør. Den dårlige nyhed er, at den type ændringer, også er særdeles vanskelige at gennemføre. De er betingede af processer som f.eks. udvikling af kulturelle sædvaner, etablering af sunde markedsøkonomiske fundament og gennemførelse af institutionelle reformer, som tager tid og kræver massive indsprøjtninger af ressourcer, før de giver det forventede resultat. Dette forklarer, hvorfor udvidelsesforhandlingerne, trods den presserende karakter fødevarer spørgsmålene har på EU's dagsorden og trods EU-embedsmændenes gentagne erklæringer om ubøjelighed, ikke vil blive gennemført efter planen, medmindre EU-embedsmændene giver de kommende medlemmer overgangsordninger.

³⁸ To myndigheder i Polen koordinerer håndhævelsen af lovgivningen på det nationale niveau: Det Nationale Veterinære Forskningsinstitut og Det Veterinære Departement, som begge rapporterer til Landbrugsministeriet.

Pragmatisme eller opportuniste? På vej mod tiltrædelsesaftaler

I den tidlige fase blev fødevarer-spørgsmålene anset for at være de mest vanskelige i landbrugskapitlet. Det var faktisk på grund af de veterinære og fytosanitære spørgsmål, at det første forslag til fælles holdning vedrørende landbrugskapitlet blev forsinket. Mens Europa-Kommissionen fremlagde sit forslag til fælles holdning vedrørende de traditionelle aspekter ved landbruget den 15. april 2000, blev forslaget vedrørende de veterinære og fytosanitære spørgsmål nødt til at vente til slutningen af maj 2000. Det gjorde det muligt for forhandlerne officielt at åbne landbrugskapitlet med de seks Luxembourg-lande den 14. juni 2000. I juni 2001 fremlagde Kommissionen så forslag til fælles holdning vedrørende de veterinære og fytosanitære aspekter for Letland, Litauen og Slovakiet.

I modsætning til hvad man kunne forvente, blev den første aftale alligevel indgået i slutningen af 2001. I december 2001 blev Slovenien det første kandidatland, der nåede frem til en aftale med EU, og beviste således, at det ikke var umuligt at afslutte forhandlingerne med meget minimale overgangsordninger. Ungarn og Estland fulgte efter i marts 2002. Hvordan kan man forklare denne hurtige acceleration af forhandlingerne?

Succesen må til dels tilskrives kandidatlandene selv, som opnåede betydelige fremskridt i implementeringen af EU-regelsættet i 2001. Men accelerationen af forhandlingerne skyldtes også i høj grad Kommissionens forandrede strategi. Under ledelse af Generaldirektoratet for Udvidelse bevægede Kommissionens embedsmænd sig væk fra nultolerance-princippet og indtog en mere pragmatisk holdning. Aftalerne med Ungarn og Estland i marts 2002 illustrerer denne nye holdning, da de indeholder betydelige muligheder for overgangsordninger. Denne holdning gør det nemmere at nå frem til en aftale,

men rejser samtidig et par punkter af betydning for forbrugerne i EU og de central- og østeuropæiske lande.

FIRE STRIDSPUNKTER I FORHANDLINGERNE

Forhandlingerne har fokuseret på fire hovedemner: beskyttelsen af de ydre grænser, kontrolforanstaltninger på det indre marked (specielt med hensyn til kogalskab), de fødevarerforarbejdende virksomheders struktur samt dyrevelfærd.

Det første emne drejer sig om beskyttelsen af de ydre grænser. Med de central- og østeuropæiske landes optagelse vil EU komme til at dele grænse med Balkanstaterne i syd, Hviderusland og Ukraine i øst og – efter Bulgariens og Rumæniens tiltrædelse – Tyrkiet og Moldova. Fjernelsen af de indre grænser gør en effektiv beskyttelse af de ydre grænser til en vigtig komponent i EU's fødevarerikkerhedsstrategi – så meget desto mere, fordi de lande som i fremtiden vil komme til at grænse op til EU har en lavere sundhedsstatus end EU. Kandidatlandene vil blive vogtere af disse nye EU-grænser. Mindst to faktorer gør deres opgave specielt vanskelig. For det første vil de nye grænser bliver meget lange. Allerede nu er der hul i beskyttelsen af disse grænser. Optagelsen i EU vil betyde, at medlemsstaterne skal nedlægge nogle grænseinspektionsposter, som vil blive overflødige i det indre marked, og skabe et betydeligt antal nye grænseinspektionsposter langs EU's nye ydre grænse. For det andet hviler det grænsekontrolssystem, der nu eksisterer i mange af kandidatlandene, på principper, som er markant anderledes end EU's. F.eks. kontrolleres importerede varer i dag ved bestemmelsesstedet og ikke ved grænsen, som foreskrevet af EU-systemet.

