



Landbrugets økonomi

Efteråret 2001

Melgaard, Poul; Bjørnskov, Christian ; Christensen, Tove; Frandsen, Søren E.

Publication date:
2001

Document version
Også kaldet Forlagets PDF

Citation for published version (APA):
Melgaard, P., Bjørnskov, C., Christensen, T., & Frandsen, S. E. (2001). *Landbrugets økonomi: Efteråret 2001*. København: Statens Jordbrugs- og Fiskeriøkonomiske Institut. Landbrugets Økonomi, Bind. 2001

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri

Statens Jordbrugs- og
Fiskeriøkonomiske Institut



Landbrugets økonomi

Efteråret 2001

Danish Agricultural Economy - autumn 2001

Statens Jordbrugs- og Fiskeriøkonomiske Institut

Landbrugets økonomi

Efteråret 2001

Danish Agricultural Economy
- autumn 2001

København 2001

Indholdsfortegnelse

Forord	5
Kort resumé	7
Sammenfatning	8
1. Landbrugets produktion og indtjening	17
1.1. Indkomstudviklingen	17
Landbrugssektoren	17
Heltidsbrugene	24
1.2. Institutionelle priser og tilskud	26
1.3. Udviklingen i de enkelte sektorer	29
Animalsk produktion	29
Vegetabilsk produktion	37
Bilagstabeller	40
2. EU's handelsinitiativer overfor udviklingslandene: Cotonou-aftalen og "Everything but Arms" initiativet	43
2.1. Indledning	43
2.2. Frihandel og handel på præferencevilkår	44
2.3. ACP- og LDC-landene: Indkomst og handelsmønstre	49
2.4. Cotonou-aftalen og EBA-initiativet	55
2.5. To eksempler	58
2.6. Konsekvenser for ACP-landene	61
2.7. Virkninger for dansk og europæisk landbrug	63
2.8. Sammenfatning	67
Referencer	69
3. Hvad er det offentliges rolle i fødevarepolitikken?	71
3.1. Indledning	71
3.2. Hvad er fødevarekvalitet og -sikkerhed?	75
3.3. Den ideelle verden	76
3.4. Behov for regulering	80
3.5. Problemerne på fødevaremarkederne	85
3.6. Konkluderende bemærkninger	101
Referencer	104
Executive summary	105
Summary	107

Forord

Nærværende rapport indeholder en oversigt over landbrugets økonomi i 2000 og et skøn for 2001 og 2002. Bruttofaktorindkomsten og dens komponenter er vist for landbrugssektoren som helhed, ligesom landbofamiliernes indkomst præsenteres. I modsætning til de tidligere år er det i år besluttet at udelade analyserne af landbrugets investerings- og finansieringsforhold, idet disse forhold i fremtiden vil blive analyseret efter behov. Der er endvidere et kapitel om EU's seneste handelsinitiativer overfor udviklingslandene og et kapitel om det offentliges rolle i fødevarepolitikken.

Ved publikationens udarbejdelse er der indhentet oplysninger fra en række institutioner. Af instituttets medarbejdere har navnlig følgende medvirket: Poul Melgaard (Landbrugets produktion og indtjening), Christian Bjørnskov (EU's handelsinitiativer overfor udviklingslandene: Cotonou-aftalen og Everything but Arms' initiativet), og Tove Christensen (Hvad er det offentliges rolle i fødevarepolitikken?). Udarbejdelsen og redigeringen er sket i et samarbejde med forskningschef Søren E. Frandsen.

Statens Jordbrugs- og Fiskeriøkonomiske Institut, den 6. november 2001.

Ole P. Kristensen

Kort resumé

Markant indkomstfremgang i år 2000, rekordindtægt i 2001 ...

Økonomien i dansk landbrug i de seneste år samt udsigterne for 2001 og 2002 er beskrevet i kapitel 1. For landbruget blev 2000 et markant bedre år end de to foregående, og den positive udvikling forventes at fortsætte i 2001. Således steg landbrugets bruttofaktoringkomst fra 18,9 mia. kr. i 1999 til knap 23 mia. kr. i 2000, mens indkomsten i 2001 forventes at stige med 7 pct. til 24,5 mia. kr.

... afløses af normal indtjening i 2002

Vendingen i konjunktoren for dansk landbrug i 2000 forklares – ligesom nedgangen fra 1997 til 1998 - primært af udviklingen i priserne på svinekød, der toppede i midten af år 2001. Siden da er prisen på svinekød gradvist faldet – et fald der forudses at fortsætte til et mere normalt leje i 2002, med mindre der opstår væsentlige sygdomsudbrud på de europæiske eller internationale markeder for kødprodukter. Under forudsætning af en normal høst forventes bruttofaktoringkomsten i 2002 på denne baggrund at falde til 21,5 mia. kr.

Heltidsbrugene topper i år 2001 med en løbende indtjening på 580.000 kr. pr. bedrift

Heltidslandbrugenes økonomiske situation er forbedret markant i 2000. Driftsoverskuddet fra landbruget, dvs. overskud før rentebetalinger, steg med godt 200.000 kr. til knap 600.000 kr. i gennemsnit pr. bedrift. Familiens løbende indkomst udgjorde godt 460.000 kr. Den positive udvikling forventes at fortsætte i indeværende år, således at familiens løbende indkomst for heltidsbrugene skønnes at stige yderligere til godt 580.000 kr., hvorefter der forventes et fald til knap 440.000 kr. i 2002 primært som følge af lavere svinepriser.

Cotonou-aftalen og 'Everything but Arms' initiativet

I kapitel 2 præsenteres EU's seneste handelspolitiske initiativer overfor en række af de fattigste lande i verden – den såkaldte Cotonou-aftale og 'Everything but Arms' initiativet. Analysen illustrerer, at begge initiativer er til gavn for ulandene bl.a. som følge af en stigende landbrugseksport til de vesteuropæiske markeder. Størrelsen af de positive konsekvenser af Cotonou-aftalen for udviklingslandene afhænger imidlertid bl.a. resultaterne af de regionale aftaler mellem EU og grupper af udviklingslande, som vil blive afsluttet i de kommende år. Konsekvenserne for dansk og europæisk landbrug

vurderes som værende begrænsede som følge af disse initiativer og de tilpasninger, som er en direkte konsekvens af aftalerne, kan umiddelbart håndteres indenfor de eksisterende rammer af den fælles handels- og landbrugspolitik.

Hvad er det offentliges rolle i fødevarerepolitikken?

I kapitel 3 sættes fokus på hvilken rolle det offentlige kan spille i fødevarerepolitikken og i hvilken udstrækning økonomiske virkemidler kan bidrage til at sikre fødevarer kvalitet og -sikkerhed. Problemerne på fødevarermarkederne kan føres tilbage til henholdsvis at individuelle handlinger har utilsigtede effekter på andres nytte og informationsproblemer. I relation til fødevarer sikkerhed har det offentlige en klar rolle i form af de relative priser til reduktion af eksterne effekter i produktion og forbrug. I relation til fødevarer kvalitet er det offentliges rolle ikke helt så klar. Generelt kan informationsproblemer på fødevarermarkederne afhjælpes med mærknings- og forsikringsordninger samt placering af produktansvar.

Sammenfatning

Udviklingen i landbruget i 2000

Landbrugets bruttofaktorindkomst steg fra et historiske lavpunkt på 18,9 mia. kr. i 1999 til knap 23 mia. kr. i år 2000 primært som følge af en forbedring i erhvervets bytteforhold.

Betydelig indkomstfremgang ...

Landbofamiliernes løbende indkomst inkl. løn- og restindkomst fra andre erhverv, fratrukket netto renteudgifter samt tillagt pensioner og dagpenge, steg med 3,8 mia. kr. til 20,6 mia. kr. Indkomstniveauet er imidlertid stadig lavere end under højkonjunkturen fra 1995-97.

Heltidsbrugenes driftsoverskud fra landbruget, dvs. overskud før betaling af renter, steg med godt 200.000 kr. til knap 600.000 kr. i gennemsnit pr. bedrift. Husstandens samlede løbende indkomst beløb sig til godt 460.000 kr.

... og meget store reale kapitalgevinster

Gennem en årrække har landbruget kunnet konstatere store kapitalgevinster på fast ejendom. På heltidsbrugene var der også i år 2000 betydelige gevinster. Den samlede stigning i egenkapitalen - rensset for inflation - beløb sig til knap 440.000 kr. pr. bedrift. Heraf udgjorde kapitalgevinster på aktiver – især fast ejendom – ca. 235.000 kr. og debitorgevinster ca. 100.000 kr., mens resten, ca. 105.000 kr., var løbende opsparing.

Lav eksportstøtte

I takt med den gradvise omlægningen af EU's landbrugspolitik fra prisstøtte til direkte tilskud i form af areal- og husdyrtilskud er eksportstøtten blevet stadig mindre, idet støtten dog fortsat er påvirket af udviklingen i verdensmarkedspriserne. I år 2000 udgjorde støtten til den danske landbrugseksport således kun 7 pct. af værdien til tredjelande. Desuden er de danske markedspriser på landbrugsprodukterne ikke fulgt med nedsættelsen i de institutionelle priser, og afsætningen af danske landbrugsprodukter er derfor i de seneste to år også blevet mindre afhængig af de garanterede priser.

Større produktionsværdi ...

Værdien af den samlede landbrugsproduktion steg med 4,7 mia. kr. til 52,0 mia. kr. som følge af højere priser på animalske produkter.

... især afledt af højere priser på svinekød, ...

Trods et lille fald i svineproduktionen i 2000, steg værdien af svinekød med 3,5 mia. kr. til en samlet værdi på 17,0 mia. kr., svarende til en stigning på 26 pct. De senere års voldsomme udsving i priserne for svinekød er et resultat af forskellige sygdomsproblemer både i svinesektoren og i kvægsektoren i en række lande og et deraf varierende udbud af og efterspørgsel efter kød. Et eksempel er påvirkningen af efterspørgslen efter svinekød på verdensplan som reaktion på kogalskab.

... men også højere priser på mælk og oksekød

Værdien af mælkeproduktionen steg med 3 pct. til 11,2 mia. kr. i 2000, mens salgsværdien af okse- og kalvekød steg med 2 pct. til 2,7 mia. kr. – begge dele primært som følge af højere priser. I modsætning til de fleste europæiske lande var afsætningen af oksekød i Danmark kun i mindre omfang ramt af BSE-krisen. Værdien af den vegetabiliske produktion forblev uændret i 2000.

Udsigterne for 2001 og 2002

Forbedret bytteforhold i 2001 forventes afløst af forringelse i 2002

Landbrugets bruttofaktorindkomst forventes at stige fra 22,9 mia. kr. i 2000 til 24,5 mia. kr. i 2001 efterfulgt af et fald på 12 pct. i 2002. En lavere høst i indeværende år indebærer en mindre samlet produktion, mens effekten af højere produktpriser overskygger virkningen af højere faktorpriser. I det kommende år forventes stigende mængder, idet der regnes med en normalhøst og større animalsk produktion, mens bytteforholdet forventes mærkbart forringet.

Danske priser ligger over EU's sikkerhedsnet

I ovennævnte bytteforhold er der taget højde for den igangværende omlægning fra pristilskud til direkte areal- og dyretilskud. De lavere garanterede priser for korn og oksekød må efterhånden forventes at afspejle sig i lavere markedspriser i EU ikke blot på korn og oksekød, men også på de kornbaserede produkter svinekød, æg og fjerkræ – forudsat at verdensmarkedspriserne ligger under markedsprisen i EU. I Danmark er det imidlertid, som nævnt tidligere, ikke sket endnu og forventes kun i mindre omfang at blive tilfældet i indeværende og det kommende år.

Rekordindtjening i indeværende år

I indeværende år forventes landbofamiliernes løbende indkomst at stige med 1,4 mia. kr. til 22,0 mia. kr. Udtrykt i fast købekraft pr. husstand ligger indkomsten 7 pct. højere end i 1995, hvor indtjeningen sidst toppede, mens indkomsten i det kommende år forventes at falde til en mere normal niveau på knap 19 mia. kr.

Positiv opsparing for tredje år i træk for heltidsbedrifter

For heltidsbedrifterne skønnes familiens løbende indkomst at stige yderligere i indeværende år med ca. 135.000 kr. til knap 735.000 kr. pr. bedrift for herefter at falde til samme niveau i 2002 som i 2000. Med denne indtjening er der i det kommende år grundlag for en positiv løbende opsparing for tredje år i træk.

Større animalsk produktion i 2001 og 2002

Værdien af den animalske produktion forventes atter at stige i 2001 med 4,0 mia. kr. til 39,1 mia. kr. hovedsagelig som følge af højere priser. I 2002 forventes mærkbare prisfald især for svinekød at overskygge den forventede produktionsstigning med et fald i værdien på 3,3 mia. kr. til følge. I ovennævnte værdier er der imidlertid

ikke taget hensyn til de stigende dyretilskud.

Mindre høst i 2001

For den vegetabiliske produktion, inkl. den interne omsætning af foderkorn og grovfoder, skønnes værdien i indeværende år at falde med 3 pct., som følge af en generel lavere avl. I det kommende år forventes – under forudsætning af en normal høst – den samlede værdi af den vegetabiliske produktion at falde lidt som følge af prisfald. I ovennævnte udvikling er der ikke taget hensyn til de stigende arealtilskud.

EU's handelsinitiativer overfor udviklingslandene – Cotonou-aftalen og 'Everything but Arms' initiativet

EU har iværksat to nye udviklingsini- tiativer ...

EU indgik i juni 2000 Cotonou-aftalen med 77 ulande i Afrika, Caribien og Stillehavsregionen, den såkaldte ACP-gruppe. Aftalen afløser Lomé-konventionerne, der tidligere har reguleret den europæiske samhandel med disse ulande. Ydermere har EU iværksat det ensidige 'Everything but Arms' (EBA)-initiativ, der i løbet af en årrække sikrer verdens fattigste lande fuld adgang til det europæiske marked for alle produkter, undtagen våben.

Kapitlet identificerer tre mulige aftaleformer i forbindelse med handelsliberalisering: Toldunioner, frihandelsområder og præferenceaftaler, og gennemgår aftaleformernes forskellige velfærdsimplikationer, blandt andet baseret på en sondring mellem handelsskabende og handelsforvridende effekter. Både Cotonou-aftalen og EBA-initiativet er præferenceaftaler med lande, der typisk handler med primærprodukter, blandt andet en række landbrugsvarer, der nyder toldbeskyttelse i EU.

... der sigter mod at liberalisere sam- handlen med ud- viklingslande

Initiativerne sigter mod at liberalisere samhandlen med de implicerede lande. For EBA-initiativets vedkommende er denne liberalisering ensidig og omfattende, for Cotonou-aftalens vedkommende vil størstedelen af liberaliseringen forhandles i fremtidige regionalaftaler.

Disse kan have en positiv effekt på en række ulande ...

Kapitlet gennemgår to eksempler, sukker og okse- og kalvekød, der har speciel relevans for danske landbrug. Den europæiske produktion af disse varer nyder væsentlig beskyttelse overfor importerede varer. Det konkluderes, at en liberalisering af samhandlen med disse produkter kan have en positiv effekt på en række ulande. Den danske produktion vil imidlertid ikke påvirkes nævneværdigt. Danske sukkerproducenter må dog regne med et mindre indtægtstab, og visse europæiske lande må forudse en nedgang i den indenlandske produktion.

... mens konsekvenserne for europæisk landbrug er begrænsede

Samlet set må Sydeuropa forudse tab i forbindelse med landbrugsproduktionen af blandt andet subtropisk frugt og grønt. De makroøkonomiske konsekvenser i disse lande er usikre, mens konsekvenserne for det samlede danske og europæiske landbrug er meget begrænsede. I det omfang EU's interne priser falder som følge af den øgede import fra disse ulande, vil europæiske forbrugere opnå en mindre gevinst med gavnlige samfundsøkonomiske konsekvenser til følge.

De udfordringer, EU og den fælles landbrugspolitik står overfor som umiddelbar konsekvens af de seneste initiativer overfor udviklingslandene, er således overskuelige og kan umiddelbart håndteres indenfor de eksisterende rammer af den fælles handels- og landbrugspolitik.

Hvad er det offentlige rolle i fødevarepolitikken?

Formål

I kapitel 3 sættes fokus på hvilken rolle det offentlige kan spille i fødevarepolitikken. Der er mange eksempler på problemer i relation til fødevarekvalitet og -sikkerhed, og det offentlige har i stigende grad markeret sig i debatten. Formålet med kapitlet er at analysere mulighederne for i større udstrækning at anvende økonomiske styringsmidler i fødevarepolitikken, samt at undersøge hvilken rolle det offentlige kan spille i relation til sikring af fødevarekvalitet og -sikkerhed.

Den ideelle verden

Set ud fra en økonomisk synsvinkel kan prismekanismen under passende forudsætninger selv sikre en optimal fordeling af samfundets ressourcer, således at samspillet mellem producenter og forbrugere sørger for den rigtige "mængde" kvalitet og sikkerhed uden offentlige indgreb. I en ideel verden vil der således være valgfrihed mellem dyre kvalitetsvarer og billige standardvarer – og markedet vil selv bestemme hvor mange kvalitets- og sikkerhedsniveauer, det er overkommeligt at skelne imellem.

De "rigtige" priser

Udbudsprisen for et givet niveau af kvalitet/sikkerhed bør i så fald afspejle både de direkte produktionsomkostninger og indirekte omkostninger forbundet med slid på eksempelvis natur, miljø og sundhedsvæsen. Ligeledes bør forbrugerens betalingsvillighed være baseret på alle direkte og indirekte effekter. Følges denne tankegang kunne det tænkes, at de "rigtige" priser på økologiske varer var lavere end på konventionelle varer. De direkte produktionsomkostninger på økologiske varer er ganske vist højere, men til gengæld har produktion af konventionelle varer måske større slid på natur, miljø, sundhedsvæsen osv., hvilket bør pålægges de direkte produktionsomkostninger.

Problemer med fødevarer

De primære årsager til at fødevaremarkederne ikke af sig selv kan sikre et optimalt niveau af fødevarer kvalitet og -sikkerhed kan indsnævres til eksternalitets- og informationsproblemer¹.

Forekomsten af disse problemer kan yderligere indsnævres til at eksternalitetsproblemer hovedsagelig optræder i forbindelse med fødevarer sikkerhed og den del af fødevarer kvalitet der knyttes til produktionsprocesserne (dyrevelfærd, miljø), mens informationsproblemer er at finde i alle dimensioner af fødevarer kvalitet og -sikkerhed.

Afvejning af økonomi mod risiko

Den store usikkerhed medfører at fastsættelse af målsætninger i specielt fødevarer sikkerhedspolitikken kræver en stillingtagen til

¹ En eksternalitet (eller ekstern effekt) opstår i en situation, hvor et individs handling utilsigtet påvirker et andet individs nyttefunktion.

afvejning mellem risiko og økonomi. Kun hvor potentielle følger af sygdom eller lignende er meget store, eller hvor indsatsen forbundet med at reducere risikoen er meget omkostningsfyldt, kan det være værd at forfølge ekstreme løsninger såsom at forbyde produktion eller droppe forebyggende foranstaltninger.

Afgifter eller subsidier foretrækkes ved eksternalitetsproblemer

Når der er eksternaliteter i produktion eller forbrug vil indgreb være velfærdsforbedrende. Det vil sige at i forbindelse med fødevarerikkerhed, kan det offentlige spille en direkte rolle i relation til ændring af de relative priser, så disse i højere grad afspejler de sande omkostninger forbundet med produktion og forbrug. Ændringer i de relative priser vil altid være at foretrække frem for standarder, da sidstnævnte mindsker valgmulighederne – med mindre der er store potentielle risici forbundet med uheld.

De frie markeds kræfter frem for paternalisme

I relation til fødevarer kvalitet er det offentliges rolle mere indirekte, idet der kun i begrænsede tilfælde er eksternaliteter involveret. Som det ses nedenfor vil der være en del situationer hvor det offentlige kan spille en indirekte rolle i at få fødevarer markederne til at fungere bedre. Disse indgreb skal dog afvejes mod, at kvalitet er et meget diffust og individuelt begreb, så det er vigtigt at så meget ansvar som muligt overlades til forbrugeren og producenten (de frie markeds kræfter frem for paternalisme).

Mærknings- og forsikringsordninger ...

Når der er generel usikkerhed om fødevarer kvalitet- og sikkerhed, vil det være velfærdsforbedrende at reducere risikoen samt at tilbyde forsikringsordninger, så risikoen flyttes derhen, hvor den gør mindst ondt. Når der er informationsproblemer, kan det offentlige derfor spille en indirekte rolle som informationsspreader og i fastsættelse af rammer for prisdannelsen (eksempelvis i forbindelse med mærknings- og forsikringsordninger). Det offentlige kan ligeledes spille en rolle i relation til informationsudvikling, således at usikkerheden på længere sigt måske bliver et mindre problem – eller at der er værktøjer og løsninger til håndtering af usikkerheden.

Øget information vil altid være at foretrække frem for standarder da sidstnævnte mindsker valgmulighederne – med mindre der er store

potentielle risici forbundet med uheld.

... og produktansvar afhjælper informationsproblemer

Når der er privat information til stede vil det være velfærdsforbedrende at supplere prismekanismen med tiltag der giver indehaveren af den private information incitament til at afsløre den. Disse tiltag inkluderer betalingssystemer, der kombinerer produktansvar og risikodeling med prissystemet, samt prisdifferentieringer på varer med forskellige kvalitetsegenskaber, hvilket eksempelvis kan ske via troværdige mærkningsordninger.

1. Landbrugets produktion og indtjening

I nærværende kapitel redegøres for de senere års udvikling i det primære landbrugs økonomi, og der gives en vurdering af udsigterne for 2001 og 2002. Kapitlet indledes med en kortfattet beskrivelse af indtjeningen både for landbrugssektoren som helhed og for heltidsbrugene. Herefter redegøres for de institutionelle priser og tilskud som fastlagt i den fælles landbrugspolitik efterfulgt af en beskrivelse af udviklingen i de enkelte sektorer. Nærværende prognose er naturligvis behæftet med usikkerhed, og for år 2002 bygger skønnet bl.a. på en forudsætning om en normalhøst.

1.1. Indkomstudviklingen

Landbrugssektoren

Sektorens *bruttofaktorindkomst* lå i år 2000 betydeligt over de to foregående år, hvor indkomsten var særlig lav, jf. tabel 1.1. Bruttofaktorindkomsten steg således med 4,0 mia. kr. til 22,9 mia. kr. i år 2000. Denne udvikling forventes at fortsætte i indeværende år med en stigning på 1,6 mia. kr. til 24,5 mia. kr. Derefter ventes indkomsten i det kommende år at falde med ca. 3 mia. kr., således at den skønnes at udgøre ca. 21,5 mia. kr. i 2002.

Tre år med bedre konjunkturer afløser lavkonjunkturen i 1998 og 1999

Stabil dansk produktion, men store prisudsving

Konstante direkte tilskud

Opdeles udviklingen i bruttofaktorindkomsten i en mængde- og en priseffekt, afsløres kilden til udsvingene i konjunkturerne at være priserne, idet den mængdemæssige udvikling har udvist en betydelig stabilitet, som det også fremgår af figur 1.1. Det implicitte BFI-prisindeks, der inkluderer subsidier og skatter, forklarer fuldt ud faldet i indkomsten i 1998 og 1999 - med de meget lave svinepriser - og den efterfølgende stigning. De direkte tilskud har stort set været fastholdt nominelt (og derved blevet udhulet realt af inflationen) fra 1995 til 1999, hvorefter de stiger, jf. tabel 1.1. Deres relative betydning afhænger derfor af konjunkturerne for landbruget, jf. figur 1.2, og de har således en stabiliserende effekt på indkomsten i dansk landbrug. Tilskuddenes stigende tendens fra år 2000 er dels afledt af omlægningen fra prisstøtte til direkte støtte for korn og oksekød og dels fra år 2002 af en betydelig støtte til udvikling

af landdistrikterne, hvor tilskud til miljøvenlige jordbrugsforanstaltninger og økologisk jordbrugsproduktion stiger mærkbart.

TABEL 1.1. Landbrugets bruttofaktoringkomst¹⁾, mia kr.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000 ²⁾	2001 ³⁾	2002 ³⁾
1. Animalske produkter	34,7	36,0	37,0	32,3	31,1	35,1	39,1	35,8
Mælk	11,2	11,4	11,2	11,3	10,9	11,2	11,6	11,4
Kvæg-, okse- og kalvekød	3,5	3,1	2,9	2,9	2,6	2,7	2,3	2,2
Svin og svinekød	16,0	17,6	18,6	14,4	13,5	17,0	20,7	18,0
Andre produkter	4,0	3,9	4,3	3,7	4,1	4,2	4,5	4,2
2. Vegetabiliske produkter	16,5	16,5	16,7	15,8	15,1	15,2	14,7	14,6
3. Produkter i alt (1+2)	51,2	52,5	53,7	48,1	46,2	50,3	53,8	50,4
4. Tjenester og sekundære aktiviteter	1,5	1,0	1,1	1,1	1,2	1,1	1,1	1,2
5. Besætnings- og lagerforskydninger	0,7	0,3	0,0	-0,1	-0,1	0,6	0,3	0,1
6. Produktion i alt inkl. forskydninger (3+4+5)	53,4	53,8	54,8	49,1	47,3	52,0	55,2	51,7
7. Rå- og hjælpestoffer m.v.	32,1	32,7	34,8	34,5	33,3	34,1	35,7	35,7
Foderstoffer	18,2	18,6	19,7	19,5	18,2	18,7	19,7	19,7
Udsæd, gødning og andre hjælpestoffer m.v.	10,5	10,8	11,5	11,7	11,7	12,0	12,6	12,6
Reparation og vedligeholdelse	3,4	3,3	3,6	3,3	3,4	3,4	3,4	3,4
8. Bruttofaktorindkomst før generelle subsidier og afgifter (6-7)	21,3	21,1	20,0	14,6	14,0	17,9	19,5	16,0
9. Generelle subsidier	5,6	5,7	5,7	5,7	5,7	5,9	6,1	6,7
10. Skatter og afgifter	0,8	0,7	0,8	0,8	0,8	0,9	1,1	1,2
11. Bruttofaktorindkomst (8+9-10)	26,1	26,1	24,9	19,5	18,9	22,9	24,5	21,5

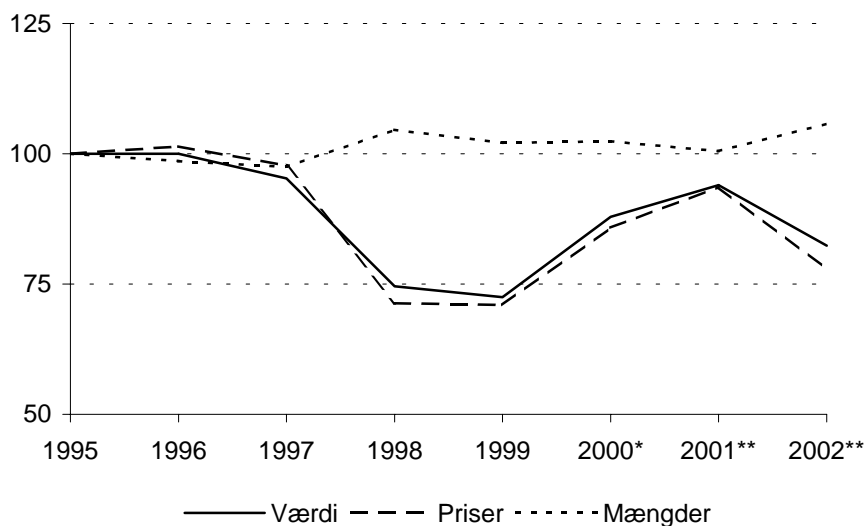
1) Omfatter det egentlige landbrug samt pelsdyravl, jagt og biavl, men ikke gartneri.

2) Foreløbige tal.

3) Egne skøn.

Kilde: Baseret på Danmarks Statistik.

FIGUR 1.1. **Bruttofaktorindkomsten, værdi-, pris- og mængdeindeks, 1995 = 100**

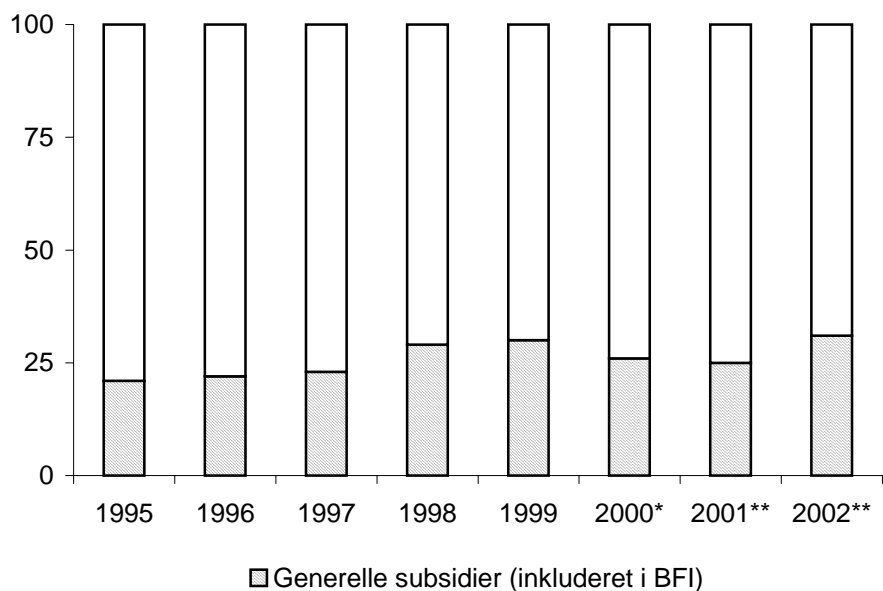


* Foreløbige tal.

