

L a n d b r u k e t s

Utredningskontor

En nysådd landbrukspolitikk i EU

Hvilke erfaringer har Sverige,
Finland og Irland høstet?

Odd Lutnæs

Åge Klepp

Rapport nr. 7 – 2007

Forord

EUs landbrukspolitikk har gjennomgått en betydelig endring etter den siste reformen av Den felles landbrukspolitikk, som ble vedtatt i 2003, og som ble iverksatt i årene 2005 og 2006. Denne rapporten har satt fokuset på hvordan den såkalte Midtveisgjennomgangen har influert jordbruket i noen utvalgte land, Sverige, Finland og Irland. Rapporten bygger videre på Rapport 2-2006: EUs landbrukspolitikk 2006.

I tillegg til å vurdere tilpasninger og utfall av Midtveisgjennomgangen, vil rapporten også se på hvilke implikasjoner utvidelsen med 10 nye medlemsland, hovedsakelig fra Øst-Europa, fra og med 1. mai 2004 har hatt for EU-landbruket som sådan. En underliggende dimensjon er her hvordan de nye medlemslandene har tilpasset seg de gamle medlemslandene i ulike parametere for landbruket.

Rapportens hovedfokus vil være å se hvilke innvirkninger vridningen av virkemiddelbruken fra produksjonsavhengig støtte til produksjonsuavhengig støtte har hatt i Sverige, Finland og Irland. Innføringen av frikoplet enhetsstøtte kan på mange måter sies å være et paradigmeskifte i EUs landbrukspolitikk. Hovedvekten av støtten til jordbruket i EU skulle nå gis uten at det ble stilt krav til produksjon. Det ble imidlertid åpnet opp for tilpasninger med hensyn til implementering av reformen, og det ble også mulig å koble noe av støtten opp mot produksjonen.

Dette åpnet opp for et sett av ulike modeller for hvordan reformen ble iverksatt i de ulike land. De vurderinger og grep som ble gjort i henholdsvis i Sverige, Finland og Irland vil illustrere noe av spennet i tilpasningene til Midtveisgjennomgangen. Det vil også bli forsøkt kartlagt konsekvenser av den hittil siste reformen av Den felles landbrukspolitikk.

Rapporten er utarbeidet av Odd Lutnæs og Åge Klepp, og inngår i Landbrukets Utredningskontors rapportserie.

Oslo, november 2007

Hanne Eldby

Innhold

1	INNLEDNING	1
2	EUS LANDBRUK - NØKKELTALL	1
2.1	LANDBRUK I ØKONOMIEN	1
2.2	ØKONOMIEN I LANDBRUKET	5
2.3	OM HVA SOM DYRKES OG ALES FREM I EU-LANDBRUKET	8
2.4	OPPSUMMERING	10
3	BAKGRUNNEN OG RAMMEN FOR EUS LANDBRUKSPOLITIKK (CAP)	11
4	DAGENS LANDBRUKSPOLITIKK I EU	17
5	LANDBRUKSPOLITIKKEN I SVERIGE, FINLAND OG IRLAND	21
5.1	SVERIGE	23
5.1.1	Fakta om svensk landbruk	23
5.1.2	Gjennomføring av reformen i Sverige	24
5.1.3	Betingelser for enhetsstøtten i Sverige	25
5.1.4	Konsekvenser for det svenske jordbruket?	26
5.1.5	Avsluttende momenter om svensk landbruk	31
5.2	FINLAND	31
5.2.1	Utviklingstrekk i det finske landbruket	32
5.2.2	Den felles landbrukspolitikk – nasjonale mål og bevilgninger	34
5.2.3	Støtte fra Den felles landbrukspolitikk	36
5.2.4	LFA- og miljøstøtte – delvis finansiert av Den felles landbrukspolitikk	38
5.2.5	Nasjonal støtte	38
5.2.6	Konsekvenser for det finske landbruket?	39
5.2.7	Avsluttende momenter om finsk jordbruk	39
5.3	IRLAND	40
5.3.1	Fakta om irsk landbruk i 2005	40
5.3.2	Gjennomføring av reformen i Irland	42
5.3.3	Konsekvenser for det irske landbruket?	44
5.3.4	Avsluttende momenter om irsk jordbruk	45
6	NOEN AVSLUTTENDE BETRAKTNINGER	47

LITTERATUR

FORKLARING PÅ FORKORTELSER, SYMBOLER OG ENHETER

Landkode		
EU-27	Fellesbetegnelse for de 27 medlemslandene av EU siden 1.1.2007	
EU-25	Fellesbetegnelse for de 25 medlemslandene som utgjorde EU i perioden 1.5.2004 - 1.1.2007	
EU-15	Fellesbetegnelse for de 15 medlemslandene som utgjorde EU i perioden 1.1.1995 - 1.5.2004	
		År de ble medlem
AT	Østerrike	1995
BE	Belgia	1951
BG	Bulgaria	2007
CZ	Tsjekkia	2004
CY	Kypros	2004
DK	Danmark	1973
DE	Tyskland	1951
EE	Estland	2004
EL	Hellas	1981
ES	Spania	1986
FI	Finland	1995
FR	Frankrike	1951
HU	Ungarn	2004
IE	Irland	1973
IT	Italia	1951
LV	Latvia	2004
LT	Litauen	2004
LU	Luxemburg	1951
MT	Malta	2004
NL	Nederland	1951
PL	Polen	2004
PT	Portugal	1986
RO	Romania	2007
SE	Sverige	1995
SI	Slovenia	2004
SK	Slovakia	2004
UK	Storbritannia	1973
		Presisering
Enheter		
Ha	Hektar	1 ha = 10.000 m ² = 10 dekar
Kg	Kilogram	
T	Tonn	
€	Euro	
AWU	Annual Work Units	Et uttrykk for hvor mange som arbeider fulltid i landbruket. Termen "Årsverk" er brukt som oversettelse i denne rapporten.
Cross compliance		Termen er i denne rapporten oversatt med "tilleggsvilkår". Andre termer som er benyttet er "krav til motytelser", "tverrvilkår",
SFP	Single Farm Payment	I denne rapporten oversatt med termen "enhetsstøtte".

1 Innledning

Oppmerksomheten i denne rapporten rettes i første rekke mot utviklingen i jordbruket i enkelte utvalgte EU-land. Dette er for å belyse og å operasjonalisere hva som er innholdet i EUs landbrukspolitikk i 2007. Hovedproblemstillingen som søkes belyst er *hvilke konsekvenser man allerede nå kan se i enkelte utvalgte EU-land etter at de har innført enhetsstøtte?* Med enhetsstøtte siktes det her til produksjonsuavhengig støtte per bruk¹. På den bakgrunn vil det derfor bli gitt en generell beskrivelse av EUs landbrukspolitikk, og nøkkelopplysninger over status for EU landenes landbruk samlet vil tjene som bakteppe for den mer landspesifikke beskrivelsen. Hensikten er med andre ord å fange opp hvilke konsekvenser en allerede nå kan se av reformen.

Landbrukets Utredningskontor (LU) har også tidligere skrevet om bakgrunnen for innføringen av enhetsstøtte og implementeringen i to rapporter (Strøm 2003) (Strøm et.al 2006). I dette prosjektet vil det bli tatt utgangspunkt i de beskrivelsene, for å se nærmere på hvorvidt de planene som lå for innføringen av enhetsstøtte har blitt fulgt og hvilke konsekvenser dette har hatt for produksjonen av sentrale landbruksprodukter i de utvalgte land. Konsekvenser i denne forbindelse er i første omgang hva en direkte kan lese ut av statistikk over produksjonsutvikling med videre. Med konsekvenser menes også hvilke følger en på sikt kan forvente å se utover det en direkte kan lese ut av statistikker. Dette er et sentralt emne som drøftes mer inngående senere i rapporten.

Det innebærer også at informasjon om hvilke modeller de enkelte land har valgt for å innføre enhetsstøtte vil bli presentert. I kjølvannet av den beskrivelsen er det også naturlig å se nærmere på hvorfor mange land har gått raskere fram i omleggingen fra produksjonsuavhengig til produksjonsuavhengig støtte. Dette er et viktig emne fordi en i den norske debatten stadig møter utsagn om at produksjonen ikke vil opprettholdes om støtten ikke er koblet til produksjonen. Hvordan en har valgt å innrette enhetsstøtten og hvilke betingelser som ligger til grunn for enhetsstøtten er forhold som vil bli belyst i denne rapporten.

Dette innebærer at en i denne rapporten vil komme inn på blant andre disse emnene:

- En kort beskrivelse for bakgrunnen for landbruksreformen.
- En beskrivelse av hvilke endringer som har vært i landbruksstrukturen siden 2000 i EU-jordbruket, med særlig fokus på observerte endringer i 2005 og 2006.
- I hvilken grad kan man allerede nå se konsekvenser av innføringen av (større grad) enhetsstøtte i de utvalgte land? Her er det valgt land som en har gode opplysninger i fra over tid, land som er av stor betydning for Norge og land som er "like" Norge agrarmessig.
- Hvilken modell for innføring av enhetsstøtte har man valgt i de enkelte utvalgte land?
- Nærmere om hvilke krav til motytelser "Cross Compliance" en har valgt i de enkelte land.

¹ I kapittel 4 er bakgrunnen for reformen og bruken av termen nærmere presentert.

Metode

Den omfattende reformen av EUs felles landbrukspolitikk (CAP) ble vedtatt i juni 2003 og trådte i kraft fra 1.1.2005. Tilgjengelige datakilder, som Eurostat, vil bli gjennomgått for sammenstille en del nøkkelinformasjon / nøkkeldata om status og utvikling i utvalgte land.

Det er forholdsvis kort tid siden reformen trådte i kraft og derfor foreligger det begrenset grad av data for de utvalgte landene (gjerne kun for 2005, i beste fall også fra 2006).

Derfor vil denne informasjonen bli sett i sammenheng med ytterligere opplysninger av mer kvalitativ art. Her vil andre studier og samtaler med ressurspersoner på området bli lagt til grunn. I den sammenheng vil det også bli dratt veksler på informasjon fra samtaler med ulike fagpersoner som arbeider opp mot CAP i Brussel. Disse samtale ble gjennomført i mai 2007.

2 EUs landbruk - nøkkeltall

Med innlemmelsen av Romania og Bulgaria 1.1.2007, økte EU fra 25 til 27 medlemsland². Alle disse inngår i Den felles landbrukspolitikk (CAP). Det tilsier også at det er store nasjonale variasjoner i landbruksstrukturen som skal samordnes og reguleres gjennom CAP. I dette kapitlet vil det bli presentert enkelte nøkkelopplysninger om landbruket i disse landene, og det er et mangslungent landbruk som ligger til grunn. Innledningsvis er det verdt å merke seg at opplysninger om antall sysselsatte og landbrukets betydning i EUs økonomi inkluderer jordbruk, skogbruk, jakt og fiske. I den sammenheng har vi forholdt oss i all hovedsak til opplysninger fra Eurostat, og Eurostat har utviklet et sett indikatorer for å gjøre det mulig å foreta sammenligninger innad i EU-25. Noen er direkte sammenlignbare med indikatorer med størrelser vi er kjent med i Norge, mens andre har et litt annet innhold, og de blir forklart etter som de brukes første gang her³.

2.1 Landbruk i økonomien

Av totalt arbeid i EU-25, utgjorde landbruk 4,9 prosent i 2005. Brutto tilleggsverdi (GVA), er som BNP en indikator for nasjonens økonomiske situasjon, og er et uttrykk for den merverdien som skapes innen sektoren. Avgifter og verdien av innsatsfaktorene er holdt utenfor. Brutto tilleggsverdi (GVA) fra fiske, jordbruk og jakt for EU-25 utgjorde 1,9 prosent av den samlede verdiskapningen i EU. Av den totale eksporten fra EU-25 utgjorde landbrukseksporten 4,9 prosent, samtidig som importen av landbruksvarer utgjorde 6,6 prosent av den totale importen (Eurostat 2007a: 11).

Tekstboks 2.1. Nærmere om "Gross value added"

Gross value added (GVA) is defined as the value of all newly generated goods and services less the value of all goods and services consumed as intermediate consumption. The depreciation of fixed assets is not taken into account. Gross value added is compiled according to the industry that created it.

GVA, just like GDP, is an indicator for a nations' economic situation. GVA differs from GDP just with respect to valuation, which is at producers' prices, i.e. it does not include the value of taxes on products (less subsidies on products). Taxes on products include in particular value added type taxes.

Kilde: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

² I dette kapitlet vil imidlertid det ofte mangle statistiske opplysninger for Romania og Bulgaria, derfor er en del informasjon basert på EU-25.

³ Selve presiseringen av termene er satt inn i engelsk ordlyd i tekstbokser, mens vår forståelse av dem er beskrevet på norsk i teksten.

I tabellen under går det frem at arbeidsstyrken i landbruket i gjennomsnitt har blitt redusert med 3 prosent årlig i perioden 2000-2006 for EU-27. For EU-25 er tallet 2,2 prosent, i Norge har reduksjonen vært på 2,1 prosent i tilsvarende periode.

Tabell 2.1 Arbeidsstyrken i landbruket

	1995	2000	2005	2006	2000-2006	2000-2006 årlig endring
	1000 AWU *				% - vis endring	%-vis årlig endring
EU-27	:	14 957	12 552	12 225 e	-18,3	-3,0
EU-25	:	10 541	9 329	9 124 e	-13,4	-2,2
EU-15	7 325	6 529	5 817	5 708 e	-12,6	-2,1
BE	84	75	72	70 e	-6,4	-1,1
BG	:	771	626	564 e	-26,9	-4,5
CZ	:	166	157	148 e	-10,6	-1,8
DK	90	76	65	63 e	-16,6	-2,8
DE	792	685	583	571 e	-16,6	-2,8
EE	70	65	38	37 e	-42,2	-7,0
IE	232	172	167	167 e	-2,6	-0,4
GR	645	586	607	600	2,4	0,4
ES	1 102	1 101	1 017	973 e	-11,7	-1,9
FR	1 137	1 028	943	927 e	-9,9	-1,7
IT	1 579	1 383	1 159	1 157 e	-16,4	-2,7
CY	:	24	22	22 e	-9,2	-1,5
LV	:	149	138	133 e	-10,7	-1,8
LT	:	187	151	139 e	-25,4	-4,2
LU	5	4	4	4 e	-10,1	-1,7
HU	780	676	521	512 e	-24,2	-4,0
MT	5	5	4	4 e	-14,4	-2,4
NL	221	220	197	191 e	-12,8	-2,1
AT	198	176	165	161 e	-8,3	-1,4
PL	:	2 495	2 292	2 236 e	-10,4	-1,7
PT	619	503	369	368 e	-26,9	-4,5
RO	:	3 645	2 596	2 537 e	-30,4	-5,1
SI	111	104	91	90 e	-13,4	-2,2
SK	203	143	99	96 e	-33,2	-5,5
FI	141	111	96	93 e	-16,2	-2,7
SE	90	77	76	75 e	-2,1	-0,3
UK	391	334	298	289 e	-13,5	-2,3
NO	81	72	66	63	-12,6	-2,1

Kilde: Eurostat, Agriculture input statistics. Dato for uttrekk: 13.4.2007. (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>)

* AWU: Ekvivalent for beregnet antall hele årsverk i den aktuelle regionen (Norge: 1845 timer), e – estimert verdi. Landkoder står forklart innledningsvis i rapporten.

Vi ser av tabellen over at utviklingen i arbeidsstyrken (AWU) i EU-27 samlet sett er en reduksjon på 3 prosent mot vel 2 prosent i EU-15 og EU-25. Det innebærer at reduksjonen i arbeidsstyrken jevnt over er større i de nye medlemslandene enn i de tidligere medlemslandene. Litt grovt kan vi si at de siste medlemslandene nok på sikt vil nærme seg EU-15. Av tabellen over går det også frem at utviklingen i EU-15 etter dette målet, er lik den Norge hadde i perioden 2000-2006.

Tabell 2.2 "Brutto tilleggsverdi": landbruk, jakt, skog og fiske

	1995	2000	2005	2006
EU-27	2,9	2,4	2	1,9
EU-25	2,8	2,3	1,9	1,9
EU-15	2,7	2,2	1,8	1,7
BE	1,5	1,4	1,1 :	
BG	15,6	13,9	9,4	8,5
CZ	5	3,9	2,9 :	
DK	3,5	2,6	1,5	1,6
DE	1,3	1,3	1	1
EE	8	4,9	3,7	3,2
IE	7	3,4 :	:	
GR	9,9	7,3	5,2 :	
ES	4,5	4,4	3,3	3,1
FR	:	2,8	2,2 :	
IT	3,3	2,8	2,2	2,1
CY	5,1	3,6	2,9	2,8
LV	9,1	4,6	4	3,7
LT	11,4	7,9	5,7	5,5
LU	1	0,7	0,4	0,4
HU	6,7	5,4	4,3	4,3
MT	2,8	2,3	2,8	2,7
NL	3,5	2,6	2,2	2,3
AT	2,7	2,1	1,6	1,8
PL	8	5	4,6	4,5
PT	5,7	3,8	2,7	2,8
RO	:	12,4	9,6	9,1
SI	4,2	3,2	2,5 :	
SK	5,9	4,5	4,3	4
FI	4,3	3,5	2,9	2,6
SE	2,7	1,9	1,2	1,4
UK	1,8	1	0,9 :	
NO	3,1	2,1	1,6	1,6

Kilde: Eurostat, Economy and finance – national accounts. Dato for uttrekk: 13.4.2007.

