

L a n d b r u k e t s

Utredningskontor

EUs markedsordninger

- utvikling og posisjon i Unionen

Åge Klepp

Anders Andgard

Forord

Markedsordningene har siden innføringen av Den felles landbrukspolitikk vært en bærebjelke i landbrukspolitikken i EU. De overordnede målene i landbrukspolitikken har ligget mer eller mindre fast siden Romtraktaten, og opp gjennom 1960-tallet ble landbruksområdet stort sett vurdert som en suksess innen EF, der markedsordningene under Den felles landbrukspolitikk fikk en funksjon som fellesskaps- og institusjonsbygger.

Overproduksjon utover 1970- og 1980-tallet synliggjorde at markedsordningene i sin daværende form kunne skape uheldige effekter. Blant annet forårsaket mangel på produksjonsbegrensninger og garanterte priser kraftig ubalanse i melkemarkedet, noe som resulterte i innføringen av et kvotesystem på melk i midten av 1980-årene.

I senere tid har markedsordningene vært gjenstand for flere reformer. I 2007 slo EU sammen en rekke markedsordninger i én felles markedsordning. Den nye rådsforordningen "Single CMO Regulation 1234/07" trådte hovedsakelig i kraft markedsåret 2008. Dette er bare en av flere viktige endringer som markedsordningene har gjennomgått de senere årene. I denne rapporten identifiseres de viktigste utviklingstrekkene markedsordningene har vært i gjennom. Det stilles spørsmål om hvilken stilling og posisjon EUs markedsordninger har i Unionen i dag, samtidig som fremtidsutsiktene for markedsordningene og Den felles landbrukspolitikk belyses.

Rapporten er utarbeidet av Åge Klepp og Anders Andgard, og er en del av Landbrukets Utredningskontors pågående EU-arbeid.

Oslo, mai 2009

Hanne I. Eldby
Administrerende direktør

Innhold

1	INNLEDNING	1
2	BAKGRUNN – OG VEIEN MOT ÉN FELLES MARKEDSORDNING	3
2.1	ROMATRAKTATEN OG MARKEDSORDNINGER	3
2.2	FOKUS FLYTTES FRA Å FÅ NOK MAT – TIL Å HINDRE FOR MYE MAT	4
3	FELLES MARKEDSORDNING (R 1234/2007)	13
3.1	”DE GAMLE” MARKEDSORDNINGENE I EN NY DRAKT	13
3.2	ELEMENTENE I DEN FELLES MARKEDSORDNINGEN (R 1234/2007)	14
3.2.1	Indre marked og intervensjon	14
3.2.2	Bestemte støttetiltak (aid schemes)	16
3.2.3	Handel med tredjeland	17
3.2.4	Statsstøtte- og konkurranseregelverk	19
4	EN FELLES MARKEDSORDNING – VIRKEMIDLER FOR EUS MELKESEKTOR	21
4.1	MARKEDSORDNINGENS MÅLSETNINGER OG ORGANISERING AV MELKESEKTOREN	21
4.1.1	Markedsordningen er til for å oppfylle flere målsetninger:	21
4.1.2	Markedsordningen R 1234/2007 styres og håndheves av	22
4.2	MARKEDSORDNINGENES ELEMENTER – VIRKEMIDLER FOR Å OPPFYLLE ORDNINGENS MÅLSETNINGER	22
4.2.1	Importvern – et fundament for markedsordningen	23
4.2.2	Kvotepolitikk – det viktigste elementet (etter toll)	23
4.2.3	Intervensjon	24
4.2.4	Avsetningstiltak	25
4.2.5	Eksportstøtte	26
4.2.6	Støtte til melkeprodusenter for prisnedgang i perioden 2004-2007	26
4.2.7	Utfordringer i forhold til WTO	26
4.2.8	Skjematisk fremstilling av den felles markedsordningen - virkemidler for melkesektoren i EU	28
5	FELLES MARKEDSORDNINGEN – VIRKEMIDLER FOR EUS KJØTTSEKTOR	29
5.1	FELLES MARKEDSORDNINGEN – VIRKEMIDLER RETTER MOT STORFE- OG KALVEKJØTTSEKTOREN	29
5.1.1	Importvern	30
5.1.2	Intervensjon	30
5.1.3	Privat lagring	30
5.1.4	Eksportstøtte	31
5.1.5	Delvis koblet støtte	31
5.1.6	Utfordringer i forhold til WTO	32
5.1.7	Skjematisk fremstilling av den felles markedsordningen – virkemidler for storfekjøttsektoren	33
5.2	FELLES MARKEDSORDNING – VIRKEMIDLER FOR SAU- OG GEITEKJØTTPRODUKSJONEN I EU	34
5.2.1	Tollvern	34
5.2.2	Privat lagring	35

5.2.3	Delvis koblet støtte.....	35
5.2.4	Utfordringer i forhold til WTO	35
5.2.5	Skjematisk fremstilling av felles markedsordning – virkemidler for saue- og geiteskjøttsektoren	36
5.3	FELLES MARKEDSORDNING – VIRKEMIDLER FOR SVINEKJØTTSEKTOREN	37
5.3.1	Tollvern.....	37
5.3.2	Privat lagring.....	37
5.3.3	Eksportstøtte.....	38
5.3.4	Utfordringer i forhold til WTO	38
5.3.5	Skjematisk fremstilling av fellesmarkedsordning – virkemidler for svinekjøttproduksjon	39
5.4	FELLES MARKEDSORDNING – OG VIRKEMIDLER FOR EGG- OG FJØRFEKJØTTSEKTOREN	40
5.4.1	Tollvern.....	40
5.4.2	Eksportstøtte.....	41
5.4.3	Utfordringer i forhold til WTO	41
5.4.4	Skjematisk fremstilling av felles markedsordning – virkemidler for egg og fjørfekjøtt	42
6	FELLES MARKEDSORDNINGEN – VIRKEMIDLER FOR KORNSEKTOREN	43
6.1	FELLES MARKEDSORDNING – VIRKEMIDLER FOR KORN	43
6.1.1	Tollvern.....	43
6.1.2	Intervensjon.....	45
6.1.3	Delvis koblet støtte.....	46
6.1.4	Produksjonsstøtte for stivelse.....	47
6.1.5	Eksportstøtte.....	47
6.2	UTFORDRINGER I FORHOLD TIL WTO – KORN.....	48
6.2.1	Toll.....	48
6.2.2	Eksportstøtte.....	48
6.2.3	Internstøtte	49
6.2.4	Skjematisk fremstilling av EUs felles markedsordning – virkemidler innenfor kornsektoren.....	50
7	DAGENS SITUASJON OG FREMTIDEN TIL MARKEDSORDNINGENE I EU	51
7.1	HELSESJEKKEN 2008 OG MARKEDSORDNINGENE – DAGENS SITUASJON	51
7.1.1	Dekobling.....	51
7.1.2	Intervensjon.....	52
7.1.3	Eksportstøtte.....	52
7.1.4	Melkekvoter	52
7.1.5	Brakklegging	53
7.1.6	Modulasjon.....	53
7.2	FREMTIDEN TIL MARKEDSORDNINGENE I EU	53

LITTERATUR

1 Innledning

I 2007 slo EU sammen en rekke markedsordninger i én felles markedsordning. Den nye rådsforordningen "Single CMO Regulation 1234/07" trådte hovedsakelig i kraft markedsåret 2008. Dette er bare en av flere viktige endringer som markedsordningene har gjennomgått de senere årene. Denne rapporten skal identifisere de viktigste utviklingstrekkene markedsordningene har vært i gjennom. Hovedproblemstillingen er: Hvilken stilling og posisjon har EUs markedsordninger i Unionen i dag? Dessuten vil fremtidsutsiktene til markedsordningene under Den felles landbrukspolitikk bli belyst og drøftet.

De overordnede målene for landbrukspolitikken, som ble utmeislet i Romatraktaten, har siden ligget mer eller mindre fast. Landbruket skulle blant annet sørge for nok mat til forbrukerne til fornuftige priser, og samtidig sørge for at landbruksbefolkningen hadde levedyktige kår. Markedsordningene har utvilsomt vært en bærebjelke i Den felles landbrukspolitikk. Et sett av virkemidler innen markedsordningene skulle sikre at landbruket evnet å levere som forventet.

Hovedtyngden av fellesskapsmidlene gikk i de første årene til landbrukssektoren, og av budsjettmidlene til landbruk gikk det aller meste til markedsordningene. Med andre ord, markedsordningene hadde en særs viktig posisjon i daværende EF i kraft av at brorparten av fellesskapsmidlene gikk til denne posten. Like viktig var muligens det faktum at dette var ett av få politikkområder hvor fellesskapsløsninger fikk stort innpass. Markedsordningene ble utelukkende finansiert av fellesskapet og ordningene ble gjort gjeldende i alle medlemslandene. Et felles indre landbruksmarked under et felles importvern var etablert. På slutten av 1960-tallet ble landbruksområdet stort sett vurdert som en politisk suksess innen EF. Markedsordningene under Den felles landbrukspolitikk hadde utvilsomt en fellesskaps- og institusjonsbyggerfunksjon.

Det kan likevel ikke bortforklares at innretningen på markedsordningene til tider har skapt uheldige effekter. De såkalte smørbergene på slutten av 1970- og begynnelsen av 1980-tallet må sies å være et slikt tilfelle. Markedsordningene skulle sørge for at bøndene fikk et sikkerhetsnett. Myndighetene garanterte oppkjøp av overskuddsvarer dersom prisene for jordbruksvarer falt under en fastsatt pris. Mangelen på produksjonsbegrensninger og garanterte priser skapte kraftig ubalanse i melkemarkedet. For å få markedet i likevekt igjen ble kvoteordningen for melk innført på midten av 1980-tallet. Melkekvotesystemet har utvilsomt vært en bauta innen EUs markedsordninger. Denne bautaen står imidlertid for fall. I 2008 i Helsesjekken ble det lagt et løp for hvordan kvotesystemet skal fases ut og avvikles innen 2015.

Beslutningen om å avvikle kvotesystemet for melk, samt at midlene til markedsordningene har blitt kraftig redusert i de siste reformer av Den felles landbrukspolitikk, er et klart tegn på

at markedstenkning har fått større fotfeste også innen jordbruksnæringen. Deregulering og markedsretting var en gjennomgangsmelodi i den siste store landbruksreformen, Midtveisgjennomgangen, fra 2003. EUs formål med å dekkoble store deler av landbruksstøtten fra produksjonen var minst tosidig. Den felles landbrukspolitikk skulle settes i stand både til å inkorporere 10 (12) nye medlemsland og ha gjort de nødvendige tilpasninger til en ny WTO-avtale.

Midlene innenfor Den felles landbrukspolitikk har i svært stor grad skiftet karakter fra å være typisk gul klassisk markedsstøtte til grønn støtte av typen den dekkoblede enkeltbruksstøtte og bygdeutviklingsmidler. Muligheten for å drive med prisstabiliserende virkemidler er kraftig innskrenket. Intervensjonsverktøykassen med oppkjøp, lagring og eksport har gradvis blitt tømt for innhold. Spørsmålet er da om denne utviklingen vil fortsette til kassen er tom, eller om kursen vil bli korrigert i løpet av de kommende landbruksreformer. Hvis en skal tolke ut fra de signaler som ble sendt ut gjennom arbeidet med Helsesjekken, vil markedsordningene få en marginalisert rolle i Unionens fremtidige landbrukspolitikk.

Det må imidlertid påpekes at Helsesjekken hovedsakelig ble utarbeidet i en periode med høye priser på jordbruksvarer. Etterspørselen etter jordbruksvarer internasjonalt steg raskere enn produksjonen. Prognosene gikk så å si entydig i retning av et høyt prisleie på jordbruksråvarer også de kommende årene. I løpet av 2008 kom finanskrisen og en del forutsetninger for disse prognosene ble ikke lenger gyldige. Prisene på jordbruksvarer fikk seg nesten umiddelbart en knekk. Blant annet fikk melkeprisene innen Unionen et kraftig tilbakeslag. Det kan dermed synes mer åpent om deregulering og liberalisering av landbrukspolitikken i EU vil fortsette i neste reform. Således kan det være av interesse å identifisere hvilke aktører i Unionen og drivkrefter for øvrig som vil være avgjørende for skjebnen til markedsordningene fremover.

Et av flere tenkelige utfall i den kommende landbruksreformen i EU er utfasing og avvikling av rene markedsreguleringstiltak i form av støtte til oppkjøp, lagring og eksport av jordbruksvarer. Hvis dette blir resultatet, vil det bety at markedsordningene i Den felles landbrukspolitikk har blitt å regne som en parentes, eller vil markedsordningene til og med et slikt utkomme fortsatt ha elementer som gjør ordningene interessante i gjennomføringen av Den felles landbrukspolitikk?

2 Bakgrunn – og veien mot én felles markedsordning

I dette kapitlet blir bakgrunnen for EUs markedsordninger kort beskrevet. Hensikten er å presentere holdepunkt for å kunne forstå hvorfor markedsordningene i EU har utviklet seg i den retning de har gjort. Det vil også bli gitt en vurdering om hva innføringen av én felles markedsordning vil ha å si for markedsordningene som sådan.

Allerede i 1955, på Messina-konferansen (Italia) ble spørsmålet om landbrukets rolle i det fremtidige EEC drøftet. Der ble det besluttet at landbruket skulle bli en del av det nye fellesmarkedet. Landbruket skulle likevel ikke underlegges de samme regler som industrien med hensyn til frihandel, statsstøtte og konkurranse (Lutnæs og Klepp 2007). Disse unntakene skulle vise seg å få stor innvirkning for utformingen av de fremtidige markedsordningene.

2.1 Romatraktaten og markedsordninger

Romatraktaten (1958) la rammene for landbrukspolitikken, og de ble nedfelt i artiklene 38 til 47. I artikkel 38 slås det fast at det er ett felles marked for handel med landbruksvarer. Videre i artikkel 39 trekkes målene for Den felles landbrukspolitik opp:

- Å øke landbrukets produktivitet gjennom en rasjonell utvikling av landbruket mot en optimal bruk av produksjonsfaktorer.
- Å sikre en rettferdig levestandard for landbruksprodusenter.
- Å stabilisere markedene for landbruksprodukter.
- Å sikre stabile forsyninger av mat til konsumentene.
- Å sikre fornuftige konsumentpriser.

Til tross for at Den felles landbrukspolitik har gjennomgått mange omfattende reformer, har disse målene i svært liten grad blitt endret siden de ble utformet på 1950-tallet.

Romatraktatens artikkel 40 er svært sentral for markedsordningenes utforming. I denne artikkelen sies det at det skal være felles konkurranseregler for handelen med landbruksvarer mellom medlemslandene, en tvungen samordning av de nasjonale markedsordningene og at det videre skal opprettes felles markedsordninger for medlemslandene. I den danske oversettingen heter det videre at¹:

Den fælles ordning under en af de i stk. 1 nævnte former kan omfatte alle foranstaltninger, der er nødvendige for at nå de i artikel 39 fastsatte mål, især prisregulering, støtte til såvel produktion som avsætning af de forskellige varer, oplagrings- og utligningsordninger samt fælles ordninger til stabilisering af ind- eller utførsel.

¹ Dette er tatt fra den ”Konsoliderede udgaver af traktaten om den Europæiske Union og traktaten om den Europæiske Unions funktionsmåde EU-Tiende nr. C 115 af 9.5.2008”. Orginalteksten fra 1957 har for øvrig omtrent samme ordlyd.

Den fælles ordning skal begrenses til å forfølge de i artikkel 39 anførte mål og udelukke enhver for forskelsbehandling af Unionens producenter eller forbrugere.

[...] Med henblikk på at muliggjøre, at formålet med den i stk. 1 omhandlede fælles ordning nås, kan der opprettes et eller flere struktur- og garantifonde for landbruget.

I artikkel 40 skisseres med andre ord også hvilke virkemidler som kan være aktuelle for å nå målene i Den felles landbrukspolitik, og hvordan disse tiltakene skal kunne finansieres av fellesskapet.

Artikkel 42 slår fast at konkurransereglene i Romatraktaten (artikkel 81-89) kun er gjeldende for produksjon og handelen med landbruksvarer i det omfanget som Europaparlamentet og Rådet beslutter innenfor de rammene som er gitt i artikkel 43.

Ansvarsområdet for utforming av markedsordningene ble gitt i artikkel 43 av Romatraktaten. Kommisjonen utarbeider forslag til markedsordningene og øvrige landbrukspolitiske virkemidler under Den felles landbrukspolitik. Rådet har myndighet til å opprette felles markedsordninger. Dette kan vedtas etter kvalifisert flertall. På grunnlag av disse forslagene fastsetter Rådet priser, avgifter, støttenivå og kvantitative begrensninger.

2.2 Fokus flyttes fra å få nok mat – til å hindre for mye mat

Romatraktaten bidro til å stake ut kursen for Den felles landbrukspolitik. Helt siden den spede barndom har således Den felles landbrukspolitik hvilt på tre grunnleggende prinsipper (LMD 2006):

- Et felles landbruksmarked
- En preferanse for landbruksvarer produsert i EU
- En felles finansiering av landbrukspolitikken

Et felles marked for landbruksvarer med felles institusjonelle priser har vært en hjørnestein for utviklingen av samarbeidet i EU. Prinsippet om preferanse for egen produksjon innebærer for EU at varer produsert innen Unionen blir omsatt rimeligere i fellesmarkedet enn det importerte varer blir. Det skyldes at en rekke importvarer i landbrukssegmentet blir pålagt toll inn til EU (LMD 2006). Felles finansiering av landbrukspolitikken er også viktig. I budsjettperioden i 2007-2013 er finansieringen av Den felles landbrukspolitik fortsatt den største budsjettposten i EU med i overkant 40 prosent av totalbudsjettet. Landbrukets andel av EU-budsjettet har riktignok vært fallende. På 1970-tallet stod landbruk for bruken av så mye som to tredjedeler av fellesskapsmidlene.

Forklaringen på fallet i andel av fellesskapsmidler til landbruket er sammensatt. Tettere integrasjon i Unionen og utvikling av flere fellesskapsområder i løpet av denne perioden er en

årsak. Det har ganske enkelt blitt flere å dele kaken med. Men det er ingen tvil om at endring i fokus og innretningen på landbrukspolitikken også er en forklaringsfaktor. Landbruket skulle etter hvert gå fra et uttalt suksesskriterium om å levere nok mat til å produsere for mye mat. Dette skulle vise seg å få klare følger for innholdet i markedsordningene.

