

## CAP post 2013

Reform av Den felles landbrukspolitikken i  
EU

Anne Bungler

# **Landbrukets** **Utredningskontor**

Schweigaardsgt. 34C  
Pb 9347 Grønland  
N-0135 OSLO  
Tlf: 22 05 47 00  
Fax: 22 17 23 11  
E-post: [lu@landsam.com](mailto:lu@landsam.com)  
<http://www.utredningskontoret.no>

# Forord

CAP, eller Common Agriculture Policy, er betegnelsen på EUs felles landbrukspolitikk. CAP utgjør den største utgiftsposten og tilsvarer mer enn 40 prosent av EUs budsjett. I EU er arbeidet med en ny reform av landbrukspolitikken i gang. Det er mål og retningslinjer for landbrukspolitikken etter 2013 som skal utarbeides i tiden framover. Reformen går under navnet CAP post 2013. EUs langtidsbudsjett varer fram til 2013 og arbeidet og debatten om det neste langtidsbudsjettet for perioden 2014 til 2020 vil gå parallelt med drøftingene av CAP post 2013.

Dette notatet tar for seg debatten rundt utformingen av framtidens felles landbrukspolitikk for Den europeiske union, fram til Kommisjonen la fram sitt utkast til reform i 2010. Notatet er utarbeidet av Anne Bunger, som er utreder i Landbrukets Utredningskontor.

Oslo, desember 2010.

Hanne Eldby

---



---

# Innhold

1	CAP.....	1
1.1	TIDLIGERE CAP-REFORMER.....	1
1.2	CAP POST 2013.....	3
1.3	PARLAMENTET .....	3
1.4	MEDLEMSLANDENES MENINGER I DEBATTEN .....	4
1.5	ET FRANSK-TYSK FORSLAG .....	6
2	KOMMISJONENS UTKAST.....	8
2.1	UTFORDRINGER OG MÅLSETTINGER .....	9
2.2	VIRKEMIDLER .....	11
2.3	ALTERNATIVER FOR CAP POST 2013 .....	12
2.4	KOMMENTARER TIL UTKASTET .....	13
3	VEIEN VIDERE .....	15

## LITTERATUR

---



# 1 CAP

Kommissæren for jordbruk og bygdeutvikling, Dacian Ciolos, startet arbeidet med den nye CAP-reformen ved å konsultere næringsaktører og EU-borgere i en offentlig høringsrunde fra april til juni i år. Høringsrunden ble avsluttet med en konferanse i Brussel i juni. Resultatene fra denne høringen har vært med å legge grunnlaget for arbeidet til Kommisjonen, og dens grunnlagsdokumentet om CAP post 2013 som ble lagt fram den 18. november, der Kommisjonen la fram sine mål for landbrukspolitikken.

Også Parlamentet har kommet med et vedtak om CAP-reformen og landbruksministerne i EU har diskutert emnet og kommet med uttalelser i både formelle og mer uformelle sammenhenger. Matsikkerhet, fellesgoder, fordelingen av støtte mellom nye og gamle EU-medlemmer, fordelingen av støtte mellom små og store bruk, klima og miljø, og ikke minst innretningen og størrelsen på CAP-overføringene generelt er noen av temaene i debatten om framtidens CAP.

## 1.1 Tidligere CAP-reformer

Den felles landbrukspolitikken i EU ble innført i 1962 og har siden da gjennomgått en rekke reformer og tilpasninger. Tabell 1.1 viser de viktigste reformene.

Tabell 1.1 CAP- reformer

Reform	Årsak	Innhold
Mansholtplanen (1972)	Kraftig økning i budsjettutgiftene knyttet til de felles markedsordningene for jordbruket på grunn av stor produksjonsøkning.	For å begrense produksjonen (areal i drift) og antall bønder ble det innført støtte til førtidspensjon, investeringer og yrkesopplæring, og brakkelegging og skogplanting.
MacSharryplanen (1992)	Mye de samme problemene som tidligere, problemene hadde bare blitt større. Stigende overproduksjon og kostnader knyttet til den, samt miljøproblemer i landbruket.	Reduksjon i prisene på jordbruksvarer. Innføring av arealtilskudd. Mer brakklegging.
Agenda 2000 (1999)	Utvidelsen av Unionen østover kom til å bli et kostbart prosjekt. Fortsatt overproduksjon. Et mål å få ned utgiftene til landbruket.	Ytterligere senkning av priser på jordbruksvarer. Delvis kompensert med økning i arealtilskuddet. Mer penger til bygdeutvikling.