Til disse to faktorer skal man føje det ekstra hovedbrud, som de sandsynligvis forskellige tiltrædelsestidspunkter giver. Det nuværende forhandlingsprogram forudsiger en anden tiltrædelsesdato for to

lande – Bulgarien og Rumænien. Hvad skal man gøre med de kandidatlande, som ikke kommer med i første udvidelsesbølge – Rumænien, Bulgarien og eventuelt andre lande? Skal grænsen mellem f.eks. Rumænien og Ungarn behandles som EU's andre "ydre" grænse, hvis Rumænien skal optages i EU i en ikke så fjern fremtid, og dermed gøre nye grænseanlæg mellem det nuværende EU og Rumænien overflødige?

Spørgsmålet om kontrol på det indre marked er knyttet til spørgsmålet om beskyttelsen af ydre grænser. Når landene først er medlemmer af EU, har de ikke længere "muligheden for at 'lukke' deres grænser eller begrænse adgangen for forbudte dyr eller produkter til deres territorium ved hjælp af strammere kontrol ved deres grænser."³⁹ De nye medlemslande må således harmonisere deres veterinære og fytosanitære kontrolsystem med EU's, hvilket (foruden en reform af det ydre grænsekontrolsystem) vil betyde en styrkelse af kontrollen ved oprindelsesstedet og en implementering af EU's veterinære og fytosanitære sikkerhedsforanstaltninger. Kogalskabskrisen har sat fokus på den centrale rolle, EU's system til dyreidentifikation og -registrering spiller i sikringen af fødevarerikkerhed og dyresundhed. Den fulde lovgivning vedrørende beskyttelse mod kogalskab er imponerende (boks 11, side 51) og kræver massive investeringer fra kandidatlandenes side, for eksempel bygning af nye faciliteter til bortskaffelse af affald fra husdyrhold.

³⁹ Europa-Kommissionen, *White Paper on the Preparation of the Associated Countries of Central and Eastern Europe for Integration into the Internal Market of the Union, Addendum* (Bruxelles: Europa-Kommissionen, 1995, COM (95) 163 Final/2, s. 117).

Boks 11: Et mål i bevægelse: Implementeringen af “BSE-regelsættet”

• Langsom reaktion – 1994-1998

Lovgivningen vedrørende BSE (kogalskab) startede i 1994 med et EU-forbud mod fodring af kvæg, får og geder med kød- og benmel fra pattedyr. Yderligere foranstaltninger blev indført i 1997 og 1998 vedrørende forarbejdningsstandarder for behandlingen af animalsk affald med henblik på at begrænse BSE, og overvågningsforanstaltninger til at spore, kontrollere og udrydde BSE.

• Den offentlige mening som bulldozer – 1998-2001

Den lovgivningsmæssige aktivitet accelererede omkring årsskiftet 2000-2001, dvs. netop på det tidspunkt, hvor forhandlingerne med kandidatlandene startede. Denne aktivitet resulterede i følgende foranstaltninger, som de fremtidige medlemslande skal indføre:

- kravet om at fjerne specificeret risikomateriale (SRM) så som rygmarv, hjerne, øjne, tonsiller og dele af indvoldene fra kvæg, får og geder (pr. 1. oktober 2000),
- udvidelsen af dette krav pr. 1. april 2001 til importeret kød og kødprodukter fra tredjelande, undtagen Argentina, Australien, Botswana, Brasilien, Chile, Namibia, Nicaragua, Norge, New Zealand, Paraguay, Singapore, Swaziland og Uruguay,
- indførelsen af målrettet testning for BSE med fokus på højrisikodyr pr. 1. januar 2001.