Romatraktatens målsetninger for landbrukspolitikken og en generelt sterk satsning på landbruk, hovedsakelig gjennom solide markedsordninger, må forstås ut fra en etterkrigs kontekst. Den andre verdenskrig hadde vært en mer eller mindre sammenhengende lidelse for Europas befolkning, og matmangel hadde vært et tilbakevendende tema i medlemslandene, så vel som i resten av Europa. Mellomkrigstiden med "de harde 30-årene" hadde også gitt lærdom til Europas etterkrigs politikere. Forgjeldede bønder ble offer for en nedadgående prisspiral, og bønder gikk konkurs i hopetall på 30-tallet. Resultatet ble mangelfulle og til dels tomme butikkhyller. De første årene etter krigen var det også knapt med mat, og rasjonering var et sentralt virkemiddel i flere land til godt ut på 1950-tallet. Det å sikre nok mat til egen befolkning var derfor et naturlig hovedmål i Den felles landbrukspolitikk. Ut fra dette målet ble landbrukspolitikken utvilsomt en suksess. Fra å være i en situasjon på begynnelsen av 1950-tallet med underdekning av sentrale matvarer, lyktes det raskt å få opp produksjonen og å sikre selvforsyningen gjennom markedsorganisering og markedsregulering.

Fokuset i landbrukspolitikken og markedsordningene skulle etter hvert bli snudd på hodet. Underdekningsproblematikk ble forholdsvis raskt erstattet av en betydelig overproduksjon i enkelte jordbruksproduksjoner. Utover 1970- og 1980-tallet ble denne overdekningssituasjonen stadig mer prekær. Kostnadene med å håndtere dette overskuddet begynte å bli betydelige. Utgiftene til Den felles landbrukspolitikk vokste kraftig, og et tidligere suksessområde for fellesskapet begynte i stedet å bli en belastning. Kritikken mot Den felles landbrukspolitikk kom riktig nok ikke bare fra dem som var opptatt av å få landbruksutgiftene ned. Miljøorganisasjonene var også sterkt kritisk til et industrialisert og intensivt jordbruk, som i søken etter å produsere stadig mer, også hadde ført til synlige miljøskader. De uønskede effektene av landbrukspolitikken var i stor grad en direkte avgreining av et markedsordningssystem som ikke hadde tilpasset seg en ekspansiv utvikling innen jordbruket raskt nok.

Markedsordningene ble bygd opp for å sikre avsetning og minimumspriser for bondens varer. Et beskyttet indre marked med et gunstig høyt nedre prisgulv, kombinert med få produksjonsreguleringer, ga seg utslag i kostbare intervensjonslagre og høye utgifter til eksportstøtte. Overproduksjon var et problem innenfor de fleste jordbrukssektorene, men situasjonen var særlig utfordrende innen melk. Enorme lagre av både smør og skummetmelkpulver hadde bygd seg opp, og det til tross for at eksportstøtte hadde blitt flittig brukt. Situasjonen innen melkesektoren la viktige føringer for reformene som skulle komme i Den felles landbrukspolitikk.

På 1980-talet hadde enn møtt veggen i den forstand at det måtte til endringer i landbrukspolitikken for å få ned overproduksjonen og budsjettkostnadene. Reformene kom med innføring av kvoteordning for melk i 1984, MacSharry-reformen i 1992 med reduserte priser og innføring av arealstøtte, brakklegging og dyretalstøtte og med klart definerte støtterettar per medlemsland. Deretter kom nye reformer i 1999 [Agenda 2000] og no sist i 2003 (LMD 2006).

En annen viktig premiss for endringene i EUs landbrukspolitikk var GATT-forhandlingene (Uruguay-runden 1986-1994). Ut av forhandlingsrunden kom blant annet Avtalen om jordbruk. Den medførte blant annet at EU måtte avvikle sitt system med variable importavgifter, og EU måtte foreta en omlegging til et tollbasert grensevern. Dette trådte i kraft fra 1. juli i 1995. I tillegg medførte GATT-avtalen betydelige kutt både i intern- og eksportstøtten til EU. Betydelige endringer måtte gjøres innen markedsordningene for å oppfylle Avtalen om jordbruk (GATT-avtalen). Behovet for nytenkning innen markedsordningene ble også aktualisert ved at EU hadde et uttalt mål om å tilpasse prisene på landbruksvarer i større grad ned mot verdensmarksnivå (Lutnæs og Klepp 2007).

MacSharry (1992)

Med et bakteppe preget av økende behov for intervensjoner, økte kostnader, tap av legitimitet i egen befolkning og signalene fra GATT-forhandlingene, er det ikke rart at markedsordningene kom under press i MacSharry-reformen i 1992. Lavere pris til produsent var et virkemiddel for å få markedet mer i balanse. Denne prisnedgangen skulle kompenseres med økt direkte støtte. Kornsektoren var en nøkkelfaktor i MacSharry-reformen. Målprisen på korn ble senket, og derigjennom også intervensjonsprisen. Prisreduksjonen ble beregnet til å bli på om lag 35 prosent over en treårsperiode. Nedgangen i pris skulle kompenseres gjennom et arealtilskudd. Som en del av denne pakken ble det også et krav om brakklegging av areal (Strøm et al. 2006).

Storfekjøttsektoren fikk også en sentral plass i denne reformen. Intervensjonspriser og intervensjonsvolum skulle reduseres. Prisen på storfekjøtt skulle ned 15 prosent over en treårsperiode, og øvre tak for intervensjonsvolum skulle mer enn halveres. Kompensasjon for dette prisfallet skulle gis gjennom et dyretilskudd for hanndyr og ammekyr. Melkesektoren ble noe mer skjermet i MacSharry-reformen. Kvotesystemet, som ble innført på midten av 1980-tallet, skulle opprettholdes. Behovet for kvoter skulle først tas opp til vurdering rundt årtusenskiftet. Flere land krevde økning i sine respektive nasjonale kvoter. Resultatet ble en økning på to prosent av den totale melkeknoten i daværende EF. Av hensyn til markedssituasjonen burde muligens kvotene snarere ha blitt redusert enn økt. Prisreduksjonen innen melkesektoren var marginal sammenlignet med det som ble vedtatt innenfor mange andre sektorer. En reduksjon på smørprisen over to år, skulle gi en prisnedgang på melk på mellom to og tre prosentpoeng (Strøm et al. 2006).

Agenda 2000 (1999)

Startskuddet for den neste reformen av Den felles landbrukspolitikk var EU-kommisjonens presentasjon av "Agenda 2000" i 1997. Flere øst- og sentraleuropeiske land stod og banket på døren til EU. Agenda 2000, som ble sluttbehandlet på EU-toppmøtet i Berlin i desember 1999, skulle klargjøre EU til å inkorporere mange forholdsvis fattige land med en stor landbruksbefolkning.

Kursen fra MacSharry-reformen ble i all hovedsak videreført for markedsordningene. Prisen på landbruksvarer skulle senkes ytterligere. Kornsektoren var nok en gang sentral i reformeringen av landbrukspolitikken. Intervensjonsprisen på korn skulle senkes med 15 prosent fordelt over to markedsår. Prisnedgangen skulle kompenseres gjennom økt arealtilskudd, men arealtilskuddet skulle ikke økes mer enn at det dekket for halve prisreduksjonen. På storfekjøtt ble intervensjonsprisen redusert med 20 prosent i løpet av en treårsperiode, og i realiteten ble den tradisjonelle intervensjonsordningen opphevet for denne sektoren. Storfekjøttsektoren skulle få tilskudd til privat lagring hvis prisen falt under 70 prosent av basisprisen. Kompensasjon til storfeprodusentene ble gitt i form av økt dyretilskudd og arealstøtte for gressarealer. Det ble også besluttet å reformere melkesektoren. Dette ble imidlertid satt noe ut i tid. Reduksjonen på 15 prosent på intervensjonsprisen på smør og skummetmelkpulver skulle først bli gjort gjeldende fra 2005. Prisreduksjonen skulle kompenseres gjennom et flatt tilskudd basert på historisk melkekvote. Spørsmålet om melkekvotesenes fremtid ble ytterligere skjøvet frem i tid, og det skulle først tas opp igjen i 2006 (Strøm et al. 2006).

En annen viktig endring med Agenda 2000 var etableringen av bygdeutvikling som Pilar II i Den felles landbrukspolitikk. Det skulle understreke at miljøtiltak og bygdeutvikling nå var en integrert del av landbrukspolitikken, og at dette feltet var et uttalt satsningsområde (Lutnæs og Klepp 2007)². Gjennom dette grepet var en ny retning pekt ut for landbrukspolitikken, og markedsordningene, som en del av landbrukspolitikkenes Pilar I, skulle vise seg å få en stadig mer tilbaketrukket rolle.

Midtveisgjennomgangen (2003)

Midtveisgjennomgangen hadde sitt utspring i Agenda 2000. Det ble der bestemt at det skulle gjennomføres en midtveisgjennomgang i løpet av 2003. I Berlin-vedtaket (Agenda 2000) var det bestemt at en skulle vurdere melkekvotesenes fremtid, men det var lite som tydet på at Midtveisgjennomgangen skulle bli en av de mest omfattende reformene av Den felles landbrukspolitikk noensinne. Dekoblingen av støtten fra produksjonen var nok det viktigste grepet. Med ett var 80 prosent av den blå produksjonsavhengige støtten (areal- og dyrestøtte) gjort grønn og dermed lovlig i WTO-sammenheng.

² Bygdeutviklingstiltak kan eksempelvis være investeringstilskudd, etableringstilskudd for unge bønder, førtidspensjonering og tilskudd til foredling og omsetting av landbruksprodukter. For mer informasjon om miljøtiltak og bygdeutviklingstiltak under Pilar II, les kapittel 5 i Strøm et al. 2006.

EU hadde flere beveggrunner til å velge en kraftig dreining av den landbrukspolitiske kursen. En viktig grunn til at gjennomgangen ble til en reform var at man i tidligere reformer på 1990-tallet ikke hadde klart å forandre landbrukspolitikken i tilstrekkelig grad for den hverdagen EU møtte ved inngangen til et nytt årtusen. Man så konturene av en ny WTO-avtale, og forpliktelsene knyttet til denne gjorde at EU med fordel kunne ta overføringene til landbruket nærmere i øyesyn. Østutvidelsen av Unionen med ti nye medlemsland, hovedsakelig bestående av fattige østeuropeiske land med en stor landbrukssektor, tvang EU til å innføre reformer innen landbruket uavhengig om det ville bli enighet om en WTO-avtale. Legitimiteten i befolkningen til Den felles landbrukspolitikk var heller laber etter at det nye årtuset var innledet med kritiske sjukdomsutbrudd (kugalskap, munn- og klovsyke). En reform kunne gjenreise tapt tillit. Dessuten kunne det bidra til å dempe det kritiske søkelyset på de offentlige overføringene til gjennomføringen av Den felles landbrukspolitikk.

Hensikten med innføringen av et produksjonsuavhengig tilskudd var at det i sterkere grad skulle stimuleres til å få gårdbrukerne til å produsere det som blir etterspurt i markedet, uavhengig av hva de fikk i tilskudd. Med andre ord skulle ikke tilskuddets størrelse være avhengig av hvor mye som ble produsert. Det igjen skulle stimulere til et mer miljøvennlig landbruk, ved at man kunne tillate seg å ekstensivere produksjonen, men likevel opprettholde tilskuddene.

Innføringen av produksjonsuavhengige tilskudd gjorde at tilpasningene til en WTO-avtale trolig langt på vei var i mål. EUs satsning på bygdeutvikling bidro også i denne retning. Mange av bygdeutviklingstiltakene vil nemlig ikke komme i konflikt med WTO-reglementet siden de kan gå under benevnelsen grønn støtte.

EUs bygdeutviklingsprogrammer ligger i skjæringspunktet mellom landbrukspolitikk og regionalpolitikk. Opprettelsen av bygdeutvikling som Pilar II i Den felles landbrukspolitikk skulle innebære at bygdeutvikling var sidestilt med markeds- og direktestøtten som utgjør Den felles landbrukspolitikks første pilar. Budsjettfordeling forteller fortsatt en annen historie, for budsjettfordelingen mellom Pilar I og Pilar II er meget skjev. I perioden 2000-2006 utgjorde midlene til bygdeutvikling omtrent 10 prosent av det totale budsjettet for Den felles landbrukspolitikk. De to viktigste programmene under bygdeutviklingsparaplyen er trolig LFA-støtten (støtte til mindre gunstige landbruksområder) og miljøtiltak for landbruket.

Et annet betydelig grep ved midtveisgjennomgangen var innføringen av begrepet modulasjon. I dette ligger det at det skal overføres midler fra markeds- og direktestøtten (Pilar I) til bygdeutviklingsformål (Pilar II). Bygdeutvikling skal med andre ord vokse seg større på bekostning av markeds- og direktestøtten. Men selv om EU i det inneværende langtidsbudsjett for perioden 2007-2013 bruker mer penger på bygdeutviklingsformål, utgjør likevel midlene til bygdeutvikling en forholdsvis liten andel av landbruksbudsjettet. Således fremstår innføringen av produksjonsuavhengig støtte som en langt viktigere endring. Innføringen av

denne enkeltbruksstøtten (enhetsstøtten) har også viktige implikasjoner for markedsordningene.

Midtveisgjennomgangen og markedsordningene

Virkemidlene under markedsordningsordningene, med sitt utspring fra artikkel 38 i Romatraktaten, hadde inntil landbruksreformen fra 2003, utvilsomt mest tyngde og betydning for gjennomføringen av landbrukspolitikken i EU. Direktestøtten i Pilar I, i form av areal- og dyrestøtte, var en integrert del av markedsordningene frem til 2003. Midtveisgjennomgangen flyttet hovedtyngden av direktestøtten tilhørende markedsordningene over til en egen Rådsforordning R 1788/2003 (Massot 2008). I og med at støtten nå i all hovedsak skulle være produksjonsuavhengig, kunne den ikke lenger være en del av markedsordningene.

Store deler av landbruksstøtten har vært kanalisert gjennom et fond ved navn EAGF Guarantee Section³. Tabell 2.1 viser med all tydelighet at fellesskapsmidlene til landbruket har endret form.

Tabell 2.1 CAP – finansiering gjennom EAGF Guarantee Section 1989 og 2006, i prosent

Virkemidler i prosent	1989	2006
Direktestøtte (reformer av 1992, 1999 og 2003)	-	69
Markedsstøtte (eksportsstøtte)	38	5
Intervensjon	62	11
Annet (blant annet bygdeutvikling)	-	15

Kilde: Massot 2008.

Som tabell 2.1 viser, var markedsstøtte (eksportstøtte) og intervensjon enerådende i finansieringsøyemed i 1989. I 2006 hadde disse tradisjonelle postene under markedsordningene falt til 16 prosent, og det innebærer et fall på hele 84 prosent i løpet 17 år. Utgiftene til markedsregulering har falt ytterligere siden 2006, og i 2008 utgjorde andelen til markedsregulering kun 8 prosent av de totale utgiftene til Den felles landbrukspolitikk (Vederhus 2009). Gradvis har direktestøtte blitt mer viktig. Først gjennom typisk blå støtte, som areal- og dyrestøtte, som var koblet opp mot produksjon, til å ta form som en grønn produksjonsuavhengig enkeltbruksstøtte (2003-reformen). I 2007 hadde implementeringen av Midtveisgjennomgangen (2003) virkelig skutt fart og nå utgjorde enkeltbrukstilskuddet mer enn halvparten av det totale budsjettet til Den felles landbrukspolitikk (Rustad 2008)⁴. 2003-reformen innebar en formidabel grønnvasking av støtten til EU-jordbruket. Av de totale utgiftene til Den felles landbrukspolitikk utgjorde bygdeutvikling omtrent en fjerdedel i 2008

³ EAGF er en forkortning for European Agricultural Guarantee Fund.

⁴ Implementeringen av Midtveisgjennomgangsreformen startet 1. januar 2005, men medlemslandene fikk mulighet til å vente til 2006 før de iverksatte reformen. Dessuten fikk medlemsstatene visse frihetsgrader for hvilke produksjoner de fortsatt ville ha hele eller deler av støtten koblet til produksjonen. For mer informasjon om implementeringen av enkeltbruksstøtten, les kapittel 4 i Strøm et al. 2006. I 2008 utgjorde den produksjonsuavhengige støtten 57 prosent av de totale utgiftene til Den felles landbrukspolitikk (Vederhus 2009).

(Vederhus 2009). EU har gjennom denne reformen redusert den handelsvridende støtten kraftig. Det gjelder både innenfor eksportstøtte og internstøtte (gul støtte).

Innenfor melkesektoren ble det i 2003-reformen besluttet å kutte intervensjonsprisen for smør med 25 prosent over en fireårsperiode. Det vil si et priskutt på 10 prosentpoeng mer enn hva Agenda 2000-reformen la opp til. Agenda 2000-reformens 15 prosent reduksjon på intervensjonsprisen for skummetmelkpulver ble opprettholdt. Melkekvotene ble beholdt i denne omgangen også, og enkelte land fikk til og med økte melkekvoter (Massot 2008).

Intervensjonsprisen for korn ble beholdt på samme nivå som Agenda 2000. For månedlig lagring av korn ble det imidlertid gjort endring. Den økningen som ble bestemt under Agenda 2000, ble halvert i Midtveisgjennomgangen. For ris ble det gjort større endringer. Her ble intervensjonsprisen kuttet til det halve, og det ble gitt et tak for hvor mye midler som kunne brukes på intervensjon innenfor rissektoren i Den felles landbrukspolitik (Massot 2008).

Siden implementeringen av Midtveisgjennomgangen i 2005 har utgiftene tilknyttet markedsreguleringstiltak vært nedadgående. Dette kommer tydelig frem i tabell 2.2.

Tabell 2.2 Utgifter til markedsregulering i EU i 2005-2007 i millioner euro

	2005	2006	2007
Eksportstøtte	2713,3	2254,0	1117,0
Intervensjon/lagring	676,6	676,0	185,0
Andre tiltak	5303,3	5578,6	4325,8
Utgifter markedsregulering totalt	8692,9	8508,6	5627,8

Kilde: Rustad 2008.

Det var noen jordbruksproduksjoner som ble vurdert til ikke å være helt klar til å være en del av 2003-reformen. Blant de som ble satt på vent var bomull, tobakk, oliven og hamp. I 2004 ble det vedtatt at også alle disse sektorene helt eller delvis skulle bli en del av det nye dekoblingsregimet. Sukkerreformen fra 2006 kuttet prisstøtten til sukker, og de nasjonale kvotene ble betydelig endret (Massot 2008).

Et hovedmål med Midtveisgjennomgangen var å forenkle regelverket og redusere administrasjon av Den felles landbrukspolitik. Som en forlengelse av dette arbeidet med å gjøre landbrukspolitikken mindre byråkratisk (cutting red tape), ble det tatt initiativ til å utarbeide én felles markedsordning. I 2005 la Kommisjonen frem en melding om forenkling av landbrukspolitikken i EU. Blant annet var det et uttalt mål å få samlet en rekke markedsordninger i en felles markedsordning. Dette ble møtt med en del skepsis i og med at en fryktet at en sammenslåing av markedsordningene ville medføre en ny reform av EUs landbrukspolitik. Derfor ble det regnet som rimelig krevende å få dette på plass. Kommissær for landbruk og fisk, Mariann Fischer Boel, la derfor vekt på at sammenslåing av

markedsordningene ikke var en prosess mot en ny reform. Hun la til at mye kunne gjøres gjennom rent tekniske grep⁵. Kommisjonen utarbeidet et forslag til én felles markedsordning i desember 2006. EUs landbruksministre greide å komme til enighet om lovgivningen i juni i 2007, og dette arbeidet hadde da til slutt munnet ut i én felles markedsordning. Spørsmålet er da, ble dette kun tekniske justeringer eller ble det også her innslag av politikk?