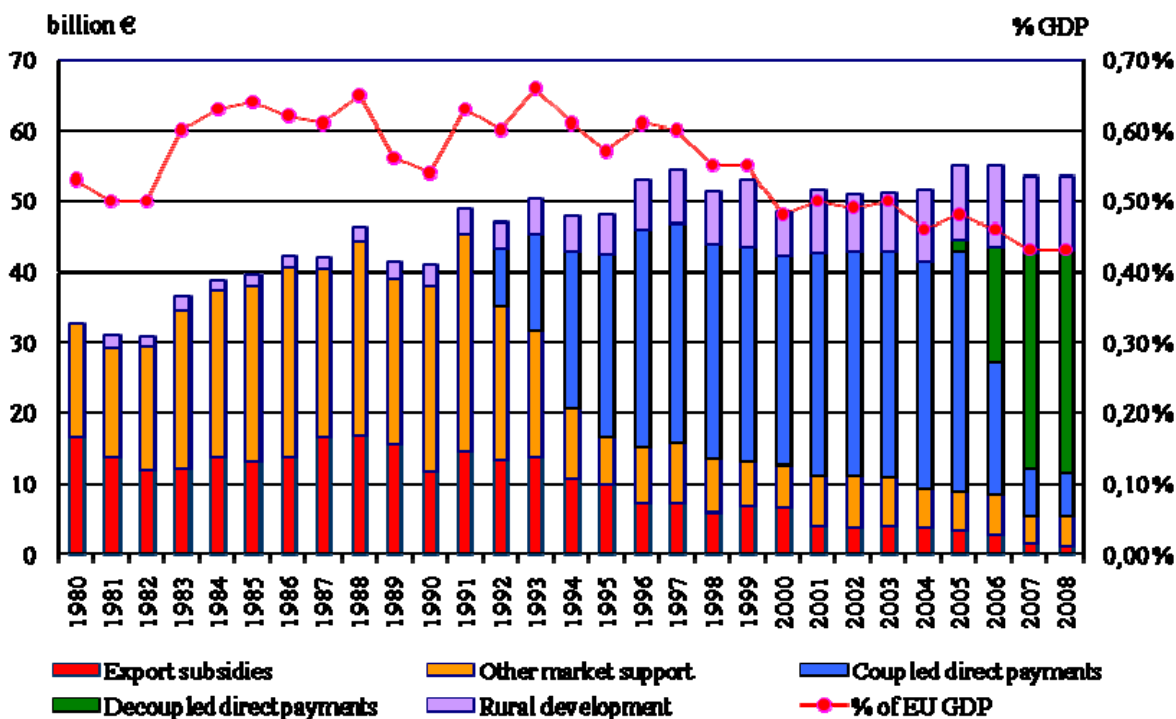
Midtveisgjennomgangen (2003)	Østutvidelsen gjorde det nødvendig å senke utgiftene. WTO-tilpasning. Landbruket hadde lav legitimitet.	Prissenkning på jordbruksvarer. Innføringen av produksjonsuavhengig støtte. Økt fokus på bygdeutvikling.
------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------

Kilde: Lutnæs og Klepp

Figur 1.2 under viser hvordan reformene har ført til endringer i utgiftene. De siste årene har trenden vært stadig mer produksjonsuavhengig støtte og støtte til bygdeutvikling. Som en følge av midtveisgjennomgangen i 2003 ser vi at den produksjonsuavhengige direkte støtten har tatt over for den produksjonsavhengige støtten. Dette var også en tilpasning til WTO-reglene. Videre ser vi at størrelsen på utgiftene har holdt seg relativt stabil de siste årene. I prosent av BNP derimot, har CAP utgiftene gått ned fra 0,65 prosent av BNP i 1993 til under 0,45 prosent i 2008. Eksportstøtten og annen markedstøtte har gått ned og utgjør bare en liten del av CAP utgiftene i dag, mens bygdeutvikling og produksjonsuavhengig direkte støtte nå er de største utgiftene.

Grunnlaget for CAP i framtiden legges nå i arbeidet med den neste reformen. Der skal det bestemmes hvordan støtten skal fordeles, mens arbeidet med langtidsbudsjettet bestemmer hvor stor del av EU-budsjettet som skal brukes på CAP.

Figur 1.2 CAP utgifter etter retningen i CAP reform (2007 konstante priser)



Kilde: European Commission, DG Agriculture and Rural Development (2010a)



## 1.2 CAP post 2013

Utfordringene er mange når det gjelder å utforme en framtidig landbrukspolitikk. Landbruket er både direkte og indirekte en viktig del av den europeiske økonomien og samfunnet. Mulige konsekvenser av kutt i jordbrukssektoren og aktivitetene i landbruket strekker seg fra tap av jobber, turisme, transport og offentlige tjenester osv. I tillegg kommer økt fraflytting fra distriktene.

Med finanskrisen har landbruksinntektene i gjennomsnitt gått ned 12,2 prosent mellom 2008 og 2009. Samtidig har arbeidsløsheten i distriktene økt. Med utvidelsen av EU mellom 2004 og 2007 økte tallet på bønder med 7 millioner, og landbruksarealene med 40 prosent. De små brukene er fortsatt vanligst selv om en restrukturering av landbrukssektoren har økt gjennomsnittstørrelse på brukene i EU. De små brukene sysselsetter halvparten av arbeidsstyrken i de nye EU landene og er viktige produsenter av fellesgoder (European Parliament, 2010).

En av de viktigste trendene i debatten rundt CAP post 2013 går på diskusjonen om fellesgoder og et flerfunksjonelt landbruk. Det synes å være enighet om at framtidens CAP må legge større vekt på fellesgoder og at mer av støtten til landbruket må komme i form av støtte til det flerfunksjonelle jordbruket. En av utfordringene framover blir å definere hva som menes med fellesgoder.

## 1.3 Parlamentet

Som et resultat av Lisboa-traktaten fra 2009, har Europaparlamentet nå fått mer innflytelse på beslutningsprosessen i EU, inkludert utformingen av budsjettet til EU. Dette gir Parlamentet større makt til å være med å utforme og bestemme politiske prioriteringer i landbrukspolitikken generelt og i finansieringen av både det årlige landbruksbudsjettet, så vel som i langtidsbudsjettet fra 2014 til 2020.

