

**Landbrukets**

Utredningskontor

## Forberedelse til "helsesjekk" av EUs landbrukspolitikk

Landbrukskommisjonens innstilling til  
oppfølging av 2003-reformen

Anders Andgard

# Forord

EUs landbrukspolitikk har gjennomgått betydelige endringer etter den siste reformen av Den felles landbrukspolitikk, som ble vedtatt i 2003 og som går under navnet Midtveisgjennomgangen. Spesielt var overgangen fra produksjonsavhengig støtte til enkeltbruksstøtte en vesentlig endring. Bakgrunnen for endringene var flere. De høye utgiftene til landbruket i EU, behovet for å tilpasse landbrukspolitikken krav som måtte komme i forbindelse med en ny WTO-avtale, og ikke minst et ønske om økt markedsretting av landbruket.

I november 2007 la EUs landbrukskommissær, Mariann Fischer Boel, fram et forslag til hvilke områder som bør gjennomgås i forbindelse med den såkalte "helsesjekken" av EUs landbrukspolitikk. Hensikten er å få en oversikt over virkningene av reformen fra 2003, samt å foreta justeringer av denne. Med dette ønsker Landbrukskommisjonen blant annet å komme i forkant av diskusjonene om EUs langtidsbudsjett, som vil avsluttes i løpet av 2009. Nivået og innretningen på landbruksoverføringene er det mest sentrale stridspunktet i forbindelse med EUs budsjett, og EUs landbrukskommissær har et ønske om å få lagt retningslinjene for den videre landbrukspolitikken før diskusjonene om langtidsbudsjettet tar til.

Utviklingene i EUs landbrukspolitikk har betydning for norsk landbruk, både fordi EU er en viktig handelspartner og fordi de valg EU tar om egen landbrukspolitikk har betydning for hvilke posisjoner EU inntar i WTO-forhandlingene.

Landbrukets Utredningskontor vil derfor følge diskusjonene om helsesjekken i løpet av 2008. Dette notatet er det første i en rekke av notater som vil komme i forbindelse med helsesjekken, og det tar for seg hovedelementene i dokumentet som ble presentert den 20. november som vil danne utgangspunktet for den videre prosessen.

Notatet er utarbeidet av Anders Andgard, som er utreder ved Landbrukets Utredningskontor.

Oslo, januar 2008

Hanne Eldby

---

---

# Innhold

1	INNLEDNING .....	1
2	BAKGRUNN .....	3
3	“HELSESJEKKEN” .....	5
3.1	FORENKLE OG EFFEKTIVISERE SYSTEMET FOR UTBETALING AV ENHETSSTØTTE .....	5
3.1.1	Evaluering av systemet for enhetsstøtte.....	5
3.1.2	Kravet om motytelser.....	5
3.1.3	Frikoble støtte.....	6
3.1.4	Tak og gulv for støtte.....	6
3.2	UTBEDRING AV MARKEDSSTØTTEORDNINGER .....	7
3.2.1	Endringer i intervensjonsordningene .....	7
3.2.2	Brakklegging .....	7
3.2.3	Endringer i ordningen med melkekvoter.....	7
3.3	NYE UTFORDRINGER OG MULIGHETER .....	7
4	FORELØPIGE REAKSJONER .....	9
4.1	MAKSIMUMSGRENSER FOR UTBETALING AV ENKELTBREKSSTØTTE.....	9
4.2	KRAVET OM OBLIGATORISK BRAKKLEGGING .....	10
4.3	MELKEKVOTER.....	10
4.4	ANDRE REAKSJONER.....	11
5	KONKLUSJON .....	13
5.1	RESULTATET AV HELSESJEKKEN .....	13
5.2	VIDERE PROSESS .....	13

## LITTERATUR

---



# 1 Innledning

EUs landbrukskommissær, Mariann Fischer Boel, la den 20. november 2007 frem en rapport der forberedelsene til "helsesjekken" av Den felles landbrukspolitikk ble presentert. Formålet med "helsesjekken" er å fastsette retningen vedtatt i 2003-reformen gjennom effektiviserings- og forenklingstiltak. Det endelige mål er å tilpasse landbrukspolitikken fremtidige utfordringer, og dermed gjøre den relevant også i tiden etter 2013. Gjennom å bevisst bruke begrepet "helsesjekk" ønsker kommisjonen å understreke at dette ikke er en ny reform, men snarere en oppfølging hvor "syke" elementer i det eksisterende regelverket kan utbedres.