⁵ Kilde: Øistad, Knut (2006). Forenkling av EUs landbrukspolitikk: Tekniske justeringer eller ny reform? 6.10.2006. <http://www.eu-norge.org/Politikkomrader/Landbruk/Rapporter/forenkling+av+landbrukspolitikken.htm>

3 Felles markedsordning (R 1234/2007)

De ulike markedsordningene under Den felles landbrukspolitikk utviklet seg til dels i ulike retninger. Fra markedsordningene begynte å ta form på slutten av 1960-tallet har innholdet i markedsordningene variert fra sektor til sektor. Rådsforordningene hadde imidlertid til felles noen hovedprinsipper. De aller fleste markedsordningene hadde innslag av importbeskyttelse, markeds- og eksportstøtte.

Hver enkelt markedsordning, 21 i tallet inntil 2007, hadde sin egen rådsforordning. Den felles landbrukspolitikk har vært gjenstand for flere reformer (1992, 1999 og 2003), og gjennom disse reformene har de originale rådsforordningene til de fleste markedsordningene blitt endret eller erstattet ved opp til flere anledninger. I årene frem mot 2007 hadde Kommisjonen som mål å fjerne seg fra et system hvor lovgivning og støtteutforming ble tilpasset bestemte produksjoner. På mange måter viste Midtveisgjennomgangen i 2003 at store felles grep kunne gjøres for landbruket. Innføring av det produksjonsuavhengige enkeltbrukstilskuddet var i høyeste grad sektorovergripende, og det viste at flere landbrukssektorer kunne sees under ett.

2003-reformen innebar en utmeisling av en ny landbrukspolitikk. I Rådforordningen for én felles markedsordning (R 1234/2007) ble det derimot ettertrykkelig slått fast at denne sammenslåingen av markedsordningen i all hovedsak skulle være av teknisk art. Den nye rådsforordningen skulle ikke oppheve eller endre virkemidler innenfor ”de gamle” markedsordningene så fremt de ikke var foreldet eller overflødig. Dessuten skulle ikke R 1234/2007 innføre nye tiltak eller virkemidler for å regulere markedet innen Den felles landbrukspolitikk. Markedsordninger som var under reformering ble også holdt utenfor. Det ser ut til at Fischer Boel holdt sine lovnader – dette ble ikke noen ny politisk reform.

3.1 ”De gamle” markedsordningene i en ny drakt

Dette var i hovedsak ”de gamle” markedsordningene som ble samlet under en felles paraply. Selv om det aller meste av innholdet i ”de gamle” markedsordningene ble med i den nye felles markedsordningen R 1234/2007, må det også understrekes at det i denne sammenhengen også ble gjort en betydelig oppryddings- og samordningsinnsats. Flere av ”de gamle” markedsordningene inneholdt lignende formulering og bestemmelser, og ved å samle disse i en og samme bestemmelse, kunne en rekke bestemmelser ganske enkelt fjernes.

Rådforordning 1234/2007 trådte i kraft fra 1. januar 2008. Iverksettelsen av den felles markedsordningen ble imidlertid tilpasset markedsåret til hvert enkelt produkt. Før denne ordningen ble effektivert, måtte det inneværende markedsåret være avsluttet. I tabell 3.1 er jordbrukssektorene underlagt R 1234/2007 listet opp med tilhørende iverksettelsesdato.

Tabell 3.1 Jordbruksprodukter omfattet av én felles markedsordning (R 1234/2007) og iverksettelsesdato⁶

Jordbruksprodukt	Iverksettelsesdato
Korn	1. juli 2007
Ris	1. august
Sukker	1. oktober 2008
Tørket fôr	1. april 2008
Såfrø	1. juli 2008
Honning/bier (hops)	1. juli 2008
Oliven olje og bordoljer	1. juli 2008
Hamp og lin	1. juli 2008
Bananer	1. januar 2008
Planter og blomster	1. januar 2008
Rå tobakk	1. juli 2008
Storfe og kalv	1. juli 2008
Melk og meieriprodukter	1. april kvote/ 1. juli markedsstøtte
Svin	1. juli 2008
Geit og sau	1. juli 2008
Egg	1. juli 2008
Kylling og kalkun	1. juli 2008
(Bearbejdede) frukt og grønnsaker	1. januar 2008
Vin	1. august 2008
Silkeormer	1. april 2008

Markedsordningene for vin og frukt/grønnsaker ble holdt utenfor originalteksten til R 1234/2007. Disse sektorene var midt inne i en reformprosess, og de ble holdt utenfor inntil de var klare til å bli en del av den felles markedsordningen.

3.2 Elementene i den felles markedsordningen (R 1234/2007)

EUs felles markedsordning har et rikt sett av virkemidler. Her vil det bli hovedbestanddelene i markedsordningen (R 1234/2007) bli gjennomgått⁷. I de neste kapitlene vil det bli gått grundigere inn på hvilke bestemmelser som knytter seg til melk, kjøtt og korn under den felles markedsordningen.

3.2.1 Indre marked og intervensjon

Rådsforordning 1234/2007 har en flerleddet oppbygningsstruktur. Den er inndelt i hovedkapitler, delkapitler, underkapitler, seksjoner og underseksjoner. I tillegg er det flere annekser tilknyttet forordningen. Inndelingsstrukturen gir en god oversikt hvilke bestanddeler denne forordningen består av. Her vil det bli gitt en oversikt av hvilke tiltak og virkemidler som befinner seg under forordningens kapitler og underkapitler.

⁶ Bestemmelser vedrørende etylalkohol, honningproduksjon og silkeormer ble inkludert i den nye felles markedsordningen, men det ble ikke laget en markedsordning for disse produksjonene (Artikkel 4 i innledningskapittelet i R 1234/2007).

⁷ Dette vil med andre ord ikke være en fullstendig gjennomgang av Rådsforordning 1234/2007. Det vil ikke være mulig å gi en kortfattet oversikt av denne forordningen uten å forenkle, dra sammen og utelate enkelte elementer i forordningen.

Første kapittelet i EUs felles markedsordning (R 1234/2007) lister opp hvilke produksjoner som er omfattet av forordningen (her gjengitt i tabell 3.1). Det andre hovedkapitlet tar for seg det indre markedet, og der er første tittel: Intervensjon i markedet. I denne delen av forordningen blir de generelle bestemmelsene for intervensjon trukket opp. Priser og volum for oppkjøp og lagring blir satt for de gruppene som er omfattet av dette. Mulighetsrommet for intervensjon er blitt kraftig innskrenket i løpet av de senere års landbruksreformer. Det gjelder både i forhold til antall produkter, størrelse på volum som kan gå til lager og prisen for støttekjøp (intervensjonsprisen).

Hvis en sammenligner dagens intervensjonsordning med hva tilsvarende ordninger hadde å tilby på 1970- og 1980-tallet er omfanget i dag lite. Det er imidlertid noe forhastet å konkludere at intervensjon som virkemiddel er helt uten betydning i dagens landbrukspolitik i EU. Selv om intervensjonsprisene og tilgjengelige volum på lager er historisk lave, kan ordningen fortsatt ha en viss virkning i å balansere markedet. Enkelte produkter nyter fortsatt godt av intervensjonsordningene. Som neste kapittel vil vise, er melk en av sektorene som fortsatt har en god del å forsvare innenfor dagens intervensjonsordning.

I den felles markedsordningen er intervensjon et gjeldende virkemiddel for korn, ris, sukker, storfe/kalv, smør og skummetmelkpulver. For disse produktene etableres det intervensjonspriser. Intervensjonspriser angir et gulv for hvor langt prisene kan falle før det blir iverksatt tiltak. Det blir også gitt begrensinger for hvor store volumer som kan bli omfattet av intervensjon. Dessuten kan det gis begrensninger i tid for når oppkjøp kan finne sted. Under delkapitlet om intervensjon i forordningen gis det også bestemmelser for hvordan intervensjonslagrene skal tømmes. Lagrene kan være av både *privat* og *offentlig* karakter. Det er listet opp hvilke produkter som kan lagres i privat og offentlig regi, og det er angitt forutsetninger for når lagring kan iverksettes.

Spesielle tiltak

Under delkapitlet om intervensjon er det også angitt i hvilke tilfeller spesielle støttetiltak kan innføres. Et eksempel på et slikt tilfelle er tiltak til bekjempelse av spredningen av dyresykdommer. Alle de viktigste dyreslagene kan få denne type støtte. Fjølfekjøtt- og eggsektoren kan i tillegg utløse markedsstøttetiltak ved svikt i forbrukertilliten. Dette kan være tillitssvikt som er utløst av folkehelse- eller dyrehelserisikoproblematikk. Tiltak som iverksettes for å bekjempe spredning av dyresykdommer blir samfinansiert mellom medlemsland hvor utbruddet skjedde og EU. Fellesskapsmidlene dekker som regel 50 prosent av utgiftene. I bekjempelsen av munn- og klovsyke tar imidlertid EU 60 prosent av utgiftene.

I tillegg til kjøttsektoren har også ris- og kornsektoren mulighet til å iverksette spesielle tiltak hvis det er fare for prisfall ned mot intervensjonspris. Sukker er imidlertid den sektoren hvor det er åpnet opp for flest spesielle tiltak. Det er blant annet angitt en minimumspris for kvote for sukkerbete. Dessuten er det pålagt en avgift på sukkerproduksjonen, og det er åpnet for å

forebygge prisfall ved å hindre at for mye sukker kommer på markedet. En gitt prosentandel av kvoten fra de sukkerproduserende medlemslandene kan bli tatt vekk på markedet i den hensikt at prisen på sukker ikke skal balanseres rett over intervensjonsprisen.

Produksjonskvoter

Regelverket for utbudsregulering er også et delkapittel under del to "det indre markedet" i rådsforordningen. Regulering av utbudet er nærmest ensbetydende med kvote i denne sammenhengen. Melk og sukker er de to landbruksproduksjonene i EU som er underlagt et kvotesystem⁸. Kvotesystemet for melk vil bli nærmere beskrevet i neste kapittel.

3.2.2 Bestemte støttetiltak (aid schemes)

Innenfor feltet bestemte støttetiltak er det både stor variasjon i hvilke typer tiltak det dreier seg om og hvilke produksjoner tiltakene er rettet mot.

Støtte til industrien (prosessindustrien)

Fôrindustrien kan her få støtte for per tonn tørket fôr de produserer. Her angitt et støtteprisinivå per tonn tørket fôr som blir produsert, og det er gitt et tak på volum tonn som hver enkelt medlemsland kan gi støtte til. Et lignende støttetiltak er opprettet for bearbeiding av lin.

Støtte til produksjon av stivelse

Under kapittelet bestemte støttetiltak åpnes det for støtte til produksjon av stivelse fra mais, hvete og potet. Dette er en nedskrivningsordning til stivelsesindustrien som bidrar til å utjevne forskjellene i kostnadene med å fremstille stivelse av de nevnte produkttypene. Denne ordningen bidrar til å sikre avsetning på primærleddet, og den gjør stivelsesindustrien som sådan mer konkurransedyktig. Finland og Sverige har på grunn av fravær av en betydelig produksjon mais, hvete og potet til produksjon av stivelse, fått innvilget et visst volum de kan lage stivelse fra bygg og havre⁹.

Tiltak for melk, olivenolje, tobakk, honning og silkeormer

Melk er en av produksjonene hvor det er åpnet for flere typer støttetiltak. Her finnes blant annet skolemekordningen, prisreduksjon av smør og fløte til iskremindustrien og støtte til skummetmelk og skummetmelkpulver brukt i produksjon av dyrefôr¹⁰. Andre eksempler på bestemte støttetiltak er støtte til et tobakkfond. Tobakkfondet skal drive folkeopplysning om tobakkens uheldige helseeffekter, og hjelpe tobakksprodusenter med omstilling til produksjon av andre planteproduksjoner. Olivenolje, silkeormer og honning er andre produksjoner som har tilrettelagt ulike tiltak innenfor denne ordningen.

⁸ Som følge av helsesjekken (R 72/2009) vil være kvote på produksjon av potetstivelse som beskrevet i Artikkel 204(5) og Annex Xa

⁹ Finland og Sverige har et tak på henholdsvis 50 000 tonn og 100 000 tonn per markedsår de kan lage stivelse av enten bygg eller havre (R 1234/2007).

3.2.3 Handel med tredjeland

Regelverket for handel i landbruksvarer med tredjeland er nedfelt i rådsforordningen. Importvernet er en viktig del av dette. Preferanse for Unionens egne jordbruksprodukter har vært et gjeldende prinsipp siden innføringen av Den felles landbrukspolitikk. Kontroll over import og eksport er generelt viktig for EU. Dette gjelder både med hensyn til balansering av markedet og for kontroll over at midler fra fellesskapet (eksportstøtte) går dit de skal. Lisenser er således et mye brukt virkemiddel.

Import

Lisens er påkrevd for å importere mange av produktene som er en del av felles markedsordningen (R 1234/2007). En lisens blir utstedt i et medlemsland, men den er gyldig for Unionen som helhet. I tillegg til å få tillatelse til å importere, må importører av jordbruksvarer til EU gi en sikkerhetsgaranti for at vedkommende vil importere det lisensen foreskriver inntil lisensens utløpsdato¹¹. Hvis en importør unnlater å importere det lisensavtalen forplikter, vil importøren miste hele eller deler av den sikkerheten som er stilt til grunn¹².

Det er vanskelig å si i hvilken grad importlisenser i seg selv begrenser importen av jordbruksvarer til EU, men slik systemet er bygd opp påtar importørene seg en god del risiko. Importlisenser vil sannsynligvis være rimelig uproblematisk for de som har etablerte handels- og avsetningskanaler. Et mer betimelig spørsmål er imidlertid om nye aktører, uten opparbeidede handelsstrømmer, vil være like villige til å ta på seg den økonomiske risikoen som dette importlisenssystemet legger opp til.

EU har en felles tolltariff som både importører og eksportører må ta hensyn til¹³. Nivået på denne tollbeskyttelsen er godkjent av Verdens handelsorganisasjon. Det finnes noen unntak hvor den tradisjonelle tolltariffen blir satt til side. Blant annet er importavgiftene for høykvalitetshvete, durumhvete, mais, rug, sorghum satt slik at importprisen ikke overstiger EUs intervensjonspris påplussset 55 prosent.

Etter ratifiseringen av Uruguayrundens landbruksavtale forpliktet EU seg til å ta inn en viss andel jordbruksvarer til lavere toll eller null toll. Disse tollkvotene (Tariff Rate Quotas) må administreres på en "ikke diskriminerende" måte. Rådsforordningen presenterer flere mulige løsninger for hvordan dette hensynet kan ivaretas. Importlisenser til tollkvotene med lav eller ingen toll kan bli fordelt er følgende prinsipper: "Første mann til mølla" får lisens, lisensene kan bli lagt ut på anbud eller deler av lisensene kan bli fordelt til importører som historisk sett

¹⁰ Støttetiltakene for melkesektoren vil bli nærmere presentert i neste kapittel.

¹¹ En sikkerhetsgaranti er ofte en bankgaranti, hvor importøren stiller til vei en viss sum penger for lisensen.

¹² Unntatt fra denne regelen er saker hvor det utløses en klausul hvor begge parter løses fra ansvar (in cases for force majeure) for gjennomføring av avtalen.

har stått for denne importen. Kommisjonen velger den importkvoteløsningen de mener er best område for område.

Sukkerimport er til dels underlagt et annet regime enn øvrige jordbruksvarer. Noe av sukkerimporten er såkalt preferanseimport. Her gis det et tillatt sukkervolum for import til raffinering. Dette volumet blir så fordelt på åtte medlemsland som får en gitt mengde sukker som deres egen sukkerindustri kan få gleden av¹⁴. EU gir dessuten en garantert pris for råsuksker og hvitt sukker av standard kvalitet som de importerer fra ACP-landene og India.

Hvis det tradisjonelle importvernet i form av tollsatser viser seg å være utilstrekkelig til å beskytte EU fra markedsforstyrrelser, kan Kommisjonen i bestemte tilfeller hvor importstrømmene har endret seg betydelig, iverksette beskyttelsesmekanismer (safeguard measures). Slike beskyttelsesmekanismer kan settes ut i livet på oppfordring fra et medlemsland eller på eget initiativ fra Kommisjonen. Rådet kan velge å endre eller å oppheve en beskyttelsesmekanisme.

Eksport

Eksportstøtte er et virkemiddel som EU har tilgjengelig i tider hvor intervensjonslagrene trengs å tømmes. Tømming av varer på lager gjennom eksport bidrar til mindre press på prisene i EU-markedet. Lisenser er påkrevd for å kunne eksportere de fleste sentrale jordbruksvarer ut av EU. Følgende produkter krever eksportlisens: Korn, ris, sukker, olivenolje, storfe/kalv, melk/melkeprodukter, svinekjøtt, sauekjøtt/geitekjøtt, egg, fjørfekjøtt og etylalkohol fremstilt av jordbruksråvare. Eksportlisenser er et nyttig verktøy for å holde kontroll over hva som blir betalt ut av eksportstøtte.

I Uruguayrunden fra 1994 ble det bestemt hvilke produkter EU fikk lov til å benytte eksportstøtte på. Følgende jordbruksråvarer kan bli eksportert med støtte (export refund): Korn, ris, sukker, storfe/kalv, melk/melkeprodukter, svinekjøtt, egg og fjørfekjøtt¹⁵. Det ubetales eksportstøtte kun på varer som er produsert i EU. Nivået på eksportstøtten skal være den samme for hele EU. Størrelsen på eksportstøtten kan imidlertid variere med hvilket land eksporten skal til, og hvordan situasjonen på verdensmarkedet er. Det er Kommisjonen som har ansvaret for å sette nivået på eksportstøtten. Dette kan løses på to måter. Kommisjonen kan velge å fastsette eksportstøtten (export refunds) for en gitt periode. Størrelsen (i verdi) på eksportstøtten skal da opp til vurdering minst hver tredje måned, men eksportstøttebeløpet kan beholdes på samme nivået over et lengre tidsrom enn tre måneder. Hvis Kommisjonen finner det nødvendig, kan den justere nivået på eksportstøtten også innenfor den angitte

¹³ EUs felles tolltariff er nedfelt i Rådforordning 2658/87.

¹⁴ For eksempel er Finland her (Artikkel 153) tildelt en årlig sukkerimportkvote på 59 925 tonn.