• En “spand koldt vand”: Indførelsen af hurtige BSE-analyser

Stigningen i de konstaterede tilfælde af sygdommen efter indførelsen af de hurtige BSE-analyser fik EU til at indføre endnu en række beskyttelsesforanstaltninger, herunder:

- kontrol af alt kvæg over 30 måneder beregnet på konsum,
- udvidelse af listen over SRM, så den kom til at omfatte alle indvolde fra kvæg samt rygsøjlen,
- og indførelse af et forbud mod brug af maskinudbenet kød fra kvæg, får og geder i foder og fødevarer.

- **BSE i kandidatlandene**

Ifølge Det Internationale Kontor for Epizootier (udbredelse af smitsomme sygdomme blandt dyr) (OIE) blev der i 2001 for første gang konstateret udbrud af BSE i de central- og østeuropæiske lande med 2 tilfælde i Tjekkiet, 5 i Slovakiet og 1 i Slovenien. Men flere tilfælde vil måske blive påvist som følge af indførelsen af forbedrede kontrolforanstaltninger. En undersøgelse udført af Den Videnskabelige Styringskomité på Europa-Kommissionens initiativ bekræftede i februar 2001, at risikoen er til stede på et lavt niveau i andre kandidatlande (niveau III-risikokategori). Bemærk, at der er i alt fire risikokategorier:

Niveau I:	BSE yderst usandsynlig
Niveau II:	BSE usandsynlig, men ikke udelukket
Niveau III:	BSE sandsynlig, men ikke bekræftet, eller bekræftet på et lavere niveau
Niveau IV:	BSE bekræftet på højere niveau

Kilde: Oplysninger om den nuværende situation vedrørende BSE kan findes på: European Commission, *Frequently asked questions about BSE*, http://europa.eu.int/comm/food/fs/bse/bse20_en.html

Inden for folkesundhed drejer det mest udfordrende spørgsmål sig om forbedringen af kvaliteten på fødevarerforædlingsanlæg til EU-standarder. Det er ikke længere de statslige myndigheder, det her drejer sig om, men tusindvis af private operatører. Forbedringen af kvaliteten gælder mange små slagterier og kødforarbejdningsvirksomheder i kandidatlandene. Tilpasning til EU-standarderne indebærer forskellige tiltag, lige fra opførelse af nye bygninger til omorganisering af slagterkæden og videreuddannelse af medarbejdere. Disse tilpasninger er utroligt dyre og tager tid. Mange af disse virksomheder forventes at forsvinde under den industrielle omorganiseringsproces, men mange industrielle anlæg af ringere kvalitet vil alligevel være tilbage, når forhandlerne når til den sidste fase. Spørgsmålet er, om forsinkelser i denne del af EU-regelsættet vil udskyde udvidelsen.

Det sidste sæt spørgsmål drejer sig om dyrevelfærd. EU-regelsættet dækker seks hovedlovgivningsområder: beskyttelse af dyr

under transport, beskyttelse af dyr på slagte- eller aflivningstidspunktet, beskyttelse af dyr til opdræt, beskyttelse af læggehøns, beskyttelse af kalve og beskyttelse af svin. På disse områder er implementeringen af EU-lovgivningen også bekostelig, idet den kræver, at landbrug og virksomheder foretager betydelige investeringer for at forbedre kvaliteten af deres anlæg, f.eks. bure til læggehøns, ventilationssystemer i lastbiler osv.

De problemer, som disse fire sæt spørgsmål rejser, kan synes svære at løse, når man tænker på EU's kompromisløse holdning til spørgsmålet om overgangsperioder, som den første aftale med Slovenien synes at stadfæste.⁴⁰ Men aftalerne med Ungarn og Estland i marts 2002 viste, at opgaven ikke var umulig, og at EU var mere åben over for kompromis, end man lod forstå.