(<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>) * GVA: Gross value added at basic prices

I tabellen over går det frem at 1,9 prosent av brutto tilleggsverdi i EU-27 i 2006 ble produsert i landbruk, fiske, skog og jakt. I Norge er dette tallet på 1,6 prosent. Denne andelen er noe høyere (stort sett) i de nyere medlemslandene, selv om det er unntak da land som Hellas har en høyere brutto tilleggsverdi i landbruket enn for eksempel Polen. Videre går det frem av tabellen at brutto tilleggsverdien skapt i landbruket er betydelig redusert så vel i gamle medlemsland som i nye medlemsland. Landbrukets betydning i landenes samlede økonomi viste også i de nye medlemslandene en nedadgående trend før de ble medlemmer av EU. Sett ut fra denne indikatoren kan det tyde på at en går i retning av et mer homogenisert EU, der landbruket i sum betyr stadig mindre.

I tabellen under går det frem "brutto tilleggsverdi på produsentprisene", som er definert som forskjellen mellom verdien på produsentprisene og verdien av mellomliggende forbruk. Tabellen under viser at brutto tilleggsverdi på produsentprisene beløp seg til 123 mrd euro i

EU-25. Mer enn 90 prosent av dette er verdier generert i EU-15. I samme tabell går det også frem at landbrukssubsidiene i beløp seg til 49 mrd. euro. I tabellen kan man også se at bruttotilleggsverdi på produsentprisene i 2005 er på samme nivå som i 1995 i EU-15, samtidig som verdien av subsidiene har steget med 28 prosent i samme periode for disse 15 landene (Eurostat 2007a: 29).

Tabell 2.3 *Brutto tilleggsverdi lagt til basis priser og subsidier*

	Brutto tilleggsverdi			Samlete subsidier		
	1995	2000	2005	1995	2000	2005
	million €					
EU-25	:	126358	123584	34377	38401	48655
EU-15	114255	117302	113529	34186	37485	43864
BE	2428	2484	2135	334	351	500
CZ	:	831	918	:	170	670
DK	3146	2689	2475	796	789	973
DE	12006	13521	13095	5704	5601	6093
EE	93	137	183	3	22	90
EL	6631	6335	6349	1944	2128	2262
ES	15839	19484	20814	4242	4895	6493
FR	23923	23890	20920	8030	8152	9685
IE	2405	1998	1734	911	1284	2225
IT	22364	24527	24859	2938	4794	4417
CY	:	325	361	:	3	4
LV	:	202	219	:	15	171
LT	310	394	412	:	18	228
LU	120	109	97	34	48	61
HU	:	1794	1972	:	172	1088
MT	:	64	45	:	1	19
NL	9302	9053	8048	566	408	831
AT	2193	2239	2193	2035	1422	1730
PL	:	4598	5161	:	214	2086
PT	2338	2160	2095	740	664	1038
SI	428	399	403	23	64	199
SK	510	311	382	164	235	236
FI	740	670	571	2289	1967	2085
SE	1208	1094	982	704	882	1018
UK	9612	7053	7161	2920	4099	4451
BG	1428	1634	1544	:	5	78
RO	:	4121	6137	:	228	308

Kilde: Eurostat 2007a: 28

2.2 Økonomien i landbruket

Landbrukets inntekter har de siste 5 årene blitt stadig mer avhengige av subsidier. Et uttrykk for det, er at mens verdien av brutto tilleggsverdi har holdt seg på 2000 nivå, har overføringene steget 17 prosent for EU-15 (Eurostat 2007a: 28). Opplysninger fra Eurostat viser også at inntektene ”per nedlagte årsverk”⁴ har holdt seg på 2000-nivå, om man ser hele EU under ett. Samtidig viser tallene at utviklingen i de nyere medlemslandene har vært noe bedre enn for medlemslandene med lengre medlemskap (Eurostat 2007a: 30-31).

Tabell 2.4 Indikator A for landbruksinntekt

	Ø 1991-1995	Ø 1996-2000	Ø 2001-2005
	Index år 2000 = 100		
EU-25	:	:	105,2
EU-15	:	99,1	101,6
BE	102,1	99,8	92,2
CZ	:	:	87,7
DK	93,1	96,4	91,7
DE	70,1	88,9	110,5
EE	:	102,5	191,2
EL	:	99,0	91,6
ES	81,3	101,0	111,2
FR	82,7	99,3	95,9
IE	88,1	93,3	95,9
IT	78,7	98,0	95,3
CY	:	:	101,0
LV	:	:	164,8
LT	:	:	118,4
LU	98,4	105,6	95,7
HU	:	:	112,3
MT	:	:	95,6
NL	115,2	106,7	87,9
AT	99,7	95,9	108,9
PL	:	:	146,2
PT	77,6	101,5	115,8
SI	:	:	111,4
SK	:	:	113,8
FI	75,8	76,7	96,4
SE	85,8	99,1	106,9
UK	142,8	118,3	122,1

Kilde: Eurostat 2007a: 30-31. Ø står her for ”gjennomsnitt”/årlig endring⁵.

⁴ ”Per årsverk” er ikke en helt presist gjengitt. Opplysningene det her vises til henpeiler på Indikator A. Den beregner real tilleggsverdi til faktorkostnad pr årsverk ”AWU”. ”The indicator A is the real net value added at factorcost of agriculture per annual work unit (AWU)” (Eurostat 2007a: 31).

⁵ Bekreftet i e-post fra SSB den 19.4.2007.

I de fleste medlemslandene er trenden at inntektsindikatoren har vært positiv gjennom 1990 tallet. Samtidig går det frem at utviklingen, målt etter denne indikatoren, har vært langt mer positiv for de nye medlemslandene, enn for EU-15 (Eurostat 2007a: 31). Her kan det være betimelig å gjenta at avskallingen fra landbruket er større i de nye medlemslandene enn i de gamle, slik at det vi ser her kan tenkes å være noe av rasjonaliseringsgevinsten.

Over viste vi til at overføringene har steget de siste årene, samtidig som inntektene tilsynelatende etter enkelte mål ikke har steget, men har holdt seg rimelig stabile. Når inntektene ikke stiger, selv om overføringene har økt, henger dette blant annet sammen med de grep som er blitt tatt de senere år for å senke prisene. Dette er et punkt vi kommer nærmere tilbake til, men som en forsmak, kan en legge merke til at sett ut fra 2000 som et basisår har den deflaterte prisindeksen i perioden 2000-2006 for dyr blitt redusert med 16 prosent i EU-25, mens prisindeksen for plantevekster er redusert med 9 prosent. Samtidig viser prisindeksen for innsatsfaktorer til landbruket en relativ stabilitet i denne perioden (Eurostat 2007a: 32-33).

Det eksisterer ulike tall på hvor mange bruk det er i EU. I den hensikt å kunne operere med sammenligninger mellom land under samme paraply, har Eurostat valgt å stille krav om at kun driftsenheter med minst 1 ESU (økonomisk måleenhet) skal telle med⁶. Etter denne malen opereres det med at de i 2005 var 6,5 millioner driftsenheter i EU. Omkring ¼ av dem er lokalisert i de 10 nye medlemslandene. Etter denne definisjonen hadde halvparten mindre enn 5 ha (50 daa), og hele 92 prosent av alle driftsenhetene med mer enn 10 hektar er lokalisert i de medlemslandene som også har var medlemmer før 2004 (EU-15) (Eurostat 2007a: 35).

Tabell 2.5 Antall driftsenheter (i 1000) og i prosent med minst 1 ESU etter arealklasser

	≤ 5 ha		5-< 10 ha		10-<30 ha		30-<50 ha		≥50 ha		Totalt	
	Antall	%	Antall	%	Antall	%	Antall	%	Antall	%	Antall	%
EU-25	2959,8	45,2	1182,1	18,1	1327,3	20,3	408,7	6,2	665,0	10,2	6542,9	100
EU-15	2379,2	47,8	719,6	14,4	917,3	18,4	353,7	7,1	610,5	12,3	4980,3	100
EU-10	580,6	37,2	462,5	29,6	410,0	26,2	55,0	3,5	54,5	3,5	1562,6	100

Kilde: Basert på Eurostat 2007a: 34⁷

Tabellen over illustrerer godt at EUs landbruk er sammensatt. Blant annet ser vi at det er mange mindre driftsenheter blant de medlemslandene som har vært medlemmer en stund. Faktisk er andelen av brukene med under 50 dekar (5 hektar) større blant EU-15 enn blant EU-10. Dette henger ikke minst sammen med strukturen i Italia, slik det går frem av den neste tabellen.

⁶ For hver aktivitet på en driftsenhet, beregnes det en standard brutto margin (SGM). Disse summeres opp og en kommer frem til et uttrykk for den økonomiske størrelse, som uttrykkes i ESU (European Size Units (ESU)). 1 ESU er nå satt til € 1 200 (Eurostat 2007b:7).

⁷ Forveksling av benevninger i den originale tabellen, har ført til at vi har rettet den etter samråd med Bibliotek og informasjonssenteret til SSB den 5.9.2007.

Tabell 2.6 Antall driftsenheter (i 1000) med minst 1 ESU etter arealklasser

	Inntil 5ha	5-<10ha	10-<30ha	30-<50ha	50 ha eller mer	Totalt
	i 1000					
EU-25	2959,8	1182,1	1327,3	408,7	665,0	6542,9
EU-15	2379,2	719,8	917,4	353,7	610,7	4980,3
EU-10	580,6	462,5	410,0	55,0	54,5	1562,6
BE	11,7	6,7	14,5	8,1	8,5	49,5
CZ	8,9	3,4	5,9	2,2	6,4	26,8
DK	1,5	9,5	14,5	6,7	16,0	48,1
DE	70,6	55,1	109,4	51,4	84,6	371,1
EE	2,5	2,5	4,9	1,3	2,3	13,4
EL	458,0	109,5	69,5	11,5	6,5	654,9
ES	483,3	159,4	188,3	52,0	95,6	978,5
FR	126,5	53,6	108,1	75,8	202,3	566,4
IE	6,1	15,9	51,5	28,5	23,6	125,5
IT	979,8	198,9	168,7	38,6	40,4	1426,3
CY	24,3	3,0	1,9	0,4	0,4	29,9
LV	6,2	11,3	19,2	3,9	4,4	44,9
LT	28,4	46,6	41,9	5,8	5,9	128,6
LU	0,5	0,2	0,3	0,3	1,1	2,4
HU	83,3	27,5	26,1	6,4	11,6	155,4
MT	7,0	0,2	0,0	0,0	0,0	7,2
NL	23,6	11,8	22,1	13,6	10,7	81,8
AT	30,7	27,7	55,2	14,7	8,7	137,0
PL	382,2	347,8	298,2	33,9	20,7	1082,7
PT	142,4	33,9	27,3	5,5	10,2	219,3
SI	31,0	18,4	10,4	0,7	0,3	60,9
SK	6,4	1,7	1,6	0,6	2,6	12,9
FI	6,0	8,7	27,9	14,2	13,3	70,0
SE	7,5	11,0	20,1	9,0	18,7	66,3
UK	31,0	17,9	40,0	23,8	70,5	183,2
BG	137,1	8,8	5,2	1,2	5,1	157,3
RO	976,9	180,3	37,4	3,7	13,5	1211,8

Kilde: Basert på Eurostat 2007a: 34⁸

Tallene i tabellen over tegner et bilde av et svært mangslungent landbruk. Videre er det ikke kun de agronomiske forholdene som er styrende for strukturen. Dette kommer for øvrig klarere frem i neste delkapittel, da oppmerksomheten rettes mot arealbruken. To naboland med forholdsvis "likt" utgangspunkt i så hensende, Polen og Tyskland kan illustrere det. Det er tre ganger flere driftsenheter i Polen enn i Tyskland. I Tyskland er 19 prosent av driftsenhetene på under 50 dekar. I Polen er det tilsvarende tallet 35 prosent.

⁸ Forveksling av benevninger i originaltabell, har ført til at vi har rettet den etter samråd med Bibliotek og informasjonssenteret til SSB den 5.9.2007.

2.3 Om hva som dyrkes og ales frem i EU-landbruket

Hittil i gjennomgangen har oppmerksomheten i stor grad vært rettet mot omfanget av EU-landbruket, uten å ha relatert det til hva som dyrkes og ales frem. Her ses det nærmere på omfanget, målt i dekar/hektar og i mengder av enkelte sentrale jordbruksprodukter. Hensikten er å få et bilde av i hvilke land produksjonen foregår. Et utgangspunkt her er å se på anvendelsen av det samlede arealet i de ulike medlemslandene, slik situasjonen var i 2005.

Tabell 2.7 Arealbruken i EUs landbruk i 2005

	Totalt land areal	UAA	Dyrkbart land	Permanent grassland	Permanente vekster
	1000 ha	% av totalt landareal			
EU-25	397 323	40,7	24,4	13,0	3,1
EU-15	323 465	39,7	22,5	13,5	3,6
BE	3 053	45,4	27,6	17,0	0,7
CZ	7 887	44,6	33,4	10,7	0,5
DK	4 310	62,9	57,6	5,1	0,2
DE	35 705	47,7	33,3	13,8	0,6
EE	4 523	18,4	13,0	5,1	0,2
EL	13 196	28,8	20,2	0,0	8,6
ES	50 488	50,9	25,0	14,4	11,2
FR	54 909	53,9	33,4	18,1	2,1
IE	7 030	59,2	16,3	42,9	0,0
IT	30 132	48,8	25,7	14,6	8,2
CY	925	14,7	9,4	0,1	4,0
LV	6 459	26,8	16,9	9,7	0,2
LT	6 530	43,4	28,7	13,6	0,6
LU	259	49,9	23,2	26,1	0,6
HU	9 303	63,0	48,4	11,4	2,2
MT	32	32,4	27,6	0,0	3,4
NL	3 736	51,5	29,4	20,8	0,9
AT	8 386	38,9	16,4	21,6	0,8
PL	31 296	50,9	38,6	10,8	1,1
PT	9 191	40,7	15,6	16,4	8,4
SI	2 027	25,1	8,7	15,0	1,4
SK	4 903	39,6	27,7	10,7	0,5
FI	33 815	6,7	6,6	0,1	0,0
SE	44 847	6,7	6,0	0,7	0,0
UK	24 410	61,0	24,5	36,4	0,1

Kilde: Eurostat 2007a: 40

Tallene som er presentert over viser hvordan de samlede landarealene i EU benyttes. Land som Finland og Sverige ser vi har under 7 prosent dyrkbart areal. I andre enden av skalaen ser vi nabolandet Danmark hvor hele 63 prosent av arealet er nyttbart landbruksareal. Bak disse tallene går det frem at 59 prosent av det nyttbare arealet brukes til åkerland. Halvparten av det igjen brukes til dyrking av korn (Eurostat 2007a: 41).

Et annet interessant faktum som kommer godt frem i tabellen over, er at de nye medlemslandene (EU-10) samlete landareal utgjør 18,6 prosent av EU-25 sitt landareal. Med unntak fra Polen var det i realiteten små land som kom med i EU i 2004. EUs landbruk ble med andre ord enda mer differensiert med denne utvidelsen.

Når det gjelder kjøttproduksjonen i EU, skal vi i første omgang nøye oss med å gjengi opplysninger for svin, storfe og melk.

Tabell 2.8 Mengde for EU-25, EU-15 i million tonn i gjennomsnitt for årene 2003-2005 og prosentandeler produsert i de enkelte land

	Svin		Storfe		Ku melk	
	Million tonn		Million tonn		Million tonn	
EU-25	21,2		8,0		143,2	
EU-15	17,8	Dvs. 84 %	7,4	Dvs. 92,5 %	121,7	Dvs. 85 %
	% produsert i		% produsert i		% produsert	
BE	4,8		3,4		2,2	
CZ	2,0		1,2		1,9	
DK	8,4		1,8		3,2	
DE	20,5		15,3		19,8	
EE	0,2		0,2		0,4	
EL	0,6		0,8		0,5	
ES	14,9		9,0		4,6	
FR	10,9		20,0		17,2	
IE	1,0		7,0		3,7	
IT	7,4		14,2		7,6	
CY	0,3		0,1		0,1	
LV	0,2		0,3		0,6	
LT	0,5		0,6		1,3	
LU	0,1		0,1		0,2	
HU	2,3		0,5		1,4	
MT	0,0		0,0		0,0	
NL	6,0		4,8		7,6	
AT	2,4		2,6		2,2	
PL	9,4		3,9		8,3	
PT	1,5		1,4		1,4	
SI	0,2		0,5		0,5	
SK	0,8		0,4		0,8	
FI	0,9		1,1		1,7	
SE	1,4		1,8		2,3	
UK	3,4		9,2		10,3	

Kilde: Eurostat 2007a: 56-63

Svinekjøttproduksjonen er betydelig i EU. Det er slik at 21 prosent av svineproduksjonen i verden foregår i EU-25, og brorparten da i EU-15 som står for 18 prosent av verdensproduksjonen av svinekjøtt. Tallene som ligger bak, viser også at det har vært en betydelig økning i produksjonen og slaktingen av svin siden midten av 1990 tallet. Tyskland, Spania og Frankrike er de store landene innenfor svin i EU. Samtidig går det også frem at en

betydelig andel av svinekjøttet blir produsert Danmark, og den danske produksjonen er i stor grad eksportrettet.

Tallene over viser at det i gjennomsnitt ble produsert 7,4 millioner tonn storfekjøtt per år i perioden 2003-2005 i EU-15. Tallene bak viser at 48 prosent av dette er knyttet til produksjonen av okser. Over ¼ av storfesalget kommer fra slaktning av kyr; melkekyr og ammekyr.

Når det gjelder melkeproduksjonen, er den preget i større grad av stabilitet. Dette kan trolig tilskrives bruken av melkekvoter. Selv om produksjonsmengden av melk er stabil, går antall melkekyr tilbake. Reduksjonen er på 1,8 prosent per år de siste ti årene.