Det er særlig i forhold til forenkling av landbrukspolitikken at forventningene til "helsesjekken" er høye. Den felles landbrukspolitikk har et rykte på seg for å være i overkant komplisert, og legger en stor administrativ byrde på bønder og myndigheter. Selv om Fischer Boel har spesifisert at "helsesjekken" ikke er en ny reform, er den allikevel mer enn en justering av den eksisterende 2003-reformen.

"Helsesjekken" kommer på et viktig tidspunkt, ikke minst med tanke på den foranstående gjennomgangen av EUs langtidsbudsjetter i 2009. Landbruksbudsjettet står for omtrent 40 prosent av EUs totale utgifter, og "helsesjekken" gir landbrukskommisjonen en siste sjanse til å justere landbrukspolitikken før budsjettgjennomgangen, hvor landbrukspolitikken antas å komme under sterk kritikk. Kommisjonens endringsforslag kan derfor ses som et ønske om å legitimere og øke troverdigheten til landbrukspolitikken, og dermed sikre fremtiden for Den felles landbrukspolitikk.

Dette notatet vil analysere omfanget av "helsesjekken" og hvilke innvirkninger eventuelle endringer av landbrukspolitikken kan ha på de forskjellige medlemslandene. Kapittel 2 greier kort ut om bakgrunnen for Den felles landbrukspolitikk, og hvilken rolle den har spilt i utviklingen av EU. Kapittel 3 introduserer Landbrukskommisjonens forslag til "helsesjekk", og tar punktvis for seg Kommisjonens forslag. 2008 vil bli et år der debatten rundt Kommisjonens forslag kommer til å prege den landbrukspolitiske agenda, og i kapittel 4 gis det et overblikk over de foreløpige reaksjonene til "helsesjekken". Kapittel 5 vil gi et overblikk over den videre prosessen i arbeidet med Kommisjonens forslag.

Målet med dette notatet er å kaste lys over EUs landbrukspolitikk, og vil gi leseren økt forståelse om noen av de problemstillingene som preger debatten om dette temaet.









## 2 Bakgrunn

Grunnlaget for en felles europeisk landbrukspolitikk ble etablert allerede på Messina-konferansen i 1955, og stadfestet i Roma-traktaten ved grunnleggelsen av EUs forgjenger, EEC, i 1958. Krigsårenes mangel på landbruksprodukter påvirket den gjeldende oppfatningen av landbrukspolitikk. Det var derfor en interesse for å utvikle en felles landbrukspolitikk (Europakommisjonen 2004) som kunne øke landbrukets produktivitet gjennom en rasjonell utvikling og en best mulig bruk av produksjonsfaktorene; sikre en rettferdig levestandard for landbruksprodusenter; sikre stabile forsyninger av mat til konsumentene; og sikre fornuftige konsumentpriser (Lutnæs og Klepp 2007).

Målene ble underbygd av tre grunnprinsipper for landbrukspolitikken: et felles landbruksmarked; en preferanse for landbruksvarer produsert i EU; og en felles finansiering av landbrukspolitikken. Det ble utviklet et system med produktspesifikke målpriser ut fra hva som burde være en best mulig pris for bonden, og aktiv bruk av markedsintervensjon og eksportregulering som produksjonsstøtte, intervensjonskjøp, eksportfinansiering og tollbeskyttelse har støttet opp under denne (LMD 2006). EUs landbrukspolitikk førte imidlertid til at man beveget seg fra en underdekning av landbruksprodukter gjennom 1950-tallet til et økende overskudd utover 1970- og 80-tallet. Overproduksjon og høye budsjettkostnader synliggjorde i økende grad behovet for en omfattende reform av landbrukspolitikken.

Kvoteordningen for melkeproduksjon ble innført i 1984. Prisreduksjon, arealstøtte, brakklegging og dyreantallstøtte ble innført med MacSharry-reformen i 1992. Endringer i importvernet ble innført som en følge av implementeringen av GATT-avtalen (1994). Dette satte ytterligere fart på reformprosessen, som ble videreført og utvidet med Agenda 2000-reformen i 1999. En rekke forhold fra Agenda 2000 ble tatt opp til vurdering i ”Midtveisgjennomgangen” av reformen i 2003. Den nærstående EU-utvidelsen og endringer i befolkningens forhold til landbrukspolitikken medførte imidlertid at ”Midtveisgjennomgangen” utviklet seg til å bli en stor og omfattende reform i seg selv (Binfeld et. al 2004).