For å komme de andre institusjonene i forkjøpet, satte Parlamentet opp en komité hvis formål er å lage et utkast til budsjettforslag. Parlamentet forventer tøffere forhandlinger grunnet finanskrisen, men håpet er at de med dette kan være med å ta initiativ og dermed få gjennom flere punkter enn tidligere. Komiteen, bestående av 50 EU-parlamentarikere, skal estimere hvor mye penger EU trenger for å nå sine mål i tillegg til å utarbeide retningslinjer for hvordan ressursene skal fordeles i og mellom de forskjellige budsjettområdene.

Den 8. juli i år fattet Parlamentet et ikke-lovgivende vedtak om framtiden til CAP etter 2013<sup>1</sup>. Vedtaket inneholdt en liste med krav, der de blant annet insisterte på at utbetalingene til landbruket ikke skal kuttet. Med de mange utfordringene, som sammen med bredere

---

<sup>1</sup> Selv om Parlamentet har fått utvidet myndighet, har ikke Parlamentet tilgang til å fremme lovforslag.

målsettinger venter CAP i framtiden, mener Parlamentet det er nødvendig at budsjettet holdes minst på dagens nivå (European Parliament, 2010).

Blant utfordringene CAP post-2013 må tilpasses til, peker Parlamentet på matvaresikkerhet både i EU og globalt, men spesielt i utviklingsland. I følge FAO forventes en økning i verdens befolkning fra 7 til 9 milliarder og en mer enn fordoblet etterspørsel av mat innen 2050. Videre nevnes en mulig global energikrise med økte priser som vil øke kostnadene i landbruksproduksjonen og føre til økte matvarepriser og større prissvingninger for både bønder og forbrukere. Klimaforandringer er også et område der landbruket kan spille en viktig rolle både ved å kutte i utslipp av klimagasser og ved å øke karbonopptak og lagring av karbon.

Et annet viktig tema for Parlamentet gjelder en mer rettferdig fordeling av CAP utbetalinger blant nye og gamle medlemsland. Slik situasjonen er i dag, er det store sprik mellom støtten til nye og gamle medlemsland. Det største spriket er mellom Hellas med €500 i støtte per hektar til Latvia med under €100 i støtte per hektar. Det nevnes ikke konkret hva Parlamentet mener en rettferdig fordeling blant landene bør være.

Parlamentet la videre stor vekt på at CAP i framtiden må fokusere på et multifunksjonelt landbruk med produksjon av fellesgoder som det må kompenseres for. Blant de mange fellesgoder som landbruket produserer er tilgjengelighet til og utvalg av mat av høy kvalitet, matsikkerhet, miljøvern, sysselsetting samt bidrag til å kjempe mot klimaforandringer.

Parlamentet understreker i sitt vedtak at bønder produserer en rekke fellesgoder som de ikke kompenseres for gjennom markedet, og insisterer på at de må få betalt for dette. I tillegg er det behov for virkemidler som kan stimulere til fortsatt produksjonen av trygge varer av høy kvalitet, bedre dyrevelferden, og ytterligere miljøforbedringer, i tillegg til å styrke sysselsettingen, som et tiltak for å bevare bosettingen i rurale områder. Kort sagt en mer bærekraftig ressursutnyttelse.

## 1.4 Medlemslandenes meninger i debatten

I forkant av Kommisjonens utkast har landbruksministrene diskutert framtidens CAP ved flere anledninger. Meningene har vært mange og delte. Flertallet av medlemsstatene har uttrykt støtte for en fortsatt sterk CAP for å opprettholde et aktivt landbruk og levedyktige distrikter. Frankrike, Portugal, Hellas og Irland vil ha enklere og mer effektive regler og virkemidler under de to pilarene. Et flertall av medlemsstatene ønsker også å opprettholde et sterkt landbruksbudsjett. Spesielt gjelder dette Frankrike, Nederland, Tyskland, Italia og Portugal som ønsker å opprettholde et budsjett på størrelse med dagens nivå. Storbritannia støtter ikke dette og vil ha reduksjon. Det er enighet om at innovasjon, forskning og utvikling

kan stimulere til økt konkurransevne, men det er ikke enighet om hvordan man best kan oppnå dette (IEEP, 2010).

Det er stor enighet blant landbruksministerne om at CAP skal spille en viktig rolle i EUs 2020 Strategi med en bærekraftig, smart og inkluderende vekst. Men det er ikke enighet om hvordan dette best kan oppnås. Danmark, Sverige, Nederland, Storbritannia og Tsjekkia ønsker at konkurransevnen til landbruket må være en del av den langsiktige strategien. Den britiske miljø-, mat-, og distriktsminister Caroline Spelman har tatt til ordet for grunnleggende forandringer i CAP for å sikre at målene til CAP tilpasses målene til EU 2020 og opprettholder en konkurransedyktig, produktiv og bærekraftig landbrukssektor. Hun understrekte at hun er ikke overbevisst om at direkte utbetalinger og markedsordninger er den beste måten å oppnå disse målene på (IEEP, 2010a).

Strukturen med direkte utbetalinger og markedsordninger under pilar 1 og bygdeutvikling under pilar 2 var et av de største temaene i debatten i 2010. Frankrike ønsker å beholde dagens struktur. Tyskland støtter ikke kutt i direktetøtten eller en økning i finansieringen av pilar 2 midlene (Kröger og Schiller, 2010).