** Egne skøn.

Kilde: Egne beregninger baseret på Danmarks Statistik.

FIGUR 1.2. **De generelle subsidiers andel af bruttofaktorindkomsten, pct.**



Anm.: Generelle subsidier består af tilskud, der udbetales direkte til landbrugeren, men omfatter ikke tilskud til frø af græsser og græsmarksbælgplanter mv., som er medtaget i produktionsværdien.

* Foreløbige tal.

** Egne skøn.

Kilde: Egne beregninger baseret på Danmarks Statistik.

**Konjunkturudsving
knyttet til svinesek-
toren**

Værdien af den samlede produktion inkl. beholdningsforskydninger steg i 2000 med 4,7 mia. kr. til 52,0 mia. kr. og skønnes at stige med yderligere 3,2 mia. kr. i indeværende år. Imidlertid ventes værdien i det kommende år at falde til under niveauet for år 2000. Svineproduktionens andel af den samlede værdi svinger fra 28 pct. i 1999 til en forventet andel på 38 pct. i år 2001, hvilket skyldes, at landbrugets konjunkturudsving i betydelig grad hænger sammen med udviklingen i svinesektoren.

Udgiften til rå- og hjælpestoffer m.v. steg med 0,8 mia. kr. i 2000 til 34,1 mia. kr. Det samlede forbrug var uændret og forventes i indeværende år også at være uændret, om end til lidt højere priser. For 2002 skønnes de samlede udgifter til rå- og hjælpestoffer at blive af samme størrelsesorden som i indeværende år, idet en lille stigning i forbruget forventes opvejet af et tilsvarende prisfald.

**Foderstoffer udgør
55 pct. af udgiften
til rå- og hjælpe-
stoffer**

Udgiften til foderstoffer inkl. den interne omsætning forudses i indeværende år at udgøre 55 pct. af værdien af det samlede forbrug af rå- og hjælpestoffer. Som følge af stigende animalsk produktion skønnes foderforbruget at stige såvel i indeværende som i det kommende år. Det er forventningen, at foderprisen stiger med ca. 4 pct. i 2001. De høje foderpriser på verdensmarkedet af især korn skønnes at blive lidt lavere i 2002. Samtidig forventes den interne kornpris i EU i et vist omfang at følge med de sidste to års fald i interventionsprisen. De danske foderpriser skønnes derfor at blive lidt lavere i det kommende år.

**Faldende forbrug af
handelsgødning**

Den efterhånden mangeårige tendens til faldende forbrug af handelsgødning forventes at fortsætte såvel i indeværende år som det kommende. De store stigninger på energipriser i år 2000 forudses at slå stærkt igennem i indeværende år på gødningspriserne. Som følge af den våde høst påregnes ekstra store udgifter til fx tørring.

Den *løbende indtjening* for landbofamilierne steg i år 2000 ifølge foreløbige opgørelser med 3,8 mia. kr. til 20,6 mia. kr., jf. tabel 1.2. Sektorens indtjening er imidlertid end ikke med denne forbedring tilbage til niveauet før svinesektorens lavkonjunktur indtraf i

**Rekordindtjening
pr. husstand i år
2001 ...**

1998. Imidlertid ventes en yderligere forbedring i indeværende år på 1,4 mia. kr. til 22,0 mia. kr., som især skyldes større indtjening fra landbruget. Denne indkomst ligger ganske vist lidt under niveauet i 1995, da indtjeningen sidst toppede med 22,7 mia. kr. Men i den mellemliggende periode er der blevet næsten 14.000 færre landbohusstande, således at den reale indtjening pr. husstand forudses at stige med 7 pct. fra 1995 til år 2001.

TABEL 1.2. Landbrugets indkomstforhold, mia. kr.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000 ¹⁾	2001 ²⁾	2002 ²⁾
1. Bruttofaktorindkomst	26,1	26,1	24,9	19,5	18,9	22,9	24,5	21,5
2. Afskrivning ³⁾	6,5	6,6	6,7	6,7	6,7	6,7	6,8	6,9
3. Lønnet arbejdskraft ⁴⁾	2,6	2,6	2,8	2,9	2,9	2,8	2,9	2,9
4. Nettoestindkomst for for landbruget (1-2-3)	17,0	16,9	15,4	9,9	9,3	13,4	14,8	11,7
5. Overskud, andet erhverv, inkl. bolig ⁴⁾	3,8	4,1	4,2	4,6	4,7	4,9	5,1	5,2
6. Lønindtægt	9,2	9,0	10,3	10,4	11,2	11,1	11,2	11,3
7. Løn og restindkomst (4+5+6)	30,0	30,0	29,9	24,9	25,2	29,4	31,1	28,2
8. Nettorenteudgifter ⁴⁾	10,3	10,3	10,6	10,6	10,8	11,2	11,4	11,5
9. Pension og dagpenge ⁴⁾	3,0	2,9	2,8	2,3	2,4	2,4	2,3	2,2
10. Løbende indkomst (7-8+9)	22,7	22,6	22,1	16,6	16,8	20,6	22,0	18,9

Anm.: Tabellen omfatter landbrug på 5 ha og derover. Bruttofaktorindkomsten omfatter tillige bedrifter under 5 ha, hvilket dog ikke påvirker tallene nævneværdigt. Fra og med 1997 omfatter regnskabsstatistikken godt 1.500 pelsdyrfarme, der ikke indgår i Danmarks Statistiks tælling. Opregningerne baseret på regnskabsstatistikken er således ikke fuldt ud sammenlignelige over tid.

1) Foreløbige tal.

2) Egne skøn.

3) Ifølge Danmarks Statistik. Alle årene er reviderede.

4) Beregnet med udgangspunkt i Statens Jordbrugs- og Fiskeriøkonomiske Instituts regnskabsstatistik, Serie A.

Kilde: Baseret på Danmarks Statistik og Statens Jordbrugs- og Fiskeriøkonomiske Instituts regnskabsstatistik, Serie A.

**... afløses af normal
indtjening i 2002**

For det kommende år skønnes rekordindtjeningen imidlertid afløst af en mere normal indtjening som følge af et indkomstfald på 3,1 mia. kr., der igen hænger sammen med udviklingen i indtjeningen fra landbruget, herunder i særdeleshed de ventede lavere priser på svinekød.

Husstanden stærkt afhængig af indtjening udenfor landbruget ...

Landbohusstandenes økonomi er ikke alene baseret på indtjeningen fra landbruget. Således udgjorde indtjeningen udenfor landbruget i år 2000 knap 55 pct. af den samlede løn og netto-restindkomst, der omfatter såvel den samlede aflønning af kapital (både fremmed- og egenkapital) og familiernes arbejdsindsats i såvel landbruget som i andet erhverv. Af disse 55 pct. udgjorde lønindtægten fra andre erhverv 38 pct. point, mens de resterende 17 pct. point af indkomsten udgjordes af overskud fra andre erhverv inklusiv lejeværdien af egen bolig.

... idet antal deltidsbrug udgør 59 pct.

Når indtjeningen fra landbruget udgør mindre end halvdelen af familiernes samlede restindkomst, hænger det sammen med landbrugserhvervets struktur med mange mindre brug, hvor landbrugsejendommen primært tjener som beboelse. På deltidsbrugene minder økonomien meget om en lønmodtagerfamilies. I år 2000 udgjorde deltidsbrugene knap 31.800, mens heltidsbrugene kun udgjorde godt 22.450, således at indkomstopgørelsen omfatter 54.250 bedrifter i alt. Lønindtægten forventes baseret på en faldende arbejdsindsats i takt med faldet i antallet af husstande, således at en forventet svag stigning i indtægten i indeværende år og 2002 alene skyldes lønstigninger.

Fortsat afvandring af lønnet medhjælp

I opgørelsen af landbrugets nettoestindkomst indgår såvel omkostninger til kapitalforbrug (afskrivninger) som omkostninger til lønnet arbejdskraft, der henholdsvis udgjorde 6,7 og 2,8 mia. kr. i år 2000. Som følge af en markant vækst i arbejdsproduktiviteten i landbruget har forbruget af fremmed arbejdskraft udvist en faldende tendens, trods den fortsatte strukturudvikling mod stadig større produktionsenheder. Det er forventningen, at denne udvikling vil fortsætte de kommende år på trods af en forventet stigning i den animalske produktion. Dermed skønnes omkostningerne til afskrivninger og fremmed arbejdskraft at stige alene som følge af prisstigninger både i indeværende og det kommende år.

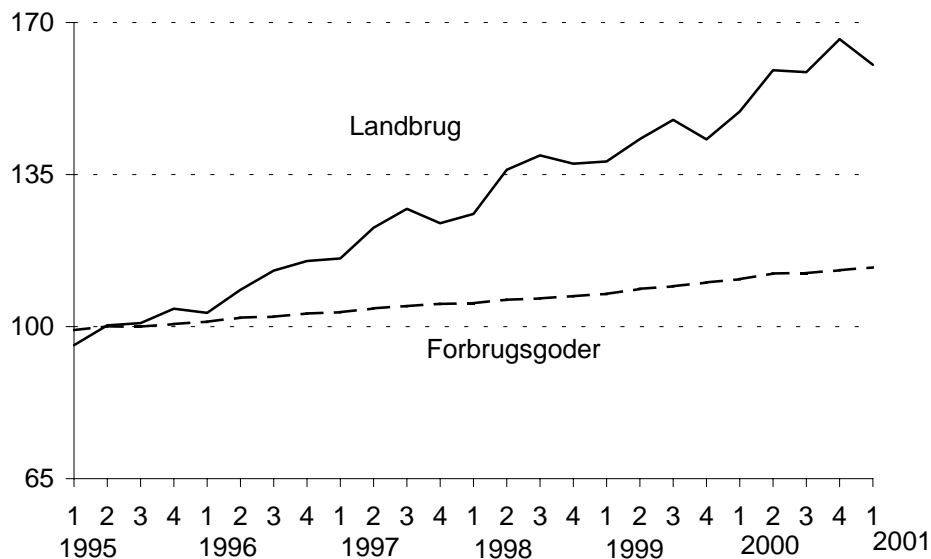
Omlægning til rentetilpasningslån har dæmpet væksten i renteudgifterne

Landbofamiliernes samlede nettorenteudgifter steg ifølge foreløbige opgørelser med 0,4 mia. kr. til 11,2 mia. kr. i år 2000, og der forventes en mindre stigning i indeværende år til knap 11,4 mia. kr. efterfulgt af næsten uændrede udgifter i 2002. Det er også vurderingen, at der sker en nettolånoptagelse, fx til finansiering af stigende svineproduktion og omsætning af mælkekvoter. Den lange rente har udvist faldende tendens siden foråret 2000, mens renten på pengeinstitutlån har været lidt stigende siden efteråret 1999. Udviklingen i landmændenes låneadfærd med en stigende andel af lånene placeret i rentetilpasningslån inkl. euro-lån både ved nyoptagelse af lån og ved omlægning har medvirket til at dæmpe væksten i renteudgifterne. I opgørelsen af den samlede indkomst indgår overførselsindkomster i form af pension og dagpenge. I år 2000 udgjorde de 2,4 mia. kr. og har udvist en faldende tendens for sektoren som følge af strukturudviklingen – en tendens, der forventes at fortsætte.

Usædvanligt høje reale ejendomsprisstigninger de senere år

De selvstændige landmænds reale kapitalgevinster i 1999 blev 20,0 mia. kr., fordelt med 12,6 mia. kr. fra aktiver og 7,4 mia. kr. som debitorgevinster, jf. bilagstabel 1.1. For år 2000 viser en foreløbig opgørelse en kapitalgevinst på 10,0 mia. kr., fordelt med 7,0 mia. kr. fra aktiver og 3,0 mia. kr. som debitorgevinster. Landbrugets ejendomspriser er fra første kvartal 1995 til første kvartal 2001 steget nominelt med 68 pct. og realt med 46 pct., idet forbrugerpriserne i samme periode er steget 15 pct., jf. figur 1.3. Set i historisk perspektiv er omfanget af de reale kapitalgevinster på de reale aktiver usædvanligt højt, mens debitorgevinster opstår i et samfund med inflation på lån aftalt med nominel forrentning.

FIGUR 1.3. Prisen på landbrugsejendomme og forbrugerpriser, indeks, 1995 = 100



Anm.: Prisen på landbrug vedrører salg i almindelig fri handel.

Kilde: Konjunkturstatistik, Danmarks Statistik.

Heltidsbrugene²

Driftsoverskuddet fra landbruget steg i år 2000 ifølge foreløbige opgørelser med 201.000 kr. til 597.000 kr. pr. heltidsbedrift, jf. tabel 1.3. Overskuddet modsvarer begrebsmæssigt sektoropgørelsens nettoestindkomst for landbruget og angiver det beløb, der er til rådighed til aflønning af brugerfamiliens arbejdsindsats samt til forrentning af den samlede kapitalindsats i landbruget. Den samlede husstandsindkomst steg imidlertid kun med 189.000 kr., idet større renteudgifter kun delvist blev opvejet af større indtjening uden for landbruget. Efter to år med negativ opsparing opgøres opsparingen for år 2000 til 115.000 kr.

Betydelig indkomstfremgang i år 2000

...

² Stikprøven af landbrugsregnskaber, der danner grundlag for SJFI's Landbrugsregnskabsstatistik, omfatter såvel kalenderårs- som driftsårsregnskaber frem til og med 1999. I 1999 bestod stikprøven således af ca. 82 pct. regnskaber fra kalenderåret 1999 og ca. 18 pct. fra driftsåret 1999/00. Efter 1999 indgår alene kalenderårsregnskaber i stikprøven.

TABEL 1.3. Heltidsbrugenes¹⁾ løbende indkomst og opsparing, 1000 kr. pr. bedrift

	1995	1996	1997	1998	1999	2000 ²⁾	2001 ³⁾	2002 ³⁾
1. Driftsoverskud (netto-restindkomst) fra landbruget	459	515	533	368	396	597	733	600
2. Overskud, andet erhverv inkl. bolig	65	71	72	89	96	109	115	121
3. Lønindtægt	82	96	103	108	110	110	111	113
4. Løn og restindkomst (1+2+3)	606	682	708	565	602	816	959	834
5. Nettorenteudgifter	280	301	307	330	359	382	404	424
6. Pension og dagpenge	31	29	28	29	29	27	27	27
7. Løbende indkomst (4-5+6)	357	410	429	264	272	461	582	437
8. Børnetilskud	7	8	8	8	9	9	9	10
9. Personlige skatter	74	91	109	118	89	100	110	120
10. Privat forbrug	206	222	227	231	244	255	262	271
11. Løbende opsparing (7+8-9-10)	84	105	101	-77	-52	115	219	56

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

1) Brug, hvor arbejdsindsatsen svarer til mindst en fuldtidsbeskæftiget.

2) Foreløbige tal.

3) Skøn.

Kilde: Statens Jordbrugs- og Fiskeriøkonomiske Instituts regnskabsstatistik, Serie A.

... og meget store reale kapitalgevinster

Egenkapitalen steg realt i 1999 med 531.000 kr. pr. heltidsbedrift, idet reale kapitalgevinster på 600.000 kr. blev reduceret af en negativ løbende opsparing m.v. på 69.000 kr., jf. bilagstabel 1.2. Ifølge en foreløbig opgørelse steg egenkapitalen i år 2000 med 438.000 kr. pr. heltidsbedrift, hvoraf reale kapitalgevinster udgjorde 334.000 kr., mens resten var løbende opsparing m.v.

Rekordindtjening i år 2001 afløses af lavere indkomst i 2002, ...

For indeværende år forventes driftsoverskuddet fra landbruget at stige med ca. 135.000 kr. til knap 735.000 kr. pr. heltidsbedrift. Den løbende opsparing skønnes at blive næsten fordoblet i forhold til året før. For heltidsbrugene skønnes driftsoverskuddet fra land-

... men dog fortsat positiv opsparing

bruget i 2002 at falde til niveauet i år 2000 efter den rekordhøje indkomst i år 2001. Som følge af især stigende renteudgifter og indkomstskatter skønnes den løbende opsparing imidlertid at blive mindre end i de to foregående år.

GATT-aftalen afgørende for EU's landbrugspolitik

1.2. Institutionelle priser og tilskud

EU's landbrugspolitik har siden begyndelsen af 1990'erne især været styret af GATT-aftalen på landbrugsområdet. Aftalens 6-årige overgangsperiode udløb i 2000/2001. Tilpasningen af landbrugspolitikken var primært nødvendig af hensyn til GATT-aftalens regel om begrænsning af støttet eksport til tredjelande. De første tilpasninger blev indledt med landbrugsreformen i 1992, der indebar en vis omlægning af prisstøtte til areal- og dyretilskud. De deraf afledte lavere interne priser muliggjorde afsætning til tredjelande, trods mindre eksportstøtte.

Agenda 2000 under implementering

Med vedtagelsen af Agenda 2000 samt den påbegyndte implementering er 1992-reformen videreført, samtidig med at der i et vist omfang er taget højde for de forventede resultater af en kommende WTO-forhandling.

Regnet i ECU eller euro har de institutionelle priser været uændrede fra 1995/96, hvor gennemførelsen af 1992-reformen var tilendebragt, og frem til 1999/00. Fra markedsåret 2000/01 har implementeringen af Agenda 2000 gjort sig gældende med lavere institutionelle priser og stigende direkte støtte til følge. De traditionelle årlige prisforhandlinger har derfor ikke haft nogen større betydning siden 1993.

Sikkerhedsnettet nedsættes

De garanterede mindstepriser for korn, sukker, smør, skummetmælkspulver og oksekød falder i gennemsnit med ca. 4 pct. i begge markedsårene 2000/01 og 2001/02, jf. tabel 1.4. Det drejer sig om interventionsprisen for korn, der er nedsat med 7,5 pct. point og oksekød med 6,7 pct. point begge år. Prisen på oksekød vil også blive nedsat med 6,7 pct. point i markedsåret 2002/03. Tilpasningen for mejeriprodukter indledes først i 2005 ifølge Agenda 2000.

TABEL 1.4. **Prisændring på interventionsprodukter, pct. fra året før (markedsår)**

	95/96	96/97	97/98	98/99	99/00	00/01	01/02
Garanterede priser i ECU/euro ¹⁾	-2,9	0,0	0,0	0,0	0,0	-3,9	-4,2
Kronedevaluering ²⁾	-2,9	-0,3	0,7	-0,7	-0,7	0,2	-0,3 ⁵⁾
Salgspris i kr. for interventionsprodukter ³⁾	-2,8	-2,3	-2,8	-2,9	-0,1	1,2 ⁴⁾	-1,7 ⁶⁾

- 1) Ifølge den danske produktionssammensætning. Efter 1998 i euro.
- 2) Tidsvejet gennemsnit. Ændringen i den "grønne" kronkurs frem til slutningen af 1998. Siden da af ændringen i kronens markedskurs i forhold til euro.
- 3) Korn, sukker, smør, skummetmælkspulver og oksekød. Markedsår dannet som gennemsnit af to kalenderår.
- 4) Foreløbig beregning.
- 5) Baseret på kronens kurs i oktober 2001.
- 6) Skøn.

Kilde: Egne beregninger baseret på Danmarks Statistik og Europa-Kommissionen.

Interne markedspriser falder mindre end sikkerhedsnettet

Som følge af kronens snævre binding til euroen har der kun været små udsving i kronens værdi i forhold hertil. Siden landbrugspolitikens overgang til anvendelse af euroen den 1. januar 1999 har dette haft betydning for afregningen i danske kroner. Regnet i kroner faldt de danske markedspriser for interventionsprodukter mindre end de garanterede priser (sikkerhedsnettet) i markedsårene 1999/00 og 2000/01. Denne tendens forventes at fortsætte i 2001/02, idet de garanterede priser forventes at falde med 4,5 pct., mens markedspriserne forudses at falde med det halve, jf. omtalen senere. En konsekvens af denne udvikling har været, at interventionsystemet i Danmark kun har været benyttet meget lidt. I første halvår 2001 blev der solgt mindre mængder oksekød til intervention og i første halvår 1999 og 2000 noget foderkorn.

Højere direkte tilskud

Udtrykt i euro pr. enhed har de direkte tilskud i form af arealtilskud og husdyrtilskud været næsten uændrede fra 1995, da 1992-reformen var gennemført, og frem til 1999. Siden da er disse tilskud steget som følge af Agenda 2000-reformen, jf. bilagstabel 1.3 og 1.4. Samtidig indførtes der enhedstilskud, dvs. samme tilskud pr. ha for korn, raps og brak. Det tidligere relativt høje tilskud til

raps, der frem til 1999 afhang af verdensmarkedsprisen for oliefrø, når dog først ned på det fælles niveau i 2002.

Der indføres nye slagtetilskud

Med indførelsen af Agenda 2000 opdeles dyretilskuddene i basistilskud, som er generelle for hele EU, og i nationale puljer, der for Danmarks vedkommende udgør 29 mio. kr. i 2000 stigende til 88 mio. kr. i 2002. De generelle tilskud er blevet udbygget med slagte-tilskud til kvæg over 8 mdr. samt til kalve mellem 1 og 7 mdr., jf. bilagstabel 1.4. Fra den nationale pulje må der ikke tildeles tilskud til dyr under 8 mdr. I Danmark udbetales puljen dels som slagte-tilskud til handyr på mindst 185 kg, som ikke har modtaget handyrtilskud, og dels som et generelt tillæg til slagte-tilskuddene for samme type handyr.

Direkte tilskud til mælkeproduktion vil blive indført fra 2005. De vil blive opdelt i et basistilskud til mælkekvote, der er generelt for EU, og nationale puljer, der skal følge lignende regler som for oksekød.

Eksportstøtte

Mindre eksport- støtte

Den samlede landbrugseksport inklusive eksportrestitutioner steg i 2000/01 med 5,8 mia. til 52,8 mia. kr., jf. tabel 1.5, trods et fald i eksportrestitutionerne fra 2,7 mia. til 1,5 mia. kr. Restitutionerne udgjorde kun godt 7 pct. af eksportværdien til tredjelande, hvilket er historisk lavt. Forklaringen er dels forholdsvise høje verdensmarkedspriser, dels omlægningen fra produktstøtte med høje interne priser til direkte støtte. Dertil kommer, at ekspansionen i eksporten især skyldes den stigende svineproduktion, som stort set ikke har modtaget eksportstøtte de seneste år. Da de garanterede priser som nævnt ligger noget under de interne priser, vil tendensen til faldende eksportstøtte formentlig fortsætte de kommende år, dog afhængigt af udviklingen i verdensmarkedspriserne.

Mejerisektoren, der kun i mere begrænset omfang har været omfattet af de hidtidige omlægninger af landbrugspolitikken, modtog 66 pct. af den samlede eksportstøtte, svarende til ca. 1 mia. kr. Mens

ost modtog relativt mindst støtte, gik en betydelig del til mælkekonserves.

TABEL 1.5. Landbrugseksport til EU og andre lande, samt eksportrestitutionser i driftsår

	95/96	96/97	97/98	98/99	99/00	00/01
Landbrugseksport i alt, mia.kr. ¹⁾	46,6	46,5	47,1	43,3	47,0	52,8
Heraf til						
EU, pct.	58,1	61,9	62,5	60,7	59,9	61,0
Andre lande, pct.	41,9	38,1	37,5	39,3	40,1	39,0
Eksportrestitutionser, mia. kr.	2,9 ²⁾	2,4 ²⁾	1,9	1,8	2,7	1,5
Andel af eksportværdi til andre lande, pct.	15,0	13,4	10,8	10,8	14,2	7,4

1) Inklusive restitutionser. Danmarks Statistik har ændret opgørelsesmetode, især vedrørende handel med EU-lande. Fra og med 96/97 omfatter statistikkens samlede udenrigshandel, hvilket ikke gælder fuldt ud tidligere år.

2) Afgiften på korneksporten er ikke modregnet.

Kilde: Danmarks Statistik.

1.3. Udviklingen i de enkelte sektorer

I det følgende belyses udsigterne indenfor de enkelte sektorer i landbruget. En oversigt over centrale forudsætninger for 2001 og 2002 er anført i bilagstabel 1.5.

Animalsk produktion

Den animalske produktion toppede i 1998, hvorefter de næste to år var præget af tilbagegang i størrelsesordenen 1 til 1,5 pct. p.a., jf. figur 1.4. I indeværende år og i 2002 forventes imidlertid atter en vækst på omkring 2 pct. p.a., således at den animalske produktion i 2002 vil blive den hidtil største. Såvel nedgangen som den fornyede opgang forklares stort set af udsving i produktionen af svin og pelsskind.

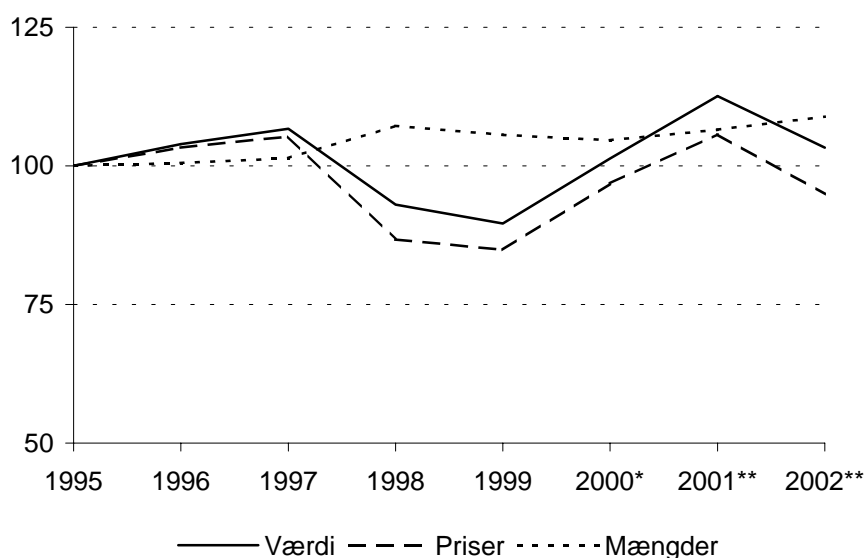
Værdien af den animalske produktion steg i år 2000 med 4,0 mia. til 35,1 mia. kr., idet højere priser mere end opvejede tilbagegangen i produktionen. Værdien forventes atter at stige med 4,0 mia. kr. i indeværende år hovedsagelig med baggrund i prisstigninger. I

Animalske produktion forventes at stige

Markante prisfald i 2002

2002 forudses markante prisfald at overskygge den forventede produktionsstigning med et fald i værdien på 3,3 mia. kr. til følge. Baggrunden er generelt dårligere afsætningsforhold, herunder især for svinekød.

FIGUR 1.4. Animalske produkter, værdi-, pris- og mængdeindeks, 1995 = 100



* Foreløbige tal.

** Egne skøn.

Kilde: Egne beregninger baseret på Danmarks Statistik.

Mælk

EU's afsætning af mejeriprodukter har været præget af forholdsvis høje verdensmarkedspriser, stort set ingen interventionslagre af skummetmælkspulver og kun små smørlagre samt en svækket euro i forhold til dollar. I indeværende år har der dog været tendens til faldende smørpriser. Verdensmarkedet har været kendetegnet ved et stagnerende udbud, men det er forventningen, at udbuddet af mejeriprodukter fra især New Zealand, men også lande som Polen og Rusland vil vokse og dermed medvirke til den ventede vækst på verdensmarkedet.

Høje verdensmarkedspriser

Kvoteudvidelse i EU

Mælkeproduktionen i EU forventes at stige som følge af en kvoteudvidelse på i alt 1,2 pct., der er tildelt Grækenland, Irland, Italien og Spanien. Mund- og klovsygen i England kan dog indebære, at kvoten midlertidig ikke bliver fuldt udnyttet der.

I Danmark forblev mælkeproduktionen på næsten samme niveau i 2000 som i 1999, men prisen af landmand steg med 2 pct., jf. tabel 1.6. I indeværende år forventes atter en prisstigning, til trods for at afsætning af smør er sket til faldende priser siden foråret. Værdien af mælk stiger således med knap 400 mio. kr. til 11,6 mia. kr.

TABEL 1.6. Mængde-, pris- og værdiændring i bruttofaktoringkomsten, pct. fra året før

	----- Mængder ¹⁾ -----			----- Priser -----			----- Værdier -----		
	2000 ²⁾	2001 ³⁾	2002 ³⁾	2000 ²⁾	2001 ³⁾	2002 ³⁾	2000 ²⁾	2001 ³⁾	2002 ³⁾
Animalske produkter	-1	2	2	14	9	-10	13	11	-8
Mælk	1	0	0	2	3	-2	3	3	-2
Kvæg, okse- og kalvekød	-2	-1	-1	5	-13	-2	2	-14	-3
Svin og svinekød	-2	3	4	29	19	-16	26	22	-13
Vegetabiliske produkter	-1	-4	2	2	1	-3	0	-3	-1
Produktion i alt inkl. forskydninger	0	-1	2	10	7	-8	10	6	-6
Rå- og hjælpestoffer mv.	0	0	1	2	4	-1	2	5	0
Bruttofaktoringkomst før generelle subsidier og afgifter	0	-2	5	27	11	-22	28	9	-18
Bruttofaktoringkomst	0	-2	5	21	9	-17	21	7	-12

1) Beregnet på grundlag af pris- og værdiindeks.