2.4 Oppsummering

I dette kapitlet er det presentert mye informasjon om utviklingen i EUs landbruk. De gamle medlemslandene (EU-15) disponerer 81 prosent av landarealet til EU-25. De står for 84-92 prosent av den samlede landbruksproduksjonen (avhengig av hva slags produksjon det er snakk om).

Trenden er at det blir færre bruk. Samtidig ser vi at næringen er mer avhengig av offentlig støtte enn tidligere. Disse trendene må kunne sies å være en effekt av omlegginger i landbrukspolitikken de senere årene. Videre er det en realitet at utviklingen i så vel nye som gamle medlemsland går i retning av at landbrukets betydning utgjør en stadig mindre andel av den totale økonomien.

Med utvidelsen av EU i 2004, ble landbruket enda mer sammensatt enn tidligere. Gjennom de nøkkeltallene som er presentert i dette kapitlet, er det klargjort at det er et skarpt skille mellom de 10 nye medlemslandene (EU-10) og de 15 medlemslandene (EU-15) som har vært medlemmer tidligere. Dette skillet ble da på ingen måte mindre da Bulgaria og Romania fra 1.1.2007 ble innlemmet i EU. Samtidig er det viktig å få presisert at landbruksstrukturen i de gamle medlemslandene (EU-15) er svært sammensatt i seg selv. Ikke minst er Italia preget av et landbruk med en svært høy andel bruk på under 50 dekar (70 prosent), sammenlignet med i de øvrige landene i EU-15 og med landene i EU-10 (37 prosent).

Tallene som kommer til uttrykk i dette kapitlet, viser også at for de brukerne som holder frem med landbruk i de nye medlemslandene opplever en forholdsvis større bedring i sin økonomi, sammenlignet med kollegaene i EU-15.

3 Bakgrunnen og rammen for EUs landbrukspolitikk (CAP)

I dette kapitlet blir bakgrunnen for EUs felles landbrukspolitikk kort beskrevet⁹. Hensikten er å presentere holdepunkt for å kunne forstå hvorfor EUs landbrukspolitikk er blitt slik den fremstår i dag.

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 fremtidige fellesmarkedet, men at landbruket ikke skulle underlegges de samme regler som industrien med hensyn til frihandel, statsstøtte og konkurranse. Det ble bestemt at det skulle utarbeides et eget regelsett, og i Romatraktaten (1958) ble disse reglene nedfelt i artiklene 38 til 47. Dette tilsvarer artikkel 32 til 38 i den konsoliderte Traktat slik den fremstår etter implementeringen av Nice-traktaten¹⁰. I Romatraktatens artikkel 39 (artikkel 33 i den konsoliderte Traktat) trekkes målene for Den felles landbrukspolitikk 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.

Heller ikke i arbeidet med utkastet til grunnlovstraktet, eller ved Det europeiske råds endelige versjon av grunnlovstraktaten ble disse formuleringene endret¹¹. En nærliggende forklaring på det er, som Forsell (1992) tidligere har presisert, at retningslinjene i Romatraktaten mer er å oppfatte som et juridisk grunnlag for EUs landbrukspolitikk enn som målsetninger (LMD 2006a: 16).

Tre underliggende prinsipper for EUs landbrukspolitikk

Den felles landbrukspolitikk kan sies å hvile på tre grunnleggende prinsipper (LMD 2006a: 16)

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

⁹ Denne beskrivelsen er delvis basert på presentasjonen gitt i kapittel 3 i LU-rapport 2-2006 (Strøm, et. al 2006), der bakgrunnen og prosessene bak den felles landbrukspolitikken i EU er mer detaljert beskrevet.

¹⁰ Nice-traktaten ble signert i 2000 og trådte i kraft i 2003. Traktaten tilpasser det institusjonelle rammeverket for utvidelsen av EU med land fra Sentral- og Øst-Europa (LU 2006a).

¹¹ Ratifiseringen av grunnlovstraktat strandet, da Nederland og Frankrike forkastet grunnlovstraktaten gjennom folkeavstemning våren 2005. Det er nå tatt nye grep for å komme i gang igjen med prosessen med en ny traktat.

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 kjenner vi også igjen i fra norsk landbrukspolitikk, og det er en vel etablert ordning for alle industrialiserte land. For EU innebærer det at varer produsert innen Unionen blir omsatt rimeligere i Det felles markedet enn det importerte varer blir. Det skyldes at en rekke importvarer i landbrukssegmentet blir pålagt toll inn til EU (LMD 2006a: 16).

Når det gjelder felles finansiering av landbrukspolitikken, er det viktig men dette gjelder ikke absolutt. Det er likevel en kjensgjerning at finansieringen av Den felles landbrukspolitikk er den største budsjettposten i EU. Netto bidragsyttere versus nettomottakere av EU-midler har til dels ulike interesser i denne sammenheng (Tuft 2005)¹². En løsning med å finansiere CAP innenfor stramme budsjetttrammer kan være å en større grad nasjonal delfinansiering:

”Det vil ikkje sene re-nasjonalisering av landbrukspolitikken, men det er mogleg å tilføre økonomiske midlar frå nasjonalbudsjetta. CAP vil framleis vere fellespolitikk der Unionen har ansvaret, men enn gir medlemsstatar som ynskjer det ein moglegheit for nasjonal delfinansiering innafor landbruket. I samband med utvidinga [i 2004] fekk til dømes Slovenia godkjent nasjonal subsidiering av sitt landbruk. Årsaka til dette er at dei nye medlemmane får berre delvis tilgang på CAP-overføringane. For Slovenia betydde dette ei sterk reduksjon i landbruksoverføringane, difor fekk den tilgang til delfinansiering av landbruket nasjonalt opp til CAP nivå” (Tuft 2005: 14).

I rapporten ”Søkelys på landbrukspolitikken i EU” (LMD 2006a), går det frem at allerede nå blir halvparten av midlene til bygdeutvikling finansiert nasjonalt. Bruken av nasjonale midler er også noe som blir gjenstand for nærmere presentasjon når politikken i Finland blir presentert senere i denne rapporten.

Endret situasjon gir forandret fokus

I publikasjonen “The Common Agricultural Policy Explained” presenterer EU-kommisjonen (2004a) endringene som har skjedd i Den felles landbrukspolitikk som helt nødvendige. De vektlegger klart at den opprinnelige landbrukspolitikken var en suksess, ut i fra den situasjonen landene var i på begynnelsen av 1950-tallet med underdekning av sentrale matvarer. Man lyktes i å få opp produksjonen og å sikre selvforsyning gjennom markedsorganisering og markedsregulering. Det ble etablerte et stort virkemiddelapparat under en sterk offentlig styring. Utover 1980-tallet ble man gjennom år med betydelig overproduksjon, tydelig på at det var behov for reformer i CAP. Dette er bakgrunnen for endringene som startet på 1990-tallet og som er beskrevet over. Det innebar også at man valgte å vektlegge andre sider i CAP sterkere og en prioriterte ned ren produksjonsøkning. Man har gjennom reformene på 1990-tallet lagt større vekt på følgende forhold (EU-kommisjonen 2004a:32-33):

- Bygdeutvikling
- Matvarekvalitet

¹² Eksempel på nettobidragsyttere er Tyskland, Belgia, Luxemburg, Nederland, Sverige. Landene Hellas, Spania, Irland og Portugal har tradisjonelt vært nettomottakere av EU-midler (Skaansar 2005: 25).

- Matvaresikkerhet
- Dyrevelferd
- Redusere kostnadene knyttet til Den felles landbrukspolitikk

Utviklingen i EUs landbrukspolitikk må forstås ut fra at man har gått fra en underdekning på landbruksvarer på 1950-tallet til et en stadig større overdekning utover 1970- og 1980-tallet. Det er også opplagt en viktig grunn for de grep man tok utover 1980-tallet.

”På 1980-talet hadde enn møtt veggen i den forstand at det måtte endringar 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 prisar 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 2006a: 17).

En annen viktig premiss for endringene i EUs landbrukspolitikk var GATT-forhandlingene (Uruguay-runden). Den ble innledet i Uruguay i 1986, og nye viktige områder som ble trukket med inn i forhandlingene var handelen med tjenester og jordbruksvarer. Denne forhandlingsrunden ble formelt avsluttet i april 1994 (Øverby og Bottheim 1995). Ut av forhandlingsrunden kom blant annet Avtalen om jordbruk. Den resulterte blant annet i at EU måtte avvikle sitt system med variable importavgifter, og EU måtte foreta en overgang til tollsatser. Disse trådte i kraft fra 1. juli i 1995. I tillegg medførte GATT-løsningen et betydelig kutt i eksportsubsidiene. Dermed ble det opplagt viktigere for EU å tilpasse prisene på landbruksvarer i større grad ned mot verdensmarkedsprisenivået (Strøm et. al 2006: 4, LMD 2006a: 17). Slik sett kan man si at det var både indre behov og endringer i ytre rammer som førte til at reformene av EUs landbrukspolitikk tok form tidlig på 1990-tallet.

MacSharry reformen i 1992 blir knyttet opp mot dette presset. Et viktig grep var at man senket prisene betraktelig. Den neste store reformen startet med EU-kommisjonen sin presentasjon av ”Agenda 2000” i 1997. En viktig grunn for dette reformarbeidet var at den politiske utviklingen i Europa på 1990-tallet førte til at flere Øst- og sentraleuropeiske land søkte medlemskap i EU. Agenda 2000 ble sluttbehandlet på EU toppmøtet i Berlin i desember 1999. Kursen, som ble trukket opp med MacSharry-reformen, ble videreført ved at blant annet prisene ble ytterligere senket på flere sentrale landbruksvarer. En annen sentral endring var etableringen av bygdeutvikling som ”den andre pillar” i Den felles landbrukspolitikk. Det skulle understreke at miljøtiltak og bygdeutvikling nå var en integrert del av landbrukspolitikken (Strøm et.al 2006).

Om Midtveisgjennomgangen¹³

De opprinnelige tankene, da Agenda 2000 ble vedtatt i Berlin i 1999, var at ”Midtveisgjennomgangen” skulle være mer begrenset og man skulle vurdere virkemiddelbruken opp mot de gjeldende landbrukspolitikken målsetninger. Utover det, ble det signalisert at man skulle vurdere den fortsatte bruken av melkekvoter. Nå endte ”gjennomgangen” faktisk opp i

en dyptgripende reform av Den felles landbrukspolitikk. Det er flere grunner til at ”Midtveisgjennomgangen” ble så omfattende. Noen er:

- I 2003 nærmet man seg utvidelsen av EU med 10 (-12) land fra Sentral- og Øst Europa (østutvidelsen), og denne ville bli mer omfattende enn ”Agenda 2000” hadde forutsatt.
- Det hadde kommet tydeligere signal fra bidragsyterne om liten vilje til å øke landbruksbudsjettet. Det ville med andre ord ikke være ”nye” penger tilgjengelig til reformer eller utvidelse.
- Landbruket hadde blitt gjenstand for mye kritikk etter dioxin-skandalen, BSE-problemene (ku-galskap) og munn- og klovsykeepidemien.
- Det kom signal om at landbrukspolitikkenes legitimitet i befolkningen som sådan var i ferd med å brytes ned. Dette ble betraktet som en trussel mot den tillit som bønder og næringsmiddelprodusenter er helt avhengig av i markedet.

Prosessen rundt Midtveisgjennomgangen kan deles i tre ulike bolker¹⁴.

- Kommisjonens opprinnelige forslag sommeren 2002
- Kommisjonens endelige forslag høsten 2003
- Ministerrådets endelige vedtak i Luxembourg høsten 2003 (29.9.2003)

Det er grunnlag for å hevde at Kommisjonens opprinnelige beskrivelse av formålet og virkemidler i grove trekk overlevde behandlingen. Samtidig som det Ministerrådet vedtok høsten 2003 ikke innholdt så kraftig lut som kommisjonen så for seg, men retningen og ideene sto ved lag.

Formålet med reformen, slik Kommisjonen beskrev den opprinnelig, kan sammenfattes slik:

- Integrere matvarekvalitet, matvaretrygghet og dyrevelferd i landbrukspolitikken som selvstendige mål.
- Hjelp bønder til å produsere mer ut fra en markedsorientert og forbrukerrettet retning.
- Fortsette deres arbeid med å forenkle regelverket og redusere administrasjon (”cutting red tape” – mindre byråkrati).
- Sikre at EU-bøndene kan dra fordel av markedsvekst.
- Rette innsatsen mot produkter og tjenester konsumentene etterspør uten kunstige incentiver for å produsere hva forbrukerne ikke etterspør.
- Belønne bøndene for produksjonen av miljømessige goder, matvaretrygghet, kvalitet og dyrevelferd.
- Forsterke miljømessige forpliktelser i områder hvor det finner sted landbruksaktiviteter, med færre miljømessig skadelige incentiver og mer miljøvennlige tjenester.
- Gi mer støtte til tradisjonell og merverdiskapende landbrukssystemer.

¹³ MTR – Mid-term review

¹⁴ Prosessen frem mot endelig vedtak er behørig beskrevet i LU rapport 2-2006 (Strøm et. al 2006). Se den for nærmere beskrivelse. Den videre fremstillingen her vil kun ta opp enkeltelement fra denne prosessen.

- Ta ledelsen i internasjonale diskusjoner gjennom en moderne landbrukspolitik, med mål om å virke mer positiv for internasjonal handel og utviklingsland.

Hovedingrediensen i reformen var:

- Å fjerne forbindelsen mellom produksjon og direkte støtte. Det vil si å styrke produksjonsuavhengig virkemidler og å svekke produksjonsavhengige virkemidler. En av hensiktene var å komme frem til en mer WTO-konform støtte.
- Å underlegge utbetalingene betingelser knyttet til miljø, matvaretrygghet, dyrevelferd og arbeidsmiljø.
- Å øke tilskuddene til bygdeutvikling.
- Å innføre et revisjonssystem og å introdusere et nytt bygdeutviklingstiltak for å fremme kvalitetsproduksjon, matvaretrygghet, dyrevelferd, samt å dekke kostnader ved revisjon.

Selv om dette er tunge reformer og en klar drenning av virkemiddelbruken i Den felles landbrukspolitik, er ikke målsettingene for EUs landbrukspolitik endret. Målsetningene er fortsatt at det skal være en konkurransedyktig landbrukssektor basert på miljøvennlige produksjonsmetoder, kvalitetsprodukter, en rettferdig levestandard og inntekt for landbrukssamfunnet (Strøm et. al 2006: 8). Målet med et rasjonelt landbruk som forsyner markedet har stått fast gjennom hele etterkrigstiden. Samtidig har konteksten endret seg, fra å etablere et landbruk som kan produsere tilstrekkelige mengder, til et landbruk som er i stand til å ikke produsere for mye og det rette i forhold til befolkningens ønsker.

4 Dagens landbrukspolitikk i EU

I år har det gått 50 år siden Romatraktaten ble undertegnet, og som vist i innledningskapitlet til denne rapporten står målsetningene ved CAP fortsatt ved lag. Selv om de overordnede målene er gjeldende, har EUs landbrukspolitikk utviklet seg til å fange opp nye mål og reformere gamle mål. Herunder spiller målsetninger knyttet til bygdeutvikling, miljø og dyrevelferd en langt viktigere rolle. Dette er imidlertid mål som ikke er reflektert og spesifisert i de grunnleggende dokumentene til Den felles landbrukspolitikk (CAP-Monitor av 23.02.07).

Hovedvekten i dette kapitlet blir lagt på hva som er hovedinnholdet i *dagens* landbrukspolitikk i EU, og hvilke retning endringene går i¹⁵. For EUs landbrukspolitikk er inne i en brytningstid, reformen er også blitt beskrevet som ”*eit storskalaeksperiment i landbrukspolitisk verkemiddelutforming som enn aldri har vore i nærleiken av tidlegare i EU*” (LMD 2006a: 92). Det har foregått en klar dreining fra fokus på pris og markedsordningene til produksjonsuavhengig støtte innenfor direkte støtte (pilar I). Samtidig legges det større vekt på bygdeutvikling og vridning av støtte fra ”tradisjonelt landbruk” (pilar I) til bygdeutvikling (pilar II). Litt grovt kan man si at de distriktspolitiske elementene i EU har blitt gitt en noe sterkere prioritet, og den tradisjonelle landbrukspolitikken en noe lavere prioritet enn det man tradisjonelt har gjort i EU.

Enhetsstøtte – ”Single Payment Scheme” (SPS)

I 2003 vedtok Ministerrådet en omfattende reform av Den felles landbrukspolitikk. Hovedgrepet var å innføre et ”enkeltbrukstilskudd”. Reformen ble iverksatt fra 1.1.2005 for de gamle medlemslandene (EU-15). Det er Rådsforordning nr. 1782/2003 (Council Regulation (EC) No 1782/2003) av 29. september 2003 som danner det formelle grunnlaget for etableringen av ”Single Farm Payment”. Forordningen er blitt justert/endret noe i tiden som er gått, blant annet som følge av Østutvidelsen fra 1.5.2004.

Termen ”enhetsstøtte” er brukt i denne rapporten som oversettelse av ”Single Farm Payment”. I enkelte andre publikasjoner er også ”Single Farm Payment” blitt oversatt med blant annet termene ”frikoplet enhetsstøtte”, ”det frikoplete gårdstilskuddet” og ”enkeltbrukstilskudd”.