Tyskland har uttrykt at de støtter en sterk landbrukspolitik, men virkemidlene må tilpasses for å håndtere nye situasjoner som økt global etterspørsel etter landbruksvarer. Tyskland ønsker å se en reform av CAP etter 2013 der pristøtte og produksjonskvoter fases ut. Virkemidlene brukt i CAP må fortsatt forenkles og harmoniseres. Videre må løsninger fra den private sektoren brukes for å løse problemet med produksjons og inntektssvingninger. Som en netto bidragsyter til EU, har Tyskland fokusert på at finansieringen må brukes effektivt (Kröger og Schiller, 2010).

Polen har uttrykt at de ønsker å beholde dagens CAP, men virkemidlene må moderniseres og utdaterte elementer må tas ut, slik som produksjonsavhengig støtte, og bruken av historiske referanser for å bestemme størrelsen på de direkte utbetalingene. Man må finne en ny måte å beregne de direkte utbetalingene på som dekker de nye utfordringene. Enkeltbruksstøtte, som brukes til å administrere utbetalingene i Polen, regnes for å være et moderne og enkelt system, og Polen har bedt om en utvidelse av dette i framtiden. Polen mener at forskjellene mellom EU 15-landene og de nye medlemslandene må utjevnes (Gill, S. 2010).

Sverige har uttrykt at de ønsker en radikal reform av CAP og vektlegger deregulering, utfasing av enkeltbruksstøtten og kompensasjon for offentlige goder (Rabinowicz og Hammarlund, 2008).

I Spania har fokuset vært på matsikkerhet, men det er en økende erkjennelse av at det også må fokuseres på sosiale og miljøvennlige verdier. Spania har uttrykt at pilar 2 ikke er nok for å støtte målene og at pilar 1 virkemidler er nødvendige. Markedet kan ikke alene løse

utfordringene landbruket står overfor. Spania mener også at pilar 2 ikke er nok for å bevare mangfoldet i den europeiske landbrukssektor (Azcárate, 2008).

Østerrike har uttrykt støtte for CAP i sin nåværende form og er i mot en renasjonalisering av landbruksstøtten og liberalisering av landbruksmarkedene. Østerrike ønsker en sterk pilar 1 med inntektsstøtte til bøndene i form av direktestøtte. Bygdeutvikling er viktig i Østerrike og utgjør nesten 60 % av CAP utgiftene i landet (Burger-Scheidlin og Proschek-Hauptmann, 2009).

Danmark ønsker å fase ut direktestøtten under pilar 1 innen 2025. De ønsker en fortsettelse av CAP for å hindre markedsforstyrrelser og renasjonalisering av landbruksstøtten. I tillegg må CAP brukes til å støtte forskning og innovasjon for å opprettholde et konkurransedyktig landbruk. I framtidens CAP må de støtteordningene som bevares gå til offentlige goder som et miljøvennlig landbruk, bevaring av kulturlandskap, dyrevelferd og matsikkerhet (Kristensen, og Andersen, 2008).

Finland er konservative når det gjelder framtidens CAP og har uttrykt at landbruksstøtten er viktig for å opprettholde landbruket i alle deler av unionen (Herzon, 2008).

Hellas ønsker en multifunksjonell rolle for landbruket og mener landbruket er viktig for en bærekraftig utvikling, for den sosioøkonomiske stabiliteten og for å opprettholde bosettingen i distriktene (Vlahos et al, 2009).

Tsjekkia ønsker å gjøre noe med den store forskjellen mellom støtte per areal i de tradisjonelle EU 15-landene og de nye EU 12-landene. Tsjekkia ønsker å kutte utgiftene til CAP, spesielt i pilar 1 (Prazan, 2009).

## 1.5 Et fransk-tysk forslag

Frankrike og Tyskland kom i september med et felles dokument om hvilke retning de vil ha på CAP post 2013. Signalet er sterkt både fordi Tyskland og Frankrike er blant medlemsstatene som har størst landbruksproduksjon og fordi de er to av de største bidragsyterne til EU. I dokumentet ber de to landene om at budsjettet holdes i forhold til ambisjonene til politikken.

Ministrene for de to landene mener at ikke under noen omstendigheter skal enkeltbruksstøtten under CAP kunne bli delfinansiert av nasjonale støtteordninger. Dokumentet understreker at pilar 2 må bestå og begge pilarer må bli tilstrekkelig finansiert, men at det er nødvendig med fleksibilitet i fordelingen av direkte utbetalinger innenfor en medlemsstat. En reformert CAP bør tillate medlemslandene mer fleksibilitet i utformingen av nasjonale støtteordninger så lenge det ikke går utover det indre markedet i EU og at WTO forpliktelsene blir respektert.

De to landene er ikke enige i at støtten skal være lik til alle EU-landene, som har vært målet til Polen og andre østeuropeiske medlemsland i reformprosessen. Dokumentet understreker at en lik støtte ikke kan forsvares og at det ikke er forenelig med den økonomiske situasjonen i EU.

De to ministrene ønsker å oppdatere markedsvirkemidlene som intervensjon og privat lagring for å skåne gårdbrukerne mot prissvingninger og kriser i markedet. Ministrene argumenterer at ved å bygge på de eksisterende markedsvirkemidlene kan man bedre møte nye utfordringer og målsettinger som miljø og opprettholdelsen av et aktivt landbruk.

Virkemidlene i EU bør være basert på åpenhet i markedet og kontrollverktøy som analyserer kostnader og hvordan prosessen kan forbedres uten å øke de administrative byrdene. De peker også på at virkemidler som standardiserte kontrakter kan utvikles i samsvar med reglene om et felles marked for å etablere en rettferdig balanse mellom partene i matvarekjeden.