En av de største endringene i 2003-reformen var innføringen av arealstøtte frikoblet fra produksjon (den frikoblede enhetsstøtte). Frikoblet arealtilskudd innebærer en utbetaling av direkte støtte uavhengig av hva som produseres. Bakgrunnen for denne dreiningen er at direkte støtte er mer åpenlys og har mindre markedsforstyrrende effekt. Et viktig punkt ved reformen som fulgte overgangen til direkte støtte, var kravet om motytelser (cross-compliance), bestemmelser i forhold til miljø, matvaresikkerhet, dyre- og plantehelse og dyrevelferdsstandarder. Det ble også innført krav om obligatorisk modulasjon, det vil si at midler overføres fra ”Pilar I” (den frikoblede enhetsstøtten og øvrig direkte støtte) til bygdeutviklingsformål ”Pilar II” (Strøm et. al 2006).

Bakgrunnen for innføringen av den frikoblede enhetsstøtte og modulasjon var å i økende grad ivareta skattebetalerne og konsumentenes interesser, og samtidig gjøre den felles landbrukspolitikk mer markedsdrevet, bønder skal selv kunne tilpasse seg markedet og velge hva og hvor mye de skal produsere. Det overordnede målet for reformprosessene har vært å gjøre landbruket i EU mer konkurransedyktig, og det er samtidig understreket viktigheten Brussel legger i landbruket og den felles landbrukspolitikk for utviklingen av EU.

## 3 “Helsesjekken”

EUs landbrukskommissær, Mariann Fischer Boel, la den 20. november 2007 frem en grønnbok der forberedelsene til en ”helsesjekk” av den felles landbrukspolitikk ble presentert. Formålet med ”helsesjekken” er å fastsette retningen fra 2003-reformen gjennom ytterligere effektiviserings- og forenklingstiltak. Det endelige mål er å tilpasse landbrukspolitikken fremtidige utfordringer, og dermed gjøre den relevant også i tiden etter 2013.

“Helsesjekken” kommer på et viktig tidspunkt, ikke minst med tanke på den foranstående gjennomgangen av EUs langtidsbudsjetter i 2009. Landbruksbudsjettet står for omtrent 40 prosent av EUs totale utgifter, og “helsesjekken” gir landbrukskommisjonen en siste sjanse til å justere en ofte kritisert landbrukspolitikk før budsjettgjennomgangen. Kommisjonens endringsforslag kan derfor ses som et ønske om å legitimere og øke troverdigheten til landbrukspolitikken, og dermed sikre fremtiden for den felles landbrukspolitikk.

”Helsesjekken” har til hensikt å adressere tre hovedområder:

- Hvordan forenkle og effektivisere systemet for utbetaling av enhetsstøtte
- Hvordan tilpasse markedsordningene til det 21. århundre
- Hvordan møte nye utfordringer og muligheter

### 3.1 Forenkle og effektivisere systemet for utbetaling av enhetsstøtte

#### 3.1.1 Evaluering av systemet for enhetsstøtte

Introduksjonen av frikoblet enhetsstøtte har til en viss grad bidratt til en forenkling av støtteordningene, men dagens system, der støtte er beregnet ut fra et historisk produksjonsnivå fra 2000 til 2002, begynner å bli vanskelig å forsvare. Kommisjonen foreslår derfor at man i økende grad bør bevege seg mot en flatere struktur, og det åpnes for at medlemsland kan tilpasse støtten etter regionale referanseverdier, som for eksempel en flat regional støttesats basert på antall hektar et bruk har i produksjon.

#### 3.1.2 Kravet om motytelser

Systemet med motytelser, der utbetalingen av støtte til bønder som ikke respekterer EU-standardene til landbruksaktiviteter blir redusert, skal ifølge Kommisjonens forslag fremdeles være et viktig element i landbrukspolitikken. Systemet har møtt mye kritikk fra bønder og deres organisasjoner, og Kommisjonen går inn for å støtte opp om de eksisterende forenklingstiltak som for øyeblikket er under lovgivende behandling.

For at kravet om motytelser skal kunne være et effektivt politisk verktøy, mener Kommisjonen at det må reflektere samfunnets krav til landbruket. Derfor går Kommisjonen inn for å:

- Modifisere og utbedre forvaltningskravene gjennom å avskaffe bestemmelser som ikke er direkte relevante til målene for motytelser;
- Undersøke og, om nødvendig, endre den gjeldende liste over forvaltningskravene og betingelsene for god landbruks- og miljømessig drift for å forbedre mulighetene for å nå målene for motytelser.