Bakgrunnen for reformen

Direkte støtte til landbruket er ikke noe nytt i EU-sammenheng, men frem til 1990-tallet utgjorde den imidlertid en forholdsvis liten del, sammenlignet med markedsstøtten. Dette ble endret med MacSharry-reformen i 1992-93, og i 2004 utgjorde direkte støtte nær ¾ av EUs årlige landbruksbudsjett. Denne dreiningen fra markedsstøtte til direkte støtte er blant annet

¹⁵ En mer detaljert beskrivelse av reformen i 2003 og bakgrunnen for den, er gitt i kapittel 4 i rapporten ”EUs landbrukspolitikk” (Strøm et. al 2006), samtidig som sentrale deler i den rapporten er tatt inn i denne beskrivelsen.

begrunnet med at direkte støtte er mer åpenlys og ikke (så) forstyrrende for markedet. Videre kan direkte støtte innrettes på en slik måte at en kan sørge for å støtte opp under produksjon av offentlige goder.

Samtidig var det nettopp svakheter med hvordan den direkte støtten ble innrettet gjennom 1990-tallet, og som beredte grunnen for ”enkeltbruksstøtten”. Et sentralt punkt her, var at innretning på den direkte støtten fortsatt var markedsforstyrrende. I dette ligger det at den var produksjonsbetinget og den var knyttet opp til hva og hvor mye de klarte å produsere (avling/dyr). I dette lå også at det fortsatt var incentiver for å maksimere produksjon eller opprettholde en produksjon uavhengig av om det var avsetning for det i markedet. Et annet ankepunkt var at det ble reist tvil om ”blå boks” ville overleve Doha-runden i WTO¹⁶ (Strøm et. al 2006:27). Derfor ble ”grønnvasking” av den direkte støtten et tredje element i landbruksreformen. Med reformen vil mer enn 80 prosent av den direkte støtten (som var knyttet til areal og støtte per dyr og som utgjorde knapt 30 milliarder € i 2003) gjort produksjonsuavhengig (LMD 2006a: 87). I WTO sammenheng blir det regnet som grønn støtte og er dermed unntatt reduksjonsforpliktelser.

”Enhetsstøtte”

Et resultat av reformen i 2003 av Den felles landbrukspolitikk, ble som beskrevet over, at støtten til vekster og dyrehold ble frikoblet fra produksjonen. Det aller meste av støtten fra EU inngår i denne støtten. Hvordan dette ble gjort i praksis varierer noe fra land til land, og noen av de ulike modellene er beskrevet nærmere i kapittel 5.

”Krav til motytelser”

Parallelt ble det innført krav til motytelser (cross-compliance) der det blir stilt krav til å holde arealet i hevd, nye miljøkrav, matsikkerhet, dyrevelferd, HMS-krav (MTT 2007:50). En annen side ved reformen var innføring av modulasjon. Det innebærer at man overfører en økende andel av den felles landbruksstøtten til bygdeutviklingsbudsjettet. I 2006 var overføringen på 4 prosent, fra og med år 2007 vil 5 prosent bli overført til bygdeutvikling pr år. Støtten regnes per gård, og en opererer med et ”bunnfradrag” på 5000 € per gård. Det vil si at det kun er de gårdene som mottar mer en anslagsvis 40.000 kroner som blir berørt av modulasjon.

”Dagens” landbrukspolitikk i EU

Med de grepene som ble tatt med reformen av Den felles landbrukspolitikk i 2003, har landbruket i EU-landene fått utfordringen med å tilpasse seg en hverdag med større grad av produksjonsuavhengige virkemidler. Hensikten er å sikre at gårdbrukerne i større grad enn tidligere velger å følge signaler fra markedet. Samtidig ble det i prinsippet etablert en tettere

¹⁶ Doha-runden ble innledet i november 2001 i Doha (Qatar). Etter hvert som denne runden har skredet frem er det blitt stilt spørsmål om ordninger som ble notifisert som blå, og dermed unntatt reduksjonsforpliktelser, kunne bli videreført ved en ny WTO-avtale. Her ligger ordninger som direkte støtte per hektar og dyr i en besetning.

kobling mellom utbetaling av offentlig støtte til landbruket og det regelverk og de reguleringer som eksisterer for landbruket i EU. I det neste kapitlet blir oppmerksomheten rettet mot hvordan enkelte ulike medlemsland har valgt å innrette seg disse nye rammene for landbrukspolitikken.

5 Landbrukspolitikken i Sverige, Finland og Irland

Gjennom å se nærmere på enkelte land ønsker vi å belyse noen utviklingstrekk for gjennomføringen av den reviderte landbrukspolitikken. Er det sterkt samsvar i hvordan den er gjennomført i ulike land, om det har gått likt i alle land, eller om den nasjonale tilpassningen faktisk har hatt noe og si, og eventuelt hvor mye. Hvis det er betydelige forskjeller mellom land, med forholdsmessig likt utgangspunkt, er det et interessant poeng i seg selv. For det vil indikere at nasjonal politikk fortsatt spiller en sentral rolle for hvordan Den felles landbrukspolitik er blitt praktisert på det nasjonale nivået.

Av tabellen under går det frem hvilken modell de tre landene har valgt med hensyn til å gjennomføre økt bruk av produksjonsuavhengig støtte. Her følger en presisering av de ulike modellene. I tabellen er det også vist til når medlemslandene innførte enhetsstøtten. Videre er det vist til hvilke regioninndelinger en opererer med i denne forbindelse. Med ”SFP – grunnlag” siktes det til om en har valgt en historisk, en regional eller en hybrid modell for innføringen av den frikoplete enhetsstøtten. Vi skal kort gjenta hva de tre modellene innebærer (Strøm et.al 2006: 36, LMD 2006: 88):

- Historisk modell: En beregner ut fra hver enkelt gård antall støtteretter. Det samsvarer med gjennomsnittlig støtte mottatt i treårsperioden 2000-2002, dividert på arealet som ga grunnlaget for støtten i referanseperioden.
- Regional modell: En ser en hel regions støttegrunnlag og arealgrunnlag under ett, og velger å operere med en flat sats pr. hektar innenfor denne regionen i referanseperioden (2000-2002).
- Hybrid modell: Av de tre landene som er trukket frem her, ser vi at to land har valgt å kombinere elementer fra både historisk og regional modell og derav benevnelsen hybrid modell. Med statisk hybrid siktes det til at det er tenkt som en permanent modell, mens dynamisk hybrid modell siktes det til at det historiske elementet fases ut i løpet av en overgangsperiode, og en ender opp med en ”ren regional modell”.

Tabell 5.1 Eksempler på ulike modeller for innføring av enhetsstøtte (SFP)

Land	Start	Regioner	SFP -grunnlag	Andel støtte som kan beholdes som produksjons-avhengig. Øvrige kommentarer
Sverige	2005	5 regioner, basert på tidligere referanse-områder dyrkbare områder	Statisk hybrid *	- 75 % av hanndyrpremie (storfe) (Kun frem til 2009). - Begrenset bruk av tilleggsbetalinger (0,45 %) på storfe - Støtte til melkeproduksjonen innarbeidet i SFP fra 2007. <u>Øvrig:</u> * 50 % av ammekupremien, 50 % av ekstensiviseringsbidraget ("extensification premium") overfor storfe, 40 % av storfeslaktepremie og 67,5 % av støtten til melk vil bli fordelt på historisk basis. All annen støtte vil bli betalt ut fra regional basis. For beiteland vil en operere med en felles sats på 125€/ha (for hele landet/alle regioner). Øvrig arealstøtte vil variere i de ulike regionene, fra 125€/ha i nord til 255€/ha i sør.
Finland	2006	3 regioner basert på referanse-areal *	Dynamisk hybrid *	- 75 % av hanndyrpremie (storfe) - 50 % av sauepremie (sau) - 60 % av støtten til potet som brukes som potetstivelse - 100 % av støtten til produksjonen av frø <u>Øvrig:</u> - 10 % av støtten vil bli satt av til å utbetale tilleggsstøtte (national envelope) til produksjonen av "ekstensiv produksjon av høykvalitetskjøtt fra storfe" * Det etableres tre ulike satser for utbetaling av SFP. Det vil utgjøre 85 % av den totale støtten. I tillegg vil melke- og storfekjøttprodusenter få tilleggsstøtte i en overgangsperiode. Støtte til melkesektoren integrert i SFP fra 2006.
Irland			Historisk	Full dekopling i alle sektorer Meieristøtte ("dairy aid") integrert inn i enhetsstøtten fra 2005.

Kilder: Strøm et.al 2006:37, Cap Monitor opplysninger av 23.2.2007.

I tabellen over ser vi at landene i ulik grad har utnyttet det handlingsrommet som lå i å benytte anledningen til å beholde noe av støtten koblet i en overgangsperiode. Irland har på en måte tatt steget fullt ut, med å gjennomføre full dekopling fra dag én. Sverige og Finland valgte imidlertid å benytte seg av mulighetene som lå i å beholde noe av støtten koblet til produksjon. Noe av bakgrunnen for det var frykten for at en full dekopling ville medføre at produksjonen ikke ville bli opprettholdt på et tilstrekkelig nivå i de ønskede områdene.

En viktig forskjell på historisk og regional modell er at med den førstnevnte i liten grad omfordeler støtte mellom bønder. Med valg av regional modell vil man i praksis få en omfordeling av støtte fra gårdbrukere med ”støtteintensive husdyrproduksjoner” til gårdbrukere til ”støtteekstensive planteproduksjoner” (LMD 2006a: 88).

5.1 Sverige

Svensk landbruks historie skiller seg fra mange øvrige EU-lands utvikling. Det henger sammen med de grep som ble foretatt i 1990-1991, da man gikk langt i å avregulere svensk landbruk¹⁷. Det innbar at man ved innlemmelsen i EU i 1995 opplevde at svenske bønder fikk økt støtte. Omkvedet i 1994 var derfor innenfor landbrukskretser at det var best å gå inn i EU. I Sverige opererte man med en ”kriseplan” om folkeavstemningen endte med et ”nei”, i motsetning til i Norge, hvor man i landbruket opererte med en kriseplan om det ble ”ja”.

En grunn som blir trukket frem for denne slående forskjellen, er at man i Sverige i hele etterkrigstiden var opptatt av at det var industri, blant annet bil og stål, man skulle leve av. Landbrukets rolle var å drive rasjonelt, fremskaffe billig mat og frigjøre arbeidskraft til industrien.

5.1.1 Fakta om svensk landbruk

I kapittel 2 til denne rapporten, er det presentert en del nøkkelopplysninger om de ulike EU landenes landbruk. Her skal vi kort gjenta enkelte av opplysningene om svensk landbrukssektor og legge til enkelte nøkkeltall basert på Eurostat 2006a:

- I juni 2005 hadde Sverige om lag 66.000 jordbruksenheter¹⁸:
 - I alt dyrket og brukte de 3,1 millioner hektar (ha).
 - I gjennomsnitt 46,7 ha per jordbruksenhet (mot 50,9 hektar i snitt i 2003).
 - Sysselsettingen tilsvarer 67.000 årsverk på heltid (67.000 AWU).
 - 60 prosent av jordbruksenhetene hadde et omfang på under 1 AWU, 13 prosent av dem hadde et omfang på mer enn 2 AWU.
 - På disse jordbruksenhetene var 21 prosent spesialisert på korn, oljefrø og proteinvekster, 12 prosent spesialisert på melkeproduksjon og 11 prosent drev spesialisert storfeproduksjon.
- Nesten halve arealet, 47 prosent, ligger i områder som er klassifisert som mindre gunstige områder (LFA) eller fjellområder.
- Enkelte bakgrunnsopplysninger blant de 63.000 enkeltmannsforetakene:
 - Andelen kvinner var 11 prosent.
 - I alt 6 prosent var yngre enn 35 år og hele 50 prosent var 55 år eller eldre.

¹⁷ Denne ”historiebeskrivelsen”, er delvis basert på innspill som kom under samtale med Mary Ann Sörensen ved LRFs Brusselkontor, den 11.5.2007.

¹⁸ Med minst et omfang på 1 ESU (Eurostat 2006a).

- Nær halvparten, 48 prosent, oppga annen inntektsgivende aktivitet som deres hovedbeskjeftigelse.

5.1.2 Gjennomføring av reformen i Sverige

Ved innføringen av frikoblet enhetsstøtte i 2005, valgte Sverige å basere seg på en statisk hybridmodell. Det innebærer at de har valgt å operere med en blanding av historisk og regional modell som en varig ordning, slik det går frem av tabellen under.

Tabell 5.2 Hybridmodellen i Sverige

	Start	Regioner	SFP -grunnlag	Andel støtte som kan beholdes som produksjons- avhengig. Øvrige kommentarer
Sverige	2005	5 regioner, basert på tidligere referanse-områder dyrkbare områder	Statisk hybrid *	- 75 % av hanndyrpremie (storfe) (Kun frem til 2009). - Begrenset bruk av tilleggsbetalinger (0,45 %) på storfe - Støtte til melkeproduksjonen innarbeidet i SFP fra 2007. <u>Øvrig:</u> * 50 % av ammeku premien, 50 % av ekstensiviseringsbidraget ("extensification premium") overfor storfe, 40 % av storfeslaktepremier og 67,5 % av støtten til melk vil bli fordelt på historisk basis. All annen støtte vil bli betalt ut fra regional basis. For beiteland vil en operere med en felles sats på 125€/ha (for hele landet/alle regioner). Øvrig arealstøtte vil variere i de ulike regionene, fra 125€/ha i sør til 255€/ha i nord.

I rapporten "Miljøeffekter av 2003 års jordbruksreform" fra Jordbruksverket (2007:19), vektlegger man at det var to målsetninger som dominerte den svenske tilpasningen av 2003 reformen:

- Jordbrukets konkurransesituasjon på kort og lang sikt.
- Mulighetene til å bevare landets beitemarker og å oppnå de miljømål som var satt.

Det var på dette grunnlag man innførte en frikoblet gardsstøtte etter hybridmodellen¹⁹ (jfr. tabell over). Dette innebar at man fra 1.1 2005 innførte en støtterett per hektar jordbruksmark. Benyttelsen av denne modellen betydde i hovedsak en regionalisering av tidligere støtte (dyrestøtte og arealstøtte). Noe av støtten til dyrehold forble imidlertid holdt koblet til produksjonen. I en overgangsperiode vil Sverige også beholde hanndyrstøtten koblet. Støtten til beitemark er imidlertid felles for hele landet (Jordbruksverket 2007:5, 19).

¹⁹ Den svenske termen er "blandmodellen"

Jordbruksverket vektlegger i sin rapport at hovedfordelen med å velge en hybridmodell var at man fikk til en felles verdi for all jordbruksjord innen en region:

”En blandmodell har ett antall fördelar jämfört med en ren gårdsmodell. Till fördelarna hör att all mark inom en region kan ges ett reellt högt grundvärde som i princip omfattar all jordbruksmark. Således fördelas stödet på både åker och betesmarker (Jordbruksverket 2007: 19).

5.1.3 Betingelser for enhetsstøtten i Sverige²⁰

Enhetsstøtten gis for all jordbruksmark som forvaltes slik at det er i tråd med de krav som stilles i skjøtselskravene, og videre som det er knyttet støtteretter til og det er søkt om støtte til. Nå er det ikke helt nye regler som ble innført, men det nye er at beløpet avkortes om en bryter noen av tilleggsvilkårene²¹ (Jordbruksverket 2007a: 20).

Hensikten med tilleggsvilkårene er, som nevnt tidligere, å sikre at regler blir fulgt opp i praksis. Både skattebetalerne og gårdbrukerne som følger reglene ser det som formålstjenelig, at en ikke betaler ut midler til gårdbrukere som ikke følger de regler som er satt innenfor for eksempel miljø- og dyrevelferdsområdet.

Innenfor skjøtselskrav ligger det inne bestemmelser for å sikre at jordbruksarealet blir holdt i hevd. Virksomhetskravene innebærer at de gjeldene svenske reglene, som også bygger på EUs regelverk må følges. Det vil si at de som mottar støtte, skal følge de regler som gjelder for deres virksomhet innenfor områder som folkehelse, dyrehelse, platevernmidler, miljø eller dyrehold. Kontrollen utføres av de myndighetene som hadde kontrollen tidligere, som for eksempel kommunen. Om virksomhetskravene ikke overholdes, kan støttebeløpet bli avkortet eller inndratt i sin helhet.

Støtteretter tilhører den enkelte gårdbruker. Gardstilskuddet betales ut for det antall hektar jordbruksareal som gårdbrukerne har søkt om og som vedkommende har støtteretter til.

Størrelsen på det brakklagte arealet bestemmes ut fra det antallet støtteretter en disponerer. Dette arealet kan brukes til økologisk produksjon og til å dyrke energi- og industriprodukter, men ikke annen mat- eller fôrvarer. Ved fastsettelse av hvor stort areal som skal tas ut av produksjon, tar man utgangspunkt i referanseårene 2000-2002, og antall hektar som var brakklagt da (Jordbruksverket 2007a: 21).

I tillegg til gårdsstøtten, er bygdeutviklingsprogrammet (landsbygdprogrammet) viktig i jordbruksmessig sammenheng. Det gjeldende programmet går fra 2007-2013. Det opereres med ”miljøerstatning”, prosjektstøtte, bedriftsstøtte og regionalstøtte. Miljøerstatning er den

²⁰ Ytterligere informasjon om betingelser for enhetsstøtten (gårdsstøtten) i Sverige, kan en finne på her: <http://www.sjv.se/amnesomraden/stodtilllandsbygden/allastodformer/gardsstodet.4.2136c610a3b62996e80001679.html>

²¹ Termen ”tilleggsvilkår” er her brukt som oversettelse på termen ”cross compliance”. Andre benyttede oversettelser av termen er ”tverrvilkår” (LMD 2006), ”krav om motytelser” (Strøm et.al 2006).

absolutt største, 75 prosent av midlene går til det. Tiltakene i bygdeutviklingsprogrammet, skiller seg noe fra gårdsstøtten på flere punkt (selv om man også har skjelt til den ved utforming av bygdeutviklingsprogrammet). Tiltak her finansieres delvis fra EU (inntil 45-50 prosent). Tiltakene i Bygdeutviklingsprogrammet er også mer spesifikke enn i det generelle gårdstilskuddet, noe som innebærer at det blir stilt mer spesifikke krav til hvordan midlene skal brukes, som for eksempel hvordan skjøtselen skal gjennomføres.