## 2 Kommisjonens utkast

Kommisjonen med kommissæren for jordbruk og bygdeutvikling, Dacian Ciolos, i spissen la i november fram sitt utkast til reform av CAP etter 2013. Utkastet viser at Kommisjonen ønsker en fortsatt sterk CAP, der matsikkerhet, klima og miljø, og et aktivt landbruk i hele EU er hovedmålsettingene (European Commission, DG Agriculture and Rural Development (2010b)). Kommisjonen legger frem tre hovedmål som den mener CAP må sikre:

- Matforsyning og matproduksjon
- Bærekraftig forvaltning av naturressursene
- Opprettholde og utvikle rurale områder

### **Matforsyning og matproduksjon**

Kommisjonen mener CAP post 2013 må legge til rette for at matsikkerheten og matforsyningen til EU skal sikres i en verden med økende behov og etterspørsel. Matsikkerheten er ikke selvsagt for egne innbyggere og produksjonen må derfor sikres framover. EU legger også til grunn beregninger fra FAO om en global økning i matvareetterspørselen på opp mot 70 prosent fram mot 2050.

### **Bærekraftig forvaltning av naturressursene**

Kommisjonen mener videre at klimaendringer og en bærekraftig forvaltning av naturressursene må være en av målsettingene til CAP post 2013. Bønder må ofte sette miljøhensyn framfor økonomiske interesser i produksjonen. Disse hensynene dekkes ikke av markedet, og landbrukspolitikken må derfor legge bedre til rette for en bærekraftig produksjon.

### **Opprettholde og utvikle rurale områder**

Den siste målsettingen Kommisjonen ønsker å fokusere på er å opprettholde rural produksjon og kulturlandskapet og på den måten sikre økonomien, bosetningen og det rurale miljøet.

CAP har mange kritikere som mener at en alt for stor del av EUs budsjett brukes på landbruket. Prosessen med å få samsvar mellom de landbrukspolitiske målene og finansieringen og prioriteringene av CAP i EUs budsjettet er komplisert. CAP er den største budsjettposten til EU og det er derfor også her budsjettkampene ofte står når det gjelder langtidsbudsjettet. Kommisjonen mener at ved å koble produksjonen av fellesgoder og produksjon av landbruksgoder til miljø, klima og et multifunksjonelt landbruk kan noe av kritikken dempes. Likeledes mener Kommisjonen at fokus på støtte til kun aktive bønder og belønning av kollektive goder til samfunnet kan øke effektiviteten av støtten, samt den politiske legitimiteten til CAP.

## 2.1 utfordringer og målsettinger

Kommisjonenes utkast til reform tar for seg målsettingene til framtidens CAP, og hvilke politiske virkemidler som er best egnet for å nå disse målene. Som et resultat av den offentlige høringen og debatten tidligere i år, har man identifisert de viktigste utfordringene sammen med Kommisjonens målsettinger for CAP post 2013. Framtidens CAP vil møte mange utfordringer og Kommisjonen har lagt vekt på tre hovedutfordringer. Disse utfordringene definerer også i stor grad hovedmålsettingene til CAP i framtiden. Målsettingene kan også sees i sammenheng med Europa 2020-strategien der man ønsker at landbruket skal bidra til en smart, bærekraftig og inkluderende vekst.

### **Matforsyning og matproduksjon**

Matvaresikkerhet er den første utfordringen utkastet nevner, og det pekes på at landbrukets rolle først og fremst er å produsere og tilby mat. Med en økende befolkning og økende etterspørsel etter mat i verden er det helt essensielt at produksjonskapasiteten opprettholdes og forbedres inn i framtiden. I tillegg er en sterk landbrukssektor nødvendig for at matindustrien skal fortsette å være en viktig del av EUs økonomi og handel.

EU skal sikre egen matvaresikkerhet, i tillegg til å levere på verdensmarkedet der EU og USA er de største landbruksvareeksportørene. Med fokus på matvaresikkerheten bringes CAP tilbake til de opprinnelige målsettingene under Roma traktaten der målet var å sikre tilgjengeligheten av jordbruksprodukter og å sikre konsumentene mat til fornuftige priser. Fokuset på matvaresikkerheten gjør landbruket igjen til en strategisk viktig sektor i unionen.

En levedyktig matproduksjon trenger høyere og mer stabile landbruksinntekter. Svingninger i prisene på landbruksprodukter og inntekten til bøndene, sammen med naturgitte risikoer er mer markert i landbrukssektoren enn i andre sektorer. I tillegg ligger inntekt og profitt allerede under gjennomsnittet. Konkurransesevnen må styrkes, og likeledes landbrukssektorens posisjon i matkjeden. Landbruksprodusentene er spredt og ikke så godt organisert som andre ledd i matkjeden, som dermed har større makt i forhandlinger.

Landbruksmarkedet forventes i økende grad å være preget av usikkerhet og ustabilitet. Framtidens CAP vil også fortsette å være preget av finanskrisen, som har hatt en negativ effekt på både landbruket og distriktene generelt. Landbruksinntektene gikk kraftig ned i løpet av 2009 og forverret den allerede vanskelige situasjonen for mange gårdbrukere. Kommisjonen mener også at områder med naturlige ulemper og begrensinger, de såkalte Less Favoured Areas (LFA), må få kompensasjon for produksjonsvanskeligheter, da disse regionene også er spesielt utsatt for fraflytting og brakklegging av jorda.