### 3.1.3 Frikoble støtte

Kommisjonen går inn for å frikoble større deler av landbruksstøtten. Gjennom økt frikobling argumenteres det for at bønder vil få større tilgang til å selv bestemme hva og hvor mye de vil produsere, og dermed gis større fleksibilitet til å tilpasse seg markedet. I tillegg vil en frikoblet støtteordning redusere den administrative byrden det eksisterende systemet med en kombinasjon av produksjonsbasert og fristilt støtte medfører. Kommisjonen innser likevel at produksjonsbasert støtte vil kunne fortsette å spille en nødvendig rolle i enkelte regioner der produksjonen er liten, men likevel av viktig karakter.

### 3.1.4 Tak og gulv for støtte

Som en respons på bekymringer rundt størrelsen på utbetalingene til de største (og relativt fåtallige) bøndene, foreslår Kommisjonen et system der størrelsen på utbetalingene gradvis reduseres etter hvert som total utbetaling øker. En utbetaling på over €100.000 foreslås redusert med ti prosent, utbetalinger over €200.000 redusert med 25 prosent, og utbetalinger større enn €300.000 foreslås redusert med 45 prosent. Utbetalingsordningen skal allikevel ta høyde for å ivareta bærekraftig drift av de store gårdene, slik at en forhindrer en situasjon der store bruk blir stykket opp i mindre driftsenheter for å omgå regelverket.

Kommisjonen har også sett at det er nødvendig å innføre et gulv for tildeling av støtte. "Man er ikke bonde selv om en har en geit i bakgården" (Fischer Boel 2007b), men dagens system gjør det mulig for personer som i utgangspunktet ikke tilhører landbrukssektoren å heve støtte. For å unngå denne situasjonen ønsker Kommisjonen også å øke minimumskravene for støtteutbetaling. Besparinger fra disse tiltakene bør, ifølge Kommisjonen, kanaliseres til arbeid med nye utfordringer innenfor landbruket, og da særskilt innenfor rammen til en revidert Artikkel 69 (frivillig gjennomførelse for særskilte landbrukstyper og kvalitetsproduksjon).

## 3.2 Utbedring av markedsstøtteordninger

### 3.2.1 Endringer i intervensjonsordningene

Mekanismene utviklet for markedsintervensjon var i utgangspunktet tiltenkt et EU med seks medlemmer. I dagens EU med 27 medlemsland er vilkårene for intervensjonsordningen endret. Det siste årets økte etterspørsel og høye verdensmarkedspriser har økt presset på landbrukssektoren. Kommisjonen ønsker å bruke "helsesjekken" til å vurdere hvorvidt intervensjonsmekanismene har noen hensikt i et stadig mer konkurransedyktig og markedsorientert landbruk. Basert på denne revisjonen vil Kommisjonen komme tilbake med aktuelle virkemidler for endringer i systemet med markedsintervensjon.

### 3.2.2 Brakklegging

Kommisjonen ønsker å fjerne kravet om obligatorisk brakklegging, da grunnlaget for innføringen ikke lenger eksisterer. Brakkleggingskravet ble innført for å få bukt med overproduksjon, men endringer i markedet for landbruksprodukter har, sammen med innføringen av enhetsstøtte, fjernet overproduksjonen. Prognosene for landbruksmarkedet i årene som kommer tilsier at det vil bli nødvendig å ta brakkarealet tilbake i produksjon for å dekke etterspørselen.

### 3.2.3 Endringer i ordningen med melkekvoter

Kommisjonen hevder at grunnlaget for innføringen av melkekvoteordningen i 1984 ikke lenger er tilstede. Høye priser og etterspørsel etter melk og melkeprodukter krever en overgang til et mer markedsorientert produksjonssystem. Kommisjonen foreslår derfor en gradvis økning av kvotene, slik at man kan forberede en "myk landing" når kvotesystemet avskaffes i 2015. I tillegg til å øke kvotene, ønsker Kommisjonen samtidig å identifisere eventuelle endringer i andre produksjonsmekanismer som kan legge til rette for overgangen i 2015. Kommisjonen antyder at enkelte regioner, særlig i fjellstrøk, vil ha problemer med å tilpasse seg og opprettholde produksjonen, og foreslår derfor at det kan opprettes spesielle støtteordninger for utsatte områder.

## 3.3 Nye utfordringer og muligheter

Kommisjonen ønsker å vurdere hvordan landbrukspolitikken kan være et aktivt verktøy til å møte de nye utfordringene og mulighetene i tiden som kommer. Dette omfatter risikostyring, klimaendringer og miljøspørsmål, spørsmål knyttet til vann og vanntilgang, maksimere fordelene av en økt satsning på bioenergi og bevaring av biologisk mangfold.