¹⁵ For hvilke produkttyper som kan eksporteres fra disse opplistede produktene, viser Artikkel 162 til Anneks XX og XXI i Rådforordningen. Under del 4 i Anneks XX, med overskrift melk, i forordningen er det blant annet åpnet for at smør (som oppfyller visse krav til fettinnhold) kan eksporteres med støtte.

intervensjonsperioden. Den andre måten Kommisjonen kan velge å håndtere eksportstøtte på, er anbudsmetoden (tender system).

I de tilfeller Kommisjonen velger å utbetale eksportstøtte ved hjelp av anbudsmetoden, annonserer Kommisjonen et visst kvantum vare til eksport som eksportørene kan gi bud på. Anbudsrunden fungerer slik at Kommisjonen har oppgitt bestemte eksportvolumer til en gitt eksportstøtte (export refund), og de ulike aktørene innenfor eksportbransjen kan by på disse volumene. EUs forvaltningskomité (Management Committee) avgjør jevnlig om eksportørene skal få tilslaget på anbudene¹⁶.

Utenlandsk bearbeiding

I de tilfeller EU-markedet forstyrres eller er tilbøyelig til å forstyrres av utenlandsk bearbeiding, kan Kommisjonen på eget initiativ eller på anmodning fra medlemsland helt eller delvis innstille utenlandsk bearbeiding av korn, ris, storfe/kalv, svinekjøtt, sauekjøtt/geitekjøtt og fjørfekjøtt.

Hvis det er nødvendig for å få markedsordningssystemet til å fungere, kan Rådet helt eller delvis forby ordningen med utenlandsk bearbeiding. EU kan således beskytte egen industri og primærnæring når markedsmessige forhold gjør dette nødvendig.

3.2.4 Statsstøtte- og konkurranseregelverk

I rådsforordningen 1234/2007 slås det fast at jordbrukssektoren er omfattet av statsstøtte- og konkurranseregelverket (artikkel 175 og artikkel 180). Men det er viktig å påpeke at forordningen gir jordbruksnæringen til dels betydelige unntak fra dette regelverket. I de tilfeller næringen trenger unntak for å oppfylle målsetningene til Den felles landbrukspolitikk gitt i Romatraktatens artikkel 39, kan jordbrukssektoren få unntak fra statsstøtte- og konkurranseregelverket. Produsentorganisasjoner, som opererer under Den felles landbrukspolitikk, er også gitt visse unntak fra statsstøtte- og konkurranseregelverket.

Medlemsstatenes mulighet til å gi statsstøtte er i utgangspunktet forbudt for de sektorene som er omfattet av den felles markedsordningen (R 1234/2007). Det er imidlertid gitt noen unntak fra denne regelen også. Finland og Sverige har for eksempel lov til å gi statstøtte til produsenter i sine nordligste regioner. Dessuten er det fortsatt mulig å gi sukkerindustrien statsstøtte i en overgangsperiode av implementering av sukkerreformen 2006-2010.

Innføringen av en felles markedsordning har bidratt til forenklinger. Men det er fortsatt slik at ulike produktgrupper til dels har ulikt nedslagsfelt i Rådsforordning 1234/2007. Mye av de

¹⁶ I den daglige driften av Den felles landbrukspolitikk, som utføres av Kommisjonen, blir EUs forvaltningskomité (Management Committee) konsultert. I forvaltningskomiteen sitter representanter fra Kommisjonen og medlemslandene.

gamle produktspesifikke forordningene skulle ganske enkelt inn i den nye forordningen, og da sier det seg selv at mange artikler i R 1234/2007 kun er rettet mot enkeltprodukter. Dette kommer klart til syne i de tre neste kapitlene i en mer detaljerte gjennomgang av hva den felles markedsordning har å tilby for produksjonsretningene: Melk, kjøtt og korn.

4 En felles markedsordning – virkemidler for EUs melkesektor

Den felles markedsordningen (R 1234/2007) utmeisler hovedprinsippene for hvordan melkesektoren skal organiseres og forvaltes. Melkesektoren i EU blir i tillegg regulert gjennom flere rådsforordninger og en rekke kommisjonsforordninger. I dette kapitlet vil det i all hovedsak bli lagt på det regelverket som er innarbeidet i den felles markedsordningen.

4.1 Markedsordningens målsetninger og organisering av melkesektoren

I perioden etter den andre verdenskrigen var det et viktig argument å sikre at befolkningen til en hver tid hadde nok mat – deriblant melk- og meieriprodukter. Således var det også viktig å ha et system som kunne ivareta både forbrukere og produsenter. I fellesskapets regi ble det opprettet en markedsordning for melk som skulle sikre forsyningene av melkeprodukter ut i markedet til stabile priser for både produsent og konsument.

I starten baserte markedsordningene i melkesektoren seg på prisnoteringer i de enkelte land, og tiltak ble beregnet ut fra disse. I 1968 ble det imidlertid etablert et felles regime for melk og meieriprodukter gjennom Rådsforordning 804/68 som var det gjeldende juridiske dokument frem til mai 1999, da Rådsforordning 1255/1999 ble vedtatt. Denne ble så avløst av den felles markedsordningen R 1234/2007 i 2007¹⁷.

4.1.1 Markedsordningen er til for å oppfylle flere målsetninger:

EUs felles markedsordning skal støtte opp om de generelle målene i Den felles landbrukspolitik. Ordningen skal både bidra til å stabilisere markedet (begrense overskuddet), og til å sikre landbruksbefolkningen en akseptabel levestandard¹⁸.

I den forrige hovedrådsforordningen for melk R 1255/1999 var det også et uttalt mål å få opp konsumet av melk og meieriprodukter innen EU. Et annet mål var å øke næringens konkurransekraft internasjonalt ved å senke overføringene og intervensjonsprisene på smør og skummetmelkpulver. EU har utvilsomt tatt et steg nærmere dette målet gjennom de tiltakene de har satt i verk siden R 1255/1999 ble vedtatt.

¹⁷ For melkekvoteordningen trår felles markedsordningen (R 1234/2007) i kraft fra 1. april. Øvrige bestemmelser om melk i rådsforordningen iverksettes fra 1. juli.

¹⁸ Dette er nedfelt i Artikkel 10 i innledningskapittelet til R 1234/2007.

4.1.2 Markedsordningen R 1234/2007 styres og håndheves av

I Den felles landbrukspolitikk utstedes de viktigste styringsprinsippene av Ministerrådet. Ministerrådet, hvor de ulike medlemslands landbruksministere er samlet, har myndighet til å gi rådsforordninger. Det er disse rådsforordningene som i all hovedsak gir retningen for Den felles landbrukspolitikk. Melk- og meierisektoren er her intet unntak. I 2007 ble som sagt hovedrådsforordningen for melk R 1255/1999, erstattet av EUs felles markedsordning R 1234/2007. I tillegg til hovedrådsforordningen for melk ble også flere andre rådsforordninger, som var knyttet opp til markedsordningen for melk, opphevet og inkludert i den nye felles markedsordningen¹⁹.

Kommisjonen har ansvaret å gi politikken innhold innenfor rammen av rådsforordningene. Blant annet skal Kommisjonen utmeisle detaljene slik at felles markedsordningen R 1234/2007 kan fungere i praksis. Flere av detaljene i markedsordningen for melk er således å finne i kommisjonsforordninger.

Medlemslandene skal sørge for at forordningene for markedsordningen for melk overholdes og håndheves, men hvert enkelt medlemsland har også noen frihetsgrader for hvordan de vil tilpasse seg markedsordningen. Blant annet står de fritt til å velge hvordan kvotesalg skal organiseres. Medlemsstatene står også fritt til å velge hvordan de velger å kreve inn overproduksjonsavgiften i de tilfellene melkeproduksjonen overstiger den tildelte landskvoten. De kan enten kreve inn overproduksjonsavgiften fra bonden direkte eller via meieriselskapet²⁰.

4.2 Markedsordningenes elementer – virkemidler for å oppfylle ordningens målsetninger

Det er etablert et sett med virkemidler i den felles markedsordningen R 1234/2007 med den hensikt å kunne regulere melkemarkedet i EU. Her gjøres et forsøk på å skissere de viktigste:

- Toll
- Kvote
- Intervensjonspriser for smør og skummetmelkpulver (SMP)
- Oppkjøp og lagring av smør, SMP og ost
- Eksportstøtte
- Avsetningstiltak
- Støtte til melkeprodusenter for prisnedgang i perioden 2004-2007

¹⁹ Dette var blant annet R 1898/87 som omhandler regelverk for produktbeskyttelse av melkeprodukter, R 2204/90 vedrørende tilleggsregler for organisering av den delen av melkemarkedet og melkeprodukter som angår ost, R 1250/1999 vedrørende tollkvoten på smør fra New Zealand og R 1788/2003 (kvoteforordningen) vedrørende etableringen av en avgift i melkesektoren (Artikkel 105 i innledningskapittelet i R 1234/2007).

²⁰ Bestemmelser om overproduksjonsavgift er nedfelt i Artikkelene 78 til 84 i R 1234/2007.

4.2.1 Importvern – et fundament for markedsordningen

Importvernet er et fundament for at EU i det hele tatt skal kunne drive med markedsregulering. Høy toll utløses som regel ved import av melkeprodukter til EU. EU er imidlertid forpliktet til å ta imot melkeprodukter til ingen eller lav toll. Dette skyldes bilaterale handelsavtaler EU selv har inngått, eller som følge av at Landbruksavtalen i Uruguayrunden hvor også EU i likhet med andre, måtte gi et visst antall importkvoter til lav toll basert på historiske handelsstrømmer. For å kunne importere melkeprodukter må en i tillegg ha importlisens og kunne stille økonomisk garanti. Mesteparten av importen skjer således gjennom importkvoter med redusert toll (LMD 2006).

4.2.2 Kvote – det viktigste elementet (etter toll)²¹

Kvoteordning ble innført i 1984 (året etter Norge). Ordningen har bidratt både til stabilitet i melkeproduksjonen og til en viss grad i storfekjøttproduksjonen.

Kvoteordningen skulle i utgangspunktet bare gjelde i fem år, og ordningen har vært oppe til vurdering flere ganger, senest i Midtveisgjennomgangen i 2003. Per i dag er dette en ordning som er på oppsigelse. Høsten 2008, i vedtaket om Helsesjekken, bestemte EU å fase ut kvoteordningen for melk i perioden frem mot endelig avvikling i april 2015²².

- Tidligere inneholdt Rådsforordning 1788/2003 de overordnede prinsipp for kvoteordningen for melk. Disse er nå å finne i felles markedsordningen R 1234/2007.
- Kvotene er fordelt på medlemslandene, og medlemslandene fordeler igjen kvotene videre til de innenlandske melkeprodusentene. Medlemslandene er ansvarlig holdt hvis melkeproduksjonen overstiger den nasjonale kvoten. Overproduksjonsavgiften er satt til 27,83 euro per 100 kilogram melk²³. Melkebønderne må betale overproduksjonsavgift kun hvis den innenlandske produksjonen totalt sett overstiger medlemslandskvoten (LMD 2006).
- De individuelle melkekvoteene blir korrigert i forhold til en fastsatt standard fettprosent for melk per medlemsland.
- Regler for kjøp og salg av melkekvoteer varierer mye fra medlemsland til medlemsland (LMD 2006).
- Geitemelkproduksjon i EU er ikke kvotebelagt, selv om geitemelk er en del av markedsordningen for melk (LMD 2006).

²¹ Artiklene 65 til 85 i R 1234/2007 tar for seg kvotesystemet for melk (kumelk).

²² Kilde: Eidem, B. (2008). Landbruk: EU-avtale om helsesjekken av CAP. 21.11.2008. Brussel. Fremtidsutsiktene til kvotesystemet vil bli nærmere omtalt i kapittel 7.2.

²³ I Helsesjekken, vedtatt høsten 2008, ble det bestemt at melkebønder som produserer mer enn seks prosent av kvoten i markedsårene 2009/2010 og 2010/2011 skal bli pålagt en overproduksjonsavgift 50 prosent høyere enn hva de tidligere måtte betale (R 72/2009).

4.2.3 Intervensjon

Smør og SMP er lagringsdyktige produkter som til sammen inneholder det samlede innholdet av melken. Disse produktene er derfor særs hensiktsmessige i og med at melkeproduksjon er en syklisk produksjon. Om sommeren blir det produsert mer enn hva etterspørselen tilsier, og da er det greit å bygge lager til vinteren hvor situasjonen er visa versa. Hvis lagrene viser seg å bli for store er det fortsatt mulighet til å gi eksportstøtte.

- Oppkjøp til offentlige intervensjonslagre trer i kraft når det er overskudd i markedet av ost og ferske meieriprodukt. Markedsordningen bidrar dermed til å sikre en viss minimumspris. Oppkjøpet skjer til faste intervensjonspriser på SMP og smør.

Intervensjonspriser på smør og skummetmelkpulver (SMP)

Tabell 4.2 Intervensjonspriser for smør og SMP i perioden 2000- 2008 i euro

	Intervensjonspris, smør 100 kg	Intervensjonspris, SMP 100 kg
2000-2004	328,20 €	205,52 €
2004-2005	305,23 €	195,24 €
2005-2006	282,44 €	184,97 €
2006-2007	259,52 €	174,69 €
2007-2008	246,39 €	174,69 €

(Kilde: LU 2006).

Tabellen over viser at intervensjonsprisene på både SMP og smør har vært nedadgående i de siste årene.

EU har tidligere hatt et system med målpris (target price) på melk. Fra 1. april 2004 ble dette systemet avvirket, da det i praksis hadde liten betydning, og i følge Kommisjonen hadde målprisen de siste årene vært mer egnet til å forvirre landbruksministrene i EU mer enn noe annet (LMD 2006). I den formelle forklaringen på hvorfor målpris ble avvirket, valgte likevel Kommisjonen å kjøre frem argumentet om at ettersom intervensjon for smør og SMP ble avgrenset både i kvantum og til visse perioder i året fra 2004, ville målprissystemet uansett ha fått minimal betydning.

Oppkjøp og lagring av smør, skummetmelkpulver

Obligatorisk intervensjonsoppkjøp av smør ble sterkt begrenset i 2003 gjennom Rådsforordning 1787/2003. Det ble da kun lov å kjøpe opp følgende kvantum; 2005: 60 000 tonn, 2006: 50 000 tonn, 2007: 30 000 tonn. I forbindelse med helsesjekken (R 72/2009) ble grensen i den nye felles forordningen R 1234/2007 på 30 000 tonn videreført. Innkjøp kan bare foregå i perioden fra 1. mars til 31. august (LMD 2006).

- Hvis markedsprisen på smør i et eller flere medlemsland er under 92 prosent av referanseprisen to uker på rad, åpner Kommisjonen for at nasjonale intervensjonsorganer kan kjøpe opp smør til 90 prosent av referanseprisen til opplagring. Så fort markedsprisen på smør i de berørte medlemsland er 92 prosent

eller mer enn referanseperiode i en gitt periode, skal Kommisjonen stenge muligheten for intervensjonsoppkjøp. Det er også en mulighet å gi støtte til privat lagring av smør og fløte (fra 15. mars til 15. august). Støtte til privat lagring av smør er en effektiv måte å utjevne sesongsvingninger på. Støttesatsen til privat lagring blir gitt for et markedsår, men den kan bli endret hvis markedssituasjonen tilsier det.

- Intervensjonsprisen for skummetmelkpulver skal være lik referanseprisen. Kommisjonen kan beslutte å innstille muligheten for offentlig intervensjonsoppkjøp når oppkjøp overstiger 109 000 tonn med SMP (innkjøp kun i perioden 1. mars – 31. august). Hvis Kommisjonen går til dette skrittet, vil en anbudsordning (tender) kunne tre i kraft. Prisen her er avhengig av innkomne tilbud og intervensjonspris. For ost er det ikke intervensjonsoppkjøp, men det kan gis tilskudd til privat lagring for noen lagringsdyktige oster. Blant ostene som er listet opp som mulige mottakere av tilskudd er Grana-Padano og Parmigiana-Reggiano²⁴.

4.2.4 Avsetningstiltak

Rådsforordning 1234/2007 gir retningslinjer for bruken av prisnedskrivning av fløte, smør og konsentrert smør. Klart viktigste kanal for denne såkalte smørordningen er prisnedskrivning til iskrem- og bakerindustrien²⁵. I tillegg kan frivillige hjelpeorganisasjoner (non-profit making institutions and organisations) kjøpe smør til rabatterte priser gjennom denne ordningen. Som følge av helsesjekken (R 72/2009) avskaffes denne smørrabatten fra 1. juli 2009.

I Rådsforordning 1234/2007 finnes også avsetningsreglementet for skummet melk og skummetmelkpulver. Det er mulighet for å gi tilskudd til bruk av skummetmelkpulver i produksjonen av dyrefôr og til skummet melk i produksjon av kasein og kaseinat.

EU brukte om lag 1 milliard euro på avsetningstiltak for smør og skummet melk i 2003 (LMD 2006).

Ordning med skolemelk fungerer også som avsetningstiltak. Om lag 76 millioner euro ble brukt på tilskudd til skolemelkordningen i 2003 (LMD 2006).

²⁴ Helsesjekken (R 72/2009) slår fast at støtte til privat lagring av ost ikke lenger er nødvendig, og avskaffer støtte til privat lagring fra 1. april 2009.

²⁵ I 2007 ble det en underskuddssituasjon på smør, og fra 26. april 2007 ble støtten til konsentrert smør og smør til industrien satt til null. Anbud (tenders) til dette formålet ble suspendert fra 12. september 2007. *Agra Europe* (2009). *CAP Monitor*. 25.11.2008.

4.2.5 Eksportstøtte

Rådsforordning 1234/2007 gir også føringer for bruken av eksportstøtte. Ordningen med eksportstøtte er svært omfattende, og omfatter rundt 400 støtteverdige meieriprodukter. Fastsettelsen av eksportstøtten skjer hovedsakelig med basis i forskjellen mellom prisen i enkelte representative medlemsland og verdensmarkedet. Hvis EU må fase ut all eksportstøtte, vil dette være utfordrende for melkesektoren. Så sent som for markedsåret 2003/2004 lå EU forholdsvis nærme taket på eksportstøttekvantum for melkeprodukt (LMD 2006).

4.2.6 Støtte til melkeprodusenter for prisnedgang i perioden 2004-2007

Som en delvis kompensasjon for prisnedgangen på smør og SMP i perioden 2004-2007, som ble vedtatt i Midtveisgjennomgangen fra 2003, ble det innført en støtteordning som var knyttet opp mot kvotene til hvert enkelt melkebruk (LU 2006).

- For kalenderåret 2004: 8,15 euro/tonn
- For kalenderåret 2005: 16,31 euro/tonn
- For kalenderåret 2006: 24,49 euro/tonn
- For kalenderåret 2007: 24,49 euro/tonn

I 2006 vil denne priskompensasjonsstøtten utgjøre 4,2 milliarder euro for EU-15 (LMD 2006).