### **Bærekraftig forvaltning av naturressursene**

Den andre utfordringen kommisjonen fokuserer på er miljø og klimaendringer, og en bærekraftig forvaltning av naturressursene. En målsetting om en bærekraftig forvaltning av naturressursene, innebærer at landbruket skal spille en viktig rolle i tilpasningene til klimaforandringer og tiltak for miljø og klima. Kommisjonen mener at en sterk miljø- og klimaprofil kan være med å øke legitimiteten til CAP.

Klimagassutslippene fra landbruket har gått ned med 20 prosent siden 1990, men det er både mulig og nødvendig å kutte mer for å nå målene i EUs energi og klima agenda. Med mer fokus på innovasjon kan landbrukssektoren spille en enda viktigere rolle når det gjelder å kutte utslipp av drivhusgasser og øke produksjonseffektiviteten spesielt ved energieffektivisering, utnytte biomasse og fornybar energiproduksjon, og landbrukets evne til karbonlagring.

Jordbruket og skogbruket er viktige produsenter av fellesgoder, særlig miljøgoder som kulturlandskap, biodiversitet, evnen til å tilpasse seg klimaforandringer og til å komme seg etter naturkatastrofer som flom, tørke og brann. Samtidig er det mange jordbruksmetoder som øker presset på miljøet og kan føre til utarming av jorda, vannmangel, forurensing, og tap av dyreliv og biodiversitet. Bærekraftig praksis i landbruksproduksjonen er med på å sikre miljø- og fellesgoder og mange av disse godene blir det ikke betalt for i markedet.

### **Opprettholde og utvikle rurale områder**

En balansert utvikling i hele EU er den tredje målsettingen til Kommisjonen. I mange rurale distrikter har en ny sosioøkonomisk struktur ført til at andre sektorer dominerer. Likevel er landbruket en viktig del av den rurale økonomien i EU. En konkurransedyktig og dynamisk landbrukssektor som er attraktiv for unge bønder er grunnleggende for levedyktigheten og potensialet til mange rurale områder. Dette er spesielt viktig i vanskeligstilte områder, og i de nye medlemsstatene. Det er der viktig å sikre den økte produktivitet og å legge til rette for at det fulle potensialet til landbruket utnyttes. Landbruket er også en viktig faktor innen andre økonomiske aktiviteter i distriktene, særlig innen matforedling, turisme og handel.

En balansert utvikling i hele EU skal sikre bosetting og sysselsetting, og bevare den sosiale strukturen i distriktene. Målet er derfor at distriktsøkonomien skal forbedres sammen med økt stabilitet i landbruksinntektene. Dette vil være med og legge til rett for lokale aktører og deres mulighet til å realisere eget potensial og å bruke lokale resurser på en best mulig måte.

Ved å legge til rette for å bevare det strukturelle mangfoldet, bedre forholdene for små bønder og å utvikle lokale markeder vil identiteten styrkes og gjøre de rurale regionene mer attraktive.



## 2.2 Virkemidler

Kommisjonen understreker at for å nå disse målene må den offentlige støtten til landbrukssektoren og distriktene opprettholdes. Framtidens CAP trenger også nye og endrede virkemidler. Kommisjonen ønsker ikke å fjerne to-pilar systemet. Men innholdet i de to pilarene skal tilpasses målsettingene, og økonomiske og miljøvennlige mål skal ligge til grunn i begge.

Den første pilaren skal fortsatt omfatte årlig støtte til bøndene, mens den andre pilaren skal gi støtte til distriktene og medlemslandene fleksibilitet til å støtte sine landbrukssektorer og regionale og nasjonale målsettinger. Kommissær Ciolos har vært klar på at pilar 2 skal ha en separat og viktig funksjon, gitt den flerårige strukturen på utbetalingene, og muligheten til å gi medlemsland fleksible virkemidler til å finansiere egne behov. Separasjon av de to pilarene må være klar og pilarene være komplementære uten å overlape hverandre (Agra Europe, 2010a).

### **Direktestøtte**

Kommisjonen mener det er nødvendig med tilpasninger og ønsker en mer målrettet fordeling av støtten som også skal være lettere å forstå for skattebetalerne. Kommisjonen foreslår blant annet et nytt fordelingssystem som skal justeres i forhold til nasjonale og regionale kostnader, bruksstørrelser, sysselsetting med mer. Det vil si at det fortsatt vil være regionale forskjeller, men målet er at forskjellene skal jevnes ut med en mer rettferdig fordeling mellom nye og gamle EU-land. Kriteriene skal være de samme i alle EU-land.

Fra høringsrunden om CAP-reform kom det fram signaler fra EU-borgerne om at de mener CAP favoriserer store, industrielle bruk, på bekostning av de små. Kommisjonen foreslår derfor å sette en øvre og nedre grense på overføringene. Dette systemet skal begrense vinning og tap i medlemslandene ved å garantere at alle bønder mottar en minimumsstøtte som skal sikre små bruks levedyktighet, mens en øvre grense kutter støtten til de største brukene. Dette taket kan justeres for å ta hensyn til bruk med mange sysselsatte.

Kommisjonen følger Parlamentets forslag om at direkte støtte kun skal gis til aktive bønder. Betalingskriterier basert på frikoblede direkte utbetalinger skal gi en viss obligatorisk støtte til alle bønder i et medlemsland eller en region. Betingelsen er at mottaker er en aktiv bonde som respekterer kravene om motytelser (cross-compliance). Kravene til motytelser kan økes i framtiden.