Kommisjonen ønsker flere insitammenter til å forbedre arbeidet innen disse sektorene, og ønsker å igangsette tiltak mot disse utfordringene gjennom kravet om motytelser og bygdeutviklingstiltak. Derfor foreslår Kommisjonen en gradvis økning i modulasjonsraten

(obligatorisk overføring fra de direkte utbetalingene til bønder som mottar mer enn €5000 til bygdeutviklingsfond) per år fra dagens fem prosent til 13 prosent i 2013.

## 4 Foreløpige reaksjoner

Forslagene til “helsesjekken” har allerede skapt en del reaksjoner, og det er sannsynlig at posisjonen til de berørte partene vil bli mer synlig etter hvert som mer konkrete forslag fremkommer. De fleste medlemsstater og landbruksrepresentanter har stilt seg positive til Kommisjonens forslag, mens enkelte landbruks- og miljøorganisasjoner har uttrykt sin misnøye (Cooper 2007). COPA (Committee of Professional Agricultural Organisations in the EU) og COGECA (General Confederation of Agricultural Co-operatives in the EU) stiller seg undrende til behovet for ytterligere justeringer av landbrukspolitikken. Ifølge disse organisasjonene er det uforsvarlig å foreta store endringer før man vet de endelige konsekvensene av 2003-reformen og globale miljøendringer. COPA og COGECA er også av den oppfatning at endringer i produksjonsstøtten vil eventuelt føre til en situasjon der produksjonen i enkelte områder, eller særskilte produksjonstyper, vil kunne forsvinne helt. Hvis dette er tilfelle, vil både miljøet og lokaløkonomien i de berørte områdene bli sterkt berørt.

### 4.1 Maksimumsgrenser for utbetaling av enkeltbruksstøtte

Kommisjonens forslag til innføring av maksimumsgrenser for utbetaling av enkeltbruksstøtte er et resultat av økende misnøye med organiseringen av landbruksstøtten. Rundt 80 prosent av utbetalingene havner hos en femtedel av EUs 7 millioner bønder. Kommisjonen håper derfor at en maksimumsgrense vil kunne motvirke en oppfatning av at ”de rike får mest” gjennom å redusere støtten til de største brukene (Bounds 2007).

Motstanden til forslaget om støttebegrensninger er ikke uventet størst i medlemslandene som vil bli sterkest berørt. De medlemslandene som i størst utstrekning vil bli lammet av Kommisjonens forslag om en maksimumsgrense er Storbritannia og Tyskland. Storbritannia har 6100 bønder som mottar mer enn 100.000 Euro per år, 1260 mottar mer enn 200.000 Euro, og 420 mottar mer enn 300.000 Euro i støtte. Dermed vil totalt 3,8 prosent av all landbruksoverføringer til Storbritannia bli berørt. For Tyskland vil 1,6 prosent av mottakerne bli berørt av endringene. 5310 gårder mottar mer enn 100.000 Euro per år, 2620 mottar mer enn 200.000 Euro per år, og 1660 mottar mer enn 300.000 Euro per år (Bartley 2007; Castle 2007).

Britiske bønder vil kunne få landbruksstøtten redusert med 78,5 millioner Euro dersom Kommisjonens får gjennomslag for sitt forslag (Charter 2007). Britiske byråkrater har argumentert at det ikke er påvist en sammenheng mellom størrelse og rikdom, og at det er ”perverst” [*sic*] at EU, som lenge har argumentert for økt effektivisering og markedsorientering innenfor landbruket, nå ønsker å straffe de som gjennom å tilegne seg stordriftsfordeler, har klart å rasjonalisere, effektivisere og markedstilpasse driften (Bounds 2007; Waterfield 2007). Det er allikevel Tyskland som vil bli den største taperen i

reformforslaget, med et kutt i tilskuddene på 270 millioner Euro (Charter 2007). Særlig vil de store, kollektive brukene i det tidligere Øst-Tyskland bli berørt, og tyske myndigheter frykter at tusenvis av gårdsarbeidere skal miste jobben, noe som vil føre til store problemer i en region som allerede sliter med høy arbeidsledighet og sosiale problemer (Bounds 2007).

Storbritannia og Tysklands standpunkter får støtte fra landbruksorganisasjonene (COPA og COGECA), som også understreker at hensikten med landbrukspolitikken ikke er å omfordele inntekt, men å stimulere opprettholdelsen av produksjon. Det er derfor ikke hensiktsmessig å straffe gårder for å være store (COPA/COGECA 2008). Motstanderne av maksimumsgrense på utbetalinger hevder også at en slik politikk kun vil føre til at store bruk vil splitte opp driften for å omgå regelverket, noe som vil kunne føre til en reduksjon i landbruksproduksjonen.