Fra og med 2007 ble denne støtteordningen inkludert i det produksjonsuavhengige enkeltbrukstilskuddet.

4.2.7 Utfordringer i forhold til WTO

- **Tollvernet**

Tollvernet vil være essensielt å beholde så mye som mulig av for EU også i fremtiden med tanke på at melkeprisen i EU fortsatt ligger over verdensmarkedspris. I en eventuell ny WTO-avtale vil det være naturlig å tro at EU vil plassere brorparten av melkeproduktene som såkalte sensitive produkter²⁶.

- **Eksportstøtte**

Eksportstøtte og utfasingen av den mot 2013 vil nok bli EUs største utfordring i forhold til WTO. I forhold til de begrensninger som ligger i dagen WTO-avtale, har EU inntil de to siste notifiseringsårene tradisjonelt ligget nært taket for hvor mange tonn som det er lov å eksportere med støtte for smør, skummetmelkpulver, ost og andre melkeprodukt (tall for 2003/2004) (LMD 2006).

²⁶ I WTO-terminologien er såkalt sensitive produkter produkter som kan få lavere tollreduksjoner enn øvrige produkter.

Markedssituasjonen for melk har vært forholdsvis gunstig de to siste notifikasjonsårene, og det er nok en årsak til at eksportstøtten har blitt brukt i mindre grad enn før. I markedsåret 2008/2009 har melkesektoren opplevd et kraftig prisfall, og eksportstøtte vil igjen bli mer aktuelt i og med at intervensjonsoppkjøp er iverksatt.

Tabell 4.3 Notifisert eksportstøtte i EU for utvalgte markedsår

Produkt	2001/2002, tonn	2005/2006, tonn	2006/2007, tonn	Tak i WTO ²⁷ , tonn
Smør	193 700	295 000	254 000	399 000
SMP	86 900	117 000	0	273 000
Ost	280 000	319 000	293 000	321 000
Andre melkeprodukter	764 000	741 000	130 000	958 000

Kilder: LMD 2006 og WTO Committee of Agriculture: G/AG/N/EEC/57. 25. november 2008.

- **Internstøtte (AMS)**

Notifisering av AMS (Aggregate Measurement of Support) til WTO ble sist gang gjort av EU 16. februar 2009 for markedsåret 2004/2005. EU notifiserer markedspris- eller skjermingsstøtte til smør og skummetmelkpulver som gul støtte. Notifiseringsbeløpet beregnes som differansen mellom intervensjonspris og ekstern referansepris multiplisert med volum. Notifisert volum er det volum som er solgt til den administrerte prisen (SLF 2006). Dette utgjør en liten andel av det totale melkevolumet i EU, ettersom de kun har notifisert det volumet som går til smør og skummetmelkpulver.

Tabell 4.4 Notifikasjon for markedsåret 2005/2006 prisstøtte for smør og skummetmelkpulver i EU

Produkt	Intervensjon spris (€/tonn)	Referansepris (€/tonn)	Produisert volum (mill tonn)	Totalt (mill €)
Smør	2 824,4	943,3	2,2	4 077,3
SMP	1 849,7	684,7	0,86	999,5
Sum skjermingsstøtte melk (=sum AMS melk)				5 076,8

Kilde: WTO Committee on Agriculture. G/AG/N/EEC/59. 2. mars 2009.

Produksjonsstøtte melk i Finland blir i markedsåret 2005/2006 notifisert som blå støtte, og dette beløpet på 173,7 millioner euro blir regnet inn i den totale AMS-en som blå støtte.

Skolemelkordningen blir notifisert som grønn støtte under paraplyen som "Domestic food aid". Melk som blir solgt til frivillige organisasjoner (non-profit organisations) og melk til andre hjelpeprogrammer er finne under den samme paraplyen som skolemelken, og den blir dermed også notifisert under posten for grønn støtte.

²⁷ Dette er taket for markedsåret 2005/2006. Taket for markedsåret 2006/2007 var noe høyere på grunn av utvidelse av Unionen.

Prisnedskrivningsordninger til foredlingsindustrien (bakeri og iskremprodusenter, produksjon av dyrefor av skummetmelk, produsenter av kasein og kaseinat) blir ikke notifisert som internstøtte til WTO av EU.

Med de reduksjonene som ble gjort for årene 2004-2007 i intervensjonsprisene for smør og SMP, vil føre høyst sannsynlig gi en ytterligere reduksjon i AMS i de kommende notifiseringene som EU skal gjøre. Dette betyr i praksis at EU har kommet forholdsvis langt i tilpasningen av en eventuelt ny WTO-avtale. Avskaffelse av eksportstøtten vil imidlertid ikke være uproblematisk i og med at dette er en ventil for å bli kvitt eventuell overskuddsmelk. Reduksjon i tollvernet for melk er heller ikke problemfritt. Melk vil høyst sannsynlig være et produkt som EU i stor grad vil forsøke å få under benevnelsen sensitive produkter.

4.2.8 Skjematisk fremstilling av den felles markedsordningen - virkemidler for melkesektoren i EU

I tabellen under er hovedmomentene som melkesektoren forholder seg til i den felles markedsordningen (R 1234/2007) oppsummert.

Tabell 4.5 Skjematisk fremstilling av felles markedsordningen – virkemidler for melkesektoren i EU

<i>Formål</i>	<i>Organisering</i>	<i>Finansiering</i>	<i>Virkemiddel</i>	<i>WTO-problematikk</i>
Stabilisere markedet	Offentlig anliggende (Ministerråd, Kommisjonen)	Over budsjettet for Den felles landbrukspolitikk	Toll, kvoter, intervensjon (prisgulv), eksportstøtte	Tollvern viktigst å forsvare, utfordring å utfase eksportstøtte

5 Felles markedsordningen – virkemidler for EUs kjøttsektor

Formål og styringsstruktur av kjøttsektoren under den felles markedsordningen, R 1234/2007, er i all hovedsak på linje med hva tilfellet var for melkesektoren. Virkemiddelapparatet varierer imidlertid noe mer. I dette kapitlet vil hovedtrekkene i virkemidlene som er rettet inn mot storfe-, svine-, småfe-, egg- og fjørfekjøttsektoren under R 1234/2007 bli presentert.

5.1 Felles markedsordningen – virkemidler retter mot storfe- og kalvekjøttsektoren

Kalv- og storfekjøtt er nå omfattet av den felles markedsordningen²⁸. R 1234/2007 erstattet den gamle hovedrådsforordningen for storfekjøtt 1254/1999. Den nye felles forordningen trådte for storfekjøttsektoren i kraft 1. juli 2008.

Storfekjøtt står for i underkant av 10 prosent av den totale verdien av landbruksproduksjonen i EU. Storfekjøttproduksjon er i betydelig grad avledet av melkeproduksjon, slik sett har også utviklingen innen storfekjøtt betydning i en regional- og næringspolitiske setting (Strøm et al. 2006).

Markedsordningen for storfekjøtt ble etablert i 1968, og den har vært en av de viktigste markedsordningene i EU. 1992-reformen medførte en omlegging til større innslag av areal- og dyretilskudd, og i storfekjøttsektoren ble arealbestemmelser og dyretilskudd viktige elementer i politikken. På grunn av sektorens store innhogg i dyretilskuddene, har storfekjøtt således vært den sektoren som har fått nest mest produksjonsstøtte totalt sett i EU²⁹. Midtveisgjennomgangen fra 2003 endret imidlertid støtteregimet til storfekjøttprodusentene betraktelig. 2003-reformens hovedgrep var å dekke denne type støtte fra produksjonen og la de tidligere tilskuddene danne utgangspunktet for enkeltbrukstilskuddet. Ettersom medlemsstatene kunne velge å holde deler av støtten koblet til produksjonen ble denne prosessen noe mer komplisert for storfekjøttsektoren.

I 2002, året før Midtveisgjennomgangen ble vedtatt, ble det også gjort en stor endring for storfekjøttsektoren. Da ble den tradisjonelle intervensjonsordningen i realiteten avvirket, og markedsordningen for storfekjøtt mistet med det et viktig styringsverktøy. I 2005 ble produksjonsstøtten per dyr redusert, og det bidro til å senke ambisjonsnivå omkring markedsordningene for storfekjøtt ytterligere. Men det er likevel slik at viktige elementer i

²⁸ Heretter når kun benevnningen storfekjøtt benyttes gjelder dette også for kalv om ikke annet blir presisert.

²⁹ Korn var den sektoren som mottok mest produksjonsstøtte totalt sett (LMD 2006).

dagens markedsordning, R 1234/2007, fremdeles er viktig for sektoren. Virkemidlene under R 1234 for produksjon av storfekjøtt er i hovedsak³⁰:

- Tollvern
- Intervensjon
- Privat lagring
- Eksportstøtte
- Delvis koblet støtte

5.1.1 Importvern

Tollvernet er trolig det viktigste elementet for storfekjøttneringen i EU. Importen til EU skjer i stor grad gjennom tollkvoter, hvor tollsatsene er på et lavere nivå. Hovedtyngden av denne importen er såkalte WTO-kvoter (Tariff Rate Quotas), kvoter basert på historisk import, som EU ble pålagt på grunn av landbruksavtalen i Uruguayrunden. Blant de øvrige storfekjøttkvotene er kvoter til seks afrikanske land (92 prosent reduksjon på tollene) og en kalvekjøttkvote til land fra tidligere Jugoslavia med 20 prosent toll. Norge har en kvote på 200 tonn til EU på tørket, saltet eller røkt storfekjøtt (LMD 2006). Det er også åpnet for spesifikke kvoter for storfekjøtt av høy kvalitet ("Hilton – beef") dedikert til utvalgte land, og hvor Argentina har den største kvoten i øyeblikket (28 000 tonn) (Strøm et al. 2006). Det kreves en importlisens for å importere storfekjøtt til EU.

Det ordinære tollvernet for storfekjøtt er som regel en kombinasjon av prosenttoll og spesifikk toll (LMD 2006).

5.1.2 Intervensjon

Intervensjonsordningen åpner for oppkjøp av storfekjøtt hvis prisen for slakt faller under 1560 euro/tonn i et medlemsland eller region. Markedsintervensjon i form av oppkjøp i storfemarkedet har likevel i praksis vært avvirket siden 2002. Dette er et virkemiddel som vil bli brukt i situasjoner av ekstraordinær karakter (Strøm et al. 2006). Intervensjonsoppkjøp for storfekjøtt har ikke vært i bruk siden 2001. Da ble det brukt for å ta vekk et forholdsvis stort overskudd som hadde hopet seg opp på grunn av utbrudd av kugalskap (BSE) og munn og klovsyke. Støtte til privat lagring er på mange måter det virkemidlet som har erstattet det tradisjonelle intervensjonsoppkjøpet i offentlig regi.

5.1.3 Privat lagring

Støtte til privat lagring har blitt en foretrukket reguleringsmåte av storfekjøtt. Fordelen med dette systemet er at kjøttet forblir i privat eie, og at det kun er kostnadene til lagerhold i en gitt periode som blir belastet EUs budsjett (Strøm et al. 2006). Kommisjonen kan velge å gi støtte

³⁰ Detaljene i disse virkemidlene for storfekjøtt er å finne i andre råds- og kommisjonsforordninger.

til privat lagring når den gjennomsnittlige markedsprisen på storfekjøtt i EU er forventet å holde seg under 103 prosent av referanseprisen³¹.

5.1.4 Eksportstøtte

Det er lite eksport av storfekjøtt fra EU, men eksportstøtte er viktig virkemiddel å ha i bakhånd ved eventuelle overskuddssituasjoner. Det er EUs forvaltningskomité (Management Committee) som fastlegger nivå på eksportstøtten (refusjonen). Eksportstøtten er ment til å dekke noe av differansen mellom en forholdsvis høy EU-pris og verdensmarkedsprisen. Eksportører av storfekjøtt må ha eksportlisens. Eksportstøttesatsene settes blant annet i lys av følgende faktorer (Strøm et al. 2006, LMD 2006):

- Situasjon på verdensmarkedet.
- Situasjonen i EU-markedet
- Konkurransesituasjonen i tredjelands markeder
- WTO-hensyn

Eksportstøtten er differensiert i forhold til forskjellige produkter i form av konserveringsgrad, kvalitet og nedstyking. Eksportstøtten er underlagt regelverket i WTO, og med hensyn til subsidiert eksportmengde, kan denne nå maksimalt være 871 000 tonn (Strøm et al. 2006). Det blir også gitt eksportstøtte til levende dyr av storfe. Her er det et krav at eksportørene overholder de kravene som er satt til dyrevelferd i EU, og da spesielt til de kravene som er stilt til dyretransport³².

5.1.5 Delvis koblet støtte³³

Innføringen av enkeltbruksstøtte i 2003-reformen erstattet en stor andel av direkttestøtten som var koblet opp mot produksjon (dyretall og areal). Tilskuddet ble nå i all hovedsak koblet fra produksjon. Enkelstøttestilskuddet for storfekjøttprodusenter ble beregnet ut fra direkttestøtten de mottok i referanseperioden 2000-2002. Medlemslandene kunne imidlertid velge å holde noe av tilskuddet til storfeprodusenter koblet opp mot produksjonen. Det var noen medlemsland som avstod for denne muligheten, Tyskland, Italia, Irland, England, Hellas og Malta gikk alle for full dekobling av støtten. For de landene som valgte å holde noe av støtten til storfekjøttprodusenter koblet opp mot produksjon, var det flere valgmuligheter (LMD 2006):

- Beholde 100 prosent av kalveslaktpremien
- I tillegg kan medlemslandene enten beholde 100 prosent av ammekustøtten og 40 prosent av slaktepremien for storfe, eller

³¹ Dette gjelder pris på skrotten på voksne okser av klassifisering R3 (R 1234/2007, artikkel 34).

³² R 1234/2007 artikkel 178.

³³ Støtteregimet i forbindelse med delvis koblet støtte ligger under egne Rådsforordninger som for eksempel R 1782/03. Delvis koblet støtte er her likevel omtalt på grunn av at dette blir vurdert som et viktig virkemiddel for å opprettholde nivået på storfekjøttproduksjonen i flere medlemsland.

- Medlemslandene kan beholde inntil 100 prosent av slaktepremier for storfe, eller alternativt beholde 75 prosent av hanndyrpremier

Hvilken av disse løsningene medlemslandene har valgt å innføre vises i tabell 5.10.

Tabell 5.6 Medlemslandenes ulike støttereimer til storfeproduksjonen

Medlemsstat	Innførings tidspunkt	Valgt ordning
Belgia	2005	100 % ammekupremie 100 % kalveslaktepremie
Danmark	2005	75 % av den spesielle storfepremien
Portugal	2005	100 % ammekupremie 40 % kalveslaktepremie
Østerrike	2005	100 % ammekupremie 40 % slaktepremie for voksne dyr 100 % kalveslaktepremie
Sverige	2005	75 % av den spesielle storfepremien
Frankrike	2006	100 % ammekupremie 40 % slaktepremie for voksne dyr 100 % kalveslaktepremie
Spania	2006	100 % ammekupremie 40 % slaktepremie for voksne dyr 100 % kalveslaktepremie
Nederland	2006	100 % ammekupremie 40 % slaktepremie for voksne dyr
Finland	2006	75 % av den spesielle storfepremien
Tyskland, Italia, Irland og Storbritannia	2005	Full dekobling
Hellas	2006	Full dekobling
Slovenia	2007	75 % av den spesielle storfepremien
Malta	2007	Full dekobling

Kilde: Strøm et al. 2006.

5.1.6 Utfordringer i forhold til WTO

- **Tollvern**

Prisen på storfekjøtt i EU er jevnt over en god del høyere enn verdensmarkedsprisen, og det betyr at tollvernet er viktig for å beskytte produksjonen i det indre markedet. Som for melk vil EU trolig prøve å få nok sensitive tollinjer, slik at importvernet for storfekjøtt ikke blir mer svekket enn høyst nødvendig.

- **Eksportstøtte**

Tabell 5.7 Notifisering av eksportstøtte for storfekjøtt i EU for markedsårene 2005/2006 og 2006/2007

Produkt	2005/2006, tonn	2006/2007, tonn	Tak i WTO, tonn
Storfekjøtt	189 000	116 000	990 000 ³⁴

Kilde: WTO Committee of Agriculture: G/AG/N/EEC/57. 25. november 2008.

Den totale eksporten fra EU av storfekjøtt var i markedsåret 2006/2007 på 250 000 tonn. Det vil si at en høy andel av eksporten av storfekjøtt skjer med eksportstøtte. Likevel er det små kvantum som blir eksportert fra EU av storfekjøtt, og et eventuelt frafall av eksportstøtte vil trolig ikke være veldig kritisk for storfekjøttproduksjonen i EU.

- **Internstøtte (AMS)**

Tabell 5.8 Notifisering av internstøtte for storfekjøtt i EU for markedsåret 2005/2006

Produkt	Intervensjonspris (€/tonn)	Referansepris (€/tonn)	Produsert volum (mill tonn)	Totalt (mill €)
Storfe	1 560,0	1 729,8	7,1	- 1 201,1
Sum skjermingsstøtte storfe (=sum AMS storfe)				0

Kilde: WTO Committee on Agriculture. G/AG/N/EEC/59. 2. mars 2009.

Fordi intervensjonsprisen på storfekjøtt er satt lavere enn referanseprisen, blir summen av skjermingsstøtten (AMS) notifisert til WTO lik null. EU notifiserte 134,6 millioner euro i posten for direktstøtte (blå støtte) til storfekjøtt for markedsåret 2005/2006. Dette skyldes at deler av storfekjøttproduksjonen fortsatt er koblet til produksjonen. I og med at EU har satt intervensjonsprisen så lavt som de har gjort, og i tillegg har gjort store deler av støtten dekket fra produksjonen, må internstøtten (AMS) for storfekjøtt i EU karakteriseres av å være lite problematisk.

5.1.7 Skjematisk fremstilling av den felles markedsordningen – virkemidler for storfekjøttsektoren

I tabellen på neste side er hovedmomentene som storkekjøttsektoren forholder seg til i den felles markedsordningen (R 1234/2007) oppsummert.

³⁴ WTO-taket i 2006/2007 var beregnet til 990 000 tonn, mens det i 2005/2006 var beregnet til 822 000 tonn. Ulikt notifiseringstak skyldes utvidelsen av Unionen.

Tabell 5.9 Skjematisk fremstilling av felles markedsordning – virkemidler for storfekjøttsektoren

Formål	Organisering	Finansiering	Virkemiddel	WTO-problematikk
Stabilisere markedet	Offentlig anliggende (Ministerråd, Kommisjonen)	Over budsjettet for Den felles landbrukspolitik	Toll, privat lagring, eksportstøtte, (delvis koblet støtte)	Tollvern viktigst å forsvare

5.2 Felles markedsordning – virkemidler for sau- og geitekjøttproduksjonen i EU

En markedsordning for sau- og geit kom først på plass i 1980. Utvidelsen av fellesskapet med land som Storbritannia, Spania og Hellas gjorde at småfekjøtt ble viktigere. Dette var land med en betydelig saueproduksjon, i alle fall sammenlignet med de opprinnelige medlemslandene (LMD 2006). Hovedrådsforordning for sau og geit frem til 2007 var R 2529/2001. Markedsordningen for sau er nå inkludert i felles markedsordningen R 1234/2007.