Miljøinnsatsen i CAP skal styrkes gjennom bruk av en obligatorisk ”grønn” komponent i de direkte utbetalingene, for å støtte miljøtiltak i hele EU. Det skal nå stilles strengere krav til bøndene om å drive miljøvennlig.

Bærekraftig utvikling i landbruket skal fremmes i områder med naturlige begrensinger ved å tilby en ekstra inntektstøtte med en arealbasert utbetaling i tillegg til støtten under pilar 2.

Kommisjonen mener den nåværende ordningen bør byttes ut med enklere og mer spesifikke støtteordninger til små bønder. Dette vil øke konkurransevnen og bidra til distriktenes levedyktighet med en mer forenklet administrasjon.

### **Markedstiltak**

I den offentlige debatten har det vært bred enighet om å bevare den overordnede markedsorientering og den generelle strukturen på markedsforvaltningens virkemidler. Noen tilpasninger er nødvendige. Spesielt gjelder det å effektivisere og forenkle det nåværende regelverket og å innføre nye retningslinjer for måten matkjeden fungerer. Kommisjonen ønsker med dette å stoppe trenden med bøndernes stadig svakere posisjon i matkjeden.

Andre tilpasninger kan være å forlenge intervensjonsperioden samt øke privatlagringen for nye jordbruksvarer. Det legges vekt på at slike virkemidler kun bør være et sikkerhetsnett ved sterkt prisfall.

### **Distriktsutvikling**

Bygdeutviklingspolitikken i CAP har vært med på å forsterke EUs landbrukssektor og gjort distriktene mer bærekraftig i både økonomiske, miljømessige og sosiale henseende. Det er ikke foreslått noen radikale endringer når det gjelder virkemidler, bare hvordan virkemidlene kombineres. Kommisjonen mener likevel det er nødvendig med nye virkemidler for å oppmuntre unge bønder, utvikle direkte salg og fremme lokale markeder. Det legges dessuten vekt på at innovasjon, miljø og klimaforandringer bør være ledende temaer framover.

Av virkemidler nevnes blant annet investeringer, infrastruktur, betaling for økosystemtjenester, miljø- og klimatiltak, støtte til innovasjon, kunnskapsoverføring, virkemidler som tar hensyn til spesielle behov i medlemslandene for å øke den økonomiske effektiviteten med mer. I tillegg kan virkemidler for risikostyring legges til pilar 2 for på en mer effektiv måte ta tak i usikkerheten rundt inntekt og markedssvingninger.

## **2.3 Alternativer for CAP post 2013**

Kommisjonen ser for seg tre mulige alternativer for utformingen av CAP post 2013. Alle de tre alternativene reflekterer trendene i den offentlige debatten og er ikke gjensidig utelukkende. De tre alternativene tar utgangspunkt i et to-pilar system, men med forskjellig vekt på de to pilarene.

### *Alternativ 1*

Et status quo alternativ med det laveste ambisjonsnivået. Gradvise forandringer i rammeverket og begrenset omfordeling av direkte støtten mellom landene. En liten økning i støtten til de nye utfordringene (klimaforandringer, vann og biodiversitet) under pilar 2. Markedstiltakene i den nåværende modellen skal styrkes.

### *Alternativ 2*

Økte ambisjoner med mer likhet i utbetalingene til EU-landene og vesentlig forandring i utformingen. CAP skal gjøres mer bærekraftig med en bedre balanse mellom de forskjellige målsettingene, mellom medlemsstatene og mellom bøndene. Virkemidler skal bli mer målrettet og enklere å forstå for EU-borgerne.

### *Alternativ 3*

Direkte støtten skal fases ut og i stedet skal det gis begrensede betalinger for miljøgoder og kompensasjon for nasjonale ulemper. Alle markedstiltak tas bort. Alle virkemidlene skal fokusere på klimaforandringer og miljøaspekter.

## 2.4 Kommentarer til utkastet

Rådet møttes noen dager etter at utkastet ble lagt fram og der uttalte landbruksministrene i EU seg. Hovedmålsettingen i utkastet var det enighet om, ikke bare fra de som tradisjonelt mottar mest støtte fra CAP som Frankrike, Italia og Spania. Også tilhengerne av økt markedsretting som Nederland og Danmark, uttrykte støtte, og særlig til de nye grønne kravene under pilar 1. Polen og Ungarn mente også at dokumentet er et godt grunnlag for videre arbeid.

Ministrene fra Frankrike, Spania, Portugal, Polen, Østerrike, Bulgaria med flere ønsker et ambisiøst budsjett for CAP for å støtte de nye målsettingene. Storbritannia og Tyskland derimot mener at alle deler av EU budsjettet må kuttes og dette gjelder også for CAP post 2013. Storbritannia foretrekker store kutt i CAP budsjettet, mens Tyskland mener at hele EU budsjettet må kuttes til 1 prosent av BNP og dermed må det også kuttes i budsjettet for CAP.

Det var bred enighet om å beholde en to-pilar struktur med en ”grønnere” pilar 1, og å bruke nye objektive kriterier for å minske forskjellene i utbetalinger. Men medlemsstatene ønsket å forsikre seg om at de nye kriteriene for å motta støtte ikke skulle skade egne bønder. Latvia og Litauen var bekymret for en skjult agenda bak Kommisjonens planlagte kriterier, mens Polen og Slovakia understreket at den nye modellen må være fullstendig objektiv. Ciolos understreker at en planlagt konsekvensutredning vil måle effekten av eventuelle kriterier, men prinsippet er å øke støtten til de som mottar lite i dag.