5.1.4 Konsekvenser for det svenske jordbruket?

Allerede to år etter at man innførte gårdsstøtten/enhetsstøtten finner Jordbruksverket grunnlag for å skrive følgende:

”Gårdsstödet har gynnat en mer extensiv skötsel av jordbruksmark jämfört med tidigare arealersättning och djurbidrag, eftersom gårdsstödet intet kräver någon produktion, däremot finns skötselkrav” (Jordbruksverket 2007: 5)

Ved innføringen av jordbruksreformen i 2003, ble det foretatt en rekke beregninger om mulige konsekvenser av så omfattende grep. Jordbruksverket (2007a) skriver i sin rapport at disse beregningene langt på vei ga et rett bilde av den situasjonen de nå synes å kunne se. Samtidig som utslagene (hittil?) ikke har vært så store som man trodde. Kornarealet har blitt redusert, slik man antok, men brakklagt areal har ikke økt så mye som man så for seg i de modellberegningene som ble foretatt i forkant. Det er verdt å merke seg at også beitearealene har økt, noe som blant annet skyldes nye regler for hvordan man angir beitearealer (Jordbruksverket 2007a: 8).

I modellberegningene forut for jordbruksreformen i 2003, så man at dyretallene ville gå ned. For enkelte dyreslag er det riktig, men ikke for antall dyr totalt. For eksempel har antall sau og ammekyr økt. En forklaring på det, er at kjøttprisen har økt, noe som for øvrig er en indirekte effekt av reformen i 2003 (Jordbruksverket 2007a: 8).

Jordbruksverket (2007a) slår også fast i rapporten, at miljøeffektene av 2003-reformen, sannsynligvis ikke blir så stor som man kom frem i sine modeller forut for innføringen av reformen. De trekker frem flere forklaringer på det. For det første påpeker de at det trolig er åkermarker med de laveste avlingene og med minst belastning for miljøet som tas ut av produksjonen først. Det påpekes også i rapporten at det er sannsynlig at beitemarker med lavere natur- og kulturverdi er blitt tilskuddsberettiget. I modellberegningene opererte man med en stor reduksjon i antall storfe. Effekten av færre storfe på beite kan se ut som å ha blitt noe mindre for den totale beiteaktiviteten enn man forutså, som følge av at det har blitt flere hester og sau på beite, enn det modellkjøringene viste.

Samtidig slås det fast at 2003-reformen trolig er gunstig for den biologiske mangfoldet og kulturmiljøet. Det pekes på faktorer som trekker i så vel positiv som negativ retning (Jordbruksverket 2007a: 8-9):

- Økt skogplanting er positivt, om det skjer i områder med intensiv drift. I mer marginale områder er det derimot vurdert til å være negativt.
- Det pekes også på at mer beitemark kombinert med færre beitedyr kan slå negativt ut ved at areal blir forringet. Det får dem til å slå fast at det trolig er et potensial for å overføre flere dyr til beite, om det ligger økonomiske incitament for det.
- I betraktningene om redusert miljøbelastning som følge av reformen, er redusert aktivitet et viktig moment. Et uttrykk for det kommer klart frem når en forventer en betydelig reduksjon i kornproduksjonen. Et anslag går på at den vil bli redusert med 750.000-1.000.000 tonn korn. Den reduserte miljøbelastningene kommer som følge av blant annet følgende forhold:
 - Nitrogen tapet er beregnet til å reduseres kraftig som følge av redusert jordbruksareal, ammoniakk tapet reduseres som følge av redusert dyretall. Fosfortapet er derimot mer uklart.
 - Økt skogplanting kan føre til redusert fosfortap som følge av redusert erosjon.
 - Endringer i arealbruken vil føre til mindre nitrogenutslipp. Det er beregnet at reduksjonen vil utgjøre 11 prosent av utslippene i 2003.
 - Det forventete nedgangen i dyretallet, i all hovedsak storfe, fører til redusert ammoniakkutslipp. Her opereres det med en reduksjon på fem prosent i forhold til i 2003.
 - Forandringene i arealbruken og i dyretall påvirker også størrelsen på utslipp av metan og lystgass fra jordbruket. Det er beregnet at reduksjonen vil bli på 9 prosent. Samtidig reises det spørsmål om redusert dyretall også innebærer at det vil bli spist mindre kjøtt. Hvis ikke, så vil denne reduksjonen i utslipp ikke være reell. For som de skriver: *”Utsläpp av växthusgaser er et globalt problem och miljöeffekterna är oberoende av produktionens lokalisering”* (Jordbruksverket 2007a: 9).
 - Som følge av reduserte avlinger, ser en også for seg en betydelig reduksjon i bruken av plantevernmiddel.

Det er imidlertid grunn til å ikke bli for bombastisk med å slå fast konsekvenser av reformen allerede to år etter at reformen i realiteten trådte i kraft. Dette poenget presiseres også i Jordbruksverkets egen rapport.

Ett generelt problem vid en bedömning av jordbruksreformens effekter är historiska erfarenhetsunderlag saknas. Att relevanta underlag saknas beror både på at lönsomhetsförändringarna är stora, och på att stödformen med frikopplade stöd inte funnits tidligare” (Jordbruksverket 2007a: 23)

Vurderingen av konsekvenser av 2003-reformen i Sverige, problematiseres også noe av at man i begynnelsen av 1990-tallet, altså før Sverige valgte å bli en del av EU, foretok en forholdsvis kraftig omlegging av landbrukspolitikken, reformen ”Omstilling 90”. Slik sett, så er det grunnlag for å hevde at perioden fra Sverige sluttet seg til EU (1995) til man implementerte 2003-reformen, var en mellomperiode.

Jordbruksverket (2007a) har sett nærmere på de faktiske forandringene, gjennom å se på produksjonssøknadsdata i 2003 med opplysninger fra 2005 og 2006. Vi skal gjengi noen av dataene fra denne sammenligningen.

Hva som dyrkes

I tabellen under går arealendringene fordelt på de ulike regionene. I tillegg til at arealet har økt med én prosent fra 2003 til 2006, har det skjedd en forskyvning fra korn til gras på svenske jorder. Videre går det frem at en betydelig andel areal har blitt brakklagt. Her er det forholdsvis store forskjeller, da det i Nedre Norrland er hele 45 prosent mer areal i 2005 enn i 2003 som er brakklagt. Det tilsvarende tallet for landet samlet sett er 12 prosent.

Tabell 5.3 *Endringer i bruken av arealet for perioden 2003-2005 (regionen), for landet samlet sett 2003-2006 (Tall i prosent)*

	Korn	Gras	Tre/brakkelgging	Åker	Beitemark
Götlands søndre slåttbygder	-4	14	2	0,8	4
Götlands mellombygder	-6	7	2	1,0	3
Götlands nordre slåttbygder	-12	14	11	0,5	4
Svealands slåttbygder	-13	15	18	1,1	7
Götalandsa skogsbygder	-17	7	25	0,3	4
Mellomste Sveriges skogsbygder	-17	10	34	1,8	6
Nedre Norrland	-10	11	45	4,9	10
Øvre Norrland	-17	16	18	5,6	8
Hele landet	-14	14	12	1	4

Kilde: Jordbruksverket 2007a: 34

Endring i dyretall

Når det gjelder utviklingen i dyretallet, har det endret seg mindre enn det man så for seg i prognosene før 2003-reformen ble iverksatt. I Jordbruksverkets rapport spekuleres det på mulige årsaker til at ikke antall melkekyr har sunket mer enn det det har gjort. En spekulasjon går ut på om melkeprodusentene har ventet med å avvikle produksjonen til de kan nyte godt av et økt melkebidrag som vil inngå i gardsstøtten. Det forutsetter i så fall at de må produsere frem til april 2006. Videre peker de på at prisreduksjonen på melk ikke har blitt så stor som man forventet da reformen ble vedtatt. Av tallene går det også frem at det, i motsetning til hva man prognoserte, har blitt flere ammekyr og sau enn man beregnet. En forklaring som trekkes frem her, er høyere kjøttpriser. Det vurderes også om den nye innretningen på arealstøtten (frikoblingen) har gjort det mer attraktivt enn tidligere å drive en ekstensiv kjøttproduksjon (Jordbruksverket 2007a: 34-35).

Tabell 5.4 Endring i antall dyr i perioden 2003-2005 i ulike produksjonsområder og landet. (Tall i prosent)

	Melkekyr	Ammekyr	Ungdyr	Sau
Götlands søndre slåttbygder	-7,3	0,0	-0,8	14,3
Götlands mellombygder	-0,5	6,0	0,2	4,0
Götlands nordre slåttbygder	-2,5	8,2	1,2	11,7
Svealands slåttbygder	-5,4	7,3	0,5	4,6
Götalandsa skogsbygder	-2,4	6,3	-0,2	5,0
Mellomste Sveriges skogsbygder	-6,3	9,8	1,5	8,0
Nedre Norrland	-6,3	19,1	-0,2	6,0
Øvre Norrland	-1,4	7,1	-6,4	-0,9
Hele landet	-2,3	7,2	-0,1	5,5

Kilde: Jordbruksverket 2007a: 34

Utviklingen i perioden 2003-2005 viser at det har blitt færre melkekyr over hele Sverige. På den andre siden går det klart frem at antall ammekyr og sau har økt til dels betydelig i de aller fleste regionene som det er vist til i tabellen over. Dette harmonerer også bra med at beitearealet og grasarealet, som vist i forrige tabell, har økt noe i alle de aktuelle regionene.

2003-reformen ga mange nye gårdbrukere

Ved innføringen av jordbruksreformen i 2005, ble det registrert 23.000 nye søkere sammenlignet med i 2003, og en var med det opp i 84.000 søkere. Det samlede arealet det ble søkt om støtte til steg med ca. 60.000 hektar. Noe av denne økningen kom i perioden 2003-2004. En stor del av denne økningen (om lag 40.000 hektar) var beitemark. Beitearealet steg med om lag 9 prosent i denne perioden. Det ble registrert en betydelig økning i alle fylker (län), men størst endringer i de nordligste og i Stockholm. Det sistnevnte forklares av et stort innslag av ”hestegårder”. Forklaringen på de store endringene i nord, ligger i mange små gårder som det med innføringen av gårdsstøtte ble lønnsomt å søke støtte for. En stor del av de helt nye gårdbrukerne som ble registrert da, disponerte små arealer, om lag 3,5 hektar i gjennomsnitt (Jordbruksverket 2007a: 35-36). Til sammenligning var gjennomsnittsarealet på norske gårder i 2005 på 1,95 hektar (195 dekar)²².

Har 2003-reformen vært ”strukturdrivende” for svensk jordbruk?

Tallene i forrige avsnittet viser at det har blitt langt flere søkere. Tallene viser også at det er særlig foretak med gras som det har blitt flere av. Som tallene under viser, er den årlige avgangen av foretak med korn forholdsvis stabil. I perioden 2003-2005 var den årlige reduksjonen 5,6 prosent. Når det gjelder antall foretak med dyr er bildet noe mer sammensatt. Det er fortsatt en betydelig reduksjon i antall foretak med melkekyr, mens antall bruk med ammekyr har holdt seg stabilt i årene 2003-2005.

²² Kilde: http://www.ssb.no/emner/10/04/10/nos_jordbruk/nos_d373/nos_d373.pdf

Ut fra opplysningene presentert her, er det ikke grunnlag for å hevde at 2003-reformen alene har vært strukturdrivende for svensk landbruk. Den representerte heller et skifte, der en tydeligere har fått et todelt landbruk. For samtidig som det går frem at det fortsatt er sterke strukturelle drivkrefter bak utviklingen innenfor melkeproduksjonen der avgangen årlig nesten er på nivå med årene før en implementerte 2003-reformen, ble flere støtteberettiget som følge av reformen. Denne utviklingen kommer også til uttrykk i tabellen under, der oppmerksomheten er rettet mot årlig endring i antall foretak med ulik produksjon.

Tabell 5.5 Årlig gjennomsnittlig endringstakt for årene 1999-2003 sammenlignet med 2003-2005 for ulike vekster. Årlig gjennomsnittlig endringstakt for årene 1999-2003 sammenlignet med 2003-2005 for ulike dyreslag.

Produksjonsretning	1999-2003	2003-2005
Foretak med korn	-4,5	-5,6
Foretak med arealer brakk	-1,4	11,1
Foretak med gras	-6,1	9,9
Foretak totalt	-4,5	5,8
	1995-2003	2003-2005
Melkekyr	-7,2	-6,4
Ammekyr	-3,7	0,4
Kviger, okser og ungstuter	-4,8	-10,3
Søyer og værer	-3,4	0,0

Kilde: Jordbruksverket 2007a: 37

I Jordbruksverkets rapport beskrives utviklingen som et trendbrudd. Antall gårder som mottok støtte økte, som nevnt tidligere, betydelig i perioden 2003-2005. Det opereres her med årlig endring på hele 10 prosent flere gårder når det gjelder foretak med grasproduksjon. Bakgrunnen for at det er betydelig flere gårder med arealer brakk og med grasareal, og videre at mange av de nye foretakene disponerte små arealer. Mange av disse egnet seg derfor sjelden til dyrking av korn (Jordbruksverket 2007a: 37).

Derimot er utviklingen og konsekvensene av strukturutviklingen innenfor driftsenheter med dyr verre å bedømme. Dette henger sammen med at utviklingen i perioden 1995-2003 og utviklingen i perioden 2003-2005 er langt mer sammenfallende, enn det man så i antall foretak som søkte om støtte. I presentasjonen av tallene beskriver Jordbruksverket at buskapstørrelsen på melkekubesetningene aldri har vært større, selv om antallet melkekyr fortsetter å synke. Samtidig presiseres det at utviklingen i antall ammekubesetninger og antall foretak med sau å være mer moderat (Jordbruksverket 2007a: 37).

Flere gårder brakklagt med 2003-reformen

Med implementeringen av 2003-reformen i 2005, benyttet mange muligheten til å øke det brakklagte arealet. Dette hang sammen med at man da fjernet maksimalbegrensningen for

hvor stor andel av arealet en kunne brakklegge. I Sverige opererte man med 50 prosent som maksimalbegrensning under det forrige regimet. Mange av de som hadde et stort areal brakklagt i 2003, valgte å brakklegge det resterende arealet frem mot 2005. I analysen fra Jordbruksverket (2007a) går det også frem at 2003-reformen styrket lønnsomheten for ”grasgarder” sammenlignet med gårder med korn.

5.1.5 Avsluttende momenter om svensk landbruk

Svensk landbruk er et todelt landbruk. I kapitlet går det også frem at det er et betydelig innslag av deltidbruk. Med reformen ble det flere støtteberettigete bruk noe som har forsterket fordelingen av landbruket. I felten vil derfor forskjellen på et svensk gjennomsnittlig melkeforetak og en svensk gjennomsnittlig mottaker av jordbruksstøtte være større i dag enn i 2003.

I dette ligger også en betydelig overgang i bruken av areal fra korn til gras. Det er også betydelige arealer som er brakklagt i perioden 2003-2006.

5.2 Finland

I likhet med Sverige og Østerrike ble Finland EU-medlem i 1995. Strategiene til finske forhandlere skilte seg klart ut fra svenskene. Svenskene hadde allerede deregulert landbruket i stor grad. Derfor var svenskene i større grad villige til å innrette seg etter EU-systemet uten sterke krav til særordninger enn finnene. Finnene på sin side krevde at det ble tatt hensyn til finsk landbruks behov innen Den felles landbrukspolitikk. Den finske tiltredelsesavtalen med EU er således viktig for å forstå hvordan landbruket i Finland har klart seg i perioden etter 1995.

Tilgangen til å bruke nasjonale tilleggsmidler på landbrukssektoren innenfor CAP, er en viktig forklaringsfaktor for å forstå posisjoner og utvikling innenfor det finske landbruket. Mulighet til å gi nasjonal støtte er imidlertid ingen garanti for at penger blir lagt på bordet. Derfor har villighet fra politisk hold til å understøtte eget landbruk vært en nødvendighet, og som EU-medlem har dette i all hovedsak vært på plass. Dessuten har det også vært tverrpolitisk enighet i Finland om at det skal kjempes for det finske landbrukets interesser innen EU-systemet²³.

Under arbeidet med EUs siste reform, Midtveisgjennomgangen fra 2003, prøvde finske myndigheter å få reformen så spiselig som mulig for Finland. Dekobling fra produksjon, som på mange måter var nøkkelen i selve reformen, ble regnet som en stor utfordring i Finland.