FRA NULTOLERANCE TIL ET RISIKOHIERARKI

Forhandlingerne med Ungarn og Estland i marts 2002 satte EU's indstilling til de veterinære og fytosanitære spørgsmål på prøve, idet de for første gang i praksis rejste spørgsmålet om overgangsperioder. De aftaler, forhandlerne nåede frem til, vidnede om en opblødning i EU's tone, som blev anført af Europa-Kommissionens Generaldirektorat for Udvidelse, og som stod i modsætning til sektorforhandleres bestandige vagtsomhed.

EU's drejning mod en lidt mere pragmatisk politik tog form umiddelbart før offentliggørelsen af de årlige landerapporter i november 2001. Eneko Landaburu, Kommissionens Generaldirektør for Udvidelse og EU's hovedforhandler, lagde grunden til denne nye indstilling i et interview med det ugentlige nyhedsblad *Uniting Europe*. Det bærende princip i interviewet var at advare mod "at indtage en

⁴⁰ Den slovenske regering fremlagde kun to forespørgsler om overgangsperioder vedrørende dyrevelfærd.

for hård holdning i tiltrædelsesforhandlingerne, specielt vedrørende de anmodninger fra kandidatlandene, som ikke reelt forstyrrer EU's funktion, men som har en direkte indvirkning på borgernes daglige liv".⁴¹ Denne advarsel var motiveret af "sociale spørgsmål i tiltrædelsesforhandlingerne": Kommissionens Udvidelseskantor påpegede faktisk den risiko, at en hård EU-holdning varigt ville svække den offentlige tilslutning til udvidelsen i kandidatlandene. Landaburu var således i overensstemmelse med Udvidelseskommisær Günther Verheugen, som ifølge interviewerens "i de sidste par uger [...] gentagne gange havde opfordret EU til at tage hensyn til de sociale konsekvenser af nogle af de tiltrædelseskrav, det ville pålægge kandidatlandene."⁴²

Landaburu fremhævede enkelte områder, hvor der var plads til kompromis: De omfattede, hvad han kaldte "relativt underordnede spørgsmål", som f.eks. niveauet for forbrugsafgiften på cigaretter (beskatningskapitlet) og veterinære og fytosanitære regler. Landaburu var – i modsætning til EU's generelle politik på spørgsmål vedrørende det indre marked – fortaler for "relativt lange" overgangsperioder vedrørende spørgsmålet om fødevarerforarbejdende virksomheder.⁴³ Det er ikke klart, om Landaburu betragtede sidstnævnte som et "underordnet spørgsmål", men hans udtalelse afveg utvetydigt fra den linie, som Kommissionens sektortjeneste gjorde sig til talsmand for, og som bestod i at sætte "behovet for at bevare brugerens tillid" højere end taktiske overvejelser.

Der er meget som tyder på, at EU-kommisæren for Sundhed og Forbrugerbeskyttelse, David Byrne, kun delvist tilsluttede sig dette synspunkt. Byrne understregede, at spørgsmålet om fødevarerforarbejdende virksomheder skal betragtes "fra et fødevarerikkerhedssynspunkt og [...] fra et økonomisk og socialt synspunkt i kandidat-

⁴¹ *Uniting Europe*, 15. oktober 2001, nr. 161 s. 4.

⁴² *Uniting Europe*, 15. oktober 2001, nr. 161, s. 4.

⁴³ *Uniting Europe*, 15. oktober 2001, nr. 161, s. 4.

landene”.⁴⁴ Men han advarede også kandidatlandene om, at generelle overgangsordninger ikke ville blive tolereret: Kandidatlandene skulle oprette lister over de anlæg, som de anmodede om overgangsordninger for. Desuden ville der i overgangsperioderne blive foretaget en effektiv sortering af produkterne, sådan at produkter fremstillet af andenrangsvirksomheder ikke ville komme på EU’s indre marked. Andre forhandlere fra landbrugssektoren var mindre kompromisvillige end Byrne. Den spanske landbrugsminister fortsatte f.eks. i begyndelsen af 2002 med at insistere på, at “med hensyn til fødevarer sikkerheden er der ingen gradvis indføring for ansøgerlandene, og det er ikke nok blot at offentliggøre et sæt regler. Infrastruktur og offentlig regulering skal også gælde for fødevarer sikkerheden”.⁴⁵