## 4.2 Kravet om obligatorisk brakklegging

I tillegg til skepsis rund innføringen av en eventuell maksimumsgrense på støtteutbetalinger, har det også blitt rettet en del spørsmål angående forslaget miljøprofil. Ved å gå inn for en fjerning av det obligatoriske brakkleggingskravet, hevder en del miljøorganisasjoner at Kommisjonens forslag utgjør en trussel mot opprettholdelsen av det biologiske mangfoldet.

Brakkleggingskravet var i seg selv ikke tiltenkt noen miljømessig rolle, men ble snarere innført for å få bukt med overproduksjon. Brakklegging har allikevel medført positive virkninger for miljøet, og har, siden det fungerer som et "pustehull" i områder der økosystemet har kommet under press på grunn av intensiv landbruksproduksjon, bidratt til å ivareta det biologiske mangfoldet (Brunner 2007). Fjerningen av brakkleggingskravet kan derfor undergrave arbeidet mot å nå nasjonale og internasjonale handlingsplaner for å begrense tap av økologisk mangfold.

Kommisjonen erkjenner den viktige rollen landbrukspolitikken spiller i å beskytte det økologiske mangfoldet. Kommisjonen foreslår økte insitamenter som økt bruk av bygdeutviklingsmidler og innovasjon for å fremme et miljømessig bærekraftig landbruk. En tilnærming til dette spørsmålet basert på frivillige tiltak innebærer likevel en viss risiko for ikke å bli tatt i bruk i områder med intensiv produksjon, som igjen kan føre til mer sårbare økosystemer. Det kan derfor være nyttig med mer obligatoriske tiltak, som forordninger om miljømessig bærekraftig drift (LUPG 2008).

## 4.3 Melkekvoter

Avviklingen av melkekvoteordningen, fastsatt til 2015, vil som et resultat av kapasitetsutnyttning, sannsynligvis lede til en merkbar nedgang i antallet mindre melkebruk. EU-landene er delt i synet på melkekvoteordningen. Et flertall av medlemslandene, blant



annet Danmark, Sverige, Estland, Polen, Nederland, Storbritannia, Irland og Italia ønsker å avskaffe ordningen. Finland og Østerrike er blant landene som ønsker å videreføre melkekvotene.

Det er antatt at fjerningen av melkekvoter vil føre til en økning av produksjon i de mest produktive områdene, samtidig som det vil bli vanskeligere for bønder i utsatte regioner, som fjellstrøk, å opprettholde produksjonen. Det er forventet at melkeprisene vil falle med om lag 20 prosent som et resultat av produksjonsøkning og effektiviseringstiltak dersom kvoteordningen fjernes. Østerrike vil derfor bli særlig rammet av endringer i kvoteordningen (Reuters 2006). En overgang til større driftsenheter vil også kunne ha negative ringvirkninger på miljøet og kulturlandskapet. Særlig gjelder dette i fjellstrøk og andre områder der utstrakt bruk av beitemark er et sentralt virkemiddel for å ta vare på kulturlandskapet (High Nature Value [HNV]-farming). Hvis systemet med melkekvoter blir avskaffet og det ikke innføres alternative tilskuddsordninger for småskala melkebønder i utsatte områder, vil verdifullt kulturlandskap kunne opphøre å eksistere (LUPG 2008).

Kommisjonen har foreslått en gradvis øking i melkekvotene frem til 2015, og ønsker dermed å legge til rette for en "myk landing" når kvoteordningen opphører. Det vil allikevel kunne være vanskelig for melkebønder i områder preget av HNV-landbruk å tilpasse seg til et markedsstyrt produksjonssystem. Det er derfor viktig for land som Østerrike og Tyskland at Kommisjonens analyser tar hensyn til de miljømessige konsekvensene når avviklingen av kvotesystemet skal vurderes.

#### 4.4 Andre reaksjoner

I tillegg til reaksjonene på Kommisjonens forslag beskrevet i detalj over, har det også blitt uttrykt misnøye med forslaget om endringer i markedsintervensjonsmekanismene, kravet om motytelser og modulasjon. COPA og COGECA mener at videre lovgivning rundt kravet om motytelser er unødvendig, da medlemslandene fortsatt er i prosessen med å implementere endringene fra 2003-reformen. De er også av den oppfatning at bygdeutviklingsformål ikke bør gå på bekostning av den generelle landbruksstøtten (Pilar I), og mener Kommisjonens forslag om en gradvis økning av modulasjonsraten til 13 prosent verken er begrunnet eller styrt av en klar visjon om hvordan eller til hvilke bygdeutviklingsformål den økte overføringen skal benyttes.