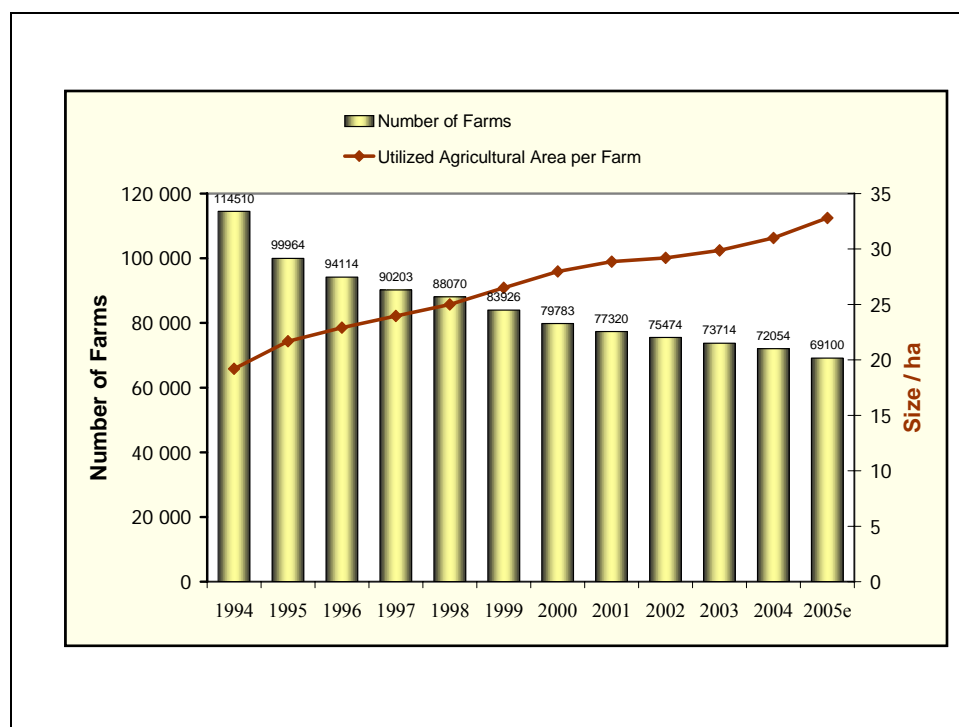
²³ I følge Vederhus (2007:49) har det fra årene 1996/97 vært rimelig tverrpolitisk enighet i Finland om å slåss for interessene til eget landbruk. Dette var ikke alltid tilfellet før og under medlemskapsforhandlingene med EU. I 1994 gikk leder av Sosialdemokratene, Paavo Lipponen, i mot forslaget om nasjonalt støtteprogram for landbruket.

Det ble fryktet at frafallet av kobling til produksjon ville gjøre det vanskeligere å opprettholde produksjonsvolumet. Derfor var det viktig, sett fra finsk side, at det ble gitt rom for om ikke annet en begrenset mulighet til å kunne koble støtten til visse utsatte og viktige produksjonsretninger. Signalene inn mot EUs såkalte helsesjekk av landbruket i 2008 er at kobling til produksjon skal fases helt ut. Dette vil i så fall skje mot finnenes vilje.

5.2.1 Utviklingstrekk i det finske landbruket

Sett i forhold til det totale arealet er andelen som er jordbruksareal lite i Finland. Sjøer og skog er dominerende i landskapsbildet, og det gjør at kun seks prosent av det total arealet er benyttet til jordbruksformål (2.2 millioner hektar) (Tiainen 2007²⁴). Denne jorden drives i all hovedsak av familiebruk. Av brukene som får jordbruksstøtte er 88,5 prosent i privat eie (Ahlstedt og Niemi red. 2006:19).

Som figuren under viser, var det i 1995 underkant av 100 000 gårdbruk i Finland, og 10 år senere var antallet redusert til omtrent 69 000. Dette gir en årlig bruksavgang på litt over tre prosent.



Kilde: Tiainen 2007.

Figur 5.1 Antall gårder og gjennomsnittsstørrelsen på gårdene i Finland i perioden 1994-2005.

I østlige Finland har strukturrasjonaliseringen i jordbruket gått raskest med 36 prosent frafall – mens nordlige Finland har lavest avviklingstakt med 23 prosent i perioden 1995-2005.

²⁴ Møte i Brussel 9.5.2007 med Simo Tiainen fra MTK.

Gjennomsnittsgården har vokst med 44 prosent i dette tidsrommet – fra et gjennomsnitt på omtrent 230 dekar til et gjennomsnitt på 330 dekar. Til tross for at disse tallene indikerer at det har pågått en forholdsvis sterk strukturrasjonalisering i Finland mellom 1995 og 2005, må det også kunne sies at finsk jordbruk fortsatt i en EU-målestokk er av den typen en kan kalle et småskala landbruk. Som tabellen under viser, har kun fire prosent av brukene over 1000 dekar dyrket mark (Ahlstedt og Niemi red. 2006:17-18).

Tabell 5.6 Antall gårdbruk etter størrelse som mottar støtte i Finland i 1995 og 2005

<i>Dyrket mark, dekar</i>	<i>1995</i>	<i>Prosent</i>	<i>2005</i>	<i>Prosent</i>
<100	22 850	24	13 116	19
100-200	30 698	32	15 884	23
200-300	19 669	21	11 968	18
300-500	15 414	16	14 081	21
500-1000	5 706	6	10 600	16
>1000	784	1	2 705	4
Antall bruk	95 124		68 354	
Gj. dekar per bruk	227,4		328,6	

Kilde: (Ahlstedt og Niemi red. 2006:19).

Sett ut fra antall gårdsbruk har produksjonsstrukturen endret seg betydelig i perioden Finland har vært EU-medlem. Andelen husdyrbruk har gått markant ned, mens det har vært en økning i andelen åkerbruk. Av husdyrproduksjonene har frafallet vært størst innen fjørfeproduksjon. Antall kyllingbruk er redusert med 9 prosent årlig i medlemskapsperioden. Den klart viktigste produksjonsretningen i Finland er melkeproduksjon, og her har det også vært en formidabel strukturrasjonalisering. I 1995 var det omtrent 32 000 finske melkebruk. I 2005 var antall bruk med melkeproduksjon redusert til 16 400. Dette gir en årlig avskalning fra næringen på 6,5 prosent i løpet medlemskapsperioden. For åkerbrukene har det vært en annen utviklingstrend. Fra 1995 til 2005 har det blitt omtrent 3 500 flere åkerbruk i Finland (Ahlstedt og Niemi red. 2006:18).

En utvikling som har gått parallell med bruksavgangen i Finland er en trend hvor produksjonen konsentreres både regionalt og på bruksnivå. I løpet av EU-medlemskapet har produksjonen fra de perifere (remote areas) områdene falt betydelig både regionalt og nasjonalt, og i tillegg til dette skjer stadig mer av produksjonen på de større brukene i Finland (Ahlstedt og Niemi red. 2006:20).

I løpet av perioden Finland har vært medlem i EU har gjennomsnittsalderen blant bøndene økt betydelig. I 1995 var gjennomsnittsalderen blant bønder 47 år og i 2005 var den økt til 50 år. En såpass markant økning i snittalderen indikerer at det er problemer å få rekruttert inn neste generasjon i jordbruksnæringen (Ahlstedt og Niemi red. 2006:19).

5.2.2 Den felles landbrukspolitikk – nasjonale mål og bevilgninger

I finsk landbrukspolitikk er det et mål at landbruket til tross for de naturgitte begrensningene skal hevde seg i Det indre markedet. For å klare dette har finnene arbeidet for at støtte-systemet i EU, så vel det nasjonale støttesystemet (etter tiltrødelsesavtalen med EU) er tilpasset det finske landbrukets behov (Ahlstedt og Niemi 2006: 50).

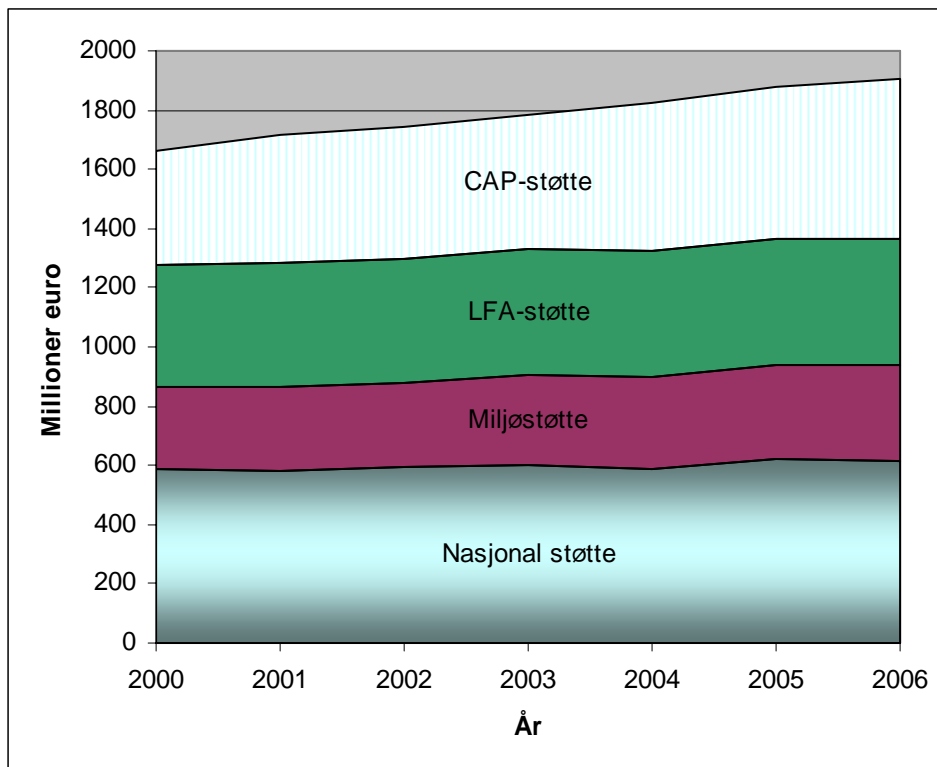
For å nå målet om å opprettholde finsk landbruk under Den felles landbrukspolitikk, har Finland tilført betydelige nasjonale midler til landbruket, i tillegg til den støtten de får gjennom CAP. For 2006 (estimert) brukes det totalt 1 907 millioner euro på det finske landbruket, av dem kommer 797 fra EU og 1 110 fra nasjonalt hold (Ahlstedt og Niemi 2006: 7).

Tabell 5.7 Jordbruksstøtte i Finland for 2006 (estimert), i millioner euro

Støtte finansiert av EU	
Fra Den felles landbrukspolitikk	543
<i>Støtte delvis finansiert av EU</i>	
LFA-støtte	443
Miljøstøtte	327
<i>Nasjonal støtte</i>	
Nordlig støtte	329
Nasjonal støtte for sørlige Finland	97
Nasjonal medfinansiering av miljøstøtte	55
Nasjonal medfinansiering av LFA-støtte	120
Annen nasjonal støtte	13
Totalt	1 907
Fra EU	797
Fra Finland	1 110

Kilde: (Ahlstedt og Niemi 2006:7).

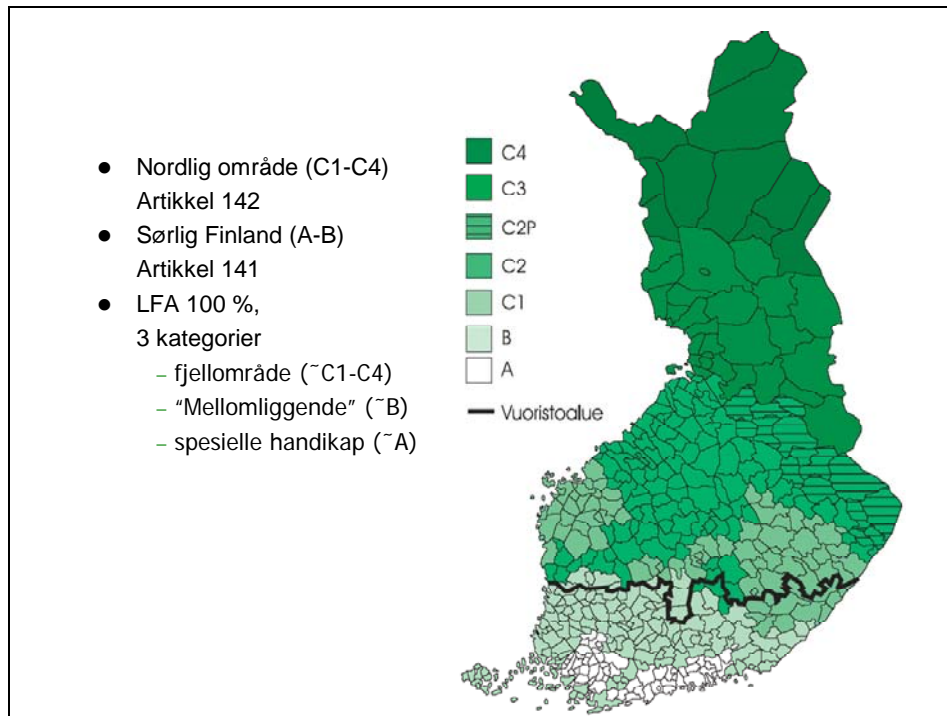
Som figuren under viser, har bevilgningene til landbruket blitt gradvis økt mellom 2000-2006. Det er støtten som kommer utelukkende fra Den felles landbrukspolitikk og miljøstøtten som har hatt sterkest økning i denne perioden. Dette er en effekt av de endringer som ble gjort i Agenda 2000 og Midtveisgjennomgangen. Under disse reformene var det uttalte mål at prisene på jordbruksvarer skulle ned, og dette skulle delvis kompenseres gjennom økninger i direktetilskudd fra Den felles landbrukspolitikk.



Figur 5.2 Utviklingen i støttenivå og type landbruksstøtte i Finland 2000-2006

Kilde: (Ahlstedt og Niemi red. 2006:53).

Finland er delt inn i syv støtteområder. Støtte fra Den felles landbrukspolitikk, miljøstøtte, LFA-støtte og nasjonal støtte kan gis til landet som helhet. Nordlig støtte kan kun utbetales i støtteområde C jamfør støttekart Figur 5.3. Støtteområde C er igjen inndelt i fem områder, og innenfor nordlig støtte kan støttenivået differensieres ytterligere. Nasjonalstøtte for sørlige Finland (område med spesielle handikap) og nasjonal tilleggstøtte kan mottas som supplement til miljøstøtten i område A og B (Ahlstedt og Niemi red. 2006:51).



Figur 5.3 Støttekart Finland

Kilde: Tiainen 2007.

5.2.3 Støtte fra Den felles landbrukspolitikk

Under paraplyen Den felles landbrukspolitikk ble det av de totale midlene som går til finsk landbruk fordelt 1,293 milliarder euro i 2006. Av disse midlene kom 797 millioner euro fra EU. Herunder faller bevilgninger som hovedsakelig er fullfinansiert fra Den felles landbrukspolitikk, som arealstøtte og dyrestøtte (543 millioner euro), og områder som delvis er finansiert av fellesskapet. I Finland kom 32 prosent av LFA-støtten og 55 prosent av miljøstøtten fra midler under Den felles landbrukspolitikk, mens da de resterende prosenter ble finansiert fra Finland selv i 2006 (Ahlstedt og Niemi red. 2006:51).

EUs siste landbruksreform, Midtveisgjennomgangen, innførte støtteskjemaet (Single Payment Scheme). I fremtiden vil mesteparten av støtten fra Den felles landbrukspolitikk komme fra denne ordningen. Denne ordningen har to hovedkomponenter – den såkalte produksjonsuavhengige (enkelbruks)støtten og støtte som fortsatt kan være koblet til produksjonen.

Medlemsstatene stod fritt til å velge mellom et sett av mulige dekoblingsregimer. Finland valgte en hybridmodell. Midtveisgjennomgangen ga også medlemslandene en viss frihetsgrad når de ville implementere dette nye regimet. Mens de fleste medlemslandene startet implementering av dekoblingsregimet i 2005, valgte Finland å vente til 2006. Hva som vil bli realiteter av omleggingen av støttesystemet for det finske jordbruket er således vanskelig å identifisere på nåværende tidspunkt.

Fra 2006 ble brorparten av tidligere støtte fra Den felles landbrukspolitikk gjort om til støtterettigheter hvor finske bønder får en flat regional støttestats innenfor hver region, og hvor enkelte bønder i tillegg til dette har mulighet til å motta en tilleggsstøtte som gis til enkelte produksjoner (farm-specific top-ups). I Finland vil slik tilleggsstøtte bli utbetalt til enkelte åkerbruksproduksjoner og storfeproduksjon. Denne tilleggsstøtten vil være stabil frem til 2010 og den vil deretter avvikles gradvis frem mot 2016 (Ahlstedt og Niemi 2006: 52-54).

Finnene har bestemt at det kan gis støtte koblet til produksjon for følgende produksjonsretninger; ammekyr, okser, søyer, dyrking av potet til potetstivelse og timotei. Maksimalprosent av støtte som kan kobles til den enkelte produksjon fremgår av tabellen under.

Tabell 5.8 Hybridmodellen i Finland

	Start	Regioner	SFP -grunnlag	Andel støtte som kan beholdes som produksjonsavhengig. Øvrige kommentarer
Finland	2006	3 regioner basert på referanseareal *	Dynamisk hybrid *	<ul style="list-style-type: none"> - 75 % av hanndyrpremie (storf) - 50 % av sauepremie (sau) - 60 % av støtten til potet til potetstivelse - 100 % av støtten til produksjonen av frø <p><u>Øvrig:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - 10 % av støtten vil bli satt av til å utbetale tilleggsstøtte (national envelope) til produksjonen av "ekstensiv produksjon av høykvalitetskjøtt fra storf" <p>*Det etableres tre ulike satser for utbetaling av SFP. Det vil utgjøre 85 % av den totale støtten. I tillegg vil melke og storfekjøttproduser få tilleggsstøtte i en overgangsperiode. Støtte til melkesektoren vil bli integrert i SFP fra 2006 (mens storfestøtten vil bli integrert på et annet tidspunkt).</p>

For åkerbrukvekster vil tilnærmet all produksjon være dekoblet fra 2006. Totalt sett innebærer dette nye deklingsregimet at omtrent 90 prosent av støtten fra Den felles landbrukspolitikk som går til Finland er dekoblet per 2006.