Flere medlemsstater, inkludert Nederland, Tsjekkia og Storbritannia er enige i at de direkte utbetalingene nå blir mer målrettet. Bare Storbritannia er fortsatt uenig i de direkte utbetalingene, men er villig til å inngå et kompromiss.

Når det gjelder å sette en øvre grense for utbetalinger til de store brukene er meningene delte. Frankrike og Hellas var stort sett enige, mens Tyskland, Romania, Tsjekkia og Slovakia ikke var enige i dette.

En av de største forandringene som er foreslått i Kommisjonens utkast er å kun gi støtte til aktive bønder. Flere av ministrene ønsker seg en klar definisjon av hva som menes med å være aktiv før de vil ta standpunkt. Ciolos understreker at en aktiv bonde er en som produserer og at å bare vedlikeholde jorda ikke er godt nok.

### 3 Veien videre

Debatten vil nå fortsette under ungarsk presidentskap og landbruksministeren i Ungarn har ytret at en enstemmig konklusjon fra Rådet for Den europeiske union skal være klar i mars 2011 (Agra Europe, 2010b). Forslaget fra Kommisjonen har kommet med alternativer og lagt føringen for debatten framover med Rådet, Parlamentet og andre parter. Kommisjonen vil også utføre en konsekvensutredning og med bakgrunn i den og debatten fortsette å utvikle reformforslaget fram mot et lovforslag som legges fram i juli 2011.

Kommisjonen kommer med sitt forslag til EUs langtidsbudsjettet (Multiannual Financial Framework (MFF)) i midten av 2011, mens det endelige budsjettet skal være klart i 2012/2013. Størrelsen på EU-budsjettet og prioriteringene i budsjettet avgjør hvor stort budsjettet blir for CAP i framtiden. Støtten til landbruket utgjør i dag over 40 prosent av budsjettet til EU, og det er naturlig at det er her den største drakampen vil ligge i budsjettprosessen.

Hvor stort EU budsjettet blir og hvor stor del av budsjettet som vil gå til å finansiere CAP vil til slutt avgjøre hvor mye av landbrukspolitikken som kan gjennomføres. Uten tilstrekkelig finansiering kan det være vanskelig å nå alle målsettingene til CAP.



# Litteratur

- Agra Europe. (2010a). Details of draft CAP reform paper. *Agra Europe*, No. 2433.
- Agra Europe. (2010b). Farm ministers back Ciolos CAP plans. *Agra Europe*, No. 2441.
- Azcárate, I.B. (2008). CAP Reform Profile – Spain. Publisert 5 desember 2008.  
<http://cap2020.ieep.eu/member-states/spain>
- Burger-Scheidlin, H. og M. Proschek-Hauptmann. (2009). CAP Reform Profile – Austria. Publisert 27 april 2009. <http://cap2020.ieep.eu/member-states/austria>
- European Parliament. (2010). Future of the CAP after 2013. European Parliament resolution of 8 July 2010 on the future of the Common Agriculture Policy after 2013.
- European Commission, DG Agriculture and Rural Development. (2010a). CAP post-2013: key graphs and figures. [http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/graphs/graph2\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/graphs/graph2_en.pdf)
- European Commission, DG Agriculture and Rural Development. (2010b). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The CAP towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future. *COM(2010) 672 final*.
- Gill, S. (2009). CAP Reform Profile – Poland. Publisert 28 januar 2009.  
<http://cap2020.ieep.eu/member-states/poland>
- Herzon, I. (2008). CAP Reform Profile – Finland. Publisert 2. desember 2008.  
<http://cap2020.ieep.eu/member-states/finland>
- IEEP, 2010a. Informal Agriculture Council on the CAP post-2013. Publisert 23 juni 2010.  
<http://cap2020.ieep.eu/2010/6/23/informal-agriculture-council-on-the-cap-post-2013>
- Kristensen, L. og E. Andersen. (2008). CAP Reform Profile – Denmark. Publisert 31 oktober 2008.  
<http://cap2020.ieep.eu/member-states/denmark>
- Kröger, M. og S. Schiller. (2009). CAP Reform Profile – Germany. Publisert 29 oktober 2008. Oppdatert 26 februar 2009. <http://cap2020.ieep.eu/member-states/germany>
- Prazan, J. (2009). CAP Reform Profile – Czech Republic. Publisert 21 januar 2009.  
[http://cap2020.ieep.eu/member-states/czech\\_rep](http://cap2020.ieep.eu/member-states/czech_rep)
- Rabinowicz, E. og C. Hammarlund. (2008). CAP Reform Profile – Sweden. Publisert 16. oktober 2008. <http://cap2020.ieep.eu/member-states/sweden>
- Lutnæs, O. og Å. Klepp. EUs landbrukspolitikk.(Lokalisert 22.desember 2010  
[http://213.236.231.99/FLIB/1635-Landbruk\\_pdf.pdf](http://213.236.231.99/FLIB/1635-Landbruk_pdf.pdf))
- Vlahos, G. et al. (2009). CAP Reform Profile – Greece. Publisert 23 februar, 2009.  
<http://cap2020.ieep.eu/member-states/greece>





# L a n d b r u k e t s Utredningskontor

Schweigaardsgt. 34C

Pb 9347 Grønland

N-0135 OSLO

Tlf: 22 05 47 00

Fax: 22 17 23 11

E-post: [lu@landsam.com](mailto:lu@landsam.com)

<http://www.utredningskontoret.no>