2) Foreløbige tal.

3) Egne skøn

Kilde: Baseret på Danmarks Statistik.

Stigende dansk osteproduktion

En voksende del af mælken anvendes til osteproduktion, mens produktionen af smør og mælkepulver er stagneret. Dette afspejler de gode afsætningsforhold, der har været for ost, trods faldende tilskud fra EU ved eksport til tredjelande. Den svage euro har medvirket til en forbedret konkurrenceevne på tredjelandsmarkederne, og det samme gælder det forhold, at EU's tidligere betydelige interventionslagre af skummetmælkspulver er nedbragt og nu stort

set er tømte. Dermed er muligheden for at lagrene kunne trykke priserne på markedet væk.

Danmark har afsat til priser højere end de garanterede ...

Efterspørgslen efter mejeriprodukter skønnes at være fortsat god i år 2002. Som følge af en mere moderat vækst i den globale økonomi, et stigende udbud af mejeriprodukter og formentlig en lidt stærkere euro i forhold til dollar, må prisniveauet i EU for interventionsprodukter dog forventes at nærme sig sikkerhedsnettet. Som følge af GATT-aftalen er det samtidig begrænset, hvor meget EU kan forøge eksportstøtten til ost. I Danmark er det imidlertid mange år siden, at der er blevet solgt mejeriprodukter til intervention, og de danske priser ligger fortsat betydeligt over salg til intervention. EU's interventionslagre af smør er for nærværende små.

... og forventes at kunne fortsætte hermed

Afsætning af danske mejeriprodukter i 2002 forventes at foregå til priser fortsat betydeligt over de garanterede priser. Imidlertid skønnes priserne på baggrund af det ovenfor anførte at falde svagt, således at produktionsværdien falder med 200 mio. kr. til 11,4 mia. kr.

Kød

Fortsat global vækst i udbuddet af svine- og fjerkrækød i 2002, men opbremsning for oksekød

Efter en periode med stigende global udbud af kød er væksten aftaget i det seneste år. Opbremsningen vedrører alene udbuddet af oksekød, hvilket bl.a. hidrører fra problemer omkring kogalskab og mund- og klovsyge. For 2002 imødeses en fortsat vækst i udbuddet af svine- og fjerkrækød, men et stagnerende udbud af oksekød. Som følge af, at nogle af de store producentlande af oksekød i Sydamerika har valgt at vaccinere efter udbrud af mund- klovsyge, er flere markeder lukket for import af oksekød fra disse lande. Mens udbuddet af oksekød fra USA og New Zealand forventes at falde, er EU, hvis kvægsektor har været stærkt påvirket af følgerne af såvel kogalskab som mund- og klovsyge, ved at opbygge bestanden, hvorfor der ventes en betydelig vækst i udbuddet i 2002.

Forbruget af oksekød forventes at genvinde en del af det tidligere niveau i EU i 2002 efter det fornyede fald i indeværende år, der

Stigende forbrug af oksekød i 2002 efter fald i 2001

hovedsagelig var en følge af reaktioner på nye udbrud af kogalskab i slutningen af sidst år. Det var især de italienske, franske og tyske forbrugere, der reagerede. Omlægningen af EU's politik på oksekødområdet styrker det interne forbrug, idet de institutionelle priser i 2002 vil være blevet nedsat med 20 pct. i løbet af de seneste tre år. Imidlertid forventes det at være noget, før der i EU igen opnås balance mellem udbud og efterspørgsel, således at der atter må imødeses en opbygning af interventionslagre, efter at de næsten var tømte ved begyndelsen af indeværende år.

Stigende svineproduktion i EU i 2002 efter flere års fald

Såvel i USA som i EU forventes en vækst i svineproduktionen i 2002. De sidste par år har Danmark med sin stigende produktion lukreret på et faldende udbud i de øvrige EU-lande. I UK forventes der imidlertid et fortsat faldende udbud, især forårsaget af nedslagtinger i forbindelse med mund- og klovsygen, og i Spanien, der regnes for en stærk konkurrent til Danmark, falder udbuddet i forbindelse med udbrud af svinepest, der også har indebåret nedslagtinger. Trods betydelige miljøindgreb i Holland forventes et betydeligt større udbud.

Pris på svinekød steg 29 pct. i år 2000, efterfulgt af 19 pct. stigning i 2001

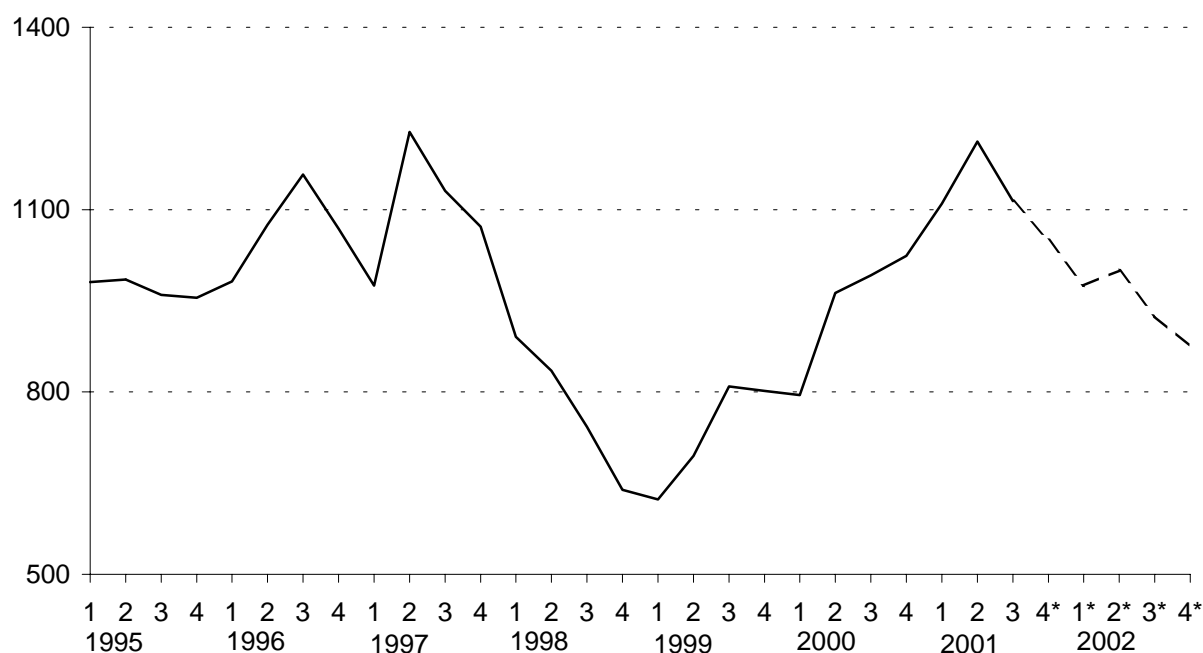
Salgsværdien for dansk *svinekød* steg med 3,5 mia. kr. i 2000 til 17,0 mia. kr. Bag denne udvikling ligger et fald i produktionen på godt 2 pct. og en prisstigning på 29 pct., jf. tabel 1.6 og figur 1.5. For indeværende år forventes en værdi på 20,7 mia. kr. svarende til en stigning på 3,7 mia. kr., der fordeler sig med en 3 pct. vækst i mængderne og en 19 pct. højere pris. Den overraskende store prisstigning skal ses i sammenhæng med forbrugerreaktioner i forbindelse med den anden BSE-krise og et udbud i EU af kød, der i et vist omfang er blevet beskåret af nedslagtinger som følge af BSE, mund- og klovsyge samt svinepest.

Stabil svineproduktion i Danmark

Den danske svineproduktion har udviklet sig forbavsende stabilt de senere år trods voldsomme "cykliske" udsving i priserne, jf. figur 1.5. Den relative gode produktionsøkonomi de seneste to år forventes i et vist omfang at kunne fortsætte, ikke mindst understøttet af EU's nedsættelse af de institutionelle kornpriser med 15 pct., som endnu ikke har slået igennem på markedspriserne i det interne

marked. Ifølge svinetællingerne kan der da også forventes en fortsat betydelig vækst i udbuddet af dansk svinekød i 2002.

FIGUR 1.5. Priser for slagtesvin, basisnotering, øre pr. kg slagtet vægt



* Skøn.

Kilde: Danmarks Statistik og egne skøn.

EU aftog stigende mængder dansk svinekød, da andre markeder lukkede pga. mund- og klovsyge

Den danske eksport af levende svin blev ramt af restriktionerne omkring mund- og klovsyge i indeværende år, hvor der var helt lukket for eksport i en kortere periode i foråret. Imidlertid synes eksporten af smågrise at være nået op på fuldt omfang igen. EU har aftaget stigende mængder dansk svinekød i perioder, hvor andre markeder lukkede på grund af mund- og klovsygen i EU. UK aftog stigende mængder af såvel bacon som udskæringer, hvilket var en følge af egne forsyningsvanskeligheder, mens Italien aftog stigende mængder som forbrugerreaktion mod kogalskab. I EU var Tyskland og UK hovedmarkederne med en samlet andel på 63 pct. af den danske svinekødseksport til EU, mens Japan aftog omkring 40 pct. af den samlede eksport til tredjelande.

Stigende udbud af svinekød i EU og større efterspørgsel efter oksekød

Afsætningen af dansk svinekød i 2002 vil ske under indtryk af stigende udbud i EU samt af en normalisering af efterspørgslen efter oksekød. De sidste to års exceptionelt høje priser på dansk svinekød skal ses i sammenhæng med de omtalte husdyrsygdomme i andre EU-lande samt den forøgede konkurrenceevne afledt af en faldende euro i forhold til dollaren. Det japanske marked, der som hovedregel er det mest lukrative og Danmarks største tredjelandsmarked, er aktuelt ramt af særlige forhold. Importen pålægges forhøjede restriktioner (minimumimportpriser) samtidig med at efterspørgslen efter svinekød stiger kraftigt som følge af det første udbrud af kogalskab i Japan. Med de nedsatte interventionspriser på korn er der meget begrænset grundlag for at give væsentlige restitutioner til svinekød i den kommende tid, hvor afsætningen derfor generelt kan forventes at foregå på verdensmarkedsvilkår.

Betydeligt prisfald på svinekød i 2002

På ovennævnte baggrund forventes afsætningen af dansk svinekød - i et marked med generelt stigende globalt udbud og et noget mere normaliseret marked for oksekød i EU - at foregå til lavere priser i 2002. Den forventede produktionsstigning for svin forudses således med udgangspunkt i indeværende års høje prisniveau overskygget af et betydeligt prisfald.

Værdien af salgsproduktionen af *okse- og kalvekød* steg med 2 pct. til 2,7 mia. kr. i år 2000 som følge af en prisstigning på knap 5 pct. og et mængdefald på godt 2 pct. I indeværende år forventes værdien at falde med 400 mio. kr. til 2,3 mia. kr., hvilket beror på et lille mængdefald og et betydelig prisfald.

Stabilt forbrug af oksekød i Danmark

Forbruget af oksekød i Danmark har udviklet sig forholdsvis stabilt trods fundet af enkelte tilfælde af kogalskab i Danmark. Som følge af eksportforbud for levende dyr i foråret er der flere kalve til opfødning i Danmark end normalt. Foranlediget af BSE-krisen i EU faldt eksporten betydeligt til de traditionelle aftagere Spanien og Italien. Imidlertid aflastede Rusland med en betydelig import. Danmark har også importeret betydelige mængder oksekød - i størrelsesordenen 70 pct. af eksporten, svarende til omkring 65 pct. af det indenlandske forbrug af oksekød.

**EU opkøber kvæg
til destruktion i
2001**

I EU er der som ekstraordinær markedsforanstaltning opkøbt dyr til destruktion i første del af indeværende år. Især Irland og Frankrig har udnyttet ordningen, men også lande som Tyskland, Spanien og Italien har på den måde ryddet markedet for betydelige mængder oksekød. Ordningen er blevet afløst af en særlig opkøbsordning, hvor det enkelte medlemsland kan vælge mellem at destruere eller oplagre med henblik på senere afsætning. Samtidig er den almindelige interventionsordning udvidet med ekstraordinære lofter.

**Mindre udbud af
dansk oksekød i
2002 til vigende
priser**

Afsætningen af dansk okse- og kalvekød vil i år 2002 være præget af faldende priser på svinekød samt af EU's opkøbsordninger. Den danske afsætning vil i betydelig grad bero på, om det lykkes at fastholde det betydelige russiske marked, hvilket traditionelt er stærkt afhængigt af administrationen af eksportstøtten. Desuden har det stor betydning, hvor hurtigt forbrugerne i Sydeuropa vender tilbage til forbrugsniveauet fra før BSE-krisen. Med et lidt mindre dansk udbud til priser lidt under indeværende års niveau forventes værdien af dansk oksekød at falde med ca. 100 mio. kr. Heri er ikke medregnet de forhøjede dyretilskud.

Pelsskind

**Stigende udbud af
danske pelsskind i
2000 ...**

Efter en voldsom konjunkturedgang i sæsonen 1998 har økonomien i produktion af pelsskind rettet sig i de følgende år. Der var således i år 2000 tale om en stigning i udbuddet på godt 4 pct. til 1 pct. højere priser, der således resulterede i en værdi af salgsproduktionen på i alt 2,2 mia. kr.

... og 2001

For år 2001 kan afsætningen af skind med udgangspunkt i fremgangen af avlstæver forventes at stige 7 pct. Årets produktion vil blive udbudt på auktioner fra december 2001 til september 2002. De danske rå skind bliver i stort omfang opkøbt til forarbejdning i Kina og bliver solgt som færdige pelsvarer i de vestlige lande og Asien. Rusland er traditionelt storaftager af skind, og den russiske efterspørgsel forventes at stige i takt med den bedre økonomi.

**Afsætning til vigen-
de priser af produk-
tionen fra 2001 ...**

Traditionelt handles danske skind i dollars. Det er vurderingen, at der er god balance mellem udbud og efterspørgsel af skind for nærværende med udsolgte lagre efter den afsluttede sæson. Produktionen af minkskind på verdensplan forventes stort set konstant, og efterspørgslen forventes at kunne fastholdes på det nuværende niveau. Det noget større danske udbud skønnes således afsat til kun lidt lavere priser i danske kroner, således at værdien af salgsproduktionen i 2001 stiger med ca. 3 pct. til 2,3 mia. kr.

... og fra 2002

Det forventes endvidere, at produktionen i år 2002 vil udvise en yderligere vækst, og at prisniveauet i forhold til året før vil blive lidt lavere. Skønnet rækker imidlertid så langt frem (sidste auktion i september 2003), at der er meget stor usikkerhed forbundet med især de afsætningsmæssige forhold. Afsætningen er meget følsom for ændringer i moden, ligesom valutakursændringer erfaringsmæssigt udgør en betydelig usikkerhedsfaktor. Samtidig står den danske pelsdyrsektor overfor betydelige krav til miljøet i forbindelse med dyreholdet på farmene.

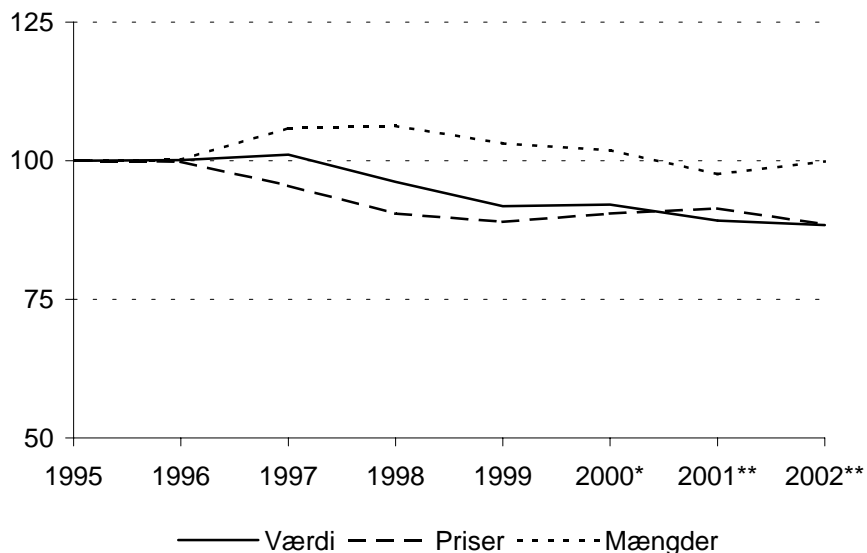
Vegetabilsk produktion

**Uændret braklæg-
ning på 10 pct. af
basisareal**

Værdien af vegetabilske produkter, inkl. den interne omsætning af foderkorn og grovfoder, steg i år 2000 med knap 100 mio. kr. til 15,2 mia. kr., hvoraf den interne omsætning udgjorde 6,5 mia. kr. En prisstigning på knap 2 pct. blev delvist opvejet af en mængdedgang på godt 1 pct., jf. tabel 1.6 og figur 1.6. Med en uændret braklægning på 10 pct. af basisarealet var det samlede dyrkede areal stort set uændret, om end der var betydelige forskelle i produktionsudviklingen af de forskellige afgrøder. Korn- og grovfoderproduktionen var stort set uændret og avlen af kartofler og frø til udsæd steg, mens avlen af raps og sukkerroer faldt. For indeværende år forventes et fald i værdien af den vegetabilske produktion på 500 mio. kr. til 14,7 mia. kr. alene som følge af en generel lavere avl. Priserne ventes således i gennemsnit at stige lidt. I ovennævnte værdier er ikke medregnet de forhøjede arealtilskud.

Mindre høst i 2001

FIGUR 1.6. Vegetabiliske produkter, værdi-, pris- og mængdeindeks, 1995 = 100



* Foreløbige tal.
** Egne skøn.

Kilde: Egne beregninger baseret på Danmarks Statistik.

For år 2002 skønnes den samlede værdi af de vegetabiliske produkter at falde lidt, idet en forventet produktionsstigning på godt 2 pct. overskygges af et forventet prisfald på godt 3 pct. Skønnet forudsætter en normal høst.

Reformafgrøder

Kornhøsten steg i år 2000 med 7 pct. til 9,4 mia. kg som følge af en betydelig større avl pr. ha og et lidt større kornareal. Ifølge høstprognosen udarbejdet af Landskontoret for Planteavl, Landbrugets Rådgivningscenter samt oplysninger fra Danmarks Statistik forventes kornhøsten i indeværende år at falde med godt 1 pct. trods et 2 pct. større kornareal. Arealstigningen skete for andet år i træk på bekostning af de to andre reformafgrøder ærter og raps. Ændringen af arealtilskud ifølge Agenda 2000 til enhedstilskud er en medvirkende forklaring af disse afgrødeforskydninger. Som følge af både mindre areal og mindre avl pr. ha skønnes produktionen af ærter at

Afgrødeforskydning fra ærter og raps til korn

falde med 15 pct. og raps med 50 pct. For 2002 skønnes arealomlægningen fra ærter og raps til korn at fortsætte. Med et forventet normalt udbytte pr. ha vil avlen af korn stige noget, mens der vil være et betydeligt fald for ærter og raps.

**Verdens kornlagre
faldende**

Verdens produktion af korn har været faldende siden 1996, mens overgangslagrene har været stigende frem til 1998, som følge af større produktion end forbrug. Efter 1998 har der imidlertid været tendens til faldende overgangslagre. I indeværende år er verdensmarkedspriserne på korn forholdsvis høje. Aktuelt ligger kornpriserne på EU's indre marked betydeligt højere end på verdensmarkedet. EU's interventionspriser for korn er nedsat med 15 pct. over de sidste to år, og EU's importafgifter er nedsat. Det skønnes derfor, da EU fortsat er nettoeksportør, at kornprisen på det indre marked vil falde i 2002.

**Stigende protein-
priser de sidste to
år**

Regnet i kroner har verdensmarkedsprisen for protein og oliefrø været stigende de sidste to år. EU's forbud mod anvendelse af kød- og benmel skabte i en periode ekstra høje priser. Produktionen af oliefrø på verdensplan har været støt stigende gennem flere år og forsyningen forventes at være god et år frem. For bælgssæd og raps, der handles til verdensmarkedspriser, skønnes priserne at falde i forhold til de meget høje priser i indeværende år.

BILAGSTABEL 1.1. Landbrugets reale kapitalgevinster og –tab, mia. kr.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000 ¹⁾
Fast landbrugsejendom inkl. bolig	22,0	-1,8	16,9	13,0	12,6	5,8
Driftskapital	-0,6	-0,9	-0,4	-2,6	0,1	1,4
Andre reale aktiver	1,6	-0,9	0,8	0,4	0,4	-0,1
Pengefordringer	0,1	0,2	0,5	-0,6	-0,5	-0,1
Aktiver i alt	23,1	-3,4	17,8	10,2	12,6	7,0
Gæld	-0,3	1,0	0,4	1,6	7,4	3,0
Real gevinst i alt	22,8	-2,4	18,2	11,8	20,0	10,0

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

1) Foreløbige tal.

Kilde: Egne beregninger baseret på Statens Jordbrugs- og Fiskeriøkonomiske Instituts regnskabsmateriale.

BILAGSTABEL 1.2. Ændring i egenkapitalens realværdi for heltidsbrug¹⁾, 1.000 kr. pr. bedrift

	1995	1996	1997	1998	1999	2000 ²⁾
1. Løbende opsparing (tabel 1.3) og kapitaloverførsler	74	92	86	-95	-69	104
2. Reale kapitalgevinster ³⁾ i alt	551	-82	532	324	600	334
Landbrug i alt	461	-56	452	283	347	255
Fast landbrugsejendom ekskl. forpagtning	483	-28	467	380	337	196
Inventar	6	3	8	7	-21	-4
Besætning og lager	-28	-31	-23	-104	31	63
Brugerbolig ekskl. forpagtning	64	-35	29	-1	7	-13
Andre reale aktiver	35	-22	21	10	12	-6
Fordringer	1	4	14	-15	-12	-3
Gæld	-10	27	16	47	246	101
3. Ændring i egenkapitalens realværdi (1+2)	625	10	618	229	531	438

1) Definition: se tabel 1.3.

2) Foreløbige tal.

3) Samme metode som i bilagstabel 1.1.

Kilde: Egne beregninger baseret på Statens Jordbrugs- og Fiskeriøkonomiske Instituts regnskabsmateriale.

BILAGSTABEL 1.3. Arealtilskud i høstår, kr. pr. ha

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 ¹⁾	2002 ²⁾
Korn	2.196	2.178	2.155	2.172	2.169	2.280	2.424	2.453
Oliefrø	3.685	3.618	3.352	3.531	3.792	3.204	2.808	2.453
Proteinafgrøder	3.172	3.147	3.113	3.137	3.133	2.817	2.789	2.823
Braklægning	2.781	2.760	2.730	2.751	2.745	2.280	2.424	2.453

1) Reduceret som følge af overskridelse af det danske basisareal med 1,67 pct. ifølge foreløbig opgørelse.

2) Foreløbige, idet de afhænger af eventuel overskridelse af det danske basisareal samt kronens afvigelse fra centralkursen i ERM2.

Kilde: Direktoratet for FødevarerErhverv.

BILAGSTABEL 1.4. Husdyrtilskud i kalenderår, kr. pr. stk.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 ²⁾
Handyr, pr. tilskud ¹⁾	841	842	-	-	-	-	-	-
Tyre, et tilskud	-	-	1.045	1.045	1.045	1.204	1.384	1.567
Stude, pr. tilskud	-	-	842	842	842	919	1.018	1.119
Ammekøer, årligt	1.122	1.122	1.122	1.122	1.122	1.228	1.362	1.492
Slagtetilskud, kvæg over 8 mdr.	-	-	-	-	-	201	395	597
Slagtetilskud, kalve mellem 1 og 7 mdr.	-	-	-	-	-	126	246	373

1) Slagtevægt mindst 200 kg. For handyr over 23 måneder kunne opnås 2 tilskud. Efter 1996 kan tyre kun opnå én præmie.

2) Foreløbige, idet de afhænger af kronens afvigelse fra centralkursen i ERM2.

Kilde: Direktoratet for FødevarerErhverv.

BILAGSTABEL 1.5. Centrale forudsætninger for 2001 og 2002, ændring i pct. fra året før

	2001	2002
Svinekød, produktion	3	4
Svinekød, pris	19	-16
Pelsdyrskind, produktion	7	4
Pelsdyrskind, pris	-4	-5
Korn, avl	-1	6
Korn, pris	-1	-5
Raps, avl	-50	-22
Raps, pris	24	-10
Protein, pris	16	0
Energi, pris	2	-5

Anm.: Skønnene er baseret på såvel nationale som internationale kilder, såsom USDA, Zentralen Markt- und Preisberichtsstelle og Europa-Kommissionen samt danske institutioner, heriblandt Landskontoret for Planteavl, Landbrugets Rådgivningscenter (korn- og rapshøst i 2001).

2. EU's handelsinitiativer overfor udviklingslandene: Cotonou-aftalen og 'Everything but Arms' initiativet

2.1. Indledning

Da det Europæiske Fællesskab blev dannet i 1957, indføjedes på fransk foranledning en artikel i Rom-traktaten omhandlende støtte til franske oversøiske territorier. Denne artikel er gennem årene vokset til et helt kompleks af aftaler med forskellige grupper af udviklingslande. Senest har to aftaler set dagens lys – Cotonou-aftalen med de såkaldte ACP-lande (The African, Caribbean and Pacific Group of States), der fortsætter hvor de fire tidligere Lomé-konventioner slap, og EU's ensidige 'Everything but Arms' Initiativ, der i princippet sikrer verdens fattigste lande fri adgang til det europæiske marked for alle produkter med undtagelse af våben.

To nye handels- og udviklingsaftaler mellem EU og udviklingslande ...

... repræsenterer EU's seneste tiltag til fordel for en række af verdens fattigste lande

Disse aftaler, der omfatter en lang række udviklingslande, repræsenterer EU's seneste tiltag med henblik på blandt andet at forbedre den økonomiske situation og udviklingen i en række af verdens fattige lande og regioner. Aftalerne forventes ikke alene at påvirke de enkelte udviklingslande positivt gennem øget samhandel med medlemslandene i EU, men afhængigt af hvorledes disse aftaler implementeres og videreføres kan de også påvirke udviklingen i EU's fælles handelspolitik, herunder ikke mindst den fælles landbrugspolitik, der ofte har hindret en række lande udenfor Europa i at få adgang til de vesteuropæiske markeder for landbrugsvarer.

Kapitlet analyserer økonomiske konsekvenser af aftalerne

I nærværende kapitel analyseres de økonomiske konsekvenser af disse seneste europæiske initiativer, idet vægten primært er lagt på de økonomiske konsekvenser på det handelspolitiske område. Indledningsvis præsenteres de principielle virkninger af regionale aftaler om samhandel på præferencevilkår, og sådanne handelsaftaler sammenlignes med udvalgte alternative handelspolitiske initiativer. Derefter følger en kort beskrivelse af samhandlen mellem EU og en række udviklingslande, efterfulgt af en beskrivelse af aftalernes indhold. Med udgangspunkt i en beskrivelse af ACP-landenes eksport af sukker og okse- og kalvekød, der er vigtige produkter for

alle parter, afsluttes kapitlet med en overvejende kvalitativ vurdering af de økonomiske konsekvenser for EU, Danmark og udviklingslandene, samt mulige perspektiver for den fælles landbrugspolitik.

Tre aftaleformer kan liberalisere handel ...

2.2. Frihandel og handel på præferencevilkår

Den internationale handel kan liberaliseres bilateralt ved brug af én af tre aftaleformer (Krueger, 1997):

1. *Toldunioner*. Lande indenfor en toldunion har fælles toldsætter overfor lande udenfor unionen samtidig med, at handlen mellem unionens medlemmer ikke pålægges told. EU er således en toldunion, og det caribiske fællesskab, CARICOM, er på vej mod at danne en egentlig toldunion.
2. *Frihandelsområder*. Et frihandelsområde er ligesom en toldunion et område, indenfor hvilket lande kan eksportere og importere toldfrit, men modsat toldunioner har frihandelsområder ikke fælles toldsætter overfor tredjelande. Dermed spiller regler om varernes oprindelse, de såkaldte 'rules of origin', en central rolle i sådanne frihandelsområder, jf. omtalen nedenfor. Et eksempel er det nordamerikanske frihandelsområde, NAFTA.
3. *Præferenceaftaler*. Lande, der indgår præferenceaftaler, er forpligtet til at reducere toldsætter på de produkter, der er omfattet af aftalerne. De deltagende lande opnår dermed en *præferencemargen*, svarende til forskellen mellem de høje toldsætter ikke deltagende lande står overfor og de lavere præferencesatser. Toldsatserne kan reduceres enten på al handel med produkterne, eller indenfor såkaldte toldkvoter, der angiver en bestemt mængde, der kan importeres til reducerede toldsætter. Handels-søjlen af Cotonou-aftalen repræsenterer en sådan præferenceaftale.