I forbindelse med at store deler av støtten har blitt dekoblet, har finske bønder måtte oppfylle krav til motytelser. For å motta enkeltbruksstøtte må blant annet jordbruksareal holdes i hevd og miljø- og dyrevelferdskrav må overholdes. I tillegg til dette har Finland innført et tilleggskrav til dem som brakklegger mer jordbruksareal enn det de er pålagt. Dette overskytende brakkleggingsarealet må da være holdt som gressareal (Ahlstedt og Niemi 2006: 51-52).

5.2.4 LFA- og miljøstøtte – delvis finansiert av Den felles landbrukspolitikk

Den felles landbrukspolitikk utformes av og til i et skjæringspunkt med EUs regionalpolitikk. Bygdeutvikling er et eksempel på dette, og et av bygdeutviklingsprogrammene gir støtte til mindre gunstige landbruksregioner (LFA-støtte). Hensikten med denne støtten er å sørge for at det blir drevet jordbruk også i disse områdene, og derigjennom opprettholde og sikre bosetting i bygdene. Hele Finland er omfattet av LFA-støtten. EU betaler 50 prosent av LFA-støtten i mål 1-områdene og 25 prosent i de andre områdene. Nivået på LFA-støtten fordeler seg slik: 150 euro/ha i område A, 200 euro/ha i områdene B og C1 og 210 euro/hektar i områdene C2-C4 (Ahlstedt og Niemi red. 2006: 52).

Finske bønder er flinke til å nyte godt av miljøstøtten. Hele 94 prosent av de finske bøndene og 98 prosent av det finske åkerarealet er omfattet av miljøstøttesystemet under Den felles landbrukspolitikk (Ahlstedt og Niemi red. 2006: 52).

5.2.5 Nasjonal støtte

Prinsipper og nivået på den nasjonale støtten ble bestemt i medlemsforhandlingene. Støtten til det finske landbruket må ikke øke landbruksproduksjonen og den totale støtten må ikke overstige støttenivået før EU-medlemskapet. Hovedvekten av den nasjonale støtten har blitt gitt som areal- og dyrestøtte og understøtting av melkeprisen. Hagebrukssektoren har også mottatt nasjonal støtte i form av støtte til lagring, arealstøtte og til produksjon i drivhus.

Nordlig støtte er en viktig del av den nasjonale støtten, og utformingen av den ble bestemt i artikkel 142 i tiltrædelsesavtalen. Vel halvparten av det kultiverte arealet i Finland befinner seg under ordningen nordlig støtte. Av de 330 millioner euro som gikk til nordlig støtte i 2005, ble 200 millioner euro gitt til melkeproduksjonsstøtte og 105 millioner ble rettet til støtte av buskap (Ahlstedt og Niemi red. 2006: 53).

Støtten til de sørlige områdene i Finland, i henhold til artikkel 141 i tiltrædningsavtalen med EU, må forhandles med EU hvert femte år. Artikkel 141 har åpnet opp for at det kan gis støtte knyttet til spesielle problemer som skyldes inntreden i EU. Denne artikkelen er diffus i og med at termen ”spesielle problemer” ikke er nærmere beskrevet og definert, og tiltakene under denne artikkelen er heller ikke begrenset med hensyn til varighet. Finland har således kjempet for at dette skal være en varig ordning, mens EU-kommisjonen har ment at artikkel 141 er av midlertidig karakter. Kommisjonen har forfektet at jordbruket må bli mer konkurransedyktige gjennom strukturrasjonalisering, slik at jordbruket ikke er avhengig av nasjonalstøtte. Finland har så langt vunnet frem med sitt syn. Inntil utgangen av 2007 kan de sørlige områdene motta nasjonalstøtte. Hva som vil skje fra 2008 blir bestemt etter den informasjonen som ble gitt fra Finland til EU-kommisjonen i slutten av året 2006 (Ahlstedt og Niemi 2006: 53).

5.2.6 Konsekvenser for det finske landbruket?

I rapporten "Finnish Agriculture and Rural Industries 2006" er enkelte konsekvenser av dekoblingen forsøkt trukket opp (Ahlstedt og Niemi red. 2006: 55-57).

En konsekvens som anslås, er at det vil bli en nedgang i kornproduksjonsarealet med 10-20 prosent. En konsekvens av dette vil være at overproduksjon av korn ikke lengre vil være et tema i Finland.

Videre er det antatt at engarealet vil øke. Dette henger sammen med blant annet særegne brakkleggingsregler i Finland, og det vil ha en positiv miljøeffekt. Herunder påpekes det at dette vil ha gunstig effekt som følge av økt biodiversitet og mindre avrenning.

Når det gjelder storfekjøttproduksjonen slås det fast, at en kan frykte en økende underdekning. Dette henger blant annet sammen med at økt import fører til at man ikke hever prisene på innenlands produsert kjøtt. Forfatterne slår fast at CAP-reformen i realitetene har gjort at man har betydelig færre politiske virkemidler enn tidligere tilgjengelige for å øke produksjonen av storfekjøtt.

Man ser ikke for seg at inntektene vil reduseres som en følge av at man dekoblet støtten. Det stilles imidlertid spørsmål ved om produksjonen vil kunne opprettholdes. Det ses som sannsynlig at de minste gårdene i lite grad vil finne det verdt å investere for å vedlikeholde og øke produksjonen. Innenfor melkeproduksjonen hevdes det at lavere priser på jordbruksvarer vil føre til at investeringer blir lønnsomme bare på de største gårdene.

Man ser for seg en utvikling der færre men større gårder vil holde frem med dyrehold. Samtidig vil dekoblingen i støttereimet føre til et skifte fra dyreholdsproduksjon til ulike planteproduksjoner eller "brakklegging". En vil også kunne se en større satsning på nye vekster og inntekter utenfor gården, der mulighetene er åpne for det.

5.2.7 Avsluttende momenter om finsk jordbruk

Denne gjennomgangen viser at det er grunn til å hevde at Finland valgte en offensiv tilnærming til Den felles landbrukspolitikk, når de ble medlemmer. Dette står i skarp kontrast til den tilnærmingen som Sverige valgte, slik det er presentert i forrige delkapittel.

Finland bruker nasjonale midler til å understøtte eget landbruk. Dessuten stiller finske myndigheter opp for landbruket slik at innretningen på Den felles landbrukspolitikk er av en slik art at den er levelig for landets egne bønder.

5.3 Irland

Et særtrekk ved Irland er deres kompliserte historie, der en hard uavhengighetskamp står sentralt. Først i 1922 ble de uavhengige. I følge Michel Treacy, ved Brusselkontoret til det irske bondelaget²⁵, er dette viktig for å forstå hvorfor irsk landbruk er som det er. For med en så kort uavhengighetshistorie får det å eie og ha egen jord en tilleggsverdi i forhold til i mange andre land, der betydningen av det å være jordeier ikke tillegges like stor vekt.

5.3.1 Fakta om irsk landbruk i 2005²⁶

I Irland kommer hele 8,4 prosent av BNP fra landbruks- og matsektoren, og 9,5 prosent av arbeidet er knyttet til denne sektoren, og de står for drøye 7 prosent av den totale eksporten²⁷. I en beskrivende overskrift på det årlige strukturnotat fra Eurostat om de enkelte medlemslands landbruk, skrev de om Irland ”Halvparten av gårdene er spesialisert på storfe” (Eurostat 2007c).

- I Irland er det 125.500 landbruksforetak (med minst et omfang på 1 ESU)
- Det er 148.000 årsverk knyttet til landbruket (AWU²⁸)
- De bruker 4.2 millioner hektar (det vil si 33.2 ha per foretak)

- Av de 125.500 landbruksforetakene
 - 35 prosent hadde mindre arbeid på foretaket enn 1 AWU, mens 15 prosent hadde et omfang på mer enn 2 AWU. Sammenlignet med i Sverige, er det en mindre andel i Irland som jobber under 1 AWU.
 - 5 prosent brukte mindre enn 5 hektar, mens 3 prosent brukte 100 hektar eller mer.
 - Hele 50 prosent har spesialisert storfeproduksjon
 - 24 prosent variert beitedyrproduksjon (inkludert sau)
 - 17 prosent driver spesialisert melkeproduksjon
 - 2 prosent har spesialisert korn, oljefrø og proteinvekster
 - 2 prosent har kombinert åkeravling og beitebuskap
 - 68 prosent av arealet ligger i LFA eller fjellområde
 - 1 prosent er klassifisert som økologisk
 - 40 prosent har mottatt direkte investeringsstøtte

- Av de 125.300 ”jordeierne” (sole holders)
 - 10 prosent kvinner
 - 48 prosent er 55 år eller eldre, kun 8 prosent er yngre enn 35 år

²⁵ Dette er hentet fra møte med Michel Treacy, Irish Farmers Association, den 11.5.2007, i deres lokaler i Brussel i Rue de Trevés 61.

²⁶ Opplysningene i dette avsnittet er, der annet ikke er nevnt, hentet fra utgivelsen ”Farm structure in Irland 2005 (Eurostat 2007c)

²⁷ Hentet fra det irske landbruksdepartementets hjemmeside: <http://www.agriculture.gov.ie> den 4.5.2007.

²⁸ AWU står for ”annual work units”, og er et uttrykk for hvor mange som arbeider fulltid i landbruket.

- 26 prosent hadde annen inntektsgivende aktivitet som hovedbeskjeftigelse. Dette er sammenlignet med Sverige en betydelig lavere andel.

Utsikter med bakgrunn i MTR for Irsk landbruk

I kjølvannet av vedtaket i Luxembourg i 2003, MTR, satte Landbruks- og matministeren i Irland Mr Joe Walsh TD, i januar 2004 ned en komité som skulle revidere strategien og anbefalingene som var trukket opp i "Agri Food 2010 Report". En viktig grunn var utfallet av Midtveisgjennomgangen av EUs felles landbrukspolitikk.

I utgivelsen "Agri Vision 2015 Committee" beskrives omleggingen slik.

Midtveisgjennomgangen av EUs felles landbrukspolitikk endret landbrukspolitikken dramatisk. Det er dekoblingen mellom støtte og produksjon som er det store grepet.

Beregninger gjort i 2004 resulterte at dette grepet ville påvirke så vel bruken av innsatsfaktorer som hva som ville bli produsert i irsk landbruk "(Agri Vision 2015 Committee 2004: 5).

For å gi et innblikk i hva man så for seg i 2004, som følge av omlegging blir enkelte tall her gjengitt (Agri Vision 2015 Committee 2004: 29-31).

- Frem til 2012 regnet man med at verdien av det som ble produsert i irsk landbruk ville gå ned med nær 12 prosent ("the value of agricultural output produced in Ireland")
- Man så for seg store strukturendringer i irsk landbruk: Antall gårder ville kunne bli redusert med 23 prosent frem til 2015 til 105.000, og av disse ville det kunne være 12.500 melkebruk. Samtidig så man for seg at melkekvotene per bruk ville kunne stige med 45 prosent.
- Overgangen fra koblet direktestøtte til saue- og storfekjøttproduksjonen, til en dekoblet støtte, mente man videre ville endre incentivene for irsk landbruk betydelig. Man forutså at landbruket i Irland i større grad enn tidligere ville være avhengig av å tilpasse seg markedet. God kvalitet og effektiv produksjon ville bli enda viktigere enn tidligere.
- En redusert produksjon ville også få den konsekvensen at fokuset på å konsolidere industrisektoren i landbruket ble forsterket.
- Videre påpekes det at selv om en dekobler støtten til hva som produseres, vil støtten fremdeles være koblet til areal. Dette vil kunne få følger for leie av jord og videre strukturutvikling. Her kommer man inn på den åpningen det ligger i at man kan velge å "stable" støtteretter, ved at man kun må benytte minimum 50 prosent av de man hadde i referanseperioden, forutsatt at man ikke selger arealet eller bruker det til ikke landbruksrelatert virksomhet (The Department of Agriculture & Food 2004: 13). Dette vil blant annet innebære at de som går for skogplanting kan tjene på ordningens innretning. Ikke minst så man for seg at dette kunne bli særlig interessant i mer marginale landbruksområder (Agri Vision 2015 Committee 2004: 30-31).

- Omleggingen fører også til at det blir et mindre incitament til å leie jord når koblingen mellom antall dyr og støtte fjernes (reduseres). Dette henger sammen med at det tidligere var enkelte gårdbrukere som valgte å maksimere støtte ut fra antall dyr gjennom å tilpasse seg de eksisterende maksimalgrensene. Dette medførte at gårdbrukerne da nærmest ble oppfordret til å leie jord slik at de kunne holde så mange dyr som mulig. Dette incitamentet vil dermed enkelte miste med denne omleggingen av landbruksstøtten. Man så derfor for seg at noe areal kunne bli tilgjengelig for gårdbrukere som kunne drive arealet lønnsomt i seg selv uten denne formen for tilskuddstilpasning. I dette bildet ligger også inne en betraktning av at prisen på å leie jord vil bli lavere som følge av denne reformen. Grovt gjengitt så var prisen på leiejord tidligere regimet høyere som følge av den støtten man fikk i dyrestøtte. Denne koblingen er nå fjernet.
- Som omtalt i andre sammenhenger også, påpekes det i utsynet frem mot 2015 at omleggingen av EUs landbrukspolitikk fører til at man går fra å bruke den direkte støtten til å påvirke gårdbrukerens inntektsmuligheter gjennom markedsintervensjoner, til å støtte gårdbrukerne mer direkte. Dette medfører at man fremover bør påregne at prisene på landbruksprodukter vil variere mer for gårdbrukerne enn det man vente seg til under det tidligere regimet.
- Samtidig slås det fast fra irsk hold at det ikke er noen grunn til å forvente en storstilt nedlegging av irsk jord. Kravene som ligger i tilleggsvilkårene gjør at man må holde jorda i god landbruksmessig form for å være berettiget enhetsstøtten.
- Videre er det fare for at støtten en mottar i form av enhetsstøtte over tid kan bli mindre verdt med årene. Dette henger sammen med, selv om en har stabilitet i økonomien med blant annet lav inflasjon, at realverdien av enhetsstøtten vil erodere. Med andre ord vil det være fare for at enhetsstøttens betydning vil kunne bli redusert over tid som incentiv for landbruket.

5.3.2 Gjennomføring av reformen i Irland

I Irland valgte man en ren historisk modell ved innføringen av den frikoblede enhetsstøtten, slik det går frem av tabellen under.

Tabell 5.9 Historisk modell i Irland

	Start	Regioner	SFP -grunnlag	Andel støtte som kan beholdes som produksjons- avhengig. Øvrige kommentarer
Irland	2005		Historisk	Full dekobling i alle sektorer Meieristøtte ("dairy aid") integrert inn i enhetsstøtten fra 2005.

Kilder: Cap Monitor opplysninger av 23.2.2007.

Irland valgte å gjennomføre full frikobling på alle områder fra 2005, og støtten ble beregnet ut fra historisk støttenivå. Generelt fortalt så innebar det at enhetsstøtten (SPS) ble tilgjengelig

for alle gårdbrukerne som hadde aktiv landbruksdrift i referanseperioden 2000-2001 og 2002, og som mottok dyre- og/eller arealstøtte for ett eller flere av disse årene og som har holdt frem med landbruksproduksjon. Enhetsstøtten er beregnet ut fra hvor mye støtte de mottok i referanseårene (Department of Agricultural and Food 2007a: 46). Enhetsstøtten erstattet tidligere ordninger som ammekupremieordningen, støtte til spesial biff, slaktepremieordningen, søyepremieordningen, støtte til ekstensiv drift, meieristøtteordningen og arealstøtteordningen. I 2006 ble i tillegg støtte til sukkerbete innlemmet i SPS (Department of Agricultural and Food 2007a: 46). Med enhetsstøtten flyttes oppmerksomheten i større grad mot hva som etterspørres, og gårdbrukerne slipper i mindre grad å forholde seg til kvoter og andre forhold, som fulgte med de koblede støtteordningene, som en hadde før reformen av landbrukspolitikken.

I 2006 ble enhetsstøtten utbetalt i to runder. En utbetaling den 16.10.2006, som ble fremskyndet på grunn av at man så et behov for å "kompensere" gårdbrukerne for dårlige forhold sommeren 2006. I tillegg ble det utbetalt en tilleggsutbetaling "balancing payment" den 1. desember 2006. I alt ble det utbetalt om lag €1.17 mrd til 118.000 søkere, som representerte nær 92 prosent av alle enhetsstøttesøknadene. I tillegg ble det i 2006 behandlet 6000 søknader om å konsolidere berettigelser om enhetsstøtte.

Tilleggsvilkårene og innføringen i Irland

En viktig side ved dekobling av den direkte støtten var, som tidligere beskrevet, etableringen av tilleggsvilkår ("cross-compliance"). Hensikten var å sikre en tydelig kobling mellom den direkte støtten gårdbrukerne mottok, og de krav de ble stilt overfor for å drive miljømessig forsvarlig og bestrebe høye standarder til matvaresikkerhet, dyrevelferd og dyrehelse. Hvis disse vilkårene ikke oppfylles, vil det kunne bli innført sanksjoner overfor søkeren. Tilleggsvilkårene består av to nøkkelementer (Department of Agricultural and Food 2007a: 46):

- Kravet om at gårdbrukerne skal imøtekomme 18 lovfestede krav (statutory management requirements) i EUs lovgivning angående miljø, matvaresikkerhet, dyrehelse, dyrevelferd og plantehelse (SMR).
- Kravet om å vedlikeholde gården i god landbruksmessig og miljømessig stand (CAEC).