Aftalerne i marts 2002 med Ungarn og Estland vidnede om et kompromis mellem Generaldirektoratet for Udvidelses pragmatisme og sektorinteressernes styrke (både vedrørende landbrugsmæssige, veterinære og fytosanitære anliggender). Hovedprincipperne, der understøttede forhandlingerne, var følgende: 1) overgangsperioderne skulle ikke være for lange (to til tre år), 2) de skulle være anlægsspecifikke, 3) de skulle ledsages af en udviklingsplan og 4) det ville ikke være tilladt virksomhederne at sælge deres produkter på EU-markedet. EU udviste fleksibilitet på overgangsperioderne, men på den anden side vil de nuværende borgere i EU-medlemslandene ikke komme ud for en forringelse af kvaliteten på deres fødevarerprodukter.

Forhandlingernes hastighed accelererede mærkbart i foråret 2001 som følge af EU’s øgede fleksibilitet vedrørende de fødevarer-

⁴⁴ David Byrne, citeret i Europa-Kommissionen, *Enlargement Weekly*, 14. januar 2002, s. 3.

⁴⁵ Euractiv, *Spain warns EU about food safety risks of enlargement*, 25. februar 2002
www.euractiv.com/cgi-bin/cgint.exe/314697-5287714&1015=9&1014=ld_efa

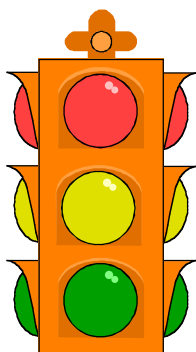
forarbejdende virksomheder. Kandidatlandene gav Kommissionen listerne over de virksomheder, for hvilke de anmodede om overgangsperioder. Som eksempel kan nævnes, at Tjekkiet sine lister omfattede 52 virksomheder. Polen, det største landbrugsland blandt kandidaterne, var det sidste, der indleverede sin liste i slutningen af marts. Den omfattende 600 anlæg, blandt dem 400 kødforarbejdende virksomheder, 130 mejerier og 60 fiskeforarbejdende virksomheder.⁴⁶ Rådet for almindelige anliggender nåede den 17. juni 2002 til enighed om en fælles holdning vedrørende Estland, Letland, Litauen, Polen, Slovakiet, Slovenien, Tjekkiet og Ungarn. Dette åbnede for den første forhandlingsrunde med de central- og østeuropæiske lande den 28. juni 2002.

Forhandlingernes acceleration rejste spørgsmålet om at evaluere de mere generelle betingelser, på hvilke udvidelsen sandsynligvis vil finde sted. Forhandlingerne under det spanske formandskabs mandat har sat fokus på et klart tolerancehierarki vedrørende de fire forhandlingsemner: beskyttelsen af de ydre grænser, kontrolforanstaltninger på det indre marked (især med hensyn til kogalskab), de fødevarerforarbejdende virksomheders struktur og dyrevelfærd. Emner, som så ud til at være specielt kontroversielle, har vist sig at være ret ufarlige, mens de vanskeligste emner dårligt nok kunne forudses i 1995, da Kommissionen udsendte sin hvidbog om det indre marked. Tolerancehierarkiet gør det samme for fødevarerikkerheden som røde, grønne og gule lyssignaler gør for trafikken: Det regulerer risici i lyset af de konkurrerende behov for sikkerhed på den ene side og udvidelsesprocessen på den anden side. Ifølge denne trafiklys-analogi viser det sig, at forhandlerne har været mest villige til at gå på kompromis omkring dyrevelfærdsspørgsmålene og – i mindre grad – omkring forbedringen af kvaliteten af de fødevarerforarbejdende virk-

⁴⁶ *Agra Europe*, 15. Marts 2002, nr. 2851, s. 19.

somheder, og mest ubøjelige på implementeringen af EU's indre/ydre kontrolsystem (boks 12). Spørgsmålet om de fødevarerforarbejdende virksomheder er blevet behandlet i det foregående afsnit. De andre spørgsmål fortjener et par ord med på vejen.