Saue- og geitekjøttproduksjonen utgjør om lag 2-3 prosent av den totale produksjonsverdien i EU. Men i og med at saue- og geiteholdet finner sted i LFA-områder³⁵ eller næringssvake områder, har næringen en betydelig større regionalpolitisk betydning enn hva produksjonsverdien skulle tilsi (Strøm et al. 2006). EU er på langt nær selvforsynt med sauekjøtt. Omtrent 20 prosent av sauekjøttet blir importert til EU, og den største andelen av denne importen kommer fra New Zealand. I 2002 ble det innført en fast støtte per dyr. Denne ble fra 2005 fasett inn i enkeltbruksstøtten (Single Farm Payment Scheme). Det ble gitt en mulighet til å koble halvparten av støtten opp i mot produksjonen, og en del medlemsland valgte denne løsningen.

Under den felles markedsordningen er de viktigste virkemidlene for saue- og geitekjøttproduksjonen:

- Tollvern
- Privat lagring
- Delvis koblet støtte

5.2.1 Tollvern

Tollvernet er klart det viktigste virkemiddelet for saue- og geitekjøttsektoren. Det finnes imidlertid betydelige importkvoter for tollfri import av fårekjøtt. Den største kvoten, på 227 700 tonn, tilhører New Zealand (Strøm et al. 2006). Importlisens er ikke påkrevd for å

³⁵ Forkortningen LFA-området står for Less Favoured Areas.

importere saue- og geitekjøtt til EU, og importkvotene er fordelt etter prinsippet ”første mann til mølla”.

5.2.2 Privat lagring

Kommisjonen kan gjøre vedtak som utløser tilskudd til privat lagring av kjøtt fra sau og geit. Dette tiltaket kan iverksettes ved svært lave priser i ett eller flere medlemsland. Privat lagring har imidlertid sjelden blitt benyttet de senere årene. Sist privat lagring ble brukt var i 2001 i samband med utbrudd av munn og klovsyke i Storbritannia.

5.2.3 Delvis koblet støtte³⁶

Medlemslandene kan velge å holde inntil 50 prosent av dyrestøtten som koblet støtte. Danmark, Spania, Finland, Frankrike, Portugal og Slovenia har valgt å beholde en delvis koblet støtte på 50 prosent ved å beholde søye- og hunngeitpremietilskuddet. Det kan også gis et eget søye- og hunngeittilskudd i LFA- og fjellområder³⁷.

5.2.4 utfordringer i forhold til WTO

- **Tollvern**

Tollvernet er viktig å beholde for EU. Tilstrekkelig høye tollsatser gjør at EU kan opprettholde et høyere prisnivå internt i Unionen. I og med at dette tross alt må betegnes som mindre viktige produksjonsretninger, i alle fall målt i produksjonsverdi, er det mer usikkert om EU vil plassere disse som en del av sensitive produkter i en eventuell ny WTO-avtale.

- **Eksportstøtte**

Verken for markedsåret 2005/2006 eller markedsåret 2006/2007 ble det notifisert bruk av eksportstøtte for saue- og geitekjøtt³⁸. Ettersom det er underdekning av lammekjøtt i EU, er det tvilsomt at dette vil bli et etterspurt tiltak uansett hva som skjer i de kommende WTO-forhandlingene.

- **Internstøtte (AMS)**

Det opereres ikke med intervensjonspris for saue- og geitekjøtt. Ingen produktspesifikk AMS blir derfor beregnet for disse produktene. På grunn av at tilskuddet til søyer og hunngeiter er delvis koblet, må dette notifiseres som blå støtte, og denne støtten utgjorde i markedsåret 2005/2006 942 millioner euro³⁹.

³⁶ Støtteregimet i forbindelse med delvis koblet støtte ligger under egne Rådsforordninger som R 2237/04, R 795/04 og R 796/04. Delvis koblet støtte er her likevel omtalt på grunn av at dette er et såpass viktig virkemiddel for å regulere saue- og geitekjøttsektoren.

³⁷ WTO Committee on Agriculture. G/AG/N/EEC/59. 2. mars 2009.

³⁸ WTO Committee of Agriculture: G/AG/N/EEC/57. 25. november 2008.

³⁹ WTO Committee on Agriculture. G/AG/N/EEC/59. 2. mars 2009.

5.2.5 Skjematisk fremstilling av felles markedsordning – virkemidler for saue- og geiteskjøttsektoren

I tabellen på neste side er hovedmomentene som saue- og geiteskjøttsektoren forholder seg til i den felles markedsordningen (R 1234/2007) oppsummert.

Tabell 5.10 Skjematisk fremstilling av den felles markedsordningen – virkemidler for saue- og geiteskjøttsektoren

Formål	Organisering	Finansiering	Virkemiddel	WTO-problematikk
Stabilisere markedet	Offentlig anliggende (Ministerråd, Kommissjonen)	Over budsjettet for Den felles landbrukspolitikk	Toll, privat lagring (delvis koblet støtte)	Tollvern viktigst å forsvare

5.3 Felles markedsordning – virkemidler for svinekjøttsektoren

Svinekjøttproduksjon utgjør omtrent 10 prosent av den totale produksjonsverdien i EU, og er dermed nest viktigst etter melkesektoren. Den første markedsordningen for svinekjøtt kom på plass i 1967. Inntil svinekjøtt ble en del av den felles markedsordningen R 1234/2007, var svin underlagt hovedrådsforordning 2759/75.

Produksjonen av svinekjøtt er kjennetegnet av at den er av syklisk karakter, og den er dessuten nært koblet opp mot prisutviklingen på korn. EU er mer enn selvforsynt med svin, og eksportstøtte har derfor til tider vært et nødvendig virkemiddel (LMD 2006).

Svin må sies å ha en mindre omfattende ordning. Under R 1234/2007 er disse virkemidlene rettet inn mot svinesektoren⁴⁰:

- Et moderat tollvern
- Privat lagring
- Eksportstøtte

5.3.1 Tollvern

Den ordinære tollen på svinekjøtt må sies å være moderat. Likevel skjer import av svinekjøtt til EU i all hovedsak gjennom tollkvoter med null eller sterkt reduserte tollsatser. Det tyder på at svinekjøttproduksjonen i EU er forholdsvis konkurransedyktig. For å få lov til å importere gjennom disse tollkvotene, som er fastsett i Landbruksavtalen i Uruguay-runden, kreves det importlisens (LMD 2006).

5.3.2 Privat lagring

Det er etablert en grunnpris på svinekjøtt i EU. Grunnprisen er satt til 1509,39 euro/tonn. I artikkel 37 i R 1234/2007 slås det fast at når gjennomsnittsprisen på griseskrott i EU er mindre enn 103 prosent av denne grunnprisen og det er sannsynlig at prisen blir værende på det nivået, kan Kommisjonen iverksette tiltak som støtte til privat lagring. Gjennomsnittsprisen eller en såkalt referansepris blir basert på pris av hel slakt på svin. Hver medlemsstat rapporterer sin gjennomsnittspris til Kommisjonen, og denne blir vektet sammen til en referansepris for EU basert på størrelsen av det enkelte lands produksjon (Strøm et al. 2006)⁴¹.

Tilskudd til privat lagring utløses hovedsakelig ved to forhold – sykdomsutbrudd eller overproduksjon. Sykdomsutbrudd i en region kan føre til omsetningsforbud, og da kan

⁴⁰ Svinekjøtt hadde inntil Helsesjekken (2008) formelt sett en intervensjonsordning. Men den hadde ikke blitt brukt på mange år, og ble vedtatt avskaffet i Helsesjekken (R 72/2009).

⁴¹ Prisen oppgis for to kategorier: Kategori E: 60-120 kg og kategori R: 120-180 kg.

fullgodt svinekjøtt bli fryst inn på privat lager. I de tilfeller hvor det er overskuddsproduksjon og eksport er særlig ulønnsomt, kan det også bli åpnet for privat lagring (LMD 2006).

Sist EU åpent for bruk av privat lagring av svinekjøtt var mellom 29. oktober og 27. november 2007. Da ble omtrent 97 000 tonn svinekjøtt lagt inn på privat lager. Danmark har tradisjonelt vært den største brukeren av ordningen privat lagring av svinekjøtt. Ofte blir kjøtt fra privat lager åpnet på et tidlig tidspunkt for eksport til Japan⁴².

5.3.3 Eksportstøtte

Eksport av svinekjøtt skjer stort sett uten eksportstøtte (refusjon). Eksportører må ha lisens for å kunne få eksportstøtte. EUs forvaltningskomité (Management Committee) kan innvilge eksportstøtte til inntil 588 000 tonn per markedsår. Denne begrensningen er gitt i Landbruksavtalen vedtatt i Uruguay-runden. EU har som regel gitt eksportstøtte til betydelig lavere volum enn hva taket i Landbruksavtalen åpner for. Når EUs forvaltningskomité vurderer bruken av eksportstøtte vektlegger de følgende forhold (Strøm et al. 2006):

- Priser og tilgang på svinekjøtt på EU-markedet
- Priser og tilgang på svinekjøtt på verdensmarkedet
- Forskjeller i pris på fôrkorn mellom EU og verdensmarkedet
- Konkurransforhold på tredjelands markeder

Eksportstøtte er et viktig virkemiddel for å balansere markedet av svinekjøtt.

Konkurransedyktige fôrkornpriser og kvalitetsproduksjon av svinekjøtt er nok likevel viktigere enn eksportstøtte for konkurransekraften til svinekjøttproduksjonen i EU (LMD 2006).

5.3.4 Utfordringer i forhold til WTO

- **Tollvern**

Sammenlignet med andre produksjonsretninger er ikke EUs tollsatser for svinekjøtt de høyeste. Men til tross at svinekjøttproduksjonen i EU har stor konkurransekraft, er fortsatt prisnivået på svin i Unionen jevnt over verdensmarkedsprisen. Det betyr at EU trolig ikke vil forhandle bort mer kutt i tollvernet enn høyst nødvendig.

⁴² Kilde: Agra Europe 2009. CAP Monitor. 5.3.2009.

- **Eksportstøtte**

Tabell 5.11 Notifisering av eksportstøtte for svin i EU for markedsårene 2005/2006 og 2006/2007

Produkt	2005/2006, tonn	2006/2007, Tonn	Tak i WTO, Tonn
Svinekjøtt	77 000	70 000	588 000 ⁴³

Kilde: WTO Committee of Agriculture: G/AG/N/EEC/57. 25. november 2008.

EU utnytter en liten andel av potensiell eksportstøttekvantum for svinekjøtt. Eksportstøtten av svinekjøtt utgjør en enda mindre andel av den totale eksporten. EU eksporterte totalt 1 187 000 tonn svinekjøtt for markedsåret 2006/2007. Beløpene som brukes på eksportstøtte av svinekjøtt må også karakteriseres som forholdsvis små sammenlignet med hva som brukes innenfor andre sektorer i EU, eksempelvis innen melkesektoren.

- **Internstøtte (AMS)**

Det er ingen administrert pris som er notifisert fra EU på svinekjøtt. For markedsåret 2005/2006 er det således beregnet null for produktspesifikk AMS for svin i WTO-notifikasjonen⁴⁴. Grunnprisen for svinekjøtt på 1509,39 euro per tonn regnes dermed ikke som en administrert pris (som trengs å notifiseres) av EU. Det til tross for at den er hjemlet i felles markedsordningen R 1234/2007 artikkel 37.

5.3.5 Skjematisk fremstilling av fellesmarkedsordning – virkemidler for svinekjøttproduksjon

I tabellen under er hovedmomentene som svinekjøttsektoren forholder seg til i den felles markedsordningen (R 1234/2007) oppsummert.

Tabell 5.12 Skjematisk fremstilling av den felles markedsordningen – virkemidler for svinekjøttsektoren

Formål	Organisering	Finansiering	Virkemiddel	WTO-problematikk
Stabilisere markedet	Offentlig anliggende (Ministerråd, Kommisjonen)	Over budsjettet for Den felles landbrukspolitik	Toll, privat lagring, eksportstøtte	Tollvern viktigst å forsvare (selv om det er moderat i dag)

⁴³ WTO-taket i 2006/2007 var beregnet til 558 000 tonn, mens det i 2005/2006 var beregnet til 444 000 tonn. Ulikt notifiseringstak skyldes utvidelsen av Unionen.

⁴⁴ Kilde: WTO Committee of Agriculture: G/AG/N/EEC/57. 25. november 2008.

5.4 Felles markedsordning – og virkemidler for egg- og fjørfekjøttsektoren

De første markedsordningene for egg og fjørfekjøtt ble etablert i 1967. Det var en hovedrådsforordning for egg og en for fjørfekjøtt, men virkemidlene innenfor disse to er såpass like at de kan behandles under ett. Frem til egg og fjørfekjøtt ble en del av felles markedsordningen i 2007, var egg- og fjørfekjøttproduksjon å finne under henholdsvis R 2771/75 og R 2777/75.

Egg og fjørfekjøtt utgjør omtrent seks prosent av den totale produksjonsverdien av jordbruket i EU-15 og 11 prosent i de nye medlemslandene (EU-10). EU er stort sett selvforsynt med egg og fjørfekjøtt, og eksporten er forholdsvis beskjeden. Handelen med disse produktene skjer hovedsakelig innenfor EU. Importtrykket på fjørfekjøtt er ventet å bli større med tiden (LMD 2006).

I likhet med svinekjøtt må virkemidlene for egg- og fjørfekjøtt under den felles markedsordningen R 1234/2007 sies å være av forholdsvis lett karakter. For egg- og fjørfekjøttsektoren er det ingen direkte offentlige intervensjonsoppkjøp eller støtte til privat lagring. Innenfor disse sektorene er det derfor i stor grad tilbud og etterspørsel i EUs indre marked som avleder prisenivået. Er par virkemidler er imidlertid også gjeldende og tilgjengelig for EUs egg- og fjørfekjøttsektor.

- Tollvern
- Eksportstøtte

5.4.1 Tollvern

Tollvernet for både egg og fjørfekjøtt karakteriseres av å være forholdsvis moderat. EU har importkvoter på i underkant av 30 000 tonn fjørfekjøtt og 165 000 tonn egg/eggprodukt. Den faktiske importen av fjørfekjøtt har vært flerfoldige ganger større, og EU holdt på å bli nettoimportør av fjørfekjøtt på begynnelsen av tusenårsskiftet. Utvidelsen av Unionen i 2004 endret denne situasjonen noe på grunn av at flere av de nye medlemslandene hadde en forholdsvis stor fjørfekjøttsektor (LMD 2006).

For både egg- og fjørfekjøttsektoren er det etablert en sikkerhetsklausul som kan iverksettes ved vesentlig forstyrrelser i EU-markedet. Forstyrrelser av denne type er beregnet ut fra forskjellen mellom den representative markedsprisen og en pris (trigger price) satt ut fra 1986-88 nivået. Hvis denne prisdifferansen er tilstrekkelig stor kan EU pålegge ekstra avgifter på importen⁴⁵. En slik avgift kan imidlertid ikke gis på import innenfor minimumsadgangskvotene. For egg er minimumsadgangskvoten 208 000 tonn til en tredjedel av ordinær tollsats (Strøm et al. 2006).

⁴⁵ Agra Informa (2008). CAP Monitor. 16.10.2008.

5.4.2 Eksportstøtte

Eksportstøtte er innført med den hensikt at eksport fra EU til tredjeland i visse tilfeller skal kunne selges til en konkurransedyktig pris på verdensmarkedet⁴⁶. I Landbruksavtalen inngått i Uruguay-runden har EU forpliktet seg til å holde seg innenfor avtalte volumer og utgifter til eksport med støtte (refund). Eksportører av egg og fjørfekjøtt må ha en eksportlisens for å kunne være omfattet av eksportstøtteordningen.

Eksportordningen er i EU er i noen grad avledet av prisen på fôrkorn ved at den blant annet skal bidra til å kompensere for forskjeller i kraftfôrpris i forhold til verdensmarkedet (Strøm et al. 2006). EU har vært opptatt av å kunne beskytte sine tradisjonelle eksportmarkeder, og til det har bruken av eksportstøtte vært et egnet virkemiddel⁴⁷.

5.4.3 Utfordringer i forhold til WTO

- **Tollvern**

Selv om tollsatsene for egg og fjørfekjøtt er moderate, er de sannsynligvis viktige for å beskytte EUs indre marked mot en potensiell importstrøm. Dette gjelder spesielt for fjørfekjøtt hvor land som Brasil gjerne vil øke eksporten til betalingsdyktige destinasjoner som EU. Fjørfekjøtt blir derfor sannsynligvis behandlet som et sensitivt produkt av EU i kommende WTO-forhandlinger.

- **Eksportstøtte**

Tabell 5.13 Notifisering av eksportstøtte av egg og fjørfekjøtt i EU for markedsårene 2005/2006 og 2006/2007

Produkt	2005/2006, tonn	2006/2007, tonn	Tak i WTO, Tonn ⁴⁸
Egg	65 000	50 000	112 000
Fjørfekjøtt	180 000	228 000	431 000

Kilde: WTO Committee of Agriculture: G/AG/N/EEC/57. 25. november 2008.

Eksportstøtteordningen er uttalt å være viktig for konkurransekraften til fjørfekjøttneringen i EU. For markedsårene 2005/2006 og 2006/2007 utnyttet ikke EU bruken av eksportstøtte fullt ut. Med en total eksport av fjørfekjøtt for 2006/2007 på 808 000 tonn er det videre slik at det meste av eksporten til EU skjer uten eksportstøtte. Men likevel er det naturlig å trekke den slutning at eksportstøtte er en viktig ventil for å sikre seg mot overproduksjon i de indre markedet, og for å være sikret noenlunde levelige priser for det som blir solgt på verdensmarkedet av egg og fjørfekjøtt.

⁴⁶ Agra Informa (2008). CAP Monitor. 16.10.2008.

⁴⁷ Agra Informa (2008). CAP Monitor. 16.10.2008.

⁴⁸ WTO-taket i 2006/2007 for egg og fjørfekjøtt var henholdsvis beregnet til 112 000 tonn og 431 000 tonn, mens det i 2005/2006 var beregnet til 99 000 tonn for egg og 286 000 tonn for fjørfekjøtt. Ulikte notifikeringstak for disse to markedsårene skyldes utvidelsen av Unionen.

- **Internstøtte (AMS)**

Det eksisterer ingen intervensjonspris eller interne markedstøttetiltak på egg eller fjørfekjøtt i EU. Det blir dermed ikke beregnet noen AMS for disse produktene.