Til tross for motstand på enkelte områder er det likevel felles støtte om Kommisjonens forslag om å gjøre landbrukspolitikken mer effektiv gjennom videre teknisk forenkling og fjerning av overflødig byråkrati (red tape).



## 5 Konklusjon

Forslaget til ”helsesjekk” av den felles landbrukspolitikken har generelt blitt godt mottatt blant medlemslandene, bønder og landbruksorganisasjoner i EU. Det er en generell konsensus internt i EU om at det er nødvendig å justere landbrukspolitikken, ikke bare på grunn av stort eksternt press og WTO-forpliktelser, men også fordi den beslaglegger store deler av EUs budsjetter. Det er allikevel uenighet om hvordan en slik prosess kan og bør gjennomføres.

### 5.1 Resultatet av helsesjekken

”Helsesjekken” tar landbrukspolitikken nærmere markedskreftene, og vil i langt større grad enn tidligere føre til at tilbud og etterspørsel vil styre produksjonen i landbruket. Tankegangen bak en markedsorientering er at man ved å la bonden selv bestemme hva og hvor mye som skal produseres vil få større fleksibilitet, noe som igjen vil føre til større konkurransedyktighet innenfor landbrukssektoren, som igjen vil komme konsumentene til gode.

Det er imidlertid vanskelig for småskalaprodusenter å til en hver tid omstille seg i takt med markedet. En kornbonde kan ikke uten videre legge om til produksjon av melk, selv om markedet tilsier at det ville lønne seg; kornbonden vil mangle de nødvendige ressurser til det. En situasjon der et fall i råvareprisene truer inntektsgrunnlaget kan dermed føre til at småbøndene i stedet for å legge om produksjonen, velger å trekke seg ut av sektoren. Som et resultat vil vi sannsynligvis i økende grad se en konsentrasjon av landbruksproduksjonen på i de mest produktive regionene og på de store brukene.

EU har 27 medlemsland, alle med ulike geografiske, politiske, økonomiske og sosiale forutseninger. Det vil derfor være umulig å finne en ”medisin” som passer alle. Noen land og geografiske områder vil derfor nødvendigvis få større uttelling fra enkelte reformforslag enn andre. Variasjonen i de nasjonale interessene mellom de individuelle medlemslandene har økt etter utvidelsen av EU, og har gjort det vanskeligere å utvikle en felles, rasjonell landbrukspolitikken. Markedsorientering er en retning Kommisjonen kan velge å styre landbrukspolitikken etter. Alternativet vil være en ”renasjonalisering” av landbruket, der de enkelte medlemslandene kan føre en politikk som er bedre tilpasset egne nasjonale målsettinger og de spesielle vilkårene.

### 5.2 Videre prosess

Kommisjonens forslag innleder en seks måneders konsultasjonsprosess med berørte aktører, medlemsland og Europaparlamentet, før et endelig lovgivende forslag fremlegges i mai 2008. Den første konferansen med berørte parter fant sted den 6. desember 2007, og involverte deltakere fra et vidt interessefelt, etterfulgt av en konferanse som utelukkende fokuserte på temaer tilknyttet endringer i melkekvotesystemet den 11. januar 2008 (Cooper 2007).

EUs landbruksministere diskuterte Kommissjonens forslag på et ministermøte 26. og 27. november 2007, og det fremtidige slovenske presidentskapet gjorde oppmerksom på at de ønsket å organisere den videre debatten rundt temaet slik at den innledende vurderingen av forslaget kan være ferdig behandlet i mars 2008. Videre har EU-parlamentet forberedt en arbeidsplan som vil gjøre det mulig å fastsette dets synspunkter om temaet på et plenums møte i mars 2008. Resultatene fra disse prosessene vil danne grunnlaget for det videre arbeid med "helsesjekken", og Kommissjonen bør komme tilbake med et lovforslag i løpet av mai 2008. Det fremtidige franske presidentskapet har planer om en intens debatt om det lovgivende forslaget, slik at "helsesjekken" kan, hvis mulig, bli ferdig behandlet i løpet av siste halvdel av 2008 (Agriculture and Fisheries Council 2007).