Boks 12: Et risikohierarki



Ydre grænser
Kontrol med BSE

De fødevarerforarbejdende virksomheders struktur
Destruktion af risikabelt animalsk affald

Dyrevelfærd

Dyrevelfærd, som mange forventede ville blive et "stort problem" i forhandlingerne, fordi landbrugene generelt er i en dårlig stand i kandidatlandene, har vist sig at være relativt ukontroversielt.⁴⁷ Forhandlerne syntes ikke særlig indstillet på et kompromis. På den ene side var EU ikke indstillet på at give sig, på den anden side fremlagde kandidatlandene mange anmodninger om overgangsordninger i deres indledende holdninger. Flere faktorer bidrog til at afdramatisere konflikten vedrørende disse spørgsmål. En række af kandidaternes krav om overgangsperioder var baseret på en fejlagtig læsning af EU-lovgivningen (enten vedrørende lovgivningens indhold eller den tidsperiode, der var tilbage til at implementere den i). Tilbageatræk-

⁴⁷ Interview med embedsmænd i EU, Bruxelles, 18. marts 2002

ningen af disse unødvendige anmodninger gjorde det muligt for dem at få en stærkere position i forhandlingerne. EU var på sin side noget presset af, hvor forskelligt dyrevelfærdsspørgsmålene vægtes i de nuværende medlemslande (hvilket afspejles i de varierende grader af implementering af lovgivningen) og af, at andre problemer – især kogalskabskrisen og de fødevareforarbejdende virksomheder – syntes mere presserende. EU-forhandlerne udviste i den sidste ende fleksibilitet på spørgsmål, hvor en bogstavelig fortolkning af lovgivningen ville have tvunget landmændene til at påtage sig massive investeringer med det samme; for eksempel ved at tolerere at *højden* på hønsebure ville blive justeret til EU-standarder på et senere tidspunkt, forudsat at dyrenes *tæthed* i buret ikke oversteg EU-standarden.⁴⁸

Ikke overraskende er de indre/ydre kontrolsystemer (herunder beskyttelse mod kogalskab) de områder, hvor EU-forhandlerne har været mindst villige til at gå på kompromis. EU-forhandlerne har igen og igen erklæret deres “kompromisløshed” om disse spørgsmål.⁴⁹ Kommissær David Byrnes ordvalg umiddelbart forud for det danske EU-formandskab var utvetydigt i denne henseende, idet han understregede, hvor “absolut nødvendig” det var at have “fuldt effektive” netværk af grænseinspektionsposter, og at de central- og østeuropæiske lande “håndhæver de samme regler [om transmissible spongiforme encephalopatiser (TSE’er, herunder BSE)], som er gældende inden for Unionen, *forud for tiltrædelsen*.”⁵⁰

⁴⁸ Den overgangsperiode, der blev givet til Slovenien, illustrerer denne holdning (se *Agra Europe*, 15. marts 2002, nr. 2851, s. 20). Slovenien opnåede to overgangsordninger vedrørende burhøns: 1) 37 virksomheder er blevet givet en frist i 2009 til at tilpasse størrelsen på burene til EU-standarder og 2) alle virksomheder har indtil 1. december 2004 til at tilpasse dyrenes tæthed til EU-standarder.

⁴⁹ *Agra Europe*, 15. marts 2002, nr. 2851, s. 20.

⁵⁰ David Byrne, EU-kommissær for Sundhed og Forbrugerbeskyttelse, “Food Safety and Enlargement of the European Union”, tale holdt ved the European Business Summit, 6. juni 2002. (Mine fremhævelser).

Dette er af afgørende betydning, hvis EU-institutionerne skal forny tilliden mellem forbrugerne og fødevarerproducenterne. EU-producenterne kan have tiltro til, at andenrangsprodukter fra de central- og østeuropæiske lande ikke vil blive tilladt på det indre marked og således underminere deres forsøg på at genopbygge tilliden til fødevarer. Faktisk er risikoen snarere, at udvidelsen i sidste ende vil fastfryse de central- og østeuropæiske producenters produktionspotentialer og derfor varigt fastlåse deres evne til at levere fødevarer til EU-markedet. På den anden side er der flere punkter, der stadig er uklare set fra forbrugernes perspektiv i henholdsvis EU og de central- og østeuropæiske lande, og som det afslutningsvis er værd at nævne:

Punkter som er usikre, set fra en EU-forbrugers perspektiv:

1) Fødevarerforarbejdende virksomheder:

Mærkning kan bruges til kødprodukter, men ikke så nemt til mejeriprodukter. Hvordan sikrer man i praksis, at produkter fra andenrangsproducenter i Central- og Østeuropa ikke alligevel kommer ind på det vesteuropæiske marked?