5.4.4 Skjematisk fremstilling av felles markedsordning – virkemidler for egg og fjørfekjøtt

I tabellen under er hovedmomentene som egg- og fjørfekjøttsektoren forholder seg til i den felles markedsordningen (R 1234/2007) oppsummert.

Tabell 5.14 Skjematisk fremstilling av den felles markedsordningen – virkemidler for egg- og fjørfekjøttsektoren

Formål	Organisering	Finansiering	Virkemiddel	WTO-problematikk
Stabilisere markedet	Offentlig anliggende (Ministerråd, Kommisjonen)	Over budsjettet for Den felles landbrukspolitikk	Toll, eksportstøtte	Tollvern viktigst å forsvare (selv om det er moderat i dag)

6 Felles markedsordningen – virkemidler for kornsektoren

Kornproduksjonen utgjør omtrent 40 prosent av det totale landbruksarealet i EU, og støtten til korn, inkludert oljevekster, er den største utgiftsposten på EUs landbruksbudsjett. De viktigste produsentlandene er Frankrike, Tyskland, Polen og Storbritannia. Frankrike alene sto i 2002 for om lag en tredel av den totale kornproduksjonen i EU 15. Kornsektoren har siden juli 2008 vært underlagt den felles markedsordningen (R 1234/2007), som regulerer hvordan kornsektoren skal organiseres og forvaltes.

6.1 Felles markedsordning – virkemidler for korn

Markedsordningen for korn, som ble etablert under Rådsforordning 19/1962, er den eldste av markedsordningene i EU. Gjennom politisk styrte intervensjonspriser som et prisgulv for interne markedspriser, tollvern som beskytter mot import, og eksportstøtte som bidrar til å minske forskjellen mellom EU- og verdensmarkedspriser ved eksport, satte markedsordningen rammevilkårene både for handel medlemslandene imellom og handel med tredjeland.

I forbindelse med MacSharryreformen i 1992, ble det med innføringen av en kombinasjon av reduserte priser og kompensasjon i form av direkte støtte per hektar (arealstøtte) gjort vesentlige endringer i markedsordningen for korn. Denne utviklingen fortsatte gjennom Agenda 2000 i 1999 og Midtveisgjennomgangen i 2003. Som et resultat av etableringen av en felles markedsordning for alle landbruksprodukter i 2007 (R 1234/2007), har korn siden 2008 blitt regulert gjennom denne rådsforordningen. R 1234/2007 erstattet dermed den tidligere markedsordningen for korn, R 1784/2003. Siden 1967 har markedsordningen dekket alle kornprodukter produsert i og importert til Unionen, og under R 1234/2007 er de viktigste elementene for kornsektoren i hovedsak:

- Tollvern
- Intervensjon
- Delvis koblet støtte
- Produksjonsstøtte for stivelse
- Eksportstøtte

6.1.1 Tollvern

Eksporten av korn ut av EU er langt større enn importen inn i EU. Markedsordningens funksjon i forhold til import er hovedsakelig å forhindre flyten av billig korn fra tredjeland inn til Unionen. Siden 1995 har tollvernet inn i EU basert seg på maksimumssatser. I 2003 ble det også introdusert kvoter for import hvete av lav og middels kvalitet for å ytterligere

beskytte EU-produsentene mot prispress. Dette kom som et resultat av økt import av billig korn fra Svartehavsregionen, som selv med fullt tollvern kunne entre EU til konkurransedyktige priser.

All import og eksport av korn krever lisens. En lisens gir retten til å importere eller eksportere et gitt kvanta og er normalt gyldig i 45-60 dager⁴⁹. Lisensen innebærer en forpliktelse til å gjennomføre importen/eksporten av kvantumet stipulert, og lisensholderen må stille en økonomisk garanti for handelen. Dersom importen/eksporten ikke finner sted kan denne garantien bli inndratt.

EU hadde tidligere variable tollsatser. Disse ble som følge av Uruguayrunden i GATT omgjort til faste tollsatser, som så skulle reduseres med 36 prosent i perioden mellom 1. juli 1995 og 30. juni 2001. For korn ble det i den såkalte Blair House-avtalen fra 1993 mellom EU og USA laget en spesialordning for import av sentrale kornslag inn i EU. Det ble avtalt at forskjellen mellom importprisen på korn (cif, toll betalt) og intervensjonsprisen i EU ikke kan overstige 55 prosent. Tollen kan heller ikke overstige tollens fastlagt i EUs tolltariff. Maksimal tollpålagt importpris blir dermed intervensjonsprisen på 101,32 euro multiplisert med 1,55, det vil si 157 euro per tonn. For havre, som ikke er omfattet av intervensjonsordningen, gjelder ikke Blair House-avtalen, og man har en fast tollsats på 89 euro per tonn. Bygg er også holdt utenom, og har en fast tollsats på 93 euro per tonn.

Den representative cif importprisen er fastsatt på grunnlag av referansepriser på seks ulike kornslag på representative markeder i USA (Minneapolis og Chicago). Deretter blir fraktkostnader internt i USA og fra USA til Rotterdam kalkulert og den samlede prisen blir omregnet fra US dollar til euro etter den dagsaktuelle valutakursen. Selv om prisovervåkingen fra Kommisjonen foregår daglig, blir den representative cif importprisen fastsatt hver andre uke, og maksimalt to ganger hver måned. Som følge av Blair House-avtalen kan man ofte få en situasjon der man på tross av tollsatser i EUs tolltariff ender opp med nulltoll inn i EU på høykvalitetshvete og durumhvete.

EU har også tollfrie WTO-kvoter på 300 000 tonn kvalitetshvete, 50 000 tonn durumhvete og 10.000 tonn bearbeidet havre. I tillegg er det på bakgrunn av tradisjonell import fra tredjeland til Spania og Portugal egne kvoter på mais og sorghum inn til disse landene.

Som nevnt tidligere førte en stor tilgang til billig importert korn fra svartehavsregionen til at EU i 2003 innførte nye importkvoter. Disse kvotene er på 2 981 600 tonn hvete av lav og middels kvalitet, hvorav USA har en landkvote på 572 000 tonn og Canada 38 000 tonn. De resterende 2 371 600 tonn i kvoten ble fordelt kvartalsvis i fire like store deler for andre

⁴⁹ R1342/2009 åpner lengre lisensperioder i tilfeller der det finnes langtidskontrakter på eksport. Detaljerte regler for lisenser finnes i R1291/2000, sist endret i R410/2006.

tredjeland. Tollsatsen er satt til 12 euro per tonn innenfor kvoten, mens tollen utenfor kvoten er 95 euro.

Det er også lagt til rette for import av visse korn typer til reduserte tollsatter fra land EU har spesielle handelsavtaler med. For eksempel har import av rug fra Tyrkia og Marokko blitt omfattet av dette. Videre har alle ACP-land en lavere tollsats for å legge til rette for økt import fra disse landene, og de 48 minst utviklede landene har hatt tollfri adgang til EU fra 2001.

6.1.2 Intervensjon

En av grunnpilarene i markedsordningen er prisstøtte. Intervensjonsprisen er den eneste offisielle prisen i bruk, og er fastsatt gjennom Artikkel 8 i R 1234/2007⁵⁰ til 101,31 euro per tonn. Markedsåret går fra 1. juli til 30. juni, og intervensjonsprisen blir økt med fastsatte månedlige lagringstillegg i perioden fra november til juni.

Intervensjonsordningen omfatter hvete, bygg, mais, sorghum, og durumhvete. For rug ble intervensjon avskaffet i 2004. Ministerrådet bestemte i juni 2007 at intervensjon for mais skulle avskaffes i løpet av en toårsperiode fra og med markedsåret 2007/08. Fra markedsåret 2008/09 ble det innført en kvantitetsbegrensning på kjøp av mais til 700.000 tonn, og for markedsåret 2009/10 er denne mengden redusert til 0 tonn.

Salg til intervensjon er ment å være en sisteinstans dersom bonden ikke har klart å oppnå en høyere pris i markedet, og gir dermed EU-myndighetene muligheten til å opprettholde markedsprisene på et rimelig nivå i en situasjon der tilbudet overstiger etterspørselen. Myndighetene er pliktet til å kjøpe alt korn som blir solgt til intervensjon såfremt det er av den fastsatte minimumskvaliteten. Det er også et krav at et spesielt kornslag må være dyrket i et visst kvanta i regionen før intervensjonstiltak kan gjennomføres. Intervensjon for mais og durumhvete er for eksempel derfor kun tilgjengelig i de sørlige EU-landene.

Selv om intervensjonsprisen er en minimumspris, har produsentprisene på korn historisk ligget nokså tett på intervensjonsprisen. Den faktiske prisen som bonden mottar kan likevel falle under intervensjonsprisen etter fratrukk for dårlig kvalitet og transportkostnader er tatt hensyn til.

I løpet av de siste ti årene har kostnadene knyttet til intervensjonslagring av blitt vesentlig redusert. Mens det i 1998 ble brukt 1 084 millioner euro til intervensjonslagring, var dette redusert til 316 millioner euro i 2007⁵¹.

⁵⁰ R 72/2009 (Helsesjekken) erstatter punkt a i R 1234/2007 Artikkel 8(1) med "(a) as regards to the cereal sector EUR 101,31 per tonne".

⁵¹ Kilde: Rustad (2008).

Korn på intervensjonslager kan enten selges på det indre markedet eller eksporteres. Omsetningen skjer i hovedsak gjennom utlysning på anbud (tender). I tillegg blir en liten andel frigjort til nødhjelp. Dersom kornet selges på det indre markedet må prisnivået tilbudt ikke ligge under den eksisterende markedsprisen. Som en hovedregel vil om lag 90 prosent av intervensjonskornet bli eksportert til tredjeland og 10 prosent vil bli solgt på det indre markedet. Etter år med tørke eller i krisesituasjoner vil en større andel bli solgt på det indre markedet.

Som en følge av innføringen av R 72/2009 (Helsesjekken av Den felles landbrukspolitik) vil visse endringer til intervensjonsordningen for korn bli introdusert fra 1. juli 2010. Dette har kommet som et resultat av den nåværende markedsituasjonen med voksende global etterspørsel og lav lagerbeholdning. Målet med endringene er å sikre konkurransedyktighet og markedsorientering i sektoren og samtidig opprettholde intervensjonsordningens rolle som et sikkerhetsnett i tilfelle forstyrrelser i markedet.

Endringene vil føre til at det innføres én felles intervensjonsperiode for EU, fra 1. november til 31. mai, i stedet for de tre ulike, geografisk betingede, periodene man har nå. Intervensjonsordningen vil omfatte vanlig hvete til 101,31 euro per tonn som nå, men det vil innføres et maksimumskvantum på tre millioner tonn. Etter at dette taket er nådd vil utlysning på anbud (tender) bli brukt. For bygg, durumhvete og sorghum vil kvantumet for intervensjonskjøp bli satt til null, i tråd med ordningen for mais, såfremt det ikke oppstår en markedsituasjon som nødvendiggjør offentlig intervensjon.

6.1.3 Delvis koblet støtte

Støtteordningene i kornsektoren har siden 2005 i hovedsak basert seg på enkeltbrukstøtte (Single Farm Payment Scheme), som har erstattet den tidligere arealstøtten. Dette har medført at man i WTO-sammenheng har flyttet store deler av støtten fra blå boks til grønn boks. Brakkleggingskravet, der ti prosent av dyrkbar mark til en hver tid skal ligge brakk for at bonden skal kvalifisere for støtte, har som følge av "Helsesjekken" blitt fjernet fra 1. januar 2009.

Selv om man i større grad har beveget seg mot produksjonsuavhengig støtte, finnes det fremdeles en del produksjonsavhengige støtteordninger igjen, mer spesifikt knyttet til klimatiske forhold, energiavlinger, proteinavlinger, og produksjon av durumhvete:

- En tilleggsstøtte på 24 euro per tonn blir gitt for korn dyrket nord for den 62. breddegrad i Sverige og Finland for å kompensere for høyere tørkekostnader.
- Et tillegg på 45 euro per hektar blir gitt for energiavlinger til bruk i produksjon av visse typer bioenergi, som fastsatt i Direktiv 30/2003/EC. Imidlertid vil dette tillegget som følge av "Helsesjekken" av Den felles landbrukspolitik bli fjernet fra 1. januar 2010.
- Proteinavlinger mottar også et avlingsspesifikt tillegg på 55,75 euro per hektar.

- For durumhvetete betales et tillegg på 40 euro per tonn til bønder som gjennom bruk sertifiserte frø dyrker bestemte kornsorter som møter særskilte kvalitetskrav i pasta- og semuleproduksjonen. Som følge av "Helsesjekken" vil denne støtten frikobles fra 1. januar 2010.

6.1.4 Produksjonsstøtte for stivelse

Produksjonen av stivelse fra korn har i EU tradisjonelt ikke vært konkurransedyktig sammenliknet med en del tredjeland. Det er derfor etablert en produksjonsstøtte som kompenserer produsenter av stivelse i EU for høyere kornpriser slik at de kan konkurrere på verdensmarkedet.

Produksjonsstøtten for stivelse er ikke uproblematisk, siden enkelte stivelsesprodukter kan brukes til produksjon av isoglukose. Bruk av isoglukose som et substitutt for sukker kan bidra til å øke EUs sukkeroverskudd, og produsenter av isoglukose må, i tillegg til å forholde seg til en streng kvote, betale tilbake til myndighetene et beløp tilsvarende produksjonsstøtten for stivelse brukt i produksjonen.

6.1.5 Eksportstøtte

Eksportstøtte reduserer spriket mellom de normalt relativt høye europeiske kornprisene og de normalt lavere verdensmarkedsprisene. Som en del av Uruguay-runden forpliktet EU sammen med andre land seg til å redusere budsjettutgiftene knyttet til eksportstøtte med 36 prosent og volumet av subsidiert eksport med 21 prosent. Videre tar EU utgangspunkt i mandatet fra Doha-runden om at all form for eksportstøtte skal avskaffes innen 2012. Likevel har EU fremdeles behov for, og benytter seg av, eksportstøtte for korn.

Eksportstøttesatsene blir fastsatt ukentlig av EUs forvaltningskomite. De generelle retningslinjene for fastsetting av eksportstøtten bygger på følgende kriterier:

Innhenting av priser fra ulike representative eksportmarkeder i EU, trendene til disse og kvoter i tredjelandene.

- De mest fordelaktige prisene i tredjelandenes importmarkeder.
- Markedsføringskostnader og de mest fordelaktige transportkostnadene fra de representative eksportmerkene til eksportstedet, så vel som kostnadene knyttet til å plassere produktene på verdensmarkedet.
- Utsikter og forhold på verdensmarkedet.
- Hensyn for å unngå forstyrrelser på det indre markedet.
- Forpliktelser under GATT til å redusere eksportstøtte.

Innenfor rammene av støttesystemet beskrevet over, kan eksportstøtten for et spesielt kornslag varieres ut fra destinasjonslandet.

Utllysning på anbud gjelder både eksportstøtte for korn fra intervensjonslager og korn som ikke ligger på intervensjonslager (*open market tender*), der eksportøren må liste opp ønsket eksportkvantum og eksportstøttesats. Dette blir så godkjent eller avvist ut fra den maksimumssatsen Forvaltningskomiteen for korn har fastsatt.

Selv om mesteparten av korneksporten fra EU skjer gjennom utlysning på anbud, er det også rom for stående eksportstøtte der man ikke trenger å legge inn anbud. Dette gjelder særlig eksport til land som Sveits, Liechtenstein, Kanariøyene, Norge og Island, og har til hensikt å tilrettelegge eksport med tradisjonelle handelspartnere med en spesiell (ofte geografisk) tilknytning til EU.

Når eksport av intervensjonskorn blir utlyst på anbud, ber en om en kjøpspris på kornet, og høyeste pris over en fastsatt minimumspris blir så akseptert. Dette innebærer også at alle anbudene kan bli avvist. Prosedyrene for eksport av intervensjonskorn på anbud er fastsatt i R 990/2006.

6.2 Utfordringer i forhold til WTO – korn

En ny WTO-avtale vil ha innvirkning for kornsektoren også. Men gjennom gradvise prisreduksjoner i løpet de siste landbruksreformene, står kornsektoren i dag langt bedre rustet til å møte en eventuell ny WTO-avtale enn hva de gjorde tidligere.

6.2.1 Toll

Tollvernet gjør at EU til tider kan ta ut en høyere pris enn på verdensmarkedet. Selv om EU har senket kornprisene ned mot verdensmarkedsnivå i de senere reformer, har kornsektoren til tider nytt godt av importvernet. Importvernet som er i dag må karakteriseres som solid, og med de priskuttene som EU gjort på korn kan de trolig tåle noe kutt i tollsatsene i en eventuelt ny WTO-avtale

6.2.2 Eksportstøtte

Tabell 6.1 Notifisering av eksportstøtten til EU for markedsårene 2005/2006 og 2006/2007

Produkt	2005/2006, tonn	2006/2007, tonn	Tak i WTO, Tonn ⁵²
Hvete og hvetemel	10 979 000	825 000	15 364 000
Førkorn (coarse grain)	2 904 000	1 346 000	10 530 000

Kilde: WTO Committee of Agriculture: G/AG/N/EEC/57. 25. november 2008.

⁵² WTO-taket i 2006/2007 for hvete/hvetemel og førkorn var henholdsvis beregnet til 15 364 000 tonn og 10 530 000 tonn, mens det i 2005/2006 var beregnet til 14 438 000 tonn for hvete/hvetemel og 10 843 000 tonn for førkorn. Ulikt notifiseringstak for disse to markedsårene skyldes utvidelsen av Unionen.

EU benyttet langt mer eksportstøtte for markedsåret 2005/2006 enn for markedsåret 2006/2007 på korn. Omtrent fire femtedeler av eksporten av hvete/hvetemel ble eksportert ved hjelp av eksportstøtte markedsåret 2005/2006. For markedsåret 2006/2007 var tilsvarende eksportstøtteandel redusert til seks prosent. Hvis en ser på utleggene til eksportstøtte for hvete/hvetemel mellom disse markedsårene var de langt nær like store. For markedsåret 2005/2006 brukte EU 107 millioner euro på eksportstøtte av hvete og hvetemel. Eksportutgiftene for hvete og hvetemel for 2006/2007 var på 50 millioner euro. EU har kuttet kostnadene til eksportstøtte betydelig, og selv for markedsåret 2006/2007 utgjorde eksportutgiftene til hvete og hvetemel mindre enn 10 prosent av det tillatte WTO-taket. Eksportstøtte er nok et virkemiddel som EU vil fortsette å bruke så lenge det er tillatt i WTO, men med de prisjusteringene som EU har gjort innenfor kornsektoren fremstår ikke eksportstøtten i dag som meget krevende å avvikle.