Som det fremgår, er toldunionen den mest omfattende af de tre

nævnte aftaleformer, idet mindst et af landene ikke alene skal ændre på toldsatserne overfor de øvrige aftalepartnere, men også overfor lande udenfor toldunionen. I forbindelse med etableringen af et frihandelsområde er det derimod alene de gensidige toldsatser der reguleres. I modsætning til disse to aftaleformer er indgåelsen af præferenceaftaler typisk lang mindre vidtgående – ikke alene kan der være tale om, at kun den ene af aftalepartnerne tilpasser handelspolitikken, men også antallet af produkter, der er omfattet af sådanne aftaler, er typisk mere begrænset.

... men de økonomiske konsekvenser afhænger af aftalernes udformning

De økonomiske konsekvenser af sådanne aftaler afhænger naturligvis af aftalernes præcise udformning, ikke mindst i hvilket omfang grænsebeskyttelsen ændres i forbindelse med indgåelsen af aftalen, og af potentialet i øvrigt for øget samhandel. Økonomisk teori og analyse peger på en række faktorer, der er bestemmende for de økonomiske konsekvenser af indgåelsen af sådanne handelspolitiske aftaler. I den forbindelse indtager teorien om de såkaldte *komparative fordele* fortsat en central placering, idet netop relative forskelle i landenes adgang til kapital, arbejdskraft og landbrugsjord repræsenterer vigtige faktorer til forklaring af den internationale handel. Denne teori tage således udgangspunkt i et meget forenklet eksempel med to sektorer og to lande, med hver deres relative faktorudrustning. Teorien demonstrerer, at såfremt der i udgangspunktet er tale om beskyttelse af den ene sektor i et af landene uden andre former for forvridninger eller markedsbrist, vil en hel eller delvis afvikling af beskyttelsen føre til en øget international handel. Landenes samlede ressourcer udnyttes dermed mere effektivt med velfærdsøkonomiske gevinster til følge i alle deltagende lande.

Handel med tredjelande komplicerer situationen

Situationen kompliceres blandt andet af, at lande, der indgår i et handelspolitisk samarbejde, typisk også handler med andre lande i de tilsvarende produkter. Dermed kan tredjelande også direkte eller indirekte blive påvirket af et handelspolitisk samarbejde, hvorved de samlede globale økonomiske konsekvenser derfor bliver vanskeligere at bestemme a priori. Også på dette punkt adskiller de tre omtalte aftaleformer sig fra hinanden: De har dermed typisk også

forskellige konsekvenser for den globale økonomiske velfærd.

Handelsskabende og handelsforvridende virkninger

To begreber står centralt i forklaringen af de økonomiske konsekvenser af de omtalte handelspolitiske foranstaltninger, når også konsekvenser for bl.a. tredjelande inddrages, nemlig de såkaldte handelsskabende og de handelsforvridende virkninger, jf. for eksempel Bhagwati og Panagariya (1999).

Handelsskabende virkninger ved præferenceaftaler: Lavere told skaber et øget behov for handel, idet produktionen af varer fra producenter i EU eller lande udenfor aftalen flytter til en mere efficient producent i aftalelandet (ACP-gruppen), hvis importpris falder som følge af den reducerede told. Der flyttes derfor ressourcer til en relativt mere efficient produktion af andre varer, hvor for eksempel EU har komparative fordele. Den globale produktion bliver dermed mere efficient og den globale velfærd forøges.

Handelsforvridende virkninger ved præferenceaftaler: EU har for eksempel initialt handlet med landene udenfor ACP-gruppen, men en præferenceaftale fører til, at denne handel flyttes fra disse andre lande til ACP-lande, som begunstiges efter indgåelse af aftalen. Hvis produktionen i ACP-gruppen finder sted til relativt højere omkostninger, er der tale om en handelsforvridende effekt. Denne type effekt implicerer, at de globale ressourcer isoleret set udnyttes mindre efficient med globale velfærdsøkonomiske tab til følge.

Økonomisk efficiens øges ved handelsskabende virkninger

I det omfang handelsskabende virkninger dominerer handelsforvridende virkninger er der således tale om, at præferenceaftaler forøger den økonomiske efficiens og dermed den globale velfærd. Hvorvidt dette er tilfældet i det enkelte tilfælde kræver imidlertid forholdsvis detaljerede empiriske undersøgelser, der blandt andet må tage udgangspunkt i de initiale forvridninger af den internationale handel (told og andre barrierer for import og eksport af varer og tjenester) og landenes komparative fordele, herunder ikke mindst landes adgang til produktionsfaktorer, samt det initiale handelsmønster mellem de lande, der måtte blive påvirket af den givne bilaterale handelsaftale.

Foruden disse generelle betragtninger omfatter handelspræferenceaftaler typisk andre reguleringer end blot told. For toldsatser som sådan gør det sig gældende, at ACP-gruppens medlemslande typisk har en præferencemargen overfor lande, der står udenfor aftalerne. Med andre ord kan EU dermed generelt importere en række produkter fra de begunstigede lande til reducerede toldsatser. Som de fleste andre handelspræferenceaftaler med ulande indeholder både Lomé-konventionerne og Cotonou-aftalen desuden brugen af de såkaldte toldkvoter.

Toldkvoter regulerer "følsom" eksport ...

Toldkvoter fastsætter på detaljeret vare- og landeniveau de maksimalt tilladte importmængder, indenfor hvilke bestemte produkter kan importeres til en reduceret told, eventuelt helt uden. Disse kvoter benyttes sædvanligvis i tilfælde, hvor der er tale om mere 'følsomme' produkter – produkter, hvor EU ofte ønsker at detailregulere handlen. I sådanne tilfælde anvendes toldkvoter således typisk i stedet for generelle toldreduktioner. Indenfor en kvote har begunstigede lande dermed en præferencemargen overfor andre lande men udenfor kvoterne gælder almindelige toldsatser.³ På denne måde øger EU de begunstigede landes markedsadgang, samtidig med at importen kan reguleres præcist.

... men indebærer ofte at handlen ikke er i overensstemmelse med de komparative fordele

Brugen af toldkvoter indebærer ofte, at handlen ikke finder sted i overensstemmelse med landenes komparative fordele (de fastsættes nemlig ofte ud fra helt andre kriterier) og de mulige økonomiske gevinster ved en liberalisering af handlen realiseres dermed ikke nødvendigvis. Hertil kommer, at toldkvoter og administrationen af disse i sig selv kan være yderst komplicerede og meget detaljerede med betydelige afledte administrationsomkostninger og velfærdsøkonomiske tab til følge.

Afhængigt af samspillet mellem flere af disse faktorer indebærer

³ I Lomé- og Cotonou-aftalerne har handel udenfor kvoterne også en præferencemargen, mens handel indenfor kvoterne typisk er toldfri, jf. tabel 2.4.

**Præferenceaftaler
indebærer ikke
nødvendigvis en
global velfærdsfor-
øgelse ...**

præferenceaftaler og toldreduktioner ikke nødvendigvis en forøgelse af den globale velfærd. Handelsforvridende effekter af både toldunioner, frihandelsområder og præferenceaftaler kan virke i retning af at omfordele velfærd i stedet for at skabe velfærd som følge af en bedre udnyttelse af de globale ressourcer. I tilfælde af, at både begunstigede lande og tredjelande eksporterer til EU, vil en handelsforvridende præferenceaftale med for eksempel ACP-landene betyde, at de øvrige ulande kan få et velfærdstab som følge af den tabte eksport, mens ACP-landene kan få en velfærdsgevinst som følge af stigende eksport til EU. ACP-gruppens gevinst kan imidlertid være mindre end tredjelandes tab, hvis produktion i ACP-landene viser sig at være mindre efficient.

**... men EU opnår
en velfærdsøkon-
omisk gevinst**

Hertil kommer dog, at EU opnår en velfærdsøkonomisk gevinst, idet importen typisk forøges af de produkter, hvori EU ikke har komparative fordele, samtidig med at EU's knappe produktionsfaktorer finder beskæftigelse i andre sektorer med et større samfundsøkonomisk afkast til følge. Aftalen kan desuden indebære en gevinst for de europæiske forbrugere, der evt. får adgang til billigere varer som følge af toldreduktionen. Igen afhænger de samlede økonomiske konsekvenser af en lang række konkrete faktorer, som nødvendigvis må analyseres nøje i det konkrete tilfælde.⁴

**Rules of origin spil-
ler en væsentlig rol-
le ...**

De såkaldte rules of origin, bestemmelser/regler vedrørende varernes oprindelse, der skal sikre, at importerede produkter rent faktisk er produceret i det eksporterende land, spiller en væsentlig rolle i en evaluering af de forskellige aftaleformer. Da toldunioner har fælles eksterne toldsats, betyder rules of origin intet når først varen er importeret til et land i unionen. I frihandelsområder, hvor landene har forskellige eksterne toldsats, har disse regler derimod en central betydning. Håndhæves disse bestemmelser vedrørende varernes oprindelse ikke, vil eksport til lande i frihandelsområdet med de laveste toldsats kunne reeksporteres til andre af frihandelsområdets lande med højere toldsats. Dette underminerer told-

⁴ Ydermere må det bemærkes, at fordelingen af de velfærdsøkonomiske gevinster mellem aftalepartnere afhænger af landenes bytteforhold – forholdet mellem import- og eksportpriser – som også kan påvirkes af aftalerne.

... og betyder, at toldunioner er mest handelsskabende

satsernes effektivitet i dele af unionen. Rules of origin sikrer i dette tilfælde, at den høje toldsats betales på eksport til landet med denne sats. Reglerne er imidlertid ækvivalente med en form for ekstra told, givet de ofte betydelige administrative omkostninger i forbindelse med sådanne regler, hvilket forøger mulighederne for handelsforvridning i frihandelsområder. Dermed synes sådanne regler at indebære, at den samlede handelsskabelse i toldunioner i alle tilfælde vil være mindst lige så store som i tilfældet med frihandelsområder (Krueger, 1997).

Alle aftaleformer er skridt i retning af friere handel

Betragtes præferenceaftalerne vil der være tilsvarende problemer i forbindelse med håndhævelse af, at eksport fra ACP-lande til EU faktisk er produceret i disse lande, og ikke blot repræsenterer en omgåelse af grundlaget for EU's aftale med denne gruppe af lande.

Under et synes alle tre aftaleformer ikke desto mindre at være skridt i retning af friere handel, om end det ikke er muligt med udgangspunkt i økonomisk teori entydigt at konkludere, at sådanne handelsaftaler indebærer velfærdsøkonomiske gevinster. På den anden siden indikerer størsteparten af de hidtidige gennemførte empiriske undersøgelser at etableringen af sådanne handelsaftaler indebærer velfærdsøkonomiske gevinster, jf. for eksempel Lewis et al (1999). Generelt gælder det, at i et udgangspunkt med høj initial toldbeskyttelse og store forskelle i komparative fordele vil præferenceaftaler tendere i retning af typisk at medføre velfærdsøkonomiske gevinster.

ACP-gruppen

2.3. ACP- og LDC-landene:⁵ Indkomst og handelsmønstre

De første formelle handels- og samarbejdsaftaler mellem EF og de senere ACP-lande blev indgået i 1963 med 'The Association of African States and Madagascar' (AASM). Denne gruppe blev i 1975 til 'The African, Caribbean and Pacific Group of States' (ACP-gruppen). Gruppen, der løbende har optaget nye medlem-

⁵ FN's klassifikation 'Least Developed Country' (LDC) dækker i øjeblikket 49 specielt fattige og ressourcetsvage lande.

mer, tæller nu 77 tredjeverdenslande, som ret beset ikke alle er udviklingslande. Det gennemsnitlige ACP-land (inkl. Sydafrika) har en befolkning på knap 9 millioner med en indkomst pr. indbygger på 1684 US\$, jf. tabel 2.1. Landene er forholdsvis åbne økonomier - således udgør den gennemsnitlige eksport i forhold til bruttonationalprodukt (BNP) knap 22 %. Det gennemsnitlige HDI, FN's mål for human udvikling, er 0.443, hvilket ville placere det gennemsnitlige ACP-land som nummer 138 på FN's rangliste.⁶

TABEL 2.1. **Socioøkonomiske indikatorer for ACP-gruppen og LDC-lande, 1999**

Gruppe	Antal lande	BNP pr. indb., US\$	BNP vækst, %	Befolkning, millioner	Forventet levetid	HDI	Eksportdel af BNP, %	Eksport diversitet
Hele ACP-gruppen	77	1.684	3,0	673	47,5	0,443	21,9	7,6
ACP i Afrika (ekskl. SA)	47	1.073	2,9	602	46,6	0,417	21,6	4,1
Sydafrikanske Republik	1	8.908	1,9	42	48,5	0,702	25,9	>50,0
ACP i Caribien	15	4.340	4,5	23	65,5	0,613	30,5	7,0
ACP i Stillehavet	14	2.609	3,2	7	61,9	0,482	42,2	3,4
LDC-lande	49	1.086	3,1	643	50,8	0,431	14,5	^A 3,5
Danmark	1	32.050	1,7	5	75,9	0,921	36,1	na

Bemærk: Alle gennemsnit er vægtet med befolkningstal, BNP pr. indbygger er købekraftsjusteret. Eksportdiversitet måles som det minimale antal produkter, der udgør 80 % af eksporten til EU. ^A Målet dækker kun LDC-lande der er med i ACP-gruppen.

Kilder: WDI (2001) suppleret af CIA (2001), HDI-tal fra UNDP (2001).

Store forskelle internt i gruppen

Det gennemsnitlige ACP-land er derfor et fattigt, lavt udviklet og forholdsvis lille land, men rigere end det gennemsnitlige LDC-klassificerede land, som dækkes af 'Everything but Arms' (EBA) initiativet. Gennemsnittet dækker dog over meget store forskelle mellem regioner og enkeltlande.⁷ Tabellen viser tydeligt, at de caribiske lande er væsentligt rigere og bedre udviklede end de afrikanske, som i høj grad ligner det typiske LDC-klassificerede land. To caribiske lande, Bahamas og Barbados, rangerer i FN-

⁶ På den seneste rangliste er Sudan placeret på denne plads. Sudan er dog på flere områder fattigere end det gennemsnitlige ACP-land. Til sammenligning er Danmark nummer 15 (UNDP, 2001).

⁷ Gennemsnitsstørrelsen på ACP-landene er 8.7 millioner. Gennemsnittene for de enkelte regioner er 11.9 (Afrika), 3.6 (Caribien) og 3.3 (Stillehavslandene).

kategorien ”High Human Development” side om side med Tjekkiet og andre ansøgerlande i første runde af EU's udvidelse, og kan derfor næppe betegnes som udviklingslande.⁸ På den anden side inkluderer ACP-gruppen også 40 af verdens 49 fattigste lande, de såkaldte LDC, heraf verdens 10 absolut fattigste lande (UNDP, 2001). Samarbejds- og handelsaftaler med ACP-gruppen må derfor tage vidtgående hensyn til disse forskelle.

Handelsmønstre

ACP-landene handler meget med resten af verden ...

ACP-landene handler forholdsvis meget med resten af verden, jf. tabel 2.2. For ACP-gruppen som helhed, og specielt for Afrika, er EU den vigtigste handelspartner. Af blandt andet geografiske grunde er USA Caribiens vigtigste handelspartner. Stillehavslandene handler mest med randstaterne omkring Stillehavet. Fælles for alle lande er, at EU er en forholdsvis vigtig handelspartner.

TABEL 2.2. Aftagere af ACP eksport

Handelspartner	EU	USA	Resten af verden	Total
ACP i Afrika, %	45,2	21,3	33,5	100
ACP i Caribien, %	20,0	65,3	14,6	100
ACP i Stillehavet, %	19,3	9,4	71,3	100
ACP total, %	40,8	26,8	32,4	100

Kilde: Beregninger baseret på TRAINS (2001), eksklusiv ACP-landes samhandel.

... men lidt med hinanden

Samhandlen mellem ACP-landene er derimod relativt begrænset. Således udgør de afrikanske ACP-landes eksport til andre afrikanske ACP-lande kun 13 procent af landenes samlede eksport. Tilsvarende udgør de caribiske ACP-landes samhandel kun 7 % af landenes samlede eksport ud af regionen.⁹ Denne samhandel er relativt lille sammenlignet med samhandlen i den vestlige verden. En del af forklaring skal søges i det forhold, at ACP-landene, og i

⁸ Et eksempel på landenes udviklingsniveau er, at den forventede levealder på Barbados er cirka den samme som i Danmark.

⁹ De tilgængelige data tillader ikke et dækkende mål på Stillehavslanternes samhandel.

særdeleshed de afrikanske lande, i høj grad producerer og eksporterer stort set identiske produkter, hvorfor mulighederne for samhandel er mere begrænsede. Samtidig opretholder landene i øvrigt toldbarrierer og handelsbegrænsende foranstaltninger for en lang række produkter.¹⁰

EU importerer primærprodukter fra ACP-landene

Samhandlen med EU er koncentreret i primære produkter, jf. tabel 2.3. ACP-landene importerer typisk industrivarer fra EU, mens de eksporterer arbejdskraft-intensive varer. Foruden produkter fra for eksempel minedrift og olieudvinding, som ikke er beskyttet i EU, består en stor del af eksporten af tropiske landbrugsprodukter såsom kaffe, te, citrusfrugter og rørsukker. For en række enkeltlande udgør handlen med sådanne landbrugsvarer langt den vigtigste komponent i eksporten til EU. Det er derfor begrænsende for udviklingen i mange ulande, heriblandt ACP-landene, at EU beskytter sin egen landbrugsproduktion med høje toldbarrierer. Og på trods af toldkvoter og -reduktioner opnået under Lomé-konventionerne, er der alligevel væsentlige toldbarrierer på en lang række følsomme produkter.

TABEL 2.3. **ACP-handlens sammensætning, 1999**

Region	Landbrug		Minedrift		Andet		Total	
	Mio. US\$	%	Mio. US\$	%	Mio. US\$	%	Mio. US\$	%
ACP i Afrika	8.410	27	12.691	41	9.825	32	30.926	100
ACP i Caribien	1.151	47	172	7	1.122	46	2.445	100
ACP i Stillehavet	500	85	62	10	29	5	591	100
ACP total	10.060	30	12.925	38	10.977	32	33.961	100

Kilde: TRAINS (2001).

Dette handelsmønster, mellem såvel de enkelte udviklingslande som mellem disse lande og EU, USA og andre lande i verden, afhænger således naturligvis ikke alene af landenes komparative fordele og dermed landenes relative produktionsmuligheder og vilkår, men også af de nuværende mere eller mindre protektionistiske ordninger. Dette gælder ikke mindst på landbrugsområdet.

¹⁰ At den afrikanske samhandel alligevel er højere end den caribiske skyldes Sydafrikas tilstedeværelse. Sydafrika står for 42 % af den samlede handel mellem afrikanske ACP-lande. Uden denne handel falder målet på samhandlen til et niveau sammenligneligt med den caribiske samhandel.

Landbrugsprodukter har nogle af de højeste toldsatser ...

Som en følge af den fælles landbrugspolitik, ført af EU siden etableringen af det europæiske samarbejde, er nogle af EU's højeste toldsatser overfor ACP-landene lagt på landbrugsprodukter. Med henblik på at give en række tidligere europæiske kolonier relativt gunstige handelsvilkår med EU-landene, og dermed delvis neutralisere nogle af de negative konsekvenser for disse lande af den fælles landbrugspolitik, valgte EU med de første Lomé-konventioner at indføre toldkvoter for ACP-landene på en række specielt følsomme produkter. Indenfor disse kvoter kan ACP-lande eksportere et givent produkt til det europæiske marked til en reduceret toldsats. Den såkaldte 'kvoterent' - den særlige profit, der knytter sig til at have eksport- eller importrettigheden forbundet med toldkvoterne - kan være betydelig, idet produkterne typisk afsættes til interne EU priser, der sammenlignet med tilsvarende verdensmarkedspriser ofte er særdeles høje.¹¹ EU betragtes derfor som et særdeles attraktivt marked for de fleste ACP-lande. I hvor høj grad eksportørerne eller importørerne får gevinsten af disse særlige aftaler afhænger imidlertid af de præcise ordninger, som toldkvoterne administreres efter, jf. omtalen i Walter-Jørgensen et. al (2001).

I tabel 2.4 illustreres omfanget af de omtalte toldbarrierer med nogle få eksempler.

... som er ca. halveret for ACP-lande

Tabellen viser eksempler på ACP-landenes præferencemargen overfor andre lande; de højeste toldsatser på disse produkter er således cirka halveret for ACP-gruppen. Tabellen peger dog tydeligt på tre produkter med særdeles høj beskyttelse for ACP-lande: Okse- og kalvekød, sukker og bananer.¹² Lomé-konventionerne indeholdt særlige protokoller for netop disse produkter, hvoraf protokollerne på sukker og okse- og kalvekød er videreført i Co-

¹¹ For eksempel er den interne EU-pris på sukker to til tre gange højere end verdensmarkedsprisen, og den gennemsnitlige importpris på bananer er dobbelt så høj som tilsvarende amerikanske importpriser.

¹² Et yderligere område med særligt høj beskyttelse er mejeriprodukter. Dette område er ikke inkluderet i tabel 2.4, da mejeriprodukter ikke spiller nogen væsentlig rolle i ACP-landenes eksport.

tonou-aftalen.¹³ Da sukker og okse- og kalvekød ydermere har betydning for dansk landbrug, er disse to produkter behandlet separat som eksempler nedenfor.

TABEL 2.4. Eksempler på EU toldsatser på ACP eksport

Marked	EU import fra ACP, 1999		EU import told (ad-valorem ækvivalent), %, 2001				
	1000 US\$	Andel af total EU import, %	Indenfor kvote eller præference	Udenfor kvote eller GSP told		Erga Omnes, %	
				Min.	Max.	Min.	Max.
Okse- og kalvekød	123.540	13,2	5	25	P	51	P
Sukker	1.349.000	88,9	0	1	58	8	91
Banener	887.700	22,9	0	0	53	12	107
Tobak	466.489	18,6	0	4	32	11	80
Citrusfrugt	230.004	23,7	0	0	14	2	50
Bælgplanter	109.539	68,1	0	10	11	11	14
Behandlet fisk	426.129	29,6	0	0	11	0	25
Kaffe	1.061.886	23,5	0	0	8	0	12
Frugt	220.661	51,5	0	0	7	0	8
Frisk fisk	197.382	12,2	0	0	0	0	23

Bemærk: Ad-valorem ækvivalenter er beregnet med basis i EU-priser. Forskellen i minimum- og maksimumsatser skyldes forskellige toldsatser på produkter indenfor en given produktgruppe. Erga Omnes-satser er gældende for alle lande, der ikke har specielle handelsaftaler med EU. P indikerer oksekødsprodukter, der ikke handles pga. prohibitivt høje toldsatser.

Kilde: TRAINS (2001), TARIQ (2001).

Toldreduktioner er kun ét problem blandt flere at tage fat på

Reduktion af beskyttelsen på disse produkter er kun et af de mange problemer at tage fat på i forbindelse med en afløser for de hidtidige handels- og samarbejdsaftaler med ACP-gruppen, Lomé-konventionerne. Som baggrund for en evaluering af konsekvenser for Europa af ændringer på disse områder, udgør den samlede import fra ACP-lande aktuelt cirka 4 % af EU's totale import. Selv en total afskaffelse af den resterende told på import fra ACP-gruppen må derfor anses for at have en begrænset økonomisk virkning på EU's samlede økonomi.

¹³ Cotonou-aftalen indeholder også en protokol omhandlende bananeksport. Denne protokol er sat ud af kraft, da EU i april indgik en aftale med USA og Ecuador omhandlende den fremtidige EU-import af bananer. Selvom denne handel er af vital betydning for en række ACP-lande, specielt i det caribiske område, vil produktet ikke blive behandlet særskilt. Interesserede henvises til Bjørnskov og Krivonos (2001).

2.4. Cotonou-aftalen og EBA-initiativet¹⁴

EU har i løbet af de sidste to år forsøgt at håndtere disse begrænsninger for ulandene ved at indgå Cotonou-aftalen, der afløser de hidtidige Lomé-konventioner, og iværksætte det ensidige EBA-initiativ. Dette afsnit indeholder en institutionel beskrivelse af de to arrangementer.

Cotonou-aftalen

Cotonou-aftalen

Cotonou-aftalen er en omfattende udviklingsaftale, der bygger på tre søjler:

- *Den politiske søjle*, omhandlende politisk samarbejde, indeholder blandt andet artikler om formelle samarbejdsfora, freds-kabelse, menneskerettigheder og migration, med mere. Søjlen definerer dermed aftalens fokus på politisk dialog og partnerskab.
- *Udviklingssøjlen*, omhandlende udviklingsbistanden, indeholder nogle af de største ændringer. Ved et øget fokus på og betingelser for bistanden i form af demokrati, menneskerettigheder, god regeringsførelse og ansvarlig politik, har EU og ACP-landene søgt at øge udviklingsbistandens effektivitet. Dette sker for eksempel via øget bekæmpelse af korruption og dermed mindskede tab af bistandsmidler, og en øget bistandseffekt gennem et forbedret socialt og økonomisk miljø.
- *Handelssøjlen* indeholder primært en række hensigtserklæringer. Hovedparten af de egentlige handelsarrangementer skal indgå i en række regionale økonomiske partnerskabsaftaler (RØPA), der fra 2002 skal forhandles med regionale sammenlutninger af ACP-lande, og implementeres i 2008. De er dermed fundamentet for liberaliseringen af handel med ACP-gruppen, men RØPA-forhandlingerne kan af flere grunde vise sig at blive vanskelige. Aftalen har dog allerede fastlagt delvise

¹⁴ Afsnit 2.4-6 er i al væsentlighed baseret på Bjørnskov og Krivonos (2001).

liberaliseringer for en række produkter, herunder eksempelvis en 92 % refusion af importskatter på okse- og kalvekød fra ACP-lande.

Regionalaftalerne i Cotonou-aftalen

Regionalaftaler muliggør at tage højde for forskelle mellem ACP-lande

En del af baggrunden for at inkludere RØPA'er i Cotonou-aftalen er de enorme forskelle mellem forskellige lande og regioner i ACP-gruppen, som beskrevet ovenfor. Ved at forhandle handel og toldreduktioner separat med udvalgte regionale sammenslutninger, håber EU at kunne målrette virkningerne af handelsliberaliseringer bedre. For eksempel er CARICOM – det Caribiske Fællesskab – en tæt integreret og forholdsvis velstående region, der uden væsentlige problemer (men ikke uden sværdslag) vil kunne liberalisere en del af sin handel bilateralt overfor EU. Situationen er den modsatte i Afrika, hvor mange lande i mange år endnu vil være ude af stand til at åbne deres landbrugsmarkeder for europæisk import. RØPA'ernes rolle er derfor at muliggøre hensyntagen til disse forskelle, samtidig med at de øger ACP-gruppens adgang til produktmarkeder i EU, hvor landene har komparative fordele. RØPA'erne vil imidlertid også opfordre til øget regionalt samarbejde og handel hvor dette er muligt, hvilket muligvis kunne medføre en øget økonomisk arbejdsdeling baseret på landenes komparative fordele, og dynamisk forøge de direkte effekter af aftalerne.

En række lande er ikke medlemmer af sammenslutninger ...

En række lande er imidlertid ikke medlemmer af en regional sammenslutning. Cotonou-aftalen tillader ikke en forværring af disse landes handels- og samarbejdsposition overfor EU, men lægger op til en ad-hoc løsning på disse problemer. Aftalen fastlægger, at ACP-lande der af forskellige grunde ikke ønsker at deltage i regionalaftalerne, skal meddele dette senest i 2004. Hvert enkelt af disse lande vil derefter få en individuel ordning, der skal være i overensstemmelse med Verdenshandelsorganisationens (WTO) regler. Landenes situation er derfor i praksis stadig uvis.

Da de fleste eksisterende regionale sammenslutninger mellem ACP-lande inkluderer LDC-klassificerede lande, vil forhandlinger

... hvilket besværliggør forhandlingerne

med regionale sammenslutninger sandsynligvis blive besværliggjort, idet disse særligt fattige lande ikke har handelspolitiske incitamentter til at indgå yderligere aftaler med EU. Landene, der tæller cirka halvdelen af ACP-gruppen, er allerede dækket af EU's ensidige EBA-initiativ.

'Everything but Arms'-initiativet ...

'Everything but Arms'-initiativet

I 2001 iværksatte EU det ensidige EBA-initiativ, der stiler mod at give verdens 49 fattigste lande, de LDC-klassificerede lande, fri adgang til det europæiske marked. Som navnet antyder, gælder initiativet alle produkter med undtagelse af våben. Alle toldsatter fjernes øjeblikkeligt med undtagelse af told på tre produkter, bananer, sukker og ris, for hvilke der implementeres en overgangsordning. Denne ordning indeholder to reduktionsskemaer i fire trin:

- Sukker og bananer – toldsatterne reduceres med 20 % i 2006, 50 % i 2007, 80 % i 2008, og med 100 % pr. 1. juli 2009.
- Ris – toldsatterne reduceres med 20 % årligt fra januar 2002, og er fuldstændigt eliminerede pr. 1. januar 2006.

... indebærer et betydningsfuldt udviklingspotentiale ...