2) BSE-beskyttelse:

Nogle kandidatlande har anmodet om overgangsperioder for regler vedrørende behandling af animalsk affald. Hvilken indvirkning vil mulige overgangsordninger have på kampen mod BSE?

Punkter som er usikre, set fra en central- eller østeuropæisk forbrugers perspektiv:

Aftalerne baner i virkeligheden vejen for fremkomsten af to forbrugerklasser i det udvidede EU: Én der kun vil have adgang til EU-certificerede fødevarerprodukter (EU's nuværende forbrugere) og en anden, som fortsat vil blive tilbudt andenrangsprodukter i mindst et par år (kandidatlandenes forbrugere). Vil dette todelte system ikke underminere troværdigheden af EU's fødevarsikkerhedsstrategi?

Hvis en praksis er skadelig for forbrugernes helbred i de nuværende medlemslande, er den så ikke også skadelig for forbrugernes helbred i de fremtidige medlemslande?

Konklusion

EU er dårligt nok kommet sig over kogalskabsepidemien, den værste fødevarerkrise nogensinde i den europæiske integrations historie, før man er ved at forberede sig på at optage op til ti nye medlemmer. Udvidelsen udgør en reel udfordring for EU's politikere og producenter, der har været ivrige efter at genopbygge forbrugernes tillid til den europæiske fødevareresektor. Men vi ved kun lidt om situationen i fødevareresektoren i kandidatlandene, eller om hvordan udvidelsen vil påvirke kvaliteten og sikkerheden af de fødevarer, som ender på det europæiske marked. På nogle måder har manglen på systematisk fokus på fødevarerikkerhedsspørgsmålene i tiltrædelsesprocessen banet vejen for en frygt for, at udvidelsen vil føre til en generel forringelse af kvaliteten på EU's fødevarerprodukter og en mangedobling af fødevarerkriserne. Gængse forestillinger er fyldt til overmål med foruroligende billeder af landbrugets tilstand i de central- og østeuropæiske lande. Uanset om landbruget har form af minilandbrug, der kun lige tjener til dagen og vejen, eller af store kæmpekoncerner, som er nedarvet fra det gamle regime, forekommer det ikke særligt forbrugervenligt. Ifølge dette synspunkt er de central- og østeuropæiske landes tiltrædelse i 2004 forudbestemt til at udløse nye fødevarerkriser, givet de millioner af landbrug, som disse lande fortsat huser.

En systematisk analyse af fødevareresektoren giver imidlertid en noget anderledes diagnose. Fødevarerikkerhed er resultatet af tre typer aktørers fælles indsats: landmænd, fabrikanter og statslige myndigheder, som tilsammen danner en "fødevarerikkerhedstrekant". Den største grund til bekymring i forhandlingen om EU-regelsættet vedrørende fødevarer er ikke så meget landbrugets tilstand i de central- og østeuropæiske lande, men snarere de to andre sider i "fødevarerikkerhedstrekanten", dvs. industrien og staten. Fødevarerikkerhed trives bedst, når fødevarerkæden er lydhør over for forbrugernes

krav, og når de administrative myndigheder fungerer. Selvom landbruget i de central- og østeuropæiske lande ofte er ekstensivt, forurener relativt lidt og kan fremvise standarder for dyresundhed, der er sammenlignelige med EU-landenes, har årtier med planøkonomi alligevel taget hårdt på fødevarerindustrien – f.eks. ved at prioritere lave fødevarerpriser frem for kvalitet. Ydermere har ansøgerlandene selv måttet i gang med en omfattende reorganisering for at implementere EU-lovgivningen – en opgave som har været så meget mere vanskelig, fordi den er bekostelig og hænger tæt sammen med den konkurrence, der er opstået mellem myndigheder på forskellige niveauer.