6.2.3 Internstøtte

Tabell 6.2 Notifisering av internstøtte for korn i EU for markedsåret 2005/2006

Produkt	Intervensjonspris (€/tonn)	Referansepris (€/tonn)	Produsert volum (mill tonn)	Totalt (mill €)
Hvete (common wheat)	101,31	86,5	115,3	1 707,1
Durumhvete	101,31	148,5	9,1	-429,2
Bygg	101,31	67,3	52,9	1 800,1
Mais	101,31	91,9	50,8	478,2
Havre	101,31	112,5	7,5	-83,9
Sorghum	101,31	85,7	0,5	7,6
Triticale	101,31	67,3	10,5	355,8
Sum skjermingsstøtte korn (=sum AMS korn)				2 748,8

Kilde: WTO Committee on Agriculture. G/AG/N/EEC/59. 2. mars 2009.

Intervensjonsordningen for korn er bygd gradvis ned, og denne prosessen har fortsatt er markedsåret 2005/2006. Når vedtakene i Helsesjekken blir effektivert vil skjermingsstøtten for korn høyst sannsynlig gå ytterligere ned. For markedsåret korn er det også notifisert noe direkte støtte for kornsektoren (blå støtte). Blant annet er det her notifisert 500 millioner euro til utbetaling av kvalitetspremie og arealstøtte for dyrking av durumhvete.

6.2.4 Skjematisk fremstilling av EUs felles markedsordning – virkemidler innenfor kornsektoren

I tabellen under er hovedmomentene som kornsektoren forholder seg til i den felles markedsordningen (R 1234/2007) oppsummert.

Tabell 6.3 Skjematisk fremstilling av den felles markedsordningen – virkemidler for kornsektoren

Formål	Organisering	Finansiering	Virkemiddel	WTO-problematikk
	Tabell			
Stabilisere markedet	Offentlig anliggende (Ministerråd, Kommissjonen)	Over budsjettet for Den felles landbruks-politikk	Toll, intervensjon, eksportstøtte, (delvis koblet støtte)	Tollvern trolig viktigst å forsvare

7 Dagens situasjon og fremtiden til markedsordningene i EU

Helsesjekken fra høsten 2008 er EUs siste gjennomgang av EUs landbrukspolitikk nedfelt i R 72/2009. En kort gjennomgang av Helsesjekken vil således gi en god pekepinn på status og stillingen til markedsordningene i dagens landbrukspolitikk i EU.

Riktignok har markedssituasjonen endret seg til det verre for enkelt produksjoner i EU siden Det europeiske råd kom til enighet om Helsesjekken. Melkeprisen har falt betydelig og flere land er bekymret at melkekvotene skal utvides i en tid hvor markedssituasjonen for melk må karakteriseres som kritisk. Det har alltid vært store forskjeller i hva medlemslandene mener er riktig landbrukspolitikk i EU. Likevel har forskjellen knapt vært tydeligere enn hva de er per dags dato. En gjennomgang av posisjonene rundt Den felles landbrukspolitikk er således viktig for å kunne vurdere markedsordningenes stilling i EU i fremtiden.

7.1 Helsesjekken 2008 og markedsordningene – dagens situasjon

EUs siste reform⁵³ av landbrukspolitikken ble vedtatt i Helsesjekken 20. november 2008. Helsesjekken legger rammene for Den felles landbrukspolitikk for årene 2009 til 2013, og for det som kan sies å ha hatt betydning for markedsordningene var den grovt sett sentrert rundt følgende punkter:

- Dekobling
- Intervensjon
- Eksportstøtte
- Melkekvoter
- Brakklegging
- Modulasjon

7.1.1 Dekobling

Et av kompromissene, som ble inngått i 2003, for å få Midtveisgjennomgangen i havn var at det ble åpnet for å koble noe støtte opp mot produksjonen. Medlemslandene har i ulik grad benyttet seg av denne muligheten, men for EU samlet sett kan en slå fast at mindre av støtten har blitt holdt koblet enn det som i utgangspunktet var forventet. Så mye som om lag 90

⁵³ Det kan vel muligens diskuteres om Helsesjekken er omfattende nok til å karakteriseres som en reform. I forkant av Helsesjekken var det viktig for Kommisjonen å presisere at dette var en "Helsesjekk" av Den felles landbrukspolitikk og ikke en gjennomgang. Midtveisgjennomgangen fra 2003 ble en av EUs største landbruksreformer, og dette var det få medlemsland som var klar for allerede igjen i 2008.

prosent av støtten til EU-landbruket er nå dekket fra produksjonen⁵⁴. Det er ventet at Helsesjekken vil medføre at 93 prosent av støtten blir koblet fra produksjonen (Vederhus 2009). Selv om Helsesjekken fortsetter retningen mot full dekobling, vil det fortsatt være mulig for medlemsstaten å koble noe støtte opp mot produksjonen. Premien som utbetales for ammekyr, geiter og søyer kan beholdes på dagens nivå⁵⁵. Kommisjonen presset på for å få koblet mest mulig støtte dekket fra produksjonen. Årsaken til at resultatet ikke ble 100 prosent produsentproduksjonsuavhengig direkte støtte, er at flere medlemsstater, deriblant Finland, har marginale jordbruksområder hvor en kobling av støtten til produksjon har vært et ønsket virkemiddel for å sikre dyreholdet i disse områdene.

7.1.2 Intervensjon

Markedsintervensjonen for svinekjøtt ble avskaffet i Helsesjekken. Dessuten ble intervensjonen for bygg og sorghum som sagt satt til null⁵⁶. For hvete vil intervensjonsoppkjøp være mulig i intervensjonsperioden til en pris på 101,31 euro per tonn med en maksimal volumgrense på 3 millioner tonn. Skummetmelkpulver og smør fikk videreført sine maksimalgrenser på henholdsvis 109 000 tonn og 30 000 tonn.

7.1.3 Eksportstøtte

Helsesjekken gjorde ingen direkte endringer på eksportstøtteordningen.

7.1.4 Melkekvoter

Avvikling av melkekvoteordningen har vært et stadig tilbakevendende tema i EU de siste årene. I Agenda 2000 ble det lagt opptil at Midtveisgjennomgangen skulle vurdere fortsatt bruk av melkekvoter. Midtveisgjennomgangen ble i all hovedsak en reform, men i saken om melkekvoter ble kompromisset status quo frem til 2014/2015. R 72/2009 (helsesjekken) slår imidlertid fast melkekvoteordningen skal avvikles i 2015. Melkekvotene skal økes med en prosent årlig i perioden 2009-2013. Italia har fått en særordning, og de kan øke melkekvotene med fem prosent allerede første året. For å hindre overproduksjon utover disse volumene har EU økt satsene for overproduksjonsavgift. Dessuten ble det gitt mulighet for å opprette et melkefond for å støtte melkebruk i utsatte regioner. Dette melkefondet vil eventuelt være å finne under Pilar II. Midlene som eventuelt vil bli brukt til å støtte melkesektoren under Pilar II vil ikke være nye friske penger, men omdisponerte midler. Krav om melkefond ble satt på agendaen av Tyskland⁵⁷.

⁵⁴ Kilde: Knut Øistad (2006). <http://www.regjeringen.no/nb/dep/lmd/aktuelt/nyheter/2006/Landbruk-EUs-landbruk-i-store-endringer.html?id=101231>

⁵⁵ Dagens øvrige delvis dekkingsregimer vil bli gradvis fastet ut mellom 2010 og 2012. Eksempelvis må medlemsstatene slutte å gi premie for storfekjøttslakt og hanndyrpremie senest innen 2012 (Agra Europe. CAP Monitor. 10.2.2009).

⁵⁶ R 72/2009.

⁵⁷ Kilde: Bjørn Eidem (2008). Landbruk: EU-avtale om helsesjekken av CAP. 21.11.2008.

7.1.5 Brakklegging

Kravet om 10 prosent brakklegging for åkerbruk ble i sin tid etablert for å redusere problemet med overskudd innen denne sektoren i EU. Etter hver ble det også sett på som et viktig miljøtiltak. På grunn av markedssituasjonen ble kravet om brakklegging opphevet i 2007/2008. I Helsesjekken ble det bestemt å avvikle brakkleggingsordningen som sådan.

7.1.6 Modulasjon

Med modulasjon menes overføring av midler fra Pilar I (direktetilskudd og markeds- og prisstøtte) til Pilar II (bygdeutviklingsmidler). I Helsesjekken ble det bestemt at dagens overføringstakt på fem prosent skal økes gradvis fra syv prosent i 2010, og videre med et prosentpoeng per år til 10 prosent i 2013⁵⁸. Disse ekstra moduleringsmidlene kan blant annet brukes til dette såkalte nye melkefondet.

7.2 Fremtiden til markedsordningene i EU

I hvilken retning går markedsordningene i EU? Vil de i fremtiden kun bli redusert til en parentes slik det ble stilt spørsmålsteget om i innledningskapitlet?

Det som er sikkert det er at markedsordningene har mistet mye innhold de senere årene, og da spesielt sett i forhold til hvor mye midler som tilfaller markedsordningsinstituttet.

Spennvidden innen virkemiddelapparatet går også i retning av å bli innskrenket. Blant annet har intervensjonspriser til dels blitt satt såpass lavt at de i realiteten har liten reell betydning, og bruken av et så viktig instrument som eksportstøtten har opplevd betydelige kutt.

Markedsordningenes innretning gjorde at landbruket i stor grad ble en gjennomregulert næring. Målet ved de siste reformer i EU, senest i Helsesjekken, har vært å forenkle regelverk og samtidig gjøre landbruket mer markedsrettet. Dette har ført til at blant annet pris- og markedsstøtten har blitt kraftig redusert. Avgjørelsen om å avvikle kvotesystemet for melk, må også forstås som et ledd i liberaliseringen av EUs landbrukspolitik.

Kvoteordning for melk er sannsynligvis en tapt sak, selv om lave melkepriser i 2008-2009 har fått enkelte land, med Tyskland i spissen, til å ta til ordet for en omkamp om å øke kvotene i en tid hvor melkesektoren sliter betydelig. Frankrike har også vært skeptisk til beslutningen om å avvikle melkekvoteordningen (Riekles 2009). Kommisjonen holder fast på den linjen de har valgt, og de har støtte fra land som Nederland. På et rådsmøte i EU argumenterte den nederlandske landbruksministeren at det var viktig at EU benyttet anledningen til å vinne

⁵⁸ Brukene som mottar tilskudd på mer enn 300 000 euro årlig fikk økt modulasjonstakten med ytterligere 4 prosent. Agra Europe (2009). CAP Monitor. 10.2.2009.

markedsandeler på verdensmarkedet, og dessuten var det viktig at produksjonsøkningen i effektive EU-land ikke ble bremsset⁵⁹.

Markedsordningene er i dag i mindre grad et sikkerhetsnett for EU-bonden enn hva det har vært tidligere. Men, som krisen innen EUs melkesektor har vist, blir tilgjengelig virkemidler fortsatt brukt til fulle. Offentlig intervensjonsoppkjøp for skummetmelkpulver og smør har igjen blitt aktualisert. Spørsmålet er imidlertid om de tilgjengelige reguleringsverktøyene i melkesektoren er tilstrekkelige til å bøte på en kraftig etterspørselssvikt. Det har vært en villet politikk å bygge ned muligheten til å regulere markedet for å begrense nedadgående prisspiraler. En av hovedtankene i Den felles landbrukspolitikk var at EU-bonden skulle ha oppnå stabile og tilnærmet garanterte priser. Dette systemet ble etter hvert særdeles dyrt å håndtere og det gjorde EU-jordbruket forholdsvis lite konkurransedyktig på pris internasjonalt.

Sett bort fra ett hopp i råvareprisene i 2007 og deler av 2008, har den langsiktige trenden i EU vist en jevn nedgang i pris til bonde. Målet har vært over lengre tid i Den felles landbrukspolitikk at EU-prisene skulle nærme seg verdensmarkedspriser. Bøndene ble til dels kompensert for prisfall gjennom økte direkteoverføringer. Samtidig har det også vært en fasttømret politikk i alle år at prisen ikke skulle falle under et visst nivå. Disse såkalte terskelprisene er imidlertid nå enten fjernet eller satt så lavt at for de aller fleste produksjonene er dette bare rester av det som var en bærebjelke i det gamle tradisjonelle markedsreguleringssystemet.

Tollvernet har alltid vært et viktig virkemiddel for gjennomføringen av landbrukspolitikken i EU. Beskyttelsen som importvernet gir EU-landbruket er trolig viktigere enn noen gang. Med pris- og markedsstøtte på et minimumsnivå innebærer tollvernet at et visst sikkerhetsnett er til stede under markedsordningene. Tollvernet beskytter det indre fellesmarkedet av jordbruksvarer, og det gjør at EU-priser jevnt over kan holdes høyere enn verdensmarkedsnivå. I tillegg til den beskyttelsen som tollsatsene gir krever EU importlisenser fra de fleste importører. Med dette pålegges importørene en god del risiko i og med at de må garantere for at de tar inn de volumene de har fått lisens på. Disse bankgarantiene, som importørene må reise for i det hele tatt få lov til importere, vil således høyst sannsynlig være en ytterligere skranke for å eksportere til EU. Eksportørene må enten ta EU gjennom egne å opprette egne importkanaler via etablering av egne selskap i EU, som da kan få importlisens, eller så må de få EU-importører til å være med på å ta noe av risikoen.

Importlisenser gir EU god oversikt og kontroll over importen. EU har også andre juridiske virkemidler for å bekjempe eventuelle markedsforstyrrelser. Hvis markedet og markedsutsiktene er tilstrekkelig ille, kan EU utløse visse sikkerhetsklausuler som pålegger ekstra importavgifter for å beskytte jordbrukssektoren innenfor Unionen. Av samme hensyn

⁵⁹ Kilde: LMD (2009). EU: Rådet drøftet melkekrisen. LMDs nyhetsbrev 26.3.2009.

kan EU videre gå til det skritt å oppheve ordningen med både innenlandsk og utenlandsk bearbeiding for å beskytte egen råvareproduksjon og næringsmiddelindustri.

Administreringen av tollvernet med tilhørende virkemidler vil fortsette å være et bærende element i fremtidige landbrukspolitikken i EU. Sett i lys av de pågående WTO-forhandlingene vil importvernet være det mest utfordrende punktet for EU. EU vil kjempe for å få flest mulig sensitive tollinjer. Akseptable tollsatser er fortsatt særdeles viktig for flere produksjonsretninger i EU. Det betyr at de i det lange løp kan ta ut litt høyere priser i EU-markedet enn hva de ellers ville ha gjort.

De siste reformene av Den felles landbrukspolitikk med innføringen av et produksjonsuavhengig enkeltbruksstøtte sammen med reduksjon i pris- og markedsstøtte har gjort at EU på mange måter allerede langt på vei har gjort de nødvendige tilpasninger til en ny WTO-avtale. EU utnytter i liten grad det mulighetsrommet som dagens WTO-avtale gir innenfor internstøtte (AMS), og det er således vanskelig å se at EU må gjennom nye harde øvelser på dette punktet. EU bruker også eksportstøtte i mye mindre grad i dag enn tidligere. I forhandlingene om en ny WTO-avtale har EU sagt seg villig til å fjerne eksportstøtten. Men inntil en ny WTO-avtale er på plass vil EU trolig fortsette å benytte seg av eksportstøtte. Blant annet melkesektoren nyter fortsatt godt av at dette er en ventil til å takle overskuddssituasjoner.

Retningen på EUs landbrukspolitikk og herunder markedsordningen har virket rimelig fast de senere år. Innslaget av markedsliberalistisk tankegodt har blitt stadig større. Verktøykassen for markedsordningene har fått mindre innhold, og sammenlignet med tidligere brukes det svært lite midler fra fellesskapet til dette formålet. Det er likevel et poeng at det er et fellesskapsområde. En nasjonalisering av landbrukspolitikken er lite trolig i og med det vil bringe landbrukspolitikken til EU nærmest tilbake til start. Men det vil bli en kamp mellom ulike fraksjoner innenfor EU for hvordan Den felles landbrukspolitikk skal utvikle seg. På den ene siden står land som Sverige og England som vil ha mer markedsorientering og mindre overføringer til landbruket generelt. De er tilhengere av å flytte mer penger over i bygdeutviklingsmidler (modulasjon). Bygdeutviklingsmidler står medlemsstatene friere til å disponere selv.

Sannsynligvis vil ikke svenskene og engelskmennene vinne frem denne gangen heller, selv om finanskrisen kan hjelpe dem langt på vei i argumentasjon for å kutte i overføringer til landbruket. For det er ingen tvil om at et sentralt jordbruksland som Frankrike vil ta til motmæle mot disse synspunktene. Frankrike er langt mer positiv til reguleringer og det generelle støttenivået til jordbruket. Det er nok lite trolig at Frankrike og sine allierte vil klare å få reversert utviklingen i jordbruket. Spørsmålet er om de kan klare å få til en reformpause. Krisen innen melkesektoren har synliggjort at de endringene som har blitt gjort innen markedsordningene, kan gi uheldige utslag i alle fall på kort sikt. Melkekvoter har vært godt

egnet til å ivareta strukturen i melkesektoren. Frankrike og Finland har tatt til ordet for at dette er et gode. Land, som Nederland og Danmark vil ikke nødvendigvis se det på samme måten. De vil trolig se avviklingen av melkekvotene som en mulighet for ekspansjon av nye markedsandeler i EU-markedet.

Beslutningene om å avvikle melkekvotesystemet betyr uansett at en bauta innenfor markedsordningen er på oppsigelse. Det er ingen tvil om at dette og kutt i intervensjonsordninger har betydning for markedsordningens posisjon. Stillingen til markedsordningene er uten tvil betydelig svekket i Den felles landbrukspolitik. Men så lenge tollvernet er på dagens nivå og det fortsatt drives reguleringsaktivitet i form av eksempelvis privat lagring, vil markedsordningene fortsette å ha sine forsvarere innenfor systemet.

Litteratur

Massot, A. (2008). The first pillar of the CAP: 1. The Single Common Market Organisation.

LMD (2006): *Søkelys på landbrukspolitikken i EU*. Landbruks- og matdepartementet. Oslo.

Lutnæs, O. og Klepp, Å. (2007). En nysådd landbrukspolitik i EU – hvilke erfaringer har Sverige, Finland og Irland høstet. *Rapport 7-2007*. Landbrukets Utredningskontor. Oslo.

Riekles, G. (2009). En beretning fra det franske formannskapet i EU. Landbrukets Utredningskontors EU-seminar 13.2.2009. Oslo.

Rustad, L. J. (red). (2008). Matsektoren i Norge og EU: Status og utviklingstrekk. *NILF-rapport 2008-5*. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning. Oslo.

Strøm, B. et al. (2006). EUs landbrukspolitik. *Rapport 2-2006*. Landbrukets Utredningskontor. Oslo.

Vederhus, A. (2009). Helsesjekk og EUs landbrukspolitik – sett fra en norsk synsvinkel. Landbrukets Utredningskontors EU-seminar 13.2.2009. Oslo.