På grund af det næsten totale omfang indebærer initiativet et betydningsfuldt udviklingspotentiale for verdens fattigste lande på længere sigt. Toldreduktionerne i sig selv indebærer også muligheden af, at LDC-klassificerede lande importerer produkter fra tredjelande, hvis eksport til EU er begrænset af toldbarrierer, for blot at reeksportere dem toldfrit til EU, eventuelt med en prismargen. Ligesom Cotonou-aftalen indeholder EBA-initiativet derfor også regler om oprindelsesland, rules of origin. På trods af de forholdsvis store incitamentter til at reeksportere andre landes produktion, må det forventes, at EU's omfattende administrative apparat vil være i stand til at håndtere denne problemstilling.¹⁵

¹⁵ EBA-initiativet tillader en vis kumulation, dvs. at landene i et vist omfang må viderebehandle produkter, produceret i andre land, og derefter eksportere dem toldfrit til EU.

... men en række strukturelle begrænsninger må forceres

Med hensyn til den egentlige handelsudvidelse gælder for både EBA-initiativet og for Cotonou-aftalens vedkommende, at der er en række strukturelle begrænsninger i de nationale økonomier der må forceres, før landene kan udnytte den fulde potentielle markedsadgang til EU. Blandt de vigtigste af disse er ofte utilstrækkelige kreditmarkeder, dårlig infrastruktur og begrænset administrativ kapacitet, foruden en ofte betydelig toldbeskyttelse af egne markeder, der begrænser den regionale samhandel mellem landene. Desuden opretholder EU høje kvalitets- og sundhedsstandarder, som i sig selv begrænser importen af visse landbrugsprodukter fra ulande, der oftest ikke vil være i stand til at overholde disse standarder.

2.5. To eksempler

For at illustrere det egentlige potentiale af Cotonou-aftalen og EBA-initiativet, inkluderer dette kapitel en kort gennemgang af to eksempler, nemlig for handel med sukker og okse- og kalvekød. Som det fremgår af tabel 2.4 er netop importen af disse produkter, der er af særlig interesse for EU og en række ACP-lande, pålagt nogle af de højeste toldsats i EU. Potentialet for udvidelse af handlen med disse produkter synes derfor umiddelbart stort.

Sukker

Sukker er en vigtig handelsvare ...

Sukker er en vigtig handelsvare, ikke blot for ACP-landene, men også for EU. Ulande producerer dog som hovedregel kun rørsukker, mens EU og Danmark næsten udelukkende producerer hvidt sukker af roer, hvorfor produktion i Europa og ACP-landene kun er delvist konkurrerende. Importen af rørsukker fra ACP-lande udgør dog cirka 15 % af EU's samlede sukkerforbrug.

... hvor importen til høje priser reguleres gennem toldkvoter

EU's sukkerimport fra ACP-landene er reguleret gennem toldkvoter indenfor hvilke landene kan eksportere toldfrit. Sammen med garanterede importpriser baseret på interne europæiske priser, der generelt er 2-3 gange højere end de tilsvarende verdensmarkedspriser, gør disse forhold EU til et særdeles attraktivt marked for en

række ACP-lande. Tabel 2.5 nedenfor beskriver disse kvoter og EU's import fra de største sukkerekseportører i ACP-gruppen.

TABEL 2.5. **Ti største sukkerekseportører, ACP 1999**

Land	EU kvote, tons	Andel af EU's totale import af sukker, %	Sukkerekseport til EU, 1000 US\$	Sukkerekseport til EU, tons	Andel af EU's totale import fra landet / regionen, %
Fiji	163.600	13,2	129.198	238.636	83,9
Swaziland	116.400	9,8	96.575	178.760	70,2
Guyana	157.700	12,6	123.623	226.929	62,4
Barbados	49.300	2,9	28.558	50.428	55,0
Mauritius	487.200	30,4	300.589	524.959	24,5
Belize	39.400	3,2	31.492	58.173	20,4
Jamaica	118.300	9,3	90.565	166.235	15,6
Trinidad	69.000	3,2	31.394	57.092	10,3
Malawi	20.000	1,8	22.413	35.415	9,9
Zimbabwe	25.000	3,8	34.107	73.332	4,3
ACP total	1.349.000	88,9	941.453	1.694.846	2,7

Bemærk: Kvoterne i kolonne 2 er ikke direkte sammenlignelige med mængderne i kolonne 5, da de er udtrykt ækvivalent til metriske tons hvidt sukker. Bemærk også at Malawi er LDC-klassificeret.
Kilde: TRAINS (2001), kolonne 2: Cotonou (2000), egne beregninger.

ACP-gruppen som helhed er langt den største eksportør af sukker til EU

Med en andel på 89 % af den totale sukkerimport er ACP-gruppen som helhed langt den største eksportør af sukker til EU. Ydermere er en række lande økonomisk afhængige af at eksportere sukker. En tredjedel af ACP-gruppens samlede sukkerekseport kommer fra Mauritius, og knap 84 % af Fijis totale eksport til EU består af sukker. En yderligere liberalisering af EU's sukkerimport vil derfor kunne få mærkbare virkninger, givet at landene har mulighed for at udvide deres sukkerproduktion.

En liberalisering vil give en række lande betydningsfulde muligheder

I en analyse af EBA-initiativet konkluderer Stevens og Kennan (2001) dog, at forskellige barrierer i ulandes økonomier sandsynligvis lægger betydelige begrænsninger på disse eksportmuligheder på kort til mellemlangt sigt. Der er dog kun ringe tvivl om, at en liberalisering af EU's sukkerhandel vil give en række ACP-lande betydningsfulde muligheder for øget eksport og udvikling. Man må dog bemærke, at en række lande allerede har væsentlige handelsfordele gennem de tildelte toldkvoter, jf. tabel 2.5, hvilket begrænser effekten af en liberalisering, og at landenes kvoterent generelt vil formindskes hvis liberaliseringen indebærer et væsentligt fald i

de garanterede importpriser. Ydermere udgør sukkerekspor­ten kun ca. 3 % af ACP-gruppens samlede eksport til EU, hvilket under­streger, at en liberalisering berører relativt få lande.

Okse- og kalvekød

Importen af okse- og kalvekød er lille

I modsætning til sukker er importen af okse- og kalvekød fra ACP-gruppen ganske lille. Som det fremgår af tabel 2.4 er produkterne beskyttet med toldsatser, der for nogles vedkommende er prohi­bitivt høje. Dermed er også ACP-landenes eksport forholdsvis begrænset, idet den eksporterede mængde kun udgør cirka 4 % af EU's samlede forbrug, jf. tabel 2.6.

TABEL 2.6. Fem største okse- og kalvekødseksportører, ACP 1999

Land	EU kvote, tons	Andel af EU's totale import af oksekød, %	Oksekødseksport til EU, 1000 US\$	Total eksport til EU, tons	Andel af EU's totale import fra landet / regionen, %
Namibia	13.000	6,9	49.799	10.355	12,1
Botswana	18.916	4,7	44.450	11.508	10,1
Zimbabwe	9.100	3,0	27.705	6.775	3,5
Swaziland	3.363	0,1	1.339	416	1,1
<i>Uganda</i>	-	0	215	81	0,1
ACP total	52.100	13,2	123.540	29.160	0,4

Bemærk: Eksportandelen for Botswana var 32 % i 1998, hvilket illustrerer hvor variabel afrikansk produktion kan være (EU Statistik, 2000). Bemærk også, at Uganda er LDC-klassificeret.

Kilde: TRAINS (2001), kolonne 2: Cotonou (2000), egne beregninger.

Namibia og Botswana er særligt afhængige af eksport til EU

Kun to ACP-lande, Namibia og Botswana, kan siges at være afhængige af eksport af okse- og kalvekød til EU – landene er henholdsvis den femte- og sjette­største eksportør af okse- og kalvekød til EU. Ses der bort fra eventuelle kvalitetsforskelle synes disse lande at være konkurrencedygtige, idet importprisen i gennemsnit er cirka 20 % lavere end priser på tilsvarende produkter fra Sydamerika. Hvis EU's toldsatser sættes væsentligt ned som følge af en regionalaftale med det sydafrikanske område, er der derfor et potentiale for en stigende import af okse- og kalvekød af høj kva-

litet fra Namibia og Botswana.¹⁶ Ydermere producerer også Sudan aktuelt okse- og kalvekød til verdensmarkedet, men landet har hidtil ikke eksporteret til EU. Stevens og Kennan (2001) vurderer derfor, at Sudan kan igangsætte en vis eksport til EU som følge af EBA-initiativet.

Sundheds- og kvalitetsstandarder er en potentiel barriere

En potentiel barriere for denne forøgelse er EU's strenge sundheds- og kvalitetsstandarder. Da hovedparten af de afrikanske producenter må formodes at være små og relativt fattige, er det sandsynligt at kun de færreste kan overholde EU's standarder, hvilket lægger en begrænsning på det fremtidige eksportpotentiale. Som for sukkerproduktion eksisterer der barrierer i de nationale økonomier, der lægger begrænsninger på en udvidelse af okse- og kalvekødsproduktionen på kort til mellemlangt sigt.¹⁷ Effekten af en liberalisering af den europæiske import må derfor antages at være positiv, men af begrænset størrelse.

2.6. Konsekvenser for ACP-landene

Vigtige og mærkbare konsekvenser virker gennem tre kanaler

Cotonou-aftalen og EBA-initiativet kan vise sig at få vigtige og mærkbare konsekvenser for en række ACP-lande. Disse konsekvenser påvirker i det væsentligste landene gennem tre mulige kanaler:

En restrukturering af EU's udviklingsbistand. EU's bistand tænkes i højere grad forbundet med landenes reelle behov og betinget af god opførsel og regeringsførelse. Hvis bistanden også i praksis

¹⁶ Tabel 2.4 angiver et P i stedet for maksimale toldsatser, da ikke alle oksekødsprodukter handles med EU grundet prohibitivt høje toldsatser. Beregninger af syntetiske ad-valorem ækvivalente satser for okse- og kalvekød, baseret på verdensmarkedspriser, kan nærme sig 200 %, hvilket illustrerer det nuværende beskyttelsesniveau.

¹⁷ Det bør i den forbindelse bemærkes, at den seneste tids udvikling i Zimbabwe, der peger mod en afvikling og opdeling af større landbrugsbedrifter ejet af hvide, dermed går i retning af mindre, fattigere landbrug, der vil få væsentligt sværere ved at overholde EU's standarder. Zimbabwe bremser dermed en mulig udvikling af oksekødseksporten til EU.

forbindes med disse betingelser, kan virkningen formodentlig øges.¹⁸

Toldnedsættelser på eksportprodukter af betydning for ACP-landene. Cotonou-aftalen indeholder betydelige løfter om toldnedsættelser, og i særdeleshed EBA-initiativet betyder muligheder for LDC-klassificerede lande, da initiativet fjerner al told på alle ikke-militære eksportprodukter. Kun lande, der eksporterer en signifikant mængde af disse produkter, kan umiddelbart opleve en direkte effekt af toldnedsættelser. Eksemplerne sukker og okse- og kalvekød demonstrerede dette potentiale. Hvis landene enten har den nødvendige kapacitet eller har mulighed for at investere i ekstra kapacitet for at kunne udvide eksporten af produkter med reduceret told, vil nedsættelser kunne få positive konsekvenser. Visse forhold tyder imidlertid på, at især en lang række specielt fattige lande har meget begrænsede muligheder for at udvide deres produktionskapacitet, hvilket begrænser vækstmulighederne som følge af EBA-initiativet.

Indirekte effekter. Gennem øget efterspørgsel fra lande med virkninger gennem bistandseffekten eller handel med produkter, hvor en høj initial beskyttelse reduceres mærkbart, kan lande uden direkte påvirkninger opnå en positiv effekt. Størrelsen af disse effekter er proportional med betydningen af samhandlen med de direkte påvirkede lande. Med andre ord er de indirekte effekter størst i regioner med stor samhandel, hvilket er en del af baggrunden for de regionale aftalers opfordring til øget regionalt samarbejde.

Øget regional samhandel er vigtig for regionalaftalerne

Det sidstnævnte punkt understreger dermed vigtigheden af EU's opfordring til øget regional samarbejde og samhandel. Som illustreret i afsnit 2.3 er samhandel et særligt svagt punkt i mange regioner. En udvidet samhandel, eksempelvis som et resultat af en

¹⁸ Cotonou-aftalens artikel 96 muliggør en afløsning af al bistand og præferencehandel med lande, der ikke overholde aftalen. Europaparlamentet vedtog 4. september en resolution, der opfordrede til at bruge denne artikel mod Zimbabwe, hvilket indikerer, at EU på dette punkt sandsynligvis vil følge aftaleteksten mere nøje end tidligere.

LDC-lande har ingen handelspolitiske incitament

reduktion af udviklingslandenes handelsbarrierer overfor hinanden, må derfor forventes at forøge de dynamiske virkninger af EU's handelsaftaler på mellemlangt, og specielt på langt sigt. Der er dog en række problemer forbundet med regionale aftaler, i særdeleshed et: Praktisk taget alle regionale sammenslutninger, som EU reelt har mulighed for at indgå en RØPA med, inkluderer LDC-klassificerede lande. Via EBA-initiativet har disse lande opnået fuld adgang til det europæiske marked. De har derfor i praksis ingen umiddelbare økonomiske incitament på det handelspolitiske område til at indgå i regionale aftaler. Dette forhold vil formodentlig vanskeliggøre RØPA-forhandlingerne. Lykkes det for EU og ACP-gruppen at indgå en serie regionale aftaler, må det ikke desto mindre vurderes, at Cotonou-aftalen og EBA-initiativet er vigtige skridt for en række udviklingslandes forsøg på at blive integreret i den globale økonomi, herunder at intensivere samarbejdet og samhandlen med EU-landene.

Aftalerne vil få meget begrænset virkning på europæisk landbrug ...

2.7. Virkninger for dansk og europæisk landbrug

I modsætning til aftalernes betydelige potentiale for handel og udvikling i en række ulande, vil de sandsynligvis få en meget begrænset samlet virkning på europæisk landbrug, deriblandt en særdeles begrænset effekt på den danske landbrugssektor. ACP-landenes samlede eksport til EU er relativt lille, og en række vigtige produkter i tilknytning til evalueringen af aftalerne produceres ikke af dansk landbrug, og kun i begrænset omfang i EU. Kun to, sukker og okse- og kalvekød, produceres i et vist omfang i Danmark.

... og ingen effekt på europæisk okse- og kalvekødsproduktion

Som nævnt eksporterer nogle få afrikanske lande okse- og kalvekød til Europa til en tilsyneladende særdeles konkurrencedygtig pris. De importerede mængder er derimod små i forhold til den indenlandske produktion og importen fra tredjelande. Kun en mindre del af den europæiske import kommer fra ACP-lande, og disse afrikanske landes eksport af okse- og kalvekød konkurrerer formodentlig udelukkende med tilsvarende sydamerikansk eksport af høj kvalitet, fortrinsvis fra Argentina og Brasilien. Det må der-

for forventes, at en liberalisering af okse- og kalvekødshandlen indenfor rammerne af de to aftaler alene vil virke gennem en udvidelse af EU's import fra Afrika på bekostning af en tilsvarende del af den nuværende import fra Sydamerika. Effekten på den danske produktion af okse- og kalvekød, der i øvrigt er af forholdsvis begrænset omfang, må dermed antages at være nær nul. Effekterne på europæisk niveau vil ligeledes være minimale og uden konsekvenser for hverken landbruget eller landene som helhed.

Danske sukkerproducenter må imødesee et mindre indtægts- tab

Som følge af Cotonou-aftalen og EBA-initiativet må danske sukkerproducenter og sukkerindustrien derimod imødesee et mindre indtægtsfald på grund af lavere priser, grundet en øget konkurrence med importeret sukker. I modsætning til andre mindre effektive sukkerproducerende europæiske lande, der sandsynligvis må imødesee en lidt lavere sukkerproduktion, er det forventningen at omfanget af den danske sukkerproduktion næppe påvirkes af Cotonou-aftalen og EBA-initiativet.¹⁹ Afkastet til sukkerproducerende landmænd og sukkerindustrien vil derimod kunne påvirkes negativt af den reducerede importbeskyttelse, afhængigt af blandt andet i hvilket omfang de interne europæiske priser tilpasses den øgede import og dermed den nye markedssituation. Aktuelt opgøres den særlige forretning i tilknytning til den primære produktion af sukkerroer i Danmark til cirka 270 mio. kroner, jf. Walter-Jørgensen et al. (2001). Tabel 2.7 angiver fem scenarier for tab af denne kvoterent.²⁰

¹⁹ Analysen i Walter-Jørgensen et al. (2001) implicerer, at det gennemsnitlige hektarafkast på sukker skal mere end halveres før den danske produktion påvirkes i nogen nævneværdig grad.

²⁰ Beregningerne er baseret på en ekstra samlet import fra LDC-lande på en million tons (EU Kommission, 2001), og en ekstra mængde på en halv million tons fra de resterende ACP-lande, svarende til landenes samlede nuværende eksport til andre ilande. Denne importforøgelse er et 'værst tænkeligt' scenario, og beregningerne reflekterer dermed et loft for tabene.

TABEL 2.7. Tab for danske sukkerproducenter

Scenario	Importudvidelse, tons	EU pris	Reeksport	Prisændring	Kvoterentetab	Budget
			Procent	Millioner kroner		
1	1.500.000	Markedsbestemt	0	-3,4	-25,9	0
2	1.500.000	Markedsbestemt	0	-6,8	-51,8	0
3	1.500.000	ACP pris	0	-9,0	-68,5	0
4	1.500.000	Uændret	0	-1,2	-9,4	0
5	1.500.000	Uændret	100	0	0	4,700

Kilde: Egne beregninger baseret på Walter-Jørgensen et al. (2001).

Det maksimale tab af kvoterent er 26-52 mio. kr.

Analysen tager udgangspunkt i et scenario, hvor sukkerimporten fra ACP- og LDC-lande udvides med 1.5 millioner tons over en årrække og sælges til en pris bestemt på EU's interne marked. Afhængigt af den benyttede priselasticitet på europæisk sukkefterspørgsel, medfører dette et samlet fald i den interne markedspris på 3-7 %.²¹ Det maksimale tab af kvoterent for danske sukkerproducenter er dermed 26-52 millioner kroner årligt (scenario 1-2). Hertil kommer en tilsvarende mindre reduktion i sukkerindustriens afkast på fremstilling af hvidt sukker. Som følge af den nuværende meget givtige ordning på sukkerområdet vil en øget import fra ACP-landene alene vise sig i form af en mindre forrentning i fremstillingen af sukker ved en uændret samlet dansk sukkerproduktion.²² I tilfælde af, at den ekstra mængde sendes på markedet til uændrede importpriser (scenario 4), begrænses tabet til 9 millioner; reeksporteres den ekstra importerede mængde derimod med eksportsubsidier (scenario 5), vil danske landmænd ikke lide noget direkte tab, da de ekstra subsidier i stedet vil belaste EU's budget. Tabene er i alle tilfælde af en størrelse, der ikke medfører målelige makroøkonomiske konsekvenser i hverken Danmark eller de resterende EU-lande, jf. i øvrigt omtalen i Walter-Jørgensen et al. (2001).

Aftalerne får højest marginale følger for dansk landbrug ...

Dansk landbrug producerer kun i meget ringe grad andre produkter, der konkurrerer direkte med ACP- og LDC-landes produktion. Selv væsentlige toldreduktioner på disse produkter vil som følge

²¹ Priselasticiteterne benyttet i scenario 1 og 2 er henholdsvis -0.25 og -0.5. Scenario 1 er konsistent med parametre benyttet i SJFI's AAGE-model. Tabet i scenario 3 begrænses af, at den interne EU pris falder til den nuværende entry pris på sukker fra ACP-lande, som følge af en priselasticitet på -0.66.

²² Den danske sukkerindustri vil lide et tilsvarende tab. Grundet datamangel kan dette tab ikke beregnes.

deraf kun påvirke den danske landbrugsproduktion indirekte. Virkningerne fra en liberalisering af handlen med ulandenenes landbrugsprodukter må dermed forudses højst at få marginale følger for dansk landbrug. Cotonou-aftalen og EBA-initiativet vil derfor samlet set formodentlig ikke medføre målelige virkninger på den samlede danske økonomi eller økonomien i dansk landbrug.

... mens sydeuropæisk landbrug må forvente mindre tab

Konsekvenserne for de nord- og mellemeuropæiske lande må forventes at være sammenlignelige med konsekvenserne for den danske landbrugssektor. Derimod kan en række sydeuropæiske lande formodentlig forvente mindre tab. Disse lande producerer i højere grad produkter, der konkurrerer med ACP-landenes eksport. Hvis for eksempel de fremtidige RØPA'er medfører en væsentlig liberalisering af handlen med citrusfrugter, kan udvalgte sydeuropæiske producenter forudse en stigende konkurrence fra importerede produkter. Ydermere vil sukkerproduktionen i Sydeuropa og sandsynligvis også i Finland falde en smule som følge af den øgede import fra ulande.²³

Øget konkurrence på markeder for subtropisk frugt og grønt

Generelt er det forventningen, at konkurrencen på markeder for frugt og grønt produceret i varmere lande vil øges som følge af Cotonou-aftalen og EBA-initiativet. Denne konkurrence berører i overvejende grad subtropiske produkter fra sydeuropæiske lande. Disse landes landbrugssektorer vil derfor lide relative tab af konkurrenceevne, som formodentlig vil medføre mindre nedgange i sektorenes produktion og indtægt. Hvorvidt tabene vil medføre målbare makroøkonomiske konsekvenser for disse landes landbrug som helhed er usikkert.

De mulige gevinster for europæiske forbrugere afhænger af den politiske reaktion

Konsekvenserne for de europæiske forbrugere er ligeledes usikre. I det omfang toldreduktioner og dermed øget import giver sig udslag i en reduktion af de berørte varers markedspriser, vil europæiske forbrugere opnå en mindre velfærdsgevinst som følge af den øgede handel med ACP-landene. Vælger EU derimod at reeksportere de øgede importmængder, vil dette belaste EU's budget og derfor alt

²³ Walter-Jørgensen et al. (2001) peger på, at Finland, Holland, Italien, Grækenland og Portugal kun er marginalt konkurrencedygtige til den nuværende interne pris.

andet lige slå ud i en højere beskatning af de europæiske forbrugere. Den politiske reaktion på en øget import fra disse ulande er derfor i en vis grad bestemmende for de samlede velfærdskonsekvenser af de europæiske udviklingsinitiativer.

2.8. Sammenfatning

Cotonou-aftalen og EBA-initiativet kan få positiv indflydelse på ACP-gruppens udvikling

Cotonou-aftalen og EBA-initiativet kan vise sig at få en positiv indflydelse på ACP-gruppens udvikling. De gavnlige effekter er dog fordelt meget ulige; en række mellemstore afrikanske landes udvikling kan formodentlig accelereres som følge af Cotonou-aftalen, mens potentialet for specielt de caribiske lande er begrænset. Det samme er tilfældet for EBA-initiativet. Idet Afrika rummer langt de fleste særligt fattige lande, vil initiativet gavne dette kontinent mest. For Caribiens vedkommende er effekten af EBA-initiativet derimod formodentlig nær nul, da Haiti er det eneste LDC-klassificerede land i regionen. Virkningerne for Stillehavsregionen må også forudses at være begrænsede, da denne regions samhandel med EU er forholdsvis lille.

Ingen mærkbar effekt på den danske landbrugsproduktion ...

Da en eventuelt stigende import fra ACP-gruppen formodentlig modsvares af et tilsvarende fald i importen fra andre lande udenfor EU, primært Argentina, Brasilien og USA, vil aftalerne næppe have en mærkbar virkning på okse- og kalvekødsproduktionen i EU og Danmark. Idet ACP-landes sukkerproduktion kun delvist konkurrerer med europæisk produktion, må man forvente en begrænset effekt af en øget europæisk import af rørsukker. Der vil derfor ingen effekt være på den danske landbrugsproduktion, og producenteres indtægtstab vil formodentlig være overskueligt og uden effekt på den samlede danske økonomi.

... men enkelte EU-lande kan imødesee mindre fald i produktionen

Enkelte EU-lande kan som følge af et mindre konkurrencedygtigt udgangspunkt imødesee et mindre fald i produktionen af sukker. Med hensyn til eksempelvis subtropisk frugt og grønt må det derudover forventes, at import fra ACP-landene vil erstatte en del af den sydeuropæiske produktion. Imidlertid betyder både kapacitetsbegrænsninger i ulandene og allerede eksisterende importkvoter på

en lang række produkter, at de faktiske importforøgelse vil være begrænsede. Konsekvenserne på europæisk plan er derfor ligeledes ganske begrænsede, om end formodentlig noget større for de syd-europæiske lande.

En øget import vil medføre øget pres på EU's budget

Med mindre de interne priser i EU reduceres i takt med en stigende import fra udviklingslandene vil en øget import som følge af de europæiske udviklingsinitiativer sandsynligvis medføre et øget pres på EU's budget i form af udgifter til reeksport af det importerede sukker fra udviklingslandene, og potentielt også andre varer. Aftalernes negative virkninger i Sydeuropa vil således også kunne tænkes at medføre krav om øget støtte til disse landes landmænd og frugtavlere. Sådanne krav, der eventuelt måtte blive imødekommet, eller stigende udgifter i tilknytning til eksporten af for eksempel sukker, belaster naturligvis det fælles landbrugsbudget. Denne udvikling understøtter behovet i øvrigt (som følge af udvidelsen af EU og de forestående WTO forhandlinger) for at reformere den fælles landbrugspolitik.

Udfordringerne til EU er overskuelige og kan håndteres

De udfordringer, EU og den fælles landbrugspolitik står overfor som umiddelbar konsekvens af de seneste initiativer overfor udviklingslandene, er således overskuelige. Udfordringerne kan umiddelbart håndteres indenfor de eksisterende rammer af den fælles handels- og landbrugspolitik uden behov for mærkbare tilpasninger af politikken i den forbindelse.

Referencer

- Bhagwati, Jagdish og Arvind Panagariya (1999), *Preferential Trading Areas and Multilateralism – Strangers, Friends, or Foes?*, kapitel 2 i: Trading Blocs, Jagdish Bhagwati, Pravin Krishna og Arvind Panagariya (red.), MIT Press, Massachusetts.
- Bjørnskov, Christian og Ekaterina Krivonos (2001), *From Lomé to Cotonou. The new EU-ACP Agreement*, Working Paper 14/2001, Statens Jordbrugs- og Fiskeriøkonomiske Institut, København.
- CIA (2000), *The CIA World Factbook*, Central Intelligence Agency, Virginia.
- Cotonou (2000), *Partnership Agreement Between the Members of the African, Caribbean and Pacific Group of States of the One Part, and the European Community and its Member States, of the Other Part*, underskrevet i Cotonou, Benin, 23. juni.
- EU Kommission (2001), *EU Trade Concession to Least Developed Countries. Everything but Arms Proposal. Possible Impacts on the Agricultural Sector*, Bruxelles.
- EU Statistik (2000), (http://europa.eu.int/comm/development/stat/extrd98/index_en.htm, accessed October 2001).
- Krueger, Anne (1997), Free Trade Agreements versus Customs Unions, *Journal of Development Economics*, vol. 54, pp. 169-187.
- Lewis, Jeffrey, Sherman Robinson og Karen Thierfelder (1999), After the Negotiations: *Assessing the impact of Free Trade Agreements in South Africa*, TMD Discussion Paper 46, IFPRI.
- Stevens, Christopher og Jane Kennan (2001), The Impact of the EU's 'Everything but Arms' Proposal: A Report to Oxfam, Institute of Development Studies, University of Sussex.
- TARIQ (2001), Tariff and Customs Database, EU (http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/dds/en/home.htm, accessed September 2001).
- TRAINS (2001), *Trade Analysis and Information System*, CD-Rom, UNCTAD, Geneva.
- UNDP (2001), *Human Development Report*, United Nations Development Agency, New York.
- Walter-Jørgensen, Aage, Hans G. Jensen og Søren E. Frandsen, (2001) *Reform af EU's sukkerpolitik – konsekvenser for EU og udviklingslandene*, SJFI Rapport nr. 126, Statens Jordbrugs- og Fiskeriøkonomiske Institut, København.
- WDI (2000), *World Development Indicators*, CD-ROM, Verdensbanken, Washington DC.

3. Hvad er det offentliges rolle i fødevarepolitikken?

3.1. Indledning

Stigende interesse for fødevarepolitiske emner ...

De senere år har der været stigende interesse for fødevarepolitiske emner såsom hormonbehandlet oksekød, nye foderfremstillingsmetoder, der kan føre til kogalskab, salmonella i æg, kyllinger og svinekød, forøget risiko for campylobacter i fritgående høns, genmodificerede fødevarer, uvaskede gulerødder, der sælges som økologiske og økologisk mælk, der sælges som almindelig mælk. Tendensen vidner om stor interesse for fødevarekvalitet og -sikkerhed i befolkningen og medierne, samt at emnet indeholder problemer, der kan fastholde interessen (her kan nævnes snyd med varebetegnelser, fornuftig anvendelse af offentlige midler, tilbageholdelse af information, etc.).

... med synlige offentlige myndigheder

Samtidig har det offentlige i stigende grad været synlig i fødevaredebatten i forbindelse med episoder, hvor indgreb har været påkrævet for at (gen)etablere en tillid til fødevarer hos en tilsyneladende bekymret befolkning. Af iøjnefaldende indgreb kan nævnes introduktion af mærkningsordningen Smiley, forbud mod import af britisk oksekød som følge af kogalskab, offentlig markedsføring af pasteuriserede æg som følge af salmonellaforgiftninger, midlertidigt stop for forsøg med genmodificerede afgrøder, og tilbageholdelse af dansk oksekød ved den mindste mistanke om kogalskab.