Noen av Kommissjonens forslag er relativt godt utviklet, spesielt de som har til hensikt å samle eventuelle løse tråder fra 2003-reformen. Forslagene angående erstatning for brakkleggingskravene, risikostyring og klima- og miljøspørsmål derimot, er ikke definert til samme grad. Retningen Kommissjonen ønsker å styre debatten inn på er åpenlys, men konkrete forslag mangler for øyeblikket.





# Litteratur

- Agriculture and Fisheries Council (2007): "Press Release, 2834<sup>th</sup> Council Meeting", [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/agricult/97311.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/agricult/97311.pdf), Brussels, 26-27 november
- Bartley, J. (2007): "New Information on the Likely Content of the 2008 CAP Health Check", *Institute for European Environmental Policy*, 21. september.
- Binfeld, J.; Donnellan, T.; Hanrahan, K.; Hart, C.; Westhoff, P. (2004), "CAP reform and the WTO: Potential Impacts on EU Agriculture" *Artikkel presentert ved årskonferansen til American Agricultural Economics Association, Denver, 1.-4. august.*
- Bounds, A. (2007): "Communists and royalty fight farm subsidy cuts", *Financial Times*, 21. November [http://www.ft.com/cms/s/0/2cec70c6-97d5-11dc-9e08-0000779fd2ac.html?nclick\\_check=1](http://www.ft.com/cms/s/0/2cec70c6-97d5-11dc-9e08-0000779fd2ac.html?nclick_check=1)
- Brunner, A. (2007): "Set aside: act now, think later..." <http://caphealthcheck.eu/2007/07/24/set-aside-act-now-think-later/>, 15. januar 2008.
- Charter, D. (2007): "Queen to lose thousands in EU handouts", *The Times*, 21. november <http://www.timesonline.co.uk/tol/news/world/europe/article2910163.ece>
- Commission of the European Parliament (2007): "Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Preparing for the 'Health Check' of the CAP", *COM(2007) 722 final*, Brussel, 20. november.
- Cooper, T. (2007): "Commission Communication (COM(2007)722) on 'Preparing for the Health Check of the CAP Reform' is Published", *Institute for European Environmental Policy*, 26. november.
- COPA/COGECA (2008): "COPA and COGECA's reaction to the Commission's communication on the 'Health Check' of the 2003 Reform of the CAP", *PR (08)456:1*, 10. januar.
- Europaparlamentet, (2007): "Broad welcome for CAP 'health check' from EP Agriculture Committee", [http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress\\_page/032-13351-324-11-47-904-20071119IPR13319-20-11-2007-2007-false/default\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page/032-13351-324-11-47-904-20071119IPR13319-20-11-2007-2007-false/default_en.htm), 7. januar 2008.
- Fischer Boel, M. (2007a): "The CAP Health Check – Your thoughts please!", <http://blogs.ec.europa.eu/fischer-boel/the-cap-health-check-%e2%80%93-your-thoughts-please/>, 7. januar 2008.
- Fischer Boel, M. (2007b): "Farming for the Future", *Speech at the NFU annual conference*, Birmingham, 26 februar 2007.
- LMD (2007): "Landbruk: 'Helsesjekk' av landbrukspolitikken i EU", *Landbruks- og mat-departementet*, Oslo 13. november.
- LMD, (2006): "Søkelys på landbrukspolitikken i EU", *Landbruks- og matdepartementet*, Oslo.
- LUPG (2008): "Response to European Commission consultation on the 'Health Check' communication", *Land Use Policy Group*, <http://www.lupg.org.uk> 15 januar
- Matthews, A. (2007): "Set-aside: ensuring the environmental benefits" *CAP Health Check*, , <http://caphealthcheck.eu/2007/07/28/set-aside-ensuring-the-environmental-benefits/> 7. januar.
- Reuters (2006): "EU Divided Over Future of Milk Quota System", i "Business News for the Food Industry" 25. september 2006 [http://www.flex-news-food.com/pages/4933/European\\_Union/Milk/eu\\_divided\\_future\\_milk\\_quota\\_system.html](http://www.flex-news-food.com/pages/4933/European_Union/Milk/eu_divided_future_milk_quota_system.html), 17. januar 2008
- Waterfield, B. (2007): "EU farm plan 'a bonanza for lawyers'", *Daily Telegraph*, 21. November, <http://www.telegraph.co.uk/news/main.jhtml?xml=/news/2007/11/21/weu121.xml>
- Øistad, K. (2008): "Landbruket i EU: Året som har gått – året som kommer", *Landbruks- og mat-departementet*, Oslo 3. januar.