Denne analyse fører til et mere nuanceret billede. Det positive er, at det ikke er tusinder eller millioner af landbrug, der skal gås efter i sømmene og reformeres, men sandsynligvis et meget mindre antal virksomheder og én offentlig hoveddaktør. Den knapt så positive er, at den type ændringer, man skal forestille sig, også særdeles tidskrævende. Netop tid og ressourcer er det, forhandlerne mangler. Dette forklarer, hvorfor EU-forhandlerne har bevæget sig væk fra en usmidig tiltrædelsespolitik. Under pres for at opnå et kompromis har EU-forhandlerne opgivet nultolerance-princippet og i stedet evalueret de central- og østeuropæiske landes anmodninger på grundlag af et mere pragmatisk risikohierarki. Mens det er klart, at der ikke vil blive tolereret noget kompromis vedrørende håndhævelsen af EU's kontrolsystem (indre og ydre grænser), har forhandlerne været villige til at give kandidatlandene spillerum i implementeringen af de fødevarerforarbejdende virksomheders struktur og dyrevelfærd.

Denne holdning har gjort det muligt for forhandlerne at komme ud af dødvandet, men den har ikke løst alle problemerne. Blandt de uafklarede problemer må forbrugerne nu være på vagt overfor den praktiske implementering af særskilte fødevaremarkeder i kandidatlandene; overgangsperiodernes indvirkning på behandlingen af animalsk affald i kampen mod BSE-epidemien; og skabelsen af to klasser af forbrugere i det udvidede EU.

Forslag til videre læsning

- Carson, Marcus. 2000. *From Commodity to Public Health Concern: Shifting Policy Paradigms and the Transformation of Food Policy in the European Union*, D-uupsats, (Uppsala: University of Uppsala).
- Duponcel, Marc. 1998. *Restructuring of Food Industries in the Five Central and Eastern European Front-Runners Towards EU Membership (CEEC-5)*, JEL (Edinburgh: Centre for Economic Reform and Transformation).
- Europa-Kommissionen. 1995. *White Paper on the Preparation of the Associated Countries of Central and Eastern Europe for Integration into the Internal Market of the Union, Addendum* (Brussels: European Commission).
- Europa-Kommissionen. 1998. *Agricultural Situation and Prospects in the Central and Eastern European Countries*, (Brussels, Directorate-General for Agriculture, 1998). Se også tillæggene til de forskellige landerapporter fra 1998.
- Europa-Kommissionen. 2000. *White Paper on Food Safety*, (Brussels: European Commission, COM (1999) 719 Final).
- Europa-Kommissionen. 2001. *Making a Success of Enlargement, Strategy Paper and Report of the European Commission on the Progress Towards Accession by Each of the Candidate Countries* (Brussels: European Commission). Se også de enkelte rapporter fra 2001.
- Europa-Kommissionen. 2002. *Communication from the Commission on the Action Plans for administrative and judicial capacity, and the monitoring of commitments made by the negotiating countries in the accession negotiations*, (Brussels: European Commission, COM(2002) 256 Final).
- Gorton, Matthew. 1997a. *The Food Industry in Central and Eastern Europe under Communism*, Working Paper 2/1 (Kent: University of London, Wye College).

- Gorton, Matthew. 1997b. *The Importance of the Food Industry on Central and Eastern Europe and its Significance for Accession*. Working Paper 2/2 (Kent: University of London, Wye College).
- Hartmann, Monika. 1998. "Overview of the Current Situation in the Food and Agricultural Sector of the Central and Eastern European Countries (CEECs)", indlæg fremlagt på det 5. Interministerielle Møde, Bled (Slovenia), 29.-30. September.
- Lamarthe, Béatrice. 2001. *La défense du consommateur dans l'Union Européenne*, (Paris: La Documentation Française).
- Roederer-Rynning, Christilla. 2002. *Intet nyt under solen? Landbruget i Østudvidelsen* (København: DUPI)