Det falder i tråd med følgende udpluk fra Regeringens Fødevarepolitiske Redegørelse II (2001): ”En række forhold har medført, at forbrugernes mulighed for at gennemskue markedet er blevet mindre. Dette, sammenholdt med at forbrugerne i stigende grad fokuserer på både de umiddelbare kvaliteter som syn, smag og konsistens og de produktionsmæssige kvaliteter som økologi, dyrevelfærd, arbejdsmiljø osv., bevirker, at det i stadig stigende grad bliver en offentlig opgave at skabe rammer for og informere om fødevarer med særlige kvaliteter.”

Men hvad er egentlig det offentliges rolle?

Der er stor usikkerhed om årsagerne til, at disse hændelser er opstået. Der er imidlertid næppe tvivl om, at økonomiske interesser er medvirkende til at forklare udviklingen og ovennævnte ”hændelser”. Manglende villighed til at tage del i ansvaret fra forbrugernes side har ligeledes spillet en stor rolle, ligesom myndighederne først de senere år er blevet aktive og synlige i relation til sikring af fødevarekvalitet og -sikkerhed. På den baggrund er det oplagt at gøre sig tanker om det offentliges fremtidige rolle på dette område.

Eksternaliteter og informationsproblemer

De mangfoldige problemer kan føres tilbage til henholdsvis informationsproblemer, eller at den enkelte producents eller forbrugers valg har utilsigtede virkninger på andres situation (såsom en forbruger der vælger at spise rå upasteuriserede æg, kan risikere at belaste sygehusbudgettet, eller at produktion af en kotelet kan være medvirkende til forurening af et vandløb via kvælstoftildelingen i foderet). I boks 1 præsenteres de to begreber som henholdsvis informations- og eksternalitetsproblemer. Ifølge en noget grov formulering af det økonomiske grundprincip om at lade de frie markeds kræfter råde er problemet ikke, at folk bliver syge af at spise en bestemt fødevarer; det er et problem, at der ikke er tilstrækkelig information om dette, således at omkostninger ved sygdomsrisikoen kunne indregnes i prisen – hvis folk alligevel vælger at spise pågældende varer, er det deres egen sag.

Når priser afspejler alle omkostninger ...

Det er en forudsætning for, at markedsmekanismen²⁴ kan sikre et optimalt niveau af fødevarekvalitet og –sikkerhed, at priserne afspejler de sande omkostninger – hvilket dog sjældent er tilfældet på fødevarermarkederne. Det er alment accepteret, at der er omkostninger forbundet med at producere kvalitet og sikkerhed, således at varer af høj kvalitet og sikkerhed er dyrere end standardvarer. Men det burde måske være lige omvendt – i hvert fald burde produktionsomkostningerne på usikre varer indeholde betaling for slid på sundhedsvæsen osv., således at prisforskellen mellem sikre og usikre varer reduceres (og evt. tippede over så sikre varer blev bil-

²⁴ Markedsmekanismen (eller de frie markeds kræfter) hentyder til en situation, hvor alene forbrugernes efterspørgsel efter varer og producenterne udbud af varer bestemmer pris og mængde uden indblanding fra en tredje part.

... fås den optimale mængde af sikkerhed og kvalitet

ligere end usikre varer). Rene kvalitetsegenskaber, som ikke har utilsigtede effekter på andre, ville stadig være dyrere end standardvarer som følge af højere produktionsomkostninger. Hvis priserne afspejlede alle omkostninger, ville det være lettere for forbrugeren at handle både efter hjertet og pengepungen. I en ideel verden vil der således være valgfrihed mellem dyre kvalitetsvarer og billige standardvarer – og markedet vil selv bestemme hvor mange kvalitets- og sikkerhedsniveauer, det er muligt at differentiere imellem.

Boks 3.1. De primære årsager til problemer på fødevaremarkederne

Eksternaliteter (eller eksterne effekter) i enten forbrug eller produktion defineres som en situation, hvor et individs handling utilsigtet påvirker et andet individs nyttefunktion/profitfunktion. Et sygehusophold som følge af tankeløs omgang med fersk kød og grøntsager er et eksempel på, at en forbruger påfører samfundet en negativ eksternalitet. En person, hvis livsglæde og sunde livsstil utilsigtet smitter af på andre, og som derfor forbedrer deres helbred, er et eksempel på en positiv eksternalitet.

Informationsproblemer. Manglende viden om fødevarekvalitet og –sikkerhed kan deles op i to typer informationsproblemer:

- *Generel usikkerhed* beskriver situationer, hvor ingen aktører har fuld viden om kvalitet, sikkerhed eller effekterne deraf. Ved generel usikkerhed kan ingen påvirke risikoen forbundet med produktion eller forbrug. Af eksempler på generelle usikkerhedsfaktorer kan nævnes luftbårne sygdomme eller store svampeangreb i kartofler som følge af megen nedbør.
- *Asymmetrisk information* er et udtryk for, at en aktør har privat viden om faktorer eller handlinger, der påvirker andre aktører. En producent har typisk privat information om sine produktionsomkostninger, og en forbruger har privat information om behandlingen af produktet efter køb. Ved asymmetrisk information kan risikoen forbundet med produktion eller forbrug påvirkes. Af eksempler på private handlinger, der ikke kan observeres af andre, men som påvirker udfaldet, kan nævnes, at opfyldelse af visse hygiejneregler mindsker (men ikke fjerner) risikoen for DT104 i en svinebesætning, eller at gennemstegning af et stykke kylling kan fjerne salmonellaproblemer.

Begge egenskaber hindrer de frie markeds kræfter i at fungere optimalt og skaber behov for offentlig indblanding.

Regler vs. økonomiske styringsmidler

Når de frie markeds kræfter ikke kan sikre et optimalt niveau af kvalitet og sikkerhed, er der behov for indblanding fra en tredje part til at regulere individernes adfærd. Dette kan enten gøres direkte (via forbud eller påbud) eller indirekte (via informationsforøgelse eller ændring af relative priser). Sidstnævnte kaldes anven-

delse af økonomiske styringsmidler, hvilket hidtil ikke har været meget anvendt i fødevarepolitikken.

Kapitlets formål

Formålet med indeværende kapitel er at analysere, om anvendelse af økonomiske virkemidler giver mulighed for at forbedre den samlede velfærd i samfundet i relation til fødevarekvalitet og -sikkerhed. Derudover undersøges under hvilke omstændigheder, der er økonomisk belæg for offentlige indgreb, og hvilke hensyn, der skal tages i den forbindelse.

Gangen i kapitlet

I boks 2 er de overordnede svar på spørgsmålet om det offentlige rolle i fødevarepolitikken angivet. De vil blive uddybet i de følgende afsnit, idet kapitlet er opdelt på følgende måde. I afsnit 3.2 præsenteres først begreberne fødevarekvalitet og -sikkerhed. I afsnit 3.3 formuleres den ideelle situation set ud fra en økonomisk synsvinkel. I afsnit 3.4 diskuteres hvilke generelle krav, der stilles til politikudformning, når situationen ikke er ideel. I afsnit 3.5 identificeres problemerne i relation til prisdannelsen på markederne for fødevarekvalitet og -sikkerhed, og forslag til løsninger gives. Afsnit 3.6 indeholder konkluderende bemærkninger.

Boks 3.2. Det offentlige rolle i fødevarepolitikken

Eksternalitetsproblemer optræder i forbindelse med fødevaresikkerhed og den del af kvalitetsegenskaberne, der knyttes til produktionsprocesserne (dyrevelfærd, miljø), mens informationsproblemer er at finde i alle dimensioner af fødevarekvalitet og -sikkerhed.

Når der er tale om eksternaliteter i forbindelse med produktion eller forbrug af fødevarer kan det offentlige spille en direkte rolle med henblik på at korrigere for konsekvenser af disse eksternaliteter (fx via afgifter eller subsidier).

Når der er informationsproblemer, kan det offentlige spille en indirekte rolle som informationsspreder og i fastsættelse af rammer for prisdannelsen (fx via mærknings-, produktansvars- og forsikringsordninger).

Afgifter og subsidier vil altid være at foretrække frem for standarder – med mindre der er store potentielle risici forbundet med uheld.

Øget information vil altid være at foretrække frem for standarder – med mindre der er store potentielle risici forbundet med uheld.

3.2. Hvad er fødevarekvalitet og -sikkerhed?

Definition af fødevaresikkerhed er mulig ...

Hvad ligger der bag begreberne fødevarekvalitet og -sikkerhed? Umiddelbart virker fødevaresikkerhed som det mest håndgribelige af de 2 begreber²⁵. I Regeringens Fødevarepolitiske Redegørelse II (2001) skrives, at ”forbrugerne har krav på, at fødevarer er sikre, og det er uacceptabelt, hvis fødevarer udgør en sundhedsmæssig risiko”, og fra EU Kommissionens Hvidbog (2000) kan læses, at der tilstræbes ”det højeste mulige sundhedsbeskyttelsesniveau”.

... men hvad er sikkert?

Tilsyneladende klare målsætninger hvor grundideen er, at der er en minimumsgrænse for hvor usikkert, det må være at spise. Men, hvordan defineres minimumsniveauet? Sikkerhedsniveauet i slutproduktet afhænger nemlig af produktets behandling i samtlige led. Der findes ikke et entydigt videnskabeligt svar på, hvad det rigtige minimumsniveau er, så det offentlige har en rolle i fastsættelse af samfundets prioritering på dette område. I EU Kommissionens Hvidbog (2000) er følgende ansvarsfordeling foreslået, ”den retlige ramme vil omfatte hele fødekæden, herunder foderfremstilling, den vil indføre et højt niveau af forbrugerbeskyttelse, og den vil placere det primære ansvar for sikker fødevareproduktion hos landbruget og producenterne samt i grossist- og detailledet.”

Definition af fødevarekvalitet er vanskelig ...

... idet det er et meget individuelt begreb

Definition af fødevarekvalitet har været (og er) genstand for mange hovedbrud. Producenter forsøger at finde ud af, hvad forbrugerne vil have, forbrugerne forsøger at sætte ord på deres kvalitetsopfattelse, og myndighederne forsøger at få markederne til at fungere så gnidningsløst som muligt. I nærværende sammenhæng tages udgangspunkt i en forholdsvis ukontroversiel behandling af begrebet²⁶, som både fanger, at kvalitetsbegrebet er meget individuelt og samtidig definerer nogle fælles-træk.

²⁵ Fødevaresikkerhed er en oversættelse af det engelske ord food safety og refererer til problemstillingen om sikkerhed i indtagelse af fødevarer uden at pådrage sig sygdomme, mens food security oversættes til (fødevare)forsyningsikkerhed til beskrivelse af ulandenes adgang til fødevarer i tilstrækkelig mængde.

²⁶ Se Jensen (2001) for en nærmere gennemgang af kvalitetsbegrebet i relation til økonomisk tankegang.

Subjektive og objektive kvalitetsegenskaber

Der skelnes mellem objektive og subjektive kvalitetsegenskaber. Objektive kvalitetsegenskaber er karakteriseret ved at være fysisk målbare egenskaber såsom udskæring, mørhed, konsistens, friskhed, tilberedningsegenskaber (convenience), sikkerhed og ernæring. Disse kan i høj grad påvirkes af producent- og distributionsleddet. Den subjektive kvalitet kan opdeles i forventet kvalitet og oplevet kvalitet. Den subjektive kvalitet bestemmes af forbrugeren og detailledet. Den forventede kvalitet afhænger af de objektive kvalitetsegenskaber, købesituationen og anden tilgængelig information på pågældende tidspunkt. Den oplevede kvalitet afhænger af den forventede kvalitet og af nytilkommen information. Det er den forventede kvalitet, der afgør forbrugerens betalingsvillighed og dermed selve købet, men hvis varen købes hyppigt, kan den oplevede kvalitet være medbestemmende ved dannelse af den forventede kvalitet.

Hvor er problemerne?

Det er vigtigt at få identificeret hvilke problem typer, der er knyttet til de enkelte egenskaber. Eksternalitetsproblemer kan således hovedsagelig knyttes til fødevarerikkerhed og til den del af kvalitetsbegrebet, der relateres til produktionsprocessen, mens informationsproblemer præger alle dele af sikkerheds- og kvalitetsbegreberne.

3.3. Den ideelle verden

Nødvendige forudsætninger for et ideelt marked

For at kunne identificere og imødekomme problemer er det nødvendigt at have et referencepunkt. Ud fra en økonomisk synsvinkel indebærer ideelle markeder for fødevarerikkerhed og –sikkerhed

- at der er fuld information om alle produkter
- og at der hverken er eksternaliteter eller offentlige goder²⁷.

²⁷ Et offentlig gode er blandt andet karakteriseret ved, at flere forbrugere kan forbruge samme mængde af varen. Klassiske eksempler på offentlige goder er gadebelysning og forsvaret, men også landskabelige værdier, forurenede grundvand eller dyrevelfærd er offentlige goder (eller ondt). Hvis der er enten eksternaliteter eller offentlige goder i økonomien, vil de individuelle valg ikke afspejle andre individers afhængighed, og derfor vil frie valg ikke være til alles bedste.

Endvidere kræver den ideelle situation, at der er tilstrækkelig mange aktører på de enkelte markeder til at sikre konkurrence, ligesom der ikke er transaktionsomkostninger eller andre forvridninger såsom skatter, afgifter eller forvridninger som for eksempel tilstedeværelsen af den fælles landbrugspolitik.

Aktører på markedet

Den enkleste måde at præsentere problemstillingen på er at tage udgangspunkt i, at der er 3 aktører på markedet: Producenter, forbrugere og myndigheder. I producenterne og forbrugernes nyttefunktioner indgår privatforbrug, miljøhensyn, dyrevelfærd osv. Myndighederne har ikke en selvstændig nyttefunktion – deres rolle er at maksimere den samlede velfærd i samfundet bestående af samtlige borgernes nyttefunktioner under hensyntagen til samfundets ressourcer (økonomiske, naturlige og miljømæssige ressourcer)²⁸.

For hver vare er der et marked, hvor varens pris og mængde bestemmes. Hvis der er 2 forskellige kvalitetsudgaver af samme varetype, så regnes disse for 2 adskilte varer, eksempelvis er en Gourmet svinekotelet ikke den samme vare som en standard svinekotelet, selvom begge varer kan kaldes svinekotelet²⁹.

Faldende marginal nytte af fødevarer sikkerhed og -kvalitet

Forbrugerne køber det bundt af varer, som giver den højeste nytte (under hensyntagen til deres budgetbegrænsning), og da forbrugerne er forskellige, vil varesammensætningerne ligeledes være forskellige. Nyttens af kvalitet antages at være voksende, således at jo bedre kvalitet man får, desto større er nytten. Den marginale nytte af kvalitet er dog typisk aftagende, dvs. forbrugeren er villig til at betale en del for en vare, der har middel kvalitet i stedet for dårlig kvalitet, men vil betale knap så meget ekstra for at få en rigtig god kvalitet i stedet for blot

²⁸ Det antages, at myndighederne ikke har deres egen (skjulte) dagsorden at forfølge, men udelukkende beskæftiger sig med at optimere borgernes velfærd.

²⁹ Definitionen af en vare kan gøres endnu mere specifik, således at en standard svinekotelet solgt i Odense ikke er den samme vare som en tilsvarende standard svinekotelet solgt i Ålborg (stedafhængig varedefinition), og en svinekotelet købt i dag ikke er den samme vare som en tilsvarende svinekotelet købt i morgen (tidsafhængig varedefinition).

en god kvalitet. Da efterspørgslen efter kvalitet bestemmes ud fra den marginale nytte af kvalitet, vil dette resultere i, at efterspørgslen er en aftagende funktion af prisen på kvalitet.

Den værdi, forbrugeren tillægger kvalitet, afspejles i betalingsvilligheden for kvalitet, men dette kræver at forbrugeren kan bedømme, hvad kvalitet er værd, og desværre er der sjældent den fornødne information. Det kræver nemlig, at forbrugeren er i stand til at vurdere og værdifastsætte alle direkte effekter (smag, lugt, konsistens, osv.). Desuden skal alle eksterne effekter (omkostninger for samfundet ved sygehusophold knyttet til forskellige fødevarers sikkerhedsgrader, miljøpåvirkninger ved produktion af pågældende vare, dyrevelfærd under produktion af pågældende vare, osv.) indgå i forbrugernes vurdering af de enkelte varer³⁰.

Stigende marginale produktionsomkostninger i kvalitet og sikkerhed

Producenten producerer den kvalitet, de finder mest profitabel³¹. Der vil typisk være omkostninger forbundet med at producere kvalitet. Producenten forlanger derfor højere priser desto bedre kvalitet, han skal levere. Desuden antages det, at jo bedre kvaliteten er i forvejen, desto dyrere er det at forbedre den endnu en tand, dvs. de marginale omkostninger ved at producere fødevarer kvalitet og -sikkerhed er voksende. Udbudsprisen for en given kvalitet bør afspejle de reelle omkostninger ved produktionen, dvs. de direkte produktionsomkostninger samt omkostninger forbundet med slid på eksempelvis natur, miljø, sundhed og sundhedsvæsen.

Måske skal økologiske varer være billigere end de konventionelle

Følges denne tankegang kunne det tænkes, at de "sande" priser på økologiske varer var lavere end på konventionelle. De direkte produktionsomkostninger på økologisk produktion er ganske vist højere end på konventionel produktion. Til gengæld er der måske højere omkostninger forbundet med det konventionelle

³⁰ Vurderingen vil indebære, at når eksternaliteten har karakter af et offentligt gode (eks. flere kan nyde godt af samme hospital), skal den enkelte forbruger kun betale sin andel af "slid" på sygehus osv., Keiding (1982).

³¹ Eller de vil producere den kvalitet, de bliver pålagt, såfremt den er profitabel.

landbrugs eventuelle slid på natur, sundhedsvæsen osv., som i givet fald skal pålægges de konventionelle varer. Derudover anses økologisk produktion for at have nogle positive eksternaliteter på natur og landskab, som reducerer omkostningerne. Alt i alt vil de sande priser afspejle en reduktion i forskellen mellem økologiske varer og konventionelle varer – og måske endda i en udstrækning, så udbudsprisen på økologiske varer er lavere end på konventionelle varer.

Med rigtige priser fås et optimalt niveau af fødevarer-sikkerhed og -kvalitet ...

... og der er dermed ingen gratis effektivitetsgevinster at hente

Som følge af at den marginale nytte af kvalitet og sikkerhed er aftagende, og de marginale produktionsomkostninger er stigende, vil der være et prisniveau, hvor den producerede mængde netop er lig den efterspurgte mængde. Markedet³² bestemmer, om en vare overlever, samt varens pris og produceret mængde. Det individuelle valg er som udgangspunkt en god måde at fordele varer på, fordi folk får, hvad de vil have. En dyr kvalitetsvare kan ikke umiddelbart rangordnes i forhold til en billig standardvare – det vil være individuelt hvilken af varerne, der foretrækkes. Hvis endvidere priserne afspejler alle værdier og omkostninger knyttet til de enkelte varer, vil det individuelle valg ligeledes lede til en samfundsoptimal kombination af pris, sikkerhedsniveau og kvalitet. De enkelte individers nyttemaksimering fører til en maksimering af den samlede nytte i samfundet, hvor forbrugernes marginale nytte af kvalitet modsvarer de marginale produktionsomkostninger. Denne marginalbetragtning er en af grundstenene i økonomisk tankegang, idet *lighed mellem marginalbetingelser garanterer en efficient fordeling af økonomiens ressourcer, således at der ingen gratis effektivitetsgevinster er at hente*³³.

Kun sjældent at maksimal kvalitet og sikkerhed er optimalt

Kun i sjældne tilfælde vil det være optimalt at stræbe efter maksimal kvalitet eller maksimal sikkerhed. Det følger af at forbrugeren ikke vil give meget for at få den sidste enhed

³² Dvs. de producenter og forbrugere der handler pågældende vare.

³³ Marginalbetragtninger gælder i mange sammenhænge såsom ens marginale nytter for forskellige varer ved samme forbruger, ens marginalnytte for samme vare hos forskellige forbrugere, marginal produktionsomkostning er lig marginal nytte af varen, ens marginalproduktivitet for forskellige inputs i produktionsprocessen, etc.

litet, mens det er dyrt for producenten at forbedre kvaliteten til maksimal kvalitet. Ulemperne ved ekstreme/ambitiøse/ideale målsætninger er at de oftest er ekstremt dyre, og i realiteten er de ikke opnåelige. Dog er der naturligvis eksempler hvor forventede omkostninger eller nytte tab er meget høje, hvilket kan føre til at der tilstræbes maksimal sikkerhed³⁴.

Opsamling

Overvejelserne i indeværende afsnit kan kort opsummeres som følger: Hvis alle direkte og indirekte omkostninger er afspejlet i priserne på fødevarekvalitet og –sikkerhed, vil de individuelle valg (og dermed frie markeds kræfter) sikre en optimal fordeling af samfundets ressourcer. Dette indebærer blandt andet, at målsætninger indenfor forskellige discipliner vil afspejle en afvejning mellem gevinster og omkostninger. I den ideelle verden er der derfor ingen rolle for offentlig indgriben, idet producenter og forbrugere selv sørger for den rigtige ”mængde” kvalitet og sikkerhed.

3.4. Behov for regulering

Formulering af fødevarepolitikken

Formål med offentlige indgreb er ...

Maksimering af samfundsnyttens vil typisk kunne opsplittes i opnåelse af målsætninger inden for de enkelte discipliner (miljø, fødevaresikkerhed, dyrevelfærd, økonomisk vækst, beskæftigelse osv.). Disse målsætninger opfyldes ikke længere automatisk når markedet ikke fungerer perfekt. I så fald må der reguleres på fødevaremarkedet for at fjerne eller i hvert fald mindske problemerne. Formålet med regulering er at påvirke individernes adfærd enten direkte via påbud og forbud eller indirekte via information eller ændring af rammevilkårene (såsom ændring af de relative priser, indførelse af produktansvar eller tilbud om forsikringsordninger).

... at påvirke forbrugeres og producenters adfærd

³⁴ Her tænkes eksempelvis på BSE sygdom eller dansk svineproduktion, hvor omkostninger ved et sygdomsudbrud i form af tabt tillid på eksportmarkeder vil være katastrofalt store, at maksimal sikkerhed kan være værd at tilstræbe.

Optimalitet betyder lighed mellem omkostninger og gevinster

Optimalitet af en målsætning kræver, at der er overensstemmelse mellem omkostninger og gevinster. Da det ofte er meget vanskeligt at fastsætte gevinsterne ved en given målsætning (hvor meget spares på sygehusvæsenet ved at folk er mindre syge, hvor meget øges samfundets nytte af at forbedre miljøet osv.), erstattes ønsket om en optimal politik ofte af ønsket om, at et givet mål nås billigst muligt.

Fastsættelse af målsætning kræver afvejning af økonomi mod fx sygdom

De mange usikkerhedselementer på fødevarerområdet medfører, at fastsættelse af målsætningen kræver stillingtagen til hvilket risikomål, man vil acceptere. Det er en vanskelig beslutning, idet den involverer kvantificering og vurdering af risiko. Det er ligeledes et meget ømtåleligt emne, idet beslutninger om, ”hvor sikker er sikker nok, hvor rent er rent nok”, osv., synliggør nogle ubehagelige afvejsninger (såsom afvejning af økonomi overfor sygdom)³⁵.

Risikovurdering

At risiko er en vigtig del af fødevarerpolitikens problemer fremgår af EU Kommissionens Hvidbog (2000): ”Risikoanalysen er udgangspunktet for fødevarerikkerhedspolitikken. EU’s fødevarerpolitik skal være baseret på risikoanalysens 3 elementer, nemlig risikovurdering (videnskabelig rådgivning og analyse af informationer), risikostyring (regulering og kontrol) og kommunikation om risici.”

Paternalisme skal opvejes mod fordelene ved det frie valg ...

... jo mere individet bestemmer selv, desto større chance for tilfredshed med valg

Usikkerheden medfører ofte, at der indføres standarder med det formål at sikre et vist niveau af fødevarerikkerhed og -kvalitet. Hvis produktion eller forbrug af en vare er forbundet med stor risiko for store omkostninger kan det være optimalt at fastsætte skrappe standarder. Fordelen ved at fastsætte skrappe standarder for produktion/produkter er, at jo mindre der er overladt til de frie valg, desto sikrere er myndighederne på udfaldene. Sådanne indgreb bør imidlertid opvejes mod fordelene ved det

³⁵ Grænsen for hvilken risiko, der tolereres, skulle gerne fastsættes i forhold til de omkostninger, der er forbundet med at reducere risikoen fra de nuværende niveauer og de omkostninger, man forventer at ”spare” ved ikke at sætte skrappe mål for reduktion af risikoen.

frie valg, som indebærer, at jo mere individet selv bestemmer, desto større er chancen for tilfredshed med gjorte valg. Fastsættelse af målsætninger er derfor et udtryk for afvejningen mellem, at det offentlige påtager sig den omsorgsfulde forælderrolle (og det ansvar der følger med³⁶) og troen på individets dømmekraft.

Forsigtighedsprincippet

Hvis de potentielle risici er meget høje, kan det være økonomisk rationelt at sætte skrappe standarder. Høje standarder kan således være et udtryk for et forsigtighedsprincip hvilket er i overensstemmelse med retningslinierne fra EU Kommissionens Hvidbog (2000): ”Hvor det skønnes nødvendigt, vil forsigtighedsprincippet være gældende i beslutninger om risikostyring.”

Enhver regulering koster ...

Set fra en økonomisk synsvinkel er det ikke ligegyldigt, hvordan en givet målsætning nås. Økonomiens rolle er nu reduceret fra at være en metode til sikring af en optimal fordeling af samfundets ressourcer til sikring af, at fastsatte målsætninger nås billigst muligt (omkostningsminimering). Enhver form for regulering koster – både i form af de direkte udgifter forbundet med administration af reguleringen, og via de indirekte effekter på økonomien pga. begrænsninger på individernes handlefrihed. En anden grundsten i økonomisk tankegang er, *at fleksibilitet har en værdi*. Dette fører til filosofien om, at markedet i videst muligt omfang skal overlades til sig selv, idet reguleringer lægger begrænsninger på individets handlefrihed og fleksibilitet, hvilket har nogle omkostninger i form af, at individets nytte forringes.

... på grund af tab af fleksibilitet

Vigtigt at afveje gevinster med målfastsættelse og regulering ...

En omkostningseffektiv regulering har den store fordel, at et fastsat mål nås billigst muligt. Det kan dog være en ulempe, at hele fokus bliver lagt på omkostningsbetragtninger – mens gevinsterne ved reguleringen ikke søges inddraget i omkostningseffektivitetsanalyserne. Det er derfor vigtigt at indføre, at der

... med omkostninger

³⁶ Fra det engelske ord ”paternalism” som indebærer patriarkalsk omsorg og formynderisk behandling.

var en grund til, at reguleringen blev indført – nemlig at de forventede gevinster ved regulering (i form af bedre miljø og sundhed) gerne skulle være vurderet til at opveje omkostningerne.

Den virkelige verden og dens problemer

Markedsbrist ...

Som nævnt sikrer de frie markeds kræfter kun en samfundsop-timal udnyttelse af økonomiens ressourcer, når der ikke er in-formationproblemer eller monopollignende tilstande, når alle produkternes direkte og indirekte egenskaber er inddraget i prisdannelsen, og når der ikke er andre forvriddinger i økono-mien. I markederne for fødevarer kvalitet og -sikkerhed er stort set alle hindringer til stede.

... i form af eksternali-tets- og informations-problemer ...

De primære årsager til, at fødevarermarkederne ikke af sig selv kan sikre et optimalt niveau af kvalitet og sikkerhed, kan dog indsnævres til eksternalitets- og informationsproblemer. Eks-ternalitetsproblemer er i realiteten kun knyttet til fødevarer-sikkerhed og til den del af kvalitetsbegrebet, der relateres til pro-duktionsprocessen, mens informationsproblemer præger alle dele af sikkerheds- og kvalitetsbegreberne.

... er kilder til proble-merne på fødevarer-mar-kederne

Følgende tre typer tiltag foreslås til at reducere problemerne:

- Regler (herunder produkt-, input- og produktionsstandar-der, samt regler for anvendelse og salg).
- Informationsspredning (herunder mærkning, informati-onskampagner, uddannelse og forskning).
- Økonomiske styringsmidler, der via ændring i de relative priser, påvirker incitamentsstrukturen (afgifter, subsidier, fordeling af risiko, produktansvar).

Efficiens, informationskrav og gennemsigtighed ...

Regulerende indgreb skal vurderes ud fra den økonomiske, informationsmæssige og politiske situation, der hersker. Det betyder eksempelvis, at økonomisk efficiens (herunder omkostningseffektivitet) ikke skal tilstræbes for enhver pris, men skal afpasses til hvilke krav til informationsindsamling, det stiller, samt om det med rimelighed kan forventes, at reguleringen er praktisk gennemførlig. Udover økonomiske incitament er det også vigtigt, at reguleringens formål og iværksatte tiltag er gennemskelige for producenter/forbrugere.

... administrations- og håndhævelsesomkostninger er vigtige kriterier bag valg af regulering

Dette fører over til inddragelse af administrations- og håndhævelsesomkostninger forbundet med en given reguleringsform – og hvilke sanktionsmuligheder de regulerende myndigheder har til rådighed. Da fødevaremarkederne er stærkt præget af usikkerhed er placering af risiko og risikodeling (forsikring) vigtige i relation til vurdering af omkostningerne ved en reguleringsform. Endelig er det vigtigt at inddrage reguleringens dynamiske effekter på individernes handlinger i vurdering af reguleringsformen. Her tænkes på om reguleringsformen skaber (eller dræber) incitament til teknologiudvikling og investeringer.

Tre evalueringskriterier

Disse overvejelser kan formuleres som nedenstående kriterier, som lægges til grund for en vurdering af de foreslåede indgreb³⁷:

- Effektivitet. Reguleringen skal være omkostningseffektiv, når reguleringsomkostninger og administrationsomkostninger er inddraget.
- Enkelhed. Reguleringen skal tilstræbe administrativ enkelhed og gennemskelighed.
- Incitamentsskabende.

³⁷ Se eksempelvis Gruenspecht & Lave (1989).

3.5. Problemerne på fødevaremarkederne

I indeværende afsnit præsenteres eksempler på fødevareproblemerne samt det offentliges rolle i relation til håndteringen af disse. En skematisk oversigt over hvilke typer indgreb, der foreslås til løsning af de forskellige markedsbrister er vist i tabel 3.1, jf. diskussionen nedenfor.

TABEL 3.1. **Sammenhæng mellem problemtyper og indgribenes effekt**

Problem	Reguleringsinstrument				
	Regler	Informations spredning	Afgifter, subsidier	Produkt ansvar	Risiko- deling
Eksternalitet	(+)	(+)	+	-	-
Informationsmangel	(+)	+	-	-	+
Asymmetrisk information	(+)	+	-	+	+

Note: + angiver virkningsfuldt indgreb og - angiver ikke virkningsfuldt indgreb.

(+) angiver at indgrebet er virkningsfuldt med modification (indgrebet er virkningsfuldt i samspil med andre indgreb, eller at indgrebet ikke løser hele problemet)

Eksempelvis ses i tabel 3.1 at afgifter eller subsidier foreslås som de mest virkningsfulde indgreb over for eksternalitetsproblemer. Regler kan anvendes i situationer med store potentielle risici (derfor er (+) anvendt i kolonnen regler), ligesom informationsspredning kan anvendes i kombination med pris-signaler til afhjælpning af eksternalitetsproblemer (derfor er (+) anvendt i kolonnen informationsspredning).

Eksternaliteter

Eksternaliteter er fx ...

... risiko for sygdom og tab af arbejdstid ...

Eksternalitetsproblemer forekommer i relation til fødevarer-sikkerhed. Kun når en vare er 100% sikker og 100% sund, vil der ikke være eksternalitetsproblemer. Groft sagt vil forbrug af fødevarer derfor næsten altid være forbundet med en vis (oftest dog meget lille) risiko for sygdom og efterfølgende sygedage/nedsat arbejdsevne/hospitalsophold eller lignende, som det offentlige eller arbejdsgiverne påtager sig. Det ville være i det offentlige/arbejdsgivernes interesse, hvis forbrugerne ville købe sunde og sikre varer – men da problemet er, at fødevare-

priserne typisk ikke afspejler de reelle omkostninger, vil det kræve offentlig indblanding.

... og påvirkning af miljø og dyrevelfærd

En tilsvarende problemstilling (hvor producenten og dermed forbrugeren ikke betaler for samtlige omkostninger forbundet med varen) opstår i den del af fødevarekvalitet, der henføres til produktionsprocessens miljø- og dyrevelfærdseffekter³⁸. Producenterne bliver ikke (uden indgreb) direkte draget til ansvar for miljøpåvirkninger og dyrevelfærd, så det er naturligt, at disse forhold ikke indgår i produktionsbeslutningerne og dermed i udbudsprisen. Hver gang en forbruger køber en vare, hvor produktionen forårsager eksterne effekter på miljø eller dyrevelfærd, medfører det ekstraomkostninger for samfundet i form af et dårligere miljø eller dyrevelfærd. Det ville derfor også i denne sammenhæng øge samfundsnyttens at ændre forbrugernes indkøbsvaner – hvilket vil kræve offentlig indblanding.

Eksternalitetsproblemer forstærkes af informationsproblemer

Selv med fuld information vil der være tilfælde, hvor forbrugerne ikke bærer de fulde omkostninger ved sikkerheds- og sundhedsproblemer knyttet til de varer, de nu har valgt. Eksternalitetsproblemer forstærkes blot, når der også er informationsproblemer. Eksempelvis kan nævnes, at med ufuldstændig information vil forbrugerne ikke selv være klar over de fulde konsekvenser for dem selv af fødevarevalget, så valget af en vare kan have afledte effekter på forbrugerens nytte af andre varer (dårlig mave påvirker nydelsen af indtagelse af al slags mad, humør osv.).

Forslag 1:

Indgreb via prismekanismen

Så længe de produktionsmæssige omkostninger forbundet med fødevarsikkerhed væltes over i priserne, mens eksterne omkostninger afholdes af en tredje part (sundhedsvæsen/arbejdsgivere/miljømyndigheder), vil priserne ikke afspejle de

³⁸ Her tilføjer Den fødevarepolitiske Redegørelse (2001) imidlertid, at sundhed ikke kun påvirkes direkte via fødevarerindtagelse, men også indirekte: ”Der kan desuden tages hensyn til andre berettigede faktorer, der er relevante for beskyttelsen af forbrugernes sundhed. Her tænkes på miljøhensyn, dyrevelfærd, bæredygtigt landbrug osv”.

sande omkostninger forbundet med varens produktion og forbrug. Det vil derfor løse en del af problemerne i fødevarepolitikken, hvis priserne i højere grad bringes til at afspejle de reelle omkostninger forbundet med produktion og anvendelse. Dette vil medføre en ændring af de relative priser vha. af de økonomiske virkemidler, som fx afgifter og subsidier. Derved vil forbrugerens valg være mere i overensstemmelse med den reelle betalingsvillighed (større overensstemmelse mellem det forbrugeren siger og gør).

Som fx brugen af tilskud til økologi ...

Tankegangen om at ændre de relative priser er som nævnt allerede introduceret i økologisk overfor konventionel fødevareproduktion, idet der gives tilskud til økologisk produktion som følge af, at produktionsmetoden anses for at have færre eksterne effekter end konventionel produktion samt være af bedre kvalitet. Det er dog langt fra sikkert, at det er de rigtige prisrelationer mellem økologiske og konventionelle varer, der hersker i dag, da der ikke er enighed om hverken fortegn, størrelse eller økonomisk værdi af de eksterne effekter (miljø, dyrevelfærd og sundhed)³⁹.

... eller afgifter på konventionel produktion

Den samme ændring i relative priser kan frembringes ved at lægge afgifter på konventionel produktion. I miljøpolitikken er ændring af de relative priser i form af afgifter på pesticider, tilskud til miljøvenlig drift osv. allerede taget i brug. Ligesom der er afgifter på eksempelvis cigaretter og alkohol (de såkaldte giftskatter⁴⁰). Grundlæggende kan valget mellem afgifter og subsidier ses som et spørgsmål om retten til sundhed og rent miljø (se Christensen og Rygnestad, 2000). Valg mellem afgifter og subsidier påvirker ikke den økonomiske efficiens (den optimale fordeling af samfundets ressourcer), men det er i høj grad et fordelingsspørgsmål. Hvis landmanden har retten til at

Valg af afgifter eller subsidier er et fordelingsspørgsmål

³⁹ Med manglende enighed om ”fortegn” refereres til, at der eksempelvis ikke er enighed, om økologiske varer har en bedre spisekvalitet, eller om dyrevelfærd er større hos økologiske kyllinger, som pr. definition er fritgående og ikke må næbbes end hos konventionelle kyllinger. Herudover er der ikke enighed om størrelsen og værdien af disse effekter.

⁴⁰ Eller rettere sagt, indførelse af ”giftskatter” kan forsvares ud fra en økonomisk synsvinkel, den virkelige årsag kan jo godt være en helt anden.

producere hvad og hvordan, han vil, på egen jord, da er det nødvendigt ad frivillighedens vej at give landmanden incitament til at ændre adfærd – eksempelvis i form af at tilbyde tilskud til en bestemt produktionsform eller et slutprodukt, som ikke belaster miljø eller sundhedsvæsen. Hvis samfundet derimod har retten til human sundhed, dyrevelfærd, rent miljø osv., kan landbruget tvinges til at ændre adfærd – eksempelvis i form af afgifter eller regler.

På fødevarerområdet er ”retten” sjældent vel-specificeret

Retten til sundhed og rent miljø er dog sjældent velspecificeret, så tilgangen er ikke egnet til konkret regulering, men nyttig at have i tankerne. Da det endvidere er vanskeligt at inddrage alle eksterne effekter, vil der ofte være forhold, som inddrages efterfølgende i valg af reguleringsform⁴¹. Når afgifter anvendes, påhviler reguleringsomkostningerne producenten (eller evt. forbrugeren, hvis omkostninger kan væltes over på priserne). Hvis subsidier anvendes, påhviler reguleringsomkostningerne det offentlige (og derigennem indirekte skatteyderne).

Hvis målet er en optimal fordeling af samfundets ressourcer, vil et offentligt indgreb være velfærdsforbedrende, når der er eksternaliteter involveret i produktion eller forbrug – uanset hvor retten til rene og sunde madvarer ligger.

Her skal nævnes, at med fuld information, hvor eksternaliteter er eneste markedsbrist, vil det være lige så økonomisk effektivt at vælge standarder i stedet for afgifter/subsidier til at løse eksternalitetsproblemerne. Ligesom der i princippet kan lægges en afgift på de enkelte varer, svarende til deres forventede slid på fx sundhedsvæsenet, kan der lægges begrænsninger på forbrug af pågældende vare.

Indirekte regulering er ofte nødvendig

I situationer med manglende information er eksternaliteter vanskelige at kvantificere, og dermed er det vanskeligt at regulere direkte på eksternaliteterne. I stedet er der tradition for at regu-

⁴¹ Eksempelvis kan nævnes, at hensyntagen til erhvervets konkurrenceevne kunne være årsag til, at subsidier foretrækkes frem for afgifter under hensyntagen til europæiske konkurrencevilkår i øvrigt.

lere eksternalitetsproblemerne indirekte (både i fødevarerikkerhed og miljøhensyn). Det kan eksempelvis gøres ved at basere standarder eller afgifter/subsidier på faktorer, som påvirker størrelsen af de eksterne effekter uden direkte at repræsentere effekterne (reguleringsgrundlaget kunne eksempelvis være produktionsvolumen, inputfaktorer, produktionsproces eller forbrug i stedet for på sundhedsomkostninger).

Argumenter til fordel for såvel pris- som mængderegulering

Anvendelse af afgifter/subsidier kan kategoriseres som regulering via prissignaler, mens standarder er regulering via mængdesignaler. Når der ikke er fuld information om produktionsomkostninger, vil der være forskel på, om pris- eller mængderegulering anvendes. Fordelen ved prisregulering er, at alle producenter reducerer produktionen, så de marginale omkostninger ved reduktionen modsvarer afgiften, dvs. prisregulering er omkostningseffektiv. Hvilket mål, der nås, afhænger af prisfølsomheden i de individuelle handlinger. Omvendt har mængderegulering den fordel, at et givet mål nås med sikkerhed, men det er ikke nødvendigvis omkostningseffektivt. Det kan således vise sig at være uforholdsmæssigt dyrt at nå et givet mål. Generelt gælder det, at hvis der er stor usikkerhed om de negative sundhedsmæssige konsekvenser, kan det være så dyrt at gætte forkert på prisfølsomhederne, at mængderegulering (standarder) bør anvendes frem for afgifter.

Opsamling

Forslag til løsning af eksternalitetsproblemer kan opsummeres på følgende måde:

- Det offentlige kan spille en rolle i relation til ændring af de relative priser, så disse i højere grad afspejler de sande omkostninger forbundet med produktion og forbrug.
- Informationsproblemer vanskeliggør løsning af eksternalitetsproblemet, idet jo større informationsproblemer desto sværere er det at regulere direkte på eksternaliteten.

Informationsproblemer

To typer informationsproblemer

Generel usikkerhed vs. privat information

I relation til håndtering af informationsproblemer, er der afgørende forskel på, om usikkerheden er påvirkelig eller upåvirkelig af menneskelige handlinger. I nærværende præsentation deles informationsproblemer op i *generel usikkerhed* (mangel på viden), hvor risikoen antages at være uafhængig af menneskelige handlinger, og usikkerhed som følge af *privat information*, hvor risikoen er påvirkelig af en af parterne (asymmetrisk information).

Information er blot en almindelig vare

Informationsproblemet kan illustreres ved at betragte information som en vare, der produceres og efterspørges. Et efficient informationsmarked er karakteriseret ved, at al tilgængelig information i økonomien reflekteres i markedspriserne, så priserne er det bedste signal om varernes værdi (herunder varens kvalitets- og sikkerhedsegenskaber).

Asymmetrisk information

Der er ofte asymmetrisk information i relation til fødevarer kvalitet og -sikkerhed, således at producentledet har privat viden om omkostningsproceduren, og forbrugerledet har privat viden om forbrugernes kvalitetsopfattelse, og om hvordan produkterne behandles efter køb. Endelig har myndighederne den største viden om de samfundsøkonomiske omkostninger og om forskningsresultater generelt.

Såfremt det er et mål for myndighederne at sikre de bedst mulige markedsvilkår, da bør myndighedernes private information slet ikke være til stede. Det er derfor individernes private information, der volder problemer for markedsmekanismen: Producenten har ikke nødvendigvis incitament til at afsløre (sælge) sin private information om omkostninger eller produktets kvalitet. Forbrugeren har til gengæld det problem, at såfremt han får producenten til at afsløre information (han køber information), vil andre forbrugere også få informationen (så hvem skal ofre sig og købe informationen). Det er lidt specielt

for fødevarekvalitet og –sikkerhed, at forbrugeren bærer en del af ansvaret for den endelige kvalitet og sikkerhed – der kan derfor være privat information om behandling af varen, som forbrugeren ikke nødvendigvis har incitament til at afsløre.

Generel usikkerhed

Med generel usikkerhed

...

... er der risiko for, at priser ikke afspejler forbrugernes reelle betalingsvillighed

Der er stor usikkerhed om, hvad fødevarekvalitet og -sikkerhed egentlig er. I relation til sikkerhed er der eksempelvis langt fra fuld viden om, hvad en salmonellafri kylling skal koste i forhold til en almindelig kylling – det kræver præcis viden om øgede produktionsomkostninger ved at producere garanteret salmonellafrie kyllinger, kyllingernes egenskaber i øvrigt, samt hvad omkostningerne for samfundet er af en marginal forøgelse/reduktion af salmonellaforekomst. Ligeledes vanskeliggøres prisdannelsen på fødevarekvalitetsområdet af, at der mangler svar på spørgsmål som, ”hvor meget mørhed eller convenience fås for 1 krone?” Denne slags viden er ikke til stede i dag. Resultatet er, at når priserne ikke fuldt ud afspejler relationer mellem varer med forskellige kvalitets- og sikkerhedsniveauer, vil forbrugernes valg heller ikke fuldt ud afspejle deres reelle betalingsvillighed.

Prisdannelsen på markederne for kvalitets- og sikkerhedsegenskaber afhænger af, hvornår forbrugeren får (og kan udnytte) information om produktets kvalitets- og sikkerhedsegenskaber. Informationsproblemer kan typisk opdeles efter, om der er information til stede før køb, umiddelbart efter køb, eller meget senere end købstidspunktet. Selvom der er informationsproblemer i alle kvalitetsdimensioner, vil samfundets potentielle gevinst ved indgreb være forskellig.

Ved informationsproblemer varierer behovet for offentlige indgreb

De markeder, hvor information er tilgængelig før køb, fungerer typisk uden offentlig indblanding, med mindre der er eksternalitetsproblemer. Kategorien af varer, hvor information er til stede umiddelbart efter køb, er særlig udbredt i relation til fødevarekvalitet (eksempelvis er information om kvaliteten af en

bøf kendt, så snart bøffen er spist). Da fødevarer købes ofte, er det muligt at lade egne erfaringer påvirke køb (oplevet kvalitet påvirker forventet kvalitet ved næste køb). For disse varer vil markedsmekanismen derfor kunne løse en del af informationsproblemerne. Endelig er der egenskaber, som først opdages meget sent. Det er eksempelvis sikkerhedsegenskaber, og da de ofte er behæftet med eksternaliteter, vil det være i samfundets interesse at hjælpe markedet til at fungere. Derfor er offentlig indblanding højest i denne kategori af varer.

Man kan forsøge at løse problemet vedrørende informationsmangel ved at øge informationsniveauet eller ved at reducere de problemer, der opstår på grund af manglende information.

Forslag 2:

Offentliggørelse af så megen information som muligt

Informationsspredning og -udvikling ændrer fundamentalt på markederne for kvalitetsegenskaber ved at ændre på hvornår og hvor meget information, der er til rådighed. Herigennem er det muligt indirekte at påvirke forbrugernes betalingsvillighed og landmandens produktionsbeslutning. Det må som minimum være formålet med en informationspolitik, at al til rådighed værende information i et samfund gøres offentligt tilgængelig, så markedet bliver informationsmæssigt efficient. Det indebærer, at informationen så vidt muligt skal være tilgængelig forud for forbrugerens køb (forbrugeren kan først selv erfare kvaliteten, når varen er købt, men hvis man kan tilføje troværdig information, er effekten den samme).

Mærkning ...

... er velfærdsforbedrende, ...

Mærkning er et eksempel på spredning af eksisterende information. Da forbrugeren nås i købesituationen, er det en effektiv måde at sprede information til forbrugerne på. Hensigten med mærkning er således at få så meget information som muligt rykket frem før køb – det er velfærdsforbedrende ud fra et efficiens argument. En anden hensigt med mærkning er at reducere omkostninger til sundhedsvæsenet – dvs. reducere en eksternalitet.

... men er ofte blot et supplement til andre indgreb

I den forbindelse er ændringer af de relative priser mere effektiv end mærkning til reduktion af et sådant eksternalitetsproblem. Set i lyset af de vanskeligheder, der følger med denne reguleringsform, kan mærkning dog anvendes som supplement, således at informationen i priserne sammenholdt med information i mærkningen forbedrer forbrugerens muligheder for at vælge i overensstemmelse med den reelle betalingsvillighed og de reelle omkostninger, der er forbundet med reduktion af eksternaliteten.

Krav om mærkning anses for at være en attraktiv reguleringsform, idet det er en meget neutral måde at påvirke individernes adfærd på. På den anden side er valg af mærkningsordning et udtryk for værdinormer. Her kan nævnes debatten angående mærkning af genmodificerede produkter: Skal GMO produkter eller GMO frie produkter mærkes – der er en signalværdi i hvad der vælges⁴².

Mærkning og troværdighed

Troværdighed er helt afgørende i relation til en given mærkningsordnings effektivitet. Derfor kræver mærkning, at en tredjepart som minimum sætter standarder og sikrer håndhævelse. Hvorvidt denne tredjepart er offentlig eller privat er imidlertid ligegyldig, blot troværdigheden sikres billigst muligt. I forlængelse heraf er der så spørgsmålet om betaling for mærkning og kontrol. Der er en gevinst ved mærkningen i form af et mere informationsmæssigt effektivt marked, så ud fra et velfærdssynspunkt vil det offentlige have incitament til at finansiere mærkningsordninger. Da mærkning øger viden omkring et produkt, vil forbrugere og ofte også producenter have gavn af mærkning (og derfor incitament til finansiering).

Hvem skal betale?

Et alternativ til mærkning af et risikofyldt produkt kunne være et forbud mod at producere og/eller forbruge produktet. Med

⁴² I forbindelse med GMO debatten blev mærkning af processer endvidere diskuteret. Mærkning af processer kan være et udtryk for, at man sikrer, at produktet har en bestemt kvalitet. Hvis man ikke kan måle forskellen i produktionsproces i det endelige produkt, er der imidlertid delte meninger, om man så i det hele taget skal skelne mellem processerne, se i øvrigt Nielsen (1999).

Forbud betyder tab af valgfrihed og fleksibilitet

henvisning til værdien af valgfrihed og fleksibilitet, som en af grundfilosofierne bag en optimal fordeling af samfundets ressourcer, vil mærkning af (eller anden information om) et risikofyldt produkt dog altid være at foretrække frem for at fjerne produktet fra hylderne⁴³ - med mindre der er store potentielle risici ved produktet.

Enkelthed og gennemsigtighed skal tilstræbes

Mærkningsordningens virkelige problem skal findes i relation til reguleringsformens enkelthed og gennemskuelighed. Der er således tydeligvis en afvejning mellem at yde præcis og korrekt information på den ene side og at have en enkel og gennemskuelig ordning på den anden side. Fødevarerministeriets nyligt lancerede kvalitetsmærke, Smiley, er et eksempel på et initiativ med det formål at øge fokus og oplysning om kvalitet på en enkel måde, idet dette dog i nogen grad sker på bekostning af, at mærkerne ikke i sig selv indeholder præcis information.

Forslag 3:

Brug standarder, hvor målopfyldelse er vigtig ...

En måde, hvorpå man kan afhjælpe informationsmanglens gener, er ved anvendelse af standarder (produktion, inputfaktorer, produktionsproces, etc.). Eksempelvis er fødevarer sikkerhed en egenskab, der er relateret til slutproduktet. Det kan dog være svært at identificere, om produktet opfylder givne sikkerhedskrav, og derfor anvendes ofte standarder på produktionsprocessen som en indikator for, om produktet opfylder givne sikkerhedskrav. Fastsættelse af minimumsstandarder er i realiteten det samme som at forbyde de mest usikre metoder/produkter.

... og dermed skal de begrænses til områder med store risici

Anvendelse af standarder reducerer usikkerheden vedrørende kvalitet eller sikkerhed ved at begrænse produktudvalget. Ulempen herved er, at det begrænser producenternes muligheder for at vælge det mest profitable produkt (eller produktionsmetode), og det begrænser forbrugerens valgmuligheder - så anvendelse af standarder bør begrænses til de områder, hvor de potentielle risici er så store, at informationsspredning ikke er et tilstrækkeligt indgreb. En sådan situation vil oftere indfinde

⁴³ Se i øvrigt Gruenspecht & Lave (1989)

sig i sikkerhedsspørgsmål end i kvalitetsspørgsmål.

Forslag 4:

Optimal risikodeling betyder, at risici skal placeres der, hvor de betyder mindst ...

... forudsat at producent/forbruger ikke kan påvirke udfaldet

Der vil typisk være forskel på, hvordan de forskellige grupper i samfundet håndterer usikkerhed, hvorfor fordeling af risiko er et vigtigt instrument i fordeling af reguleringsomkostninger. Ofte vil det være tilfældet, at det enkelte individ er mere sårbar overfor indkomstudsving end det offentlige, det vil sige, at der vil typisk være større *risiko aversion* hos individerne. En optimal risikodelingspolitik, som indebærer, at risiko skal placeres hos den part, der er mest ligeglad med risiko, tilsiger derfor, at det offentlige (eller en anden instans, som er mindre påvirkelig af risiko end producenter/forbrugere) påtager sig hele risikoen - vel at mærke hvis udfaldet ikke kan påvirkes af producenten/forbrugeren. Som tidligere nævnt antages det i dette afsnit, at risiko er upåvirkelig, således at kun risikodelingsproblemet (i realiteten et forsikringsproblem) er relevant⁴⁴. Der er direkte velfærdsgevinster at hente i risikodeling i og med, at såfremt producenten/forbrugeren er sårbar overfor risiko, da er vedkommende villig til at betale for at slippe for at påtage sig risikoen. Betalingens størrelse afhænger blandt andet af størrelsen af den forventede skade, og hvor sårbart individet er overfor risiko.

Eksempler på deling af risici

Af eksempler på, at landmanden er udsat for generel usikkerhed, kan nævnes de første tilfælde af BSE, hvor landmanden i god tro fodrede med kød- og benmel og således uden at vide det blev ramt, eller i relation til aujezski's sygdommen, som ramte svineproducenter på Als og Sundeved, som følge af at sygdommen blev båret gennem luften fra Tyskland. I disse tilfælde ville en optimal risikodelingspolitik indebære, at det offentlige påtog sig at dække landmandens omkostninger. På forbrugersiden indebærer uheld ofte madforgiftning eller lignende, og med det eksisterende sygesikringssystem bærer det offentlige i dag risikoen (i hvert fald i form af helbredelse og den afledte finansielle belastning, mens reduktion i egen nytte som

⁴⁴ Under gennemgangen af asymmetriske informationsproblemer analyseres påvirkelig risiko, og da vil en risikodelingspolitik skulle afbalanceres med at give individerne incitamenter til optimal adfærd.

følge af madforgiftning bæres af forbrugeren selv).

Begrænset anvendelse af risikodeling

En grund til at indgreb, der har til hensigt at ændre markedets risikodeling, ikke er så velkendt kunne tænkes at være, at det scorer lavt på evalueringskriterierne enkelhed og gennemskuelighed. Det hænger sammen med, at der sjældent forekommer dette rene tilfælde af upåvirkelig usikkerhed – oftest vil producent/forbruger kunne påvirke udfaldet (og dermed risikofordelingen). I disse tilfælde skal risikodeling, hvor alene fx den offentlige sektor bærer risikoen, afvejes overfor at få parterne til at yde passende ansvarlighed.

Opsamling

Forslag til løsning af problemet vedrørende mangel på generel information kan opsummeres på følgende måde:

- Formål med informationsspredning (herunder mærkning) er at flytte al tilgængelig information hen før købesituationen.
- Informationsspredning reducerer usikkerhed, mens risikodeling (en forsikringsordning) reducerer effekten af usikkerhed.
- Informationsspredning og risikodeling er velfærdsforbedrende, hvorfor det offentlige kan spille en rolle på disse områder.

Asymmetrisk information

Hvordan sikres optimalitet under asymmetrisk information?

Kilden til problemer med asymmetrisk information er ganske enkelt, at der er omkostninger forbundet med at producere og forbruge fødevarer af høj kvalitet og -sikkerhed⁴⁵. Da prisen på kvalitet er højere end på standardvarer, vil en profitmaksimerende producent have incitament til at overdrive omkostninger forbundet med overholdelse af forskellige regelsæt - eller prøve at sælge

⁴⁵ Forbrugernes omkostninger består eksempelvis af tid anvendt til informationssøgning og tilberedning

varer af lav kvalitet som varer af høj kvalitet. Så spørgsmålet er, hvordan optimale priser sikres, når der er asymmetrisk information?

Til forskel fra problemstillingen i forrige afsnit ses nu på situationer, hvor producentens/forbrugerens private viden påvirker⁴⁶ sandsynligheden for, at et sikkerheds- eller kvalitetsproblem opstår. Her skelnes ofte mellem to typer af asymmetrisk information.

Forslag 5:

Afvej risikodeling med nødvendigheden af at agenterne opfører sig hensigtsmæssigt, ...

... når de kan påvirke sandsynligheden for, at et kvalitets- og sikkerhedsproblem opstår

Den ene form for privat viden er baseret på, at producentens indsats⁴⁷ ikke kan observeres – man kan således ikke se, om han gør det, han forventes at gøre for at opfylde et givet niveau af kvalitet eller sikkerhed eller ej. En fast afregningspris vil føre til en for lav indsats og dermed et for lavt niveau af henholdsvis kvalitet eller sikkerhed. En mulig betalingsordning er at lade producenten bære al risiko i relation til, om det fastsatte niveau nås. Herved gives producenten de rigtige incitamentter til at være omhyggelig, da han selv skal betale i tilfælde af et utilfredsstillende resultat. Samtidig bliver producenten også straffet, hvis han bare er uheldig (da producenten påvirker varens egenskaber uden helt at bestemme dem), og det er hverken optimalt udfra et risikodelings eller retfærdigheds perspektiv. Hvis producenten er mere følsom overfor risiko end fx myndighederne, vil der være et velfærdstab forbundet med at lade producenten bære al risiko (i form af at for mange producenter vil vælge at indstille produktionen). En optimal fordeling af risiko tilsiger, at fx myndighederne skal bære al risiko, men det fratager til gengæld producenten fra ethvert incitament til at passe på.

Forsikring med ...

... betingelser ...

En brugbar løsning vil derfor indebære et kompromis, hvor producenten bærer noget af risikoen, således at risikodeling afbalanceres med at give incitamentter til at yde en passende indsats. Betalingssystemet kan eksempelvis udformes således,

⁴⁶ Påvirker risikoen uden at bestemme den – der er således stadig generel usikkerhed inde i billedet.

⁴⁷ Eller forbrugerens behandling.

... eller selvrisiko

at producenten får en fast pris for varen, men skal dokumentere opfyldelse af visse procedurer i produktionsprocessen for at kunne få dækket omkostninger i forbindelse med eventuelle fejl (forsikring med betingelser). Alternativt kan betalingssystemet bestå af en fast pris for varen kombineret med, at kun delvis dækning af omkostninger ydes i tilfælde af fejl, således at betalingsformen reducerer producentens risiko uden at eliminere den (forsikring med selvrisiko). Både forsikring med betingelser og forsikring med selvrisiko kan ses som eksempler på en afvejning mellem forsikring og produktansvar.

Offentlig rolle som risikofordeler

Et eksempel, hvor denne betalingsform kunne være relevant, er i forbindelse med DT104 i svine-, kvæg- eller kyllingebesætninger, hvor opdagelse af sygdommen fører til store saneringsomkostninger. Landmanden kan selv gøre en del for at undgå smitten (såsom at købe dyr fra "rene" besætninger) – men kan alligevel være uheldig. Det offentlige har en rolle at spille som risikofordeler. Hvis der yderligere er tale om smitsomme sygdomme, vil de samfundsøkonomiske omkostninger være større end de privatøkonomiske – og det offentlige vil have incitament til at gribe ind for at reducere denne eksternalitet. I den forbindelse er det ligeledes vigtigt, at betalingssystemet er sammensat således, at landmanden har incitament til at oplyse om eventuelle sygdomstilfælde, således at nationale tiltag til sygdomsbekæmpelse kan iværksættes så hurtigt som muligt.

Hvem har ansvaret for sikkerhed?

Hvis både producent og forbruger kan påvirke varens sikkerheds- og kvalitetsegenskaber, skal der ske en afvejning mellem risikodeling og at give begge parter incitament til passende påpasselighed (det kaldes dobbelt moralsk ansvar og er kort behandlet i Andersen et al. (1999)). EU Kommissionens Hvidbog (2000) har nogle kommentarer om, hvem der har ansvaret for sikkerhed: "Det primære ansvar for fødevarerens sikkerhed ligger hos foderfabrikanter, landbrugere, fødevarerproducenter og næringsdrivende...." samt at "Forbrugerne har selv ansvaret for korrekt opbevaring, håndtering og tilberedning af fødevarer".

Kommentaren løser dog ikke problemet med at finde fordelingen af risiko og ansvarlighed.

Forslag 6:

Ved privat information er der brug for regulering, hvor producenten selv afslører sin "profil"

Det andet tilfælde af asymmetrisk information er hvor producenten har privat information om sin egen effektivitet, så en effektiv producent ved, at han har større sandsynlighed for at producere et godt produkt end en ineffektiv producent, og det vil han gerne have afspejlet i en højere afregningspris. Problemet for prisdannelsen i denne situation er, at hvis forbrugerne ikke kan gennemskue et produkts kvalitet, vil betalingsvilligheden typisk være baseret på en gennemsnitlig kvalitet. Det kan medføre, at de bedste producenter ikke finder det profitabelt at producere, så kun de dårligste kvaliteter bliver tilbage på markedet. En pris, der sikrer, at alle producenter er på markedet, har til gengæld den ulempe, at den tildeler uforholdsmæssig stor profit til producenterne. Prismekanismen er således ikke tilstrækkelig til at sikre et fornuftigt kvalitets- og sikkerhedsniveau, når der er privat viden⁴⁸.

Kombination af risikodeling og produktansvar i betalingssystemer

Hvis situationen er, at producenten både har privat viden om sin effektivitet og om sit valg af indsats i produktionen, kan en løsning igen være et betalingssystem, hvor afregningspriserne kombineres med en kombination af forsikring og produktansvar. Det nye er nu blot, at der skal tilbydes flere kombinationer af risikodeling og produktansvar, således at den effektive producent gennem sit valg af betalingsform afslører, hvem han er. Eksempelvis kan man lade producenterne vælge mellem en høj afregningspris kombineret med en høj grad af dækning, hvis kvalitet eller sikkerhed ikke lever op til forventningerne overfor en lav afregningspris kombineret med en lille grad af dækning overfor produktet. Da vil de effektive producenter vælge betalingssystemet med den høje pris, idet de ikke har så stor sandsynlighed for at producere et lav kvalitetsprodukt, mens de ineffektive producenter hellere vil nøjes med den lave pris, da de har højere sandsynlighed for at producere et lav kvalitetsprodukt. Et eksempel kunne være, at en højere pris på en

⁴⁸ Problemet blev introduceret i Akerlof (1970).

Gourmet svinekotelet følges op med en garanti i stil med ”fuld tilfredshed eller pengene tilbage”, hvorimod der ikke følger en tilsvarende garanti med køb af en standard kotelet.

Dette problem kan forekomme som et rent informationsproblem (altså ingen eksterne effekter er nødvendigvis inddraget). Det vil være i begge parters interesse at løse problemet, hvorfor det offentlige kan spille en indirekte rolle ved at formulere rammerne for betalingssystemet.

Forslag 7:

Brug af troværdig mærkning kan øge valgfrihed

Mærkning er en anden måde, hvorpå producenten kan gives incitament til at afsløre privat viden. Gennem en troværdig mærkningsordning er det muligt at skelne mellem varer med forskellige kvalitets- eller sikkerhedsegenskaber, og forbrugeren vil have mulighed for at udtrykke sin sande betalingsvillighed overfor disse egenskaber. Herigennem er det muligt at sikre en merpris, som dækker producentens omkostninger, således at både høj og lav kvalitetsvarer vil være at finde på hylderne.

Forslag 8:

Vertikal integration kan være et svar på informationsproblemer

Asymmetrisk informationsproblem kan imødekommes ved at ændre organisationen på markedet. Vertikal integration kan være et svar på informationsproblemer, idet informationsproblemerne herved gøres interne i organisationen. Det er derfor i organisationens egen interesse at løse problemerne. Det kan konstateres, at kontrakter og vertikal integration vinder mere og mere frem i fødevarerindustrien, hvilket i stor udstrækning kan tilskrives informationsproblemer og et forsøg på at løse sådanne problemer.

Opsamling

Hvis markeds kræfterne på fødevarermarkederne baseres på den private informationsmængde, da er ”den usynlige hånd” ikke tilstrækkelige til at sikre en optimal fordeling af økonomiens knappe ressourcer.

- Prissystemet skal kombineres med andre mekanismer, såsom produktansvar eller risikodeling, og det offentlige kan spille en indirekte rolle i opsætning af rammerne for disse betalingssystemer.

- Fuld risikodeling (så en tredjepart påtager sig ansvaret for enhver fejl/uheld) er ikke optimalt, når individerne selv kan påvirke kvalitets- og sikkerhedsniveauet.
- Fuldt produktansvar (så producenten er ansvarlig for enhver fejl/uheld) er ikke optimalt, hvis der er usikre faktorer, der påvirker kvalitets- og sikkerhedsniveauet, og som producenten ikke er herre over.

3.6. Konkluderende bemærkninger

Fødevarerpolitiske problemer ...

Fødevarerpolitik er og bliver et komplekst område – det er dog muligt at formulere nogle væsentlige konklusioner.

... forklares ofte af eksternaliteter og informationsproblemer

Årsagerne til myriaden af problemer kan reduceres til primært at være eksternalitets- og informationsproblemer. Forekomsten af disse problemer kan yderligere indsnævres til at eksternalitetsproblemer hovedsagelig optræder i forbindelse med fødevareresikkerhed og den del af kvalitetsegenskaberne der knyttes til produktionsprocesserne (dyrevelfærd, miljø), mens informationsproblemer er at finde i alle dimensioner af fødevarer kvalitet og –sikkerhed. Nedenfor anføres hovedkonklusionerne vedrørende det offentliges rolle i relation til de primære problemer på fødevarermarkederne (jf. i øvrigt tabel 3.1.)

Sjældent optimalt at forfølge ekstreme løsninger ...

Den store usikkerhed medfører, at fastsættelse af målsætninger i specielt fødevareresikkerhedspolitikken kræver en stillingtagen til afvejning mellem risiko og økonomi. Kun hvor potentielle følger af sygdom eller lignende er meget store, eller hvor indsatsen forbundet med at reducere risikoen er meget omkostningsfyldte, kan det være værd at forfølge ekstreme løsninger såsom at forbyde produktion eller droppe forebyggende foranstaltninger.

... også i fødevarerpolitikken

Økonomiske virkemidler er at foretrække frem for standarder ...

Når der er eksterne effekter af produktion eller forbrug vil indgreb være velfærdsforbedrende. Det vil sige, at det offentlige kan spille en direkte rolle i relation til ændring af de relative

... også vedrørende fødevarer sikkerhed

priser i tilknytning til fødevarer sikkerhed, således at priserne i højere grad afspejler de sande omkostninger forbundet med produktion og forbrug. Ændring i de relative priser vil altid være at foretrække frem for standarder, da sidstnævnte mindsker valgmulighederne – med mindre der er store potentielle risici forbundet med uheld.

De frie markeds kræfter frem for paternalisme

I relation til fødevarer kvalitet er det offentlige rolle mere indirekte, idet der kun i begrænsede tilfælde er eksternaliteter involveret⁴⁹. Som det er beskrevet nedenfor, vil der være en del situationer, hvor det offentlige kan spille en indirekte rolle i at få fødevarer markederne til at fungere bedre. Disse indgreb skal dog afvejes mod, at kvalitetsbegrebet er et meget diffust og individuelt begreb, så det er vigtigt, at så meget ansvar som muligt overlades til forbrugeren og producenten (de frie markeds kræfter frem for paternalisme).

Ved generel usikkerhed ...

Når der er generel usikkerhed om fødevarer kvalitet- og sikkerhed, vil det være velfærdsforbedrende at reducere risikoen samt at tilbyde forsikringsordninger (men behøver ikke nødvendigvis at ske i offentlig regi), så risikoen flyttes derhen hvor den gør mindst ondt. Når der er informationsproblemer, kan det offentlige derfor spille en indirekte rolle som informations-spreader og i fastsættelse af rammer for prisdannelsen (eksempelvis i forbindelse med mærknings- og forsikringsordninger). Det offentlige kan ligeledes spille en rolle i relation til informationsudvikling (forskning og udvikling), således at usikkerheden på længere sigt måske bliver et mindre problem – eller at der er værktøjer og løsninger til håndtering af usikkerheden.

... er forsikringsordninger en mulig løsning

Ved informationsproblemer er informations-spredning en del af løsningen

Øget information er altid at foretrække frem for standarder

Øget information vil altid være at foretrække frem for standarder da sidstnævnte mindsker valgmulighederne – med mindre der er store potentielle risici forbundet med uheld. I en ideel verden vil der således være valgfrihed mellem dyre kvalitetsva-

⁴⁹ Eksempelvis er der eksternalitetseffekter i relation til kvalitetsparameteren miljø, dyrevelfærd og her skal fødevarerpolitiske indgreb kombineres med eksempelvis miljøpolitiske indgreb.

rer og billige standardvarer – og markedet vil selv bestemme hvor mange kvalitets- og sikkerhedsniveauer, det er overkommeligt at differentiere imellem.

Produktansvar og risikodeling kan anvendes ved privat information

Når der er privat information til stede vil det være velfærdsforbedrende at supplere prismekanismen med tiltag der giver indehaveren af den private information incitament til at afsløre den. Disse tiltag inkluderer betalingssystemer, der kombinerer produktansvar og risikodeling med prissystemet, samt prisdifferentieringer på varer med forskellige kvalitetsegenskaber, hvilket eksempelvis kan ske via troværdige mærkningsordninger.

Referencer

- Akerlof, G. (1970). Markets for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *Quarterly Journal of Economics*, vol. 89: 488-500.
- Andersen, P., Nielsen, L. & Nissen, T. (1999). *Velfærdsøkonomi, teori og anvendelser*. Odense Universitetsforlag.
- Christensen, T. & Rygnestad, H. (2000). Environmental Cross Compliance: Topics for future research. SJFI Working Paper no. 1, Februar 2000.
- Gruenspecht, H.K. & Lave, L.B. (1989). The Economics of Health, Safety, and Environmental Regulation. Chapter 26 in *Handbook of Industrial Organization*, vol. II, Schmalensee & Willig (editors). Elsevier Science Publishers.
- Jensen, J.D. (2001). Fødevarekvalitet og –sikkerhed – Centrale begreber og deres operationalisering. SJFI-notat.
- Keiding, H. (1982). *Mikroøkonomi – allokering og optimalitet*. Akademisk Forlag.
- Kommissionen for de Europæiske Fællesskaber (2000). Hvidbog om fødevarerikkerhed. Bruxelles, d. 12.1.2000, KOM.
- Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri (2001) ”Fødevarer som offentligt anliggende: Sikkerhed, sundhed og kvalitet”, Regeringens Fødevarepolitiske Redegørelse II.
- Nielsen, C.P. (1999). Økonomiske virkninger af genteknologi i landbruget – produktion, forbrug og international handel. Statens Jordbrugs- og Fiskeriøkonomiske Institut. SJFI Rapport nr. 110.
- OECD (1987). *Uses of Food Labelling Regulations*. OECD Working paper no. 100. Paris 1987.
- Weitzman, M. (1974). Prices versus quantities. *Review of Economic Studies*, vol. 41: 351-365.

Executive summary

The trend in Danish agriculture has turned

Chapter 1 describes the economic situation of Danish agriculture in the year 2000 and discusses the prospects for 2001 and 2002. The year 2000 proved to be substantially more prosperous than the two previous years and the positive trend is expected to continue in 2001. Gross factor income in agriculture increased from DKK 18.9 billion in 1999 to almost DKK 23 billion in 2000. Income in the sector grew by 7% thereby reaching a level of DKK 24.5 billion.

TABLE 1. Agricultural gross factor income¹⁾, DKK billion

	1995	1996	1997	1998	1999	2000 ²⁾	2001 ³⁾	2002 ³⁾
1. Livestock products	34.7	36.0	37.0	32.3	31.1	35.1	39.1	35.8
Milk	11.2	11.4	11.2	11.3	10.9	11.2	11.6	11.4
Cattle, beef and veal	3.5	3.1	2.9	2.9	2.6	2.7	2.3	2.2
Pigs and pigmeat	16.0	17.6	18.6	14.4	13.5	17.0	20.7	18.0
Other products	4.0	3.9	4.3	3.7	4.1	4.2	4.5	4.2
2. Crop products	16.5	16.5	16.7	15.8	15.1	15.2	14.7	14.6
3. Total farm sales (1+2)	51.2	52.5	53.7	48.1	46.2	50.3	53.8	50.4
4. Services and secondary activities	1.5	1.0	1.1	1.1	1.2	1.1	1.1	1.2
5. Change in stocks	0.7	0.3	0.0	-0.1	-0.1	0.6	0.3	0.1
6. Total value of output (3+4+5)	53.4	53.8	54.8	49.1	47.3	52.0	55.2	51.7
7. Raw and auxiliary materials, total	32.1	32.7	34.8	34.5	33.3	34.1	35.7	35.7
Feedstuffs	18.2	18.6	19.7	19.5	18.2	18.7	19.7	19.7
Seed, fertilizer etc.	10.5	10.8	11.5	11.7	11.7	12.0	12.6	12.6
Repairs, maintenance	3.4	3.3	3.6	3.3	3.4	3.4	3.4	3.4
8. Gross factor income excl. subsidies and taxes (6-7)	21.3	21.1	20.0	14.6	14.0	17.9	19.5	16.0
9. General subsidies	5.6	5.7	5.7	5.7	5.7	5.9	6.1	6.7
10. Taxes linked to production	0.8	0.7	0.8	0.8	0.8	0.9	1.1	1.2
11. Gross factor income (8+9-10)	26.1	26.1	24.9	19.5	18.9	22.9	24.5	21.5

1) Includes mink, game and bee-keeping, but not horticulture.

2) Provisional.

3) Forecast.

Source: Danish Institute of Agricultural and Fisheries Economics.

Price of pig meat is an important driving force

Just like the downturns in 1997 and 1998, the reversal of the trend experienced in 2000 has been driven primarily by the prices for pig meat. Prices have been rising over the period described, peaking in mid-2001. Since then prices have declined steadily – a decline that is expected to bring prices to a more normal level unless major disease outbreaks either in Europe or internationally disrupt markets. Assuming a normal harvest, gross factor income in Danish agriculture is expected to fall to DKK 21.5 billion in 2002.

Full-time farmers have benefited

The economic situation of full-time holdings in Denmark has improved considerably in 2000. Average gross profits increased by DKK 200,000 to almost DKK 600,000, whereas family income made up DKK 460,000. The trend is expected to continue this year with family income for full-time holdings increasing to DKK 580,000, but falling to DKK 440,000 in 2002 due to the expectation of lower prices for pig meat.

EU trade agreements with the third world

Chapter 2 presents the new trade and development initiatives of the EU – the Cotonou agreement and the ‘Everything but Arms’ Initiative. The analysis shows that both initiatives can have limited but positive consequences for the implied developing countries, mainly through increasing agricultural exports to the EU, being the main trading partner of most of these countries. However, the extent of the beneficial impact depends on the outcome of difficult future negotiations for regional agreements. The consequences for the European agricultural sector are limited and can be handled within the present trade and agricultural policy framework.

Regulation and food policy

Chapter 3 focuses on which part the public authorities can play in the markets for food safety and food quality. Also, the possibilities for using economic instruments in regulating these markets are analysed.

The main reasons for the malfunctioning of the price mechanism of the food markets include the existence of unintended external effects of individual actions and information problems. The externality problems mainly arise in relation to food safety while informa-

tion problems exist in all dimensions of food safety and quality. Public intervention can be welfare improving when external effects are present. With informational problems, the public authorities can play an indirect part in spreading information, developing information, guaranteeing trustworthy labelling, offering insurance schemes to producers (or consumers) or formulating liability rules.

Summary

The development of Danish agriculture in 2000

Gross factor income increased in 2000 from a historic low	Gross factor income in Danish agriculture increased from a historic low of DKK 18.9 billion in 1999 to almost DKK 23 billion in 2000 due to an improvement of the sector's terms of trade (Table 1).
Farmer incomes ...	The incomes earned by farming families (i.e. including salaries and other income earned from off-farm activities, pensions and public transfers less net interest payments) increased by DKK 3.8 billion to DKK 20.6 billion in 2000 – albeit this level is still well below the levels of the 1995-97 period (Table 2).
... and profits of full-time holdings increased as well	Average gross profits earned by full-time holdings, i.e. profits before interest payments, increased by DKK 200,000 to almost DKK 600,000 in 2000, whereas family income make up DKK 460,000 (Table 3).
Capital asset gains	Over the past several years capital gains have been realized on agricultural real estate due to rising prices. In the year 2000 full-time holdings also experienced substantial capital gains. The total increase in net capital, adjusted for inflation, amounted to DKK 440,000 per holding. This total consisted of capital gains on assets (particularly on real estate) worth DKK 235,000, debtor gains of DKK 100,000, and current savings of DKK 105,000.
Less dependence on guaranteed prices	As a consequence of the gradual redirection of the EU Common Agricultural Policy from price support to direct support through hectare and animal premiums, export restitutions have been re-

duced albeit they are still adjusted in response to the development of world market prices. In the year 2000 support of Danish agricultural exports amounted to just 7% of the export value to third countries. Furthermore, Danish market prices have not followed the reduction of the institutionally set prices, and so Danish exports have become less dependent on the CAP price guarantees over the past two years.

TABLE 2. **Agricultural income, DKK billion**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000 ¹⁾	2001 ²⁾	2002 ²⁾
1. Gross factor income	26.1	26.1	24.9	19.5	18.9	22.9	24.5	21.5
2. Depreciation	6.5	6.6	6.7	6.7	6.7	6.7	6.8	6.9
3. Hired labour	2.6	2.6	2.8	2.9	2.9	2.8	2.9	2.9
4. Net income from agriculture (1-2-3)	17.0	16.9	15.4	9.9	9.3	13.4	14.8	11.7
5. Net income from other business and imputed rent of dwelling	3.8	4.1	4.2	4.6	4.7	4.9	5.1	5.2
6. Off-farm salary	9.2	9.0	10.3	10.4	11.2	11.1	11.2	11.3
7. Salary and net income (4+5+6)	30.0	30.0	29.9	24.9	25.2	29.4	31.1	28.2
8. Net interest payments	10.3	10.3	10.6	10.6	10.8	11.2	11.4	11.5
9. Transfers	3.0	2.9	2.8	2.3	2.4	2.4	2.3	2.2
10. Total current income (7-8+9)	22.7	22.6	22.1	16.6	16.8	20.6	22.0	18.9

1) Preliminary.

2) Forecast.

Source: Danish Institute of Agricultural and Fisheries Economics.

The value of production has increased ...

The total value of Danish agricultural production increased by DKK 4.7 billion to DKK 52.0 billion in 2000 as a consequence of higher prices for animal products.

... in the meat sector

Despite slightly lower pig production in quantity terms the value of pig meat sales increased by DKK 3.5 billion in 2000 reaching a total value of DKK 17.0 billion and amounting to an increase of 26 percent. The dramatic fluctuations in the price of pig meat in recent

years are a result of disease outbreaks in both the pig and cattle sectors in a number of countries thereby resulting in fluctuating supply and demand conditions for meat. At the global level, for example, the demand for pork has increased in response to the “mad cow” disease.

TABLE 3. **Current income and savings on full-time holdings¹⁾, thousand DKK per farm**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000 ²⁾	2001 ³⁾	2002 ³⁾
1. Net farm income	459	515	533	368	396	597	733	600
2. Profit from other business	65	71	72	89	96	109	115	121
3. Off-farm salary	82	96	103	108	110	110	111	113
4. Total salary and net income (1+2+3)	606	682	708	565	602	816	959	834
5. Net Interest payments	280	301	307	330	359	382	404	424
6. Pensions and supplementary benefits	31	29	28	29	29	27	27	27
7. Current income (4-5+6)	357	410	429	264	272	461	582	437
8. Family allowances	7	8	8	8	9	9	9	10
9. Personal taxes	74	91	109	118	89	100	110	120
10. Private consumptions	206	222	227	231	244	255	262	271
11. Current savings (7+8-9-10)	84	105	101	-77	-52	115	219	56

1) Farms requiring a labour input of at least one man year.

2) Preliminary.

3) Forecast.

Source: Danish Institute of Agricultural and Fisheries Economics.

... but remains unchanged in the crop sector

Due to higher prices, the value of milk production has increased by 3% in 2000 reaching a level of DKK 11.2 billion, and the value of beef and veal production has increased by 2% to a total of DKK 2.7 billion. Unlike most other European countries, beef sales in Denmark have only modestly been affected by the BSE crisis. The value of crop production was unchanged in 2000.

Outlook for 2001 and 2002

Gross factor income in agriculture is expected to increase from DKK 22.9 billion in 2000 to DKK 24.5 billion in 2001, followed

Gross factor income expected to increase in 2001 but decline in 2002	by a decline of 12% in 2002. A smaller harvest this year will result in lower total production, but higher prices will dominate the effect of higher factor prices. Next year total quantities are expected to be larger due to a normal harvest and a larger livestock production, whilst the sector's terms of trade is expected to worsen.
Lower market prices	This expected decline in terms of trade takes account of the current redirection of the CAP from price support to direct income support through hectare and animal premiums. The lower guaranteed prices for cereals and beef will increasingly be reflected in lower market prices in the EU, not only for cereals and beef, but also for cereals-based products such as pig meat, eggs, and poultry. This of course assumes that world market prices remain below EU market prices. As mentioned earlier this trend is not yet evident in Denmark and will only be felt marginally in 2001 and 2002.
Farmer incomes are expected to rise and then level off	The incomes of farming families are estimated to increase by DKK 1.4 billion to DKK 22.0 billion this year. In terms of purchasing power, household incomes are currently 7% higher than in 1995 – the last time incomes peaked. Incomes in the coming year are expected to level off to a more normal level of just about DKK 19 billion.
Full-time holdings: higher incomes enable positive savings	The average income of full-time farming families is projected to increase this year by DKK 135,000 to about DKK 735,000, but to fall in 2002 leveling off to the same level as in 2000. The income levels achieved this year will enable positive savings for the third year in a row.
The value of livestock production is expected to rise in 2001, but then to fall in 2002	The value of livestock production is expected to increase yet again in 2001 by DKK 4.0 billion to DKK 39.1 billion primarily due to higher prices. In 2002 particularly pig meat prices are expected to decline, dominating the expected increase in production. The value of pig meat production is therefore expected to decline by DKK 3.3 billion that year. These calculations do not take account of the increasing animal premiums, however.

The value of crop production will decline

The value of crop production, including internal sales of feed and roughage, is expected to decline by 3% this year. Assuming normal harvest conditions in the coming year, the total value of Danish crop production is expected to decline slightly due to lower prices. This prediction does not take account of the effect of higher hectare premium payments.

Two recent EU development initiatives ...

The EUs new trade and development initiatives – the Cotonou agreement and the “Everything but Arms” initiative

The chapter describes and evaluates two recent EU development initiatives - the Cotonou Agreement with the so-called African, Caribbean and Pacific (ACP) group, and the ‘Everything but Arms’ (EBA) Initiative covering the 49 poorest countries in the world. Two examples are given: Sugar and beef and veal, in which the partners have special interests. The chapter also contains a short evaluation of the impacts on Danish and EU agriculture.

In general, different liberalisation approaches have different effects on welfare, but all are steps leading to more free trade. Both initiatives belong under the heading preferential trade agreements. The Cotonou agreement contains both tariff reductions and the use of tariff rate quotas. The EBA removes all tariffs on all EU imports from least developed countries, except weapons.

It is found that the initiatives can have a beneficial impact on ACP and LDC countries by increasing trade in sensitive agricultural products that are already imported from these countries by the EU. The gains are therefore unevenly distributed across countries and regions. Countries not involved in trade in sensitive products might expect a minor impact of the Cotonou agreement, mainly as a result of a restructuring of EU development aid and a derived increase in regional trade among the ACP countries. However, the extent of the beneficial impact depends on the outcome of future negotiations for regional agreements with groups of countries within the ACP group, which may prove difficult as a consequence of the fact that 40 countries within the ACP group are already cov-

ered by the EBA initiative.

... are found to have a beneficial impact on ACP and LDC countries...

Regarding impacts on Danish and European farmers, the chapter concludes that the costs to European agricultural producers are limited. In the case of sugar, Danish producers will suffer a minor decline in profits due to increased imports of sugar, whereas some South European countries may face declining production. In the case of other agricultural products, Southern Europe may face a decline in the production of a number of sub-tropic fruits and vegetables.

... and the costs to European farmers are limited

European consumers will benefit to the extent that increased imports from developing countries result in declining prices. This effect partially depends on the response of EU agricultural policy. There will be no price response in the case the EU chooses to re-export the import increase, but an extra burden on EU budgets, which taxpayers will have to cover. In both cases, however, the impact of the development initiatives increases the incentives to reform the present European agricultural policy created by other international trade initiatives.

The impact on European consumers depends on EU policy response

It is concluded that the Cotonou agreement and the EBA initiative both are development efforts, which can have positive consequences in developing countries. The challenges to the common agricultural policy posed by the initiatives can, all other things being equal, be handled within the present trade and agricultural policy framework.

Public intervention to ensure food safety and food quality

What role should the government play in ensuring food safety and food quality?

Chapter 3 focuses on which role public authorities can play in ensuring food safety and food quality. The purpose of the chapter is to analyse the possibilities of using economic policy instruments to regulate the provision of these attributes.

Evaluating production at the “right” prices

From a strictly economic point of view and under certain conditions, the market mechanisms will ensure an efficient allocation of resources (monetary, environmental, human, etc.) such that supply and demand determine the appropriate “amount” of food safety and food quality characteristics. This outcome requires, however, that all production costs are taken into account, ie. the direct production costs as well as the indirect costs (including hospital expenses in case of food poisoning, environmental degradation related to the production process, etc). Another prerequisite is that consumers’ willingness to pay for safety and quality is based on an evaluation of all costs and benefits associated with consumption of these goods. In a perfect world, the relative prices of goods would thus be different from those we see today – perhaps organic food would even be cheaper than conventional food if all direct and indirect production costs were taken into account.

Why the market mechanism does not work

The price mechanism in food markets does not, however, function optimally due to the presence of externalities⁵⁰ and information problems. Externality problems arise mainly in relation to food safety while information problems exist in all dimensions of food safety and food quality issues.

It is important to bear in mind that public intervention should only be used to correct market failures and not as paternalism.

A trade off between health risks and economic viability

Uncertainties related to safety and quality imply that the setting of goals, especially in relation to food safety, requires a trade off between health risks and economic viability. Only when the potential risks are very high or the preventive measures are very expensive should extreme solutions such as banning production or giving up all preventive measures be considered.

Public intervention through ...

Public intervention can improve welfare in the presence of externalities. In such cases public authorities can play an active role by

⁵⁰ An externality arises if one individual’s behaviour unintendedly affects the well-being of other individuals.

... taxes or subsidies ...

changing the relative prices so that they reflect the true costs of production and consumption. Altering the relative prices can be achieved by imposing taxes or by providing subsidies. Unless there are large uncertainties relating to the potential costs, taxes and subsidies are always preferred to standards.

...labelling or insurance ...

When there is general uncertainty, characterised as uncertainty that is exogenous to the individuals, it may be welfare improving to reduce the risk or to move the risk to where it causes the least harm. Public authorities can play an indirect role by generating and disseminating information, by guaranteeing trustworthy labelling, and by offering insurance schemes to producers or consumers.

Just like taxes and subsidies, the provision of information is also always preferred to standards – unless there are large uncertainties concerning potential costs.

... or product liability ...

When there is private information, it may be welfare improving to supplement the pricing mechanism by providing incentives to producers or consumers to reveal this information. The role of the public authorities can then be formulated as responsibility for setting up a framework in which the market price mechanism can be combined with liability rules and insurance schemes.

... can improve welfare