Tilleggsvilkårene er blitt innført i Irland over en treårs periode. Kravene knyttet til å beholde gården i god miljømessig stand, ble sammen med åtte forskjellige tilleggsvilkår innført i 2005. I 2006 ble ytterligere sju tilleggsvilkår lagt til og de siste tre vilkårene ble innført fra 2007. I forbindelse med innføringen av disse tilleggsvilkårene har det blitt gjennomført omfattende informasjonsarbeid fra departementshold (Department of Agricultural and Food 2007a: 47). Samtidig har det kommet frem at det er forholdsvis delte syn på hvor smidig denne innføringen har gått. Blant annet blir det fra talspersoner fra det irske bondelagets side, hevdet at byråkratiet er for stort og at det foreløpig ikke har funnet sin form enda. Ikke minst

er kritikken forholdsvis sterk knyttet til hvordan enkelte kontrollører har grepet sin oppgave an overfor enkeltprodusenter²⁹.

5.3.3 Konsekvenser for det irske landbruket?

Termen ”konsekvenser” er problematisk så kort tid etter at reformen av EUs landbrukspolitikk ble implementert. Ikke minst er det synlig når oppmerksomheten her rettes mot irsk landbruk to år etter at reformen trådte i kraft, og resultater må derfor ses i lys av at det kan være forholdsvis store svingninger i landbruket fra et år til et annet. Derfor er det for tidlig allerede nå, og si hva de endelige konsekvensene av reformen av EUs landbrukspolitikk er. Dette vil imidlertid bli fulgt tett i årene som kommer. Det er varslet en gjennomgang av landbrukspolitikken i 2008 under navnet ”helsesjekk”. Gjennom den vil det komme ny kunnskap om konsekvenser av de landbrukspolitiske grepene som er tatt, selv om også de vil måtte ta høyde for de store naturlige svingningene landbruket opplever fra et år til et annet.

En viktig kilde til informasjon i denne sammenheng er ”National Farm Survey” (NFS). Der er hensiktene å presentere den finansielle situasjon for irsk landbruk med hensyn til økonomiske resultater, investeringer og gjeldssituasjon for et vidt spekter av ulike gårder³⁰. I norsk sammenheng kan de årlige referansebruksberegningene til Budsjettnemnda tjene som sammenligningsgrunnlag. Her følger enkelte sentrale moment fra årets utgivelse av NFS :

- I 2006 ble netto familiegårdsinntekten (FFI)³¹ fra gården redusert med 25,7 prosent siden 2005. For perioden 2004-2006 steg den imidlertid med 7,2 prosent.
- Det er 2005 som er anormalt, da de direkte utbetalingene steg mye som følge av overgangen til dekoblet støtte.
- I 2006 utgjorde størrelsen på den direkte støtten hele 98 prosent av FFI. Dette til tross for at også direkte støtten ble redusert i 2006 i forhold til i 2005, da *overgangen* til dekoblet støtte førte til større utbetalinger. Betydningen av direkte støtten har økt markant de senere årene, i 2004 utgjorde den 86 prosent.
- Det er store forskjeller i lønnsomheten målt i FFI mellom ulike typer gårder/produksjoner (gjennomsnittstall for 2006) (Connolly et. al 2007: 2-3):
 - Storfeoppal: € 8.291
 - Spesialisert melkeproduksjon: € 36.221
 - Hovedsakelig planteproduksjon (Mainly Tillage System (tillage= dyrking, dyrket jord/mark under plogen): € 28.536
 - Spesialisert sauehold: € 11.902

²⁹ Momenter som kom frem i samtale med Michel Treacy ved Brusselkontoret til ”Irish Farmers Association” den 11.5.2007.

³⁰ For opplysninger for året 2006 (presentert juli 2007) er data fra 1159 gårder presentert. De skal representere 113100 gårder. Gårder med produksjon av svin og gårder med produksjon av hvitt kjøtt (fjørfe) er ikke representert i disse tallene.

³¹ FFI står for Family Farm Income: ”Gross output less total net expenses; it represents the total return to the family labour, management and capital investment in the farm business (Connolly et. al 2007: 34).

- Anslagsvis hadde 37 prosent mindre enn en inntekt på 6.500 euro fra gårdsdriften.
- I 2006 hadde 12 prosent av gårdene en FFI på over € 40.000, i 2005 hadde 18 prosent det.
- Inntektene i 2006 falt innefor gårder med melk, storfehold, sau og dyrking av mark, sammenlignet med i 2005.
- På 58 prosent av alle gårdene hadde gårdbruker og/eller ektefelle/samboer hadde jobb utenfor gården. I 2005 var det 55 prosent.

5.3.4 Avsluttende momenter om irsk jordbruk

Irland valgte å gjennomføre full dekobling fra dag én (1.1.2005). Med denne inngangen valgte de og ikke utnytte det handlingsrommet som lå i å holde deler av landbruksstøtten koblet til landbruksproduksjon. Dette til forskjell fra både Sverige og Finland som valgte å beholde noe av støtten koblet til produksjon.

Gjennomgangen i dette delkapitlet viser at Irland fremstår som forholdsvis offensive på landbrukets vegne. Det går videre frem at landbruket som næring står for en stor del av økonomien i Irland.

6 Noen avsluttende betraktninger

Gjennomgangen av Den felles landbrukspolitikk i 2003, endte opp som en gjennomgripende reform. Dette skyldes ikke minst en storstilt omlegging fra produksjonsavhengig støtte til produksjonsuavhengig støtte. Innføringen av enhetsstøtte (enkeltbruksstøtte) i så stor skala ble av mange karakterisert som et sjansespill. Hva ville dette i realiteten få å si for EU-landbruket? Ville landbruket klare å opprettholde produksjonen når bønder i ytterste konsekvens kunne få støtte uten å produsere? Hvordan ville produksjonsstrukturen se ut når en ga fra seg viktige styringsinstrumenter?

Det å gi klare og entydige svar på spørsmål om hvilke konsekvenser en kan se av Midtveisgjennomgangen fra 2003, er i det tidligste laget med det faktum at iverksettingen av reformen skjedde i 2005 og i enkelte land, deriblant Finland, trådte reformen først i kraft i 2006.

Når det er sagt, så har det samtidig skjedd betydelige endringer i EUs landbruk siden 2003. Hele 12 nye land, hovedsakelig fra Øst, har blitt medlemmer av Unionen. Dette var land som stort sett hadde et landbruk som var av en annen karakter enn i det gamle EU-15. Selv om disse nye landene ikke fullt ut ble inkorporert i Den felles landbrukspolitikk fra første dag, var det utvilsomt utfordring nok å fase dem inn over tid. Således var også østutvidelsen en av katalysatorene til dekolblingsreformen som sådan. Ved å innføre enkeltbrukstøtte i en regionalmodell kunne utgiftene ved å inkorporere en stor landbruksbefolkning fra Øst bli av en størrelsesorden som de gamle medlemslandene kunne bli enige om.

Mulige konsekvenser

Det er imidlertid noen momenter som det kan være verdt å dvele litt ved, når en skal vurdere mulige konsekvenser av reformen. Under følger noen påstander om følgene av Midtveisgjennomgangen:

- Reformen har skapt større interne forskjeller i EU for hvordan landbrukspolitikken gjennomføres, og landbrukspolitikken er som sådan mindre felles.
- Reformen har bidratt til bedre balanse i markedet av jordbruksvarer.
- Reformen har fjernet viktige sikkerhetsnett for EU-bøndene.
- Reformen har bidratt til et mer miljøvennlig jordbruk.

Større forskjeller?

Det har alltid vært store forskjeller innad i EU med hensyn på hvordan jordbruket drives. Mye av dette har blant annet vært historisk, kulturelt, topografisk og klimatisk betinget. Til tross for store ulikheter har dette i all hovedsak blitt gjennomført med en politikk hvor både regelsett og finansiering har vært styrt av fellesskapet. Gjennom tiltredelsesavtaler og bygdeutvikling har det riktignok vært muligheter til lokale tilpassninger. Finland er et godt eksempel på at det her har blitt gitt rom for å gi eget landbruk særegne ordninger.

Reformen fra 2003 må likevel kunne bli sett på som et steg i retning av mindre felles landbrukspolitikk. Det faktum at ingen av de daværende medlemslandene (EU-15) i praksis valgte lik modell for innføring av enhetsstøtten fra 2005, underbygger det inntrykket. Videre har vi sett at det er forholdsvis store forskjeller i faktiske muligheter og til dels vilje til å tilføre landbruket nasjonale midler. Dette i sum fører til at gårdbrukere, som er underlagt Den felles landbrukspolitikk, både før og etter reformen i praksis vil ha et mer ulikt utgangspunkt for å være utøvende gårdbruker enn hva tilfellet var før reformen ble satt ut i livet.

På en annen side er landbrukspolitikk fortsatt i høyeste grad et område for fellesskapet, og det er tross alt et felles regelverk som er styrende for hvilket manøvreringsrom medlemslandene til en hver tid har i landbrukspolitikken. Det er en kjensgjerning at hvis ikke kompromisset som lå til grunn for reformen hadde åpnet opp for så mange ulike varianter for gjennomføring av reformen, ville det neppe blitt en reform. Spørsmålet er imidlertid om denne implementeringsperioden kun er en mellomfase og at handlingsrommet til medlemslandene igjen vil bli innskrenket ved neste korsvei.

Det kan også hevdes at selv om bønder innen EU-15 trolig har fått mer ulike rammebetingelser med hensyn til både regelverk og økonomiske midler, har EU-landbruket som sådan blitt mer likt. Mange av de nye medlemslandene må sies å ha tilpasset seg EU-systemet relativt raskt. Store deler av jordbruksnæringen i Øst har på flere områder nærmet seg det som karakteriserer jordbruket i de gamle medlemslandene. Blant annet har andelen sysselsatte i jordbruket til dels gått kraftig ned, og jevnt over har jordbruket blitt markant mer markedsorientert i de nye medlemslandene.

Et mer balansert marked av jordbruksvarer?

EU har gjennom flere tiår hatt problemer med overproduksjon av en rekke jordbruksvarer, og det har lenge vært et mål å komme dette problemet til livs. Da EU i siste reform valgte å åpne for en storstilt dekobling av støtte fra produksjon gjennom innføring av den såkalte enhetsstøtten var det flere som tok til ordet for at EU kunne komme i en underdekningssituasjon. Dette ble begrunnet med at incentivene for å produsere i det nye regimet var for svake.

Det er for tidlig å si om knapphet på jordbruksvarer vil bli en ny fase EU skal inn i, men det er et faktum at enkelte produksjonsretninger har hatt en produksjonsnedgang etter implementeringen av reformen. Om årsakene til produksjonsfall og underdekning skyldes reformen ene og alene er imidlertid tvilsomt. Avlingssvikt, mer dyrking til bioenergi på jordbruksarealene og økt etterspørsel etter korn både i Unionen og internasjonalt er forklaringsfaktorer som også bør tas i betraktning for siste års utvikling i kornmarkedet.

Sverige og Finland var blant landene hvor det var forventet en nedgang i kornproduksjonen. I Sverige, som har ett år lengre erfaring med reformen enn Finland, har disse spådommene så langt vist seg å slå til. Det har skjedd en forskyvning fra korn- til gressareal, og det er større arealer som er brakklagt. I både Finland og Sverige var det en overproduksjon av korn før reformen ble implementert. Således blir ikke fallet i produksjonen av korn nødvendigvis sett på som en ulempe fra aktørene i landbruket. Selv om noen kornprodusenter slutter vil likevel markedet være dekket, og det vil gi muligheter for økte priser (Sørensen 2007).

I finsk jordbruk er melkeproduksjon den klart viktigste produksjonsretningen, og det ble stilt spørsmålsteget om at en allerede sterk strukturrasjonaliseringstrend ville ytterligere forsterkes gjennom innføringen av reformen. Dette henger sammen med at det var forventet en prisreduksjon på melk, og da gikk scenarioene ut på at investeringene hovedsakelig ville finne sted på de største melkebrukene. Foreløpig har ikke forutsetningen for dette scenariet slått til, høy etterspørsel etter melk både i EU og på verdensmarkedet har ført til at prisen på melk i stedet har økt betydelig. Det gjenstår å se om prisøkninger på råvarer, som for eksempel melk, er av en varig trend eller om det er et blaff. Retningen på prisutviklingen vil trolig være veldig avgjørende faktor på tempoet i strukturutviklingen i Finland og i resten av EU-landbruket.

Et nedbygd sikkerhetsnett?

Råvareprisene har alltid variert forholdsvis kraftig i EU. Inntil nylig har den langsiktige trenden 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.

Gjennom siste reform fikk markedsordningene, i likhet med de senere års reformer i EU, en svekket posisjon. Stadig mindre av midlene fra Den felles landbrukspolitikk blir sluset gjennom markedsordningene. Spennvidden innen virkemiddelapparatet går også i retning av å bli innskrenket. Blant annet har terskelpriser 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.

Et visst sikkerhetsnett er absolutt til stede under markedsordningene. Tollvernet i seg selv bidrar til å beskytte det indre fellesmarkedet av jordbruksvarer, og dette gir en viss sikkerhet for hvor langt råvareprisene vil falle. Likevel kan nok prissvingningene på jordbruksvarer bli større de nærmeste årene enn tidligere på grunn av lempelser innen markedsregulerings-systemet.

Deregulering av markedsordningene innebærer således også en mer markedsliberalistisk innretning av politikken. Innføringen av enhetsstøtten skal etter WTO-terminologien ikke være markedsforstyrrende, og skal da heller ikke være til hinder for en mer markedsrettet

landbrukspolitikk i Det indre marked. Enhetsstøtten er i startgropen som landbrukspolitisk virkemiddel i EU, og det er for tidlig å konkludere om dette vil bli en varig ordning slik markedsordningen har vært. Men om trenden fra sist reform varer ved, vil markedsordningene få mindre betydning, og enhetsstøtten kan da muligens bli omtalt som bondens nye sikkerhetsnett. Dette vil imidlertid avhenge av nivået på enhetsstøtten. Enkelte medlemsland vil overføre budsjettmidler fra landbruk til andre formål, og da vil også trolig nivået på enhetsstøtten bli redusert. Landbruksbudsjettet vil etter all sannsynlighet ligge mer eller mindre fast til og med 2013, og således vil muligens enhetsstøtten være omtrent det eneste bonden vil være rimelig sikker på å kunne motta i et omskiftende marked.

Et mer miljøvennlig landbruk?

Omleggingen av landbrukspolitikken i EUs siste reform gjennom innføringen av enhetsstøtte premierer på mange måter ekstensiv drift. For i strengeste forstand krever ikke enhetsstøtte jordbruksproduksjon så lenge kravene til arealskjøtsel blir ivaretatt. Dette i seg selv indikerer at jordbruksnæringen kan ha utviklet seg i en mer miljøvennlig retning. Det er imidlertid lite som tyder på at EU-bøndene i stort omfang velger å innstille all form for produksjon.

Likevel er det noen tegn på at det i en viss grad har vært en dreining over til mer ekstensive produksjoner. Sverige har for eksempel opplevd en nedgang i kornarealet og en økning i beitearealet etter 2005. Således er reduksjon i produksjon blitt brukt som et argument for at svensk jordbruk har blitt mer miljøvennlig. På en annen side sier svenske myndigheter også at de hadde forventet større miljøgevinster enn det de ser ut til å ha fått. Det skyldes at det ofte er de åkerarealene som hadde minst avlinger og belastet miljøet minst i utgangspunktet, som har blitt tatt ut av produksjon.

Vurderinger gjort fra både finsk og svensk hold tar til ordet for at alt i alt vil trolig reformen være et gode for kulturlandskapet og det biologiske mangfoldet. I Finland begrunnes dette, i likhet med i Sverige, at eng- og brakkleggingsareal vil øke etter reformen. Forutsetningen for bedre miljøgevinster er derfor at ekstensivt areal øker. Det er imidlertid ikke sikkert at dette blir utfallet fremover. Høy etterspørsel etter råvarer, med dertil høye råvarepriser vil gi incentiver til mindre brakklegging og mer intensivt drift av jordbruksarealer. Reformens betalingsvillighet for å drive et mer miljøvennlig jordbruk, kan således bli overbydd av markedets behov for mer råvarer.

Konkrete miljøkrav, som stort sett ikke er av nyere art, vil sette begrensninger for hvor intensiv jordbruksnæringen kan bli. Likevel vil ikke disse minimumskravene være tilstrekkelig til å forhindre at jordbruket totalt sett, fra et miljøståsted, trolig vil bli oppfattet av å gå i feil retning hvis det blir mer lønnsomt å maksimalisere produksjon enn det blir å få betalt for miljøtiltak som går utover de obligatoriske minimumskravene.

Hvor går EU-landbruket?

For EU-bøndene blir det spennende å se hvilken retning jordbrukspolitikken vil gå i forbindelse med "Helsesjekken" i 2008. I denne såkalte helsesjekken vil høyst sannsynlig mye av debatten bli sentrert rundt følgende punkter:

- Full dekobling
- Melkekvoter
- Brakklegging
- Modulasjon

Full dekobling

Et av kompromissene 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 prosent av støtten til EU-landbruket er nå dekket fra produksjonen³². Det er rimelig å anta at Kommisjonen er fornøyd med at dekket støtte har fått et større omfang enn forventet, for dette vil gjøre det lettere å foreslå full frikobling.

Kommisjonen har allerede kommet med signaler om at veien videre innebærer en full dekobling av støtten fra 2013. Men selv om Kommisjonen vil gå inn med full tyngde for at muligheten for å koble støtte opp mot produksjon skal falle bort, er det ikke gitt at dette vil bli en realitet. Flere medlemsland med marginale jordbruksområder vil trolig gå i mot et system som legger opp til 100 prosent produksjonsuavhengig støtte. Finland er blant de landene som vil beholde muligheten til å koble støtten opp mot enkelte produksjoner, og finnene er spesielt opptatt av å kunne støtte storfeproduksjonen på en særskilt måte (Tiainen 2007).

Melkekvoter

Avvikling av melkekvoteordningen har vært et stadig tilbakevendende tema i EU de siste årene. I Agenda 2000 ble det lagt opp til 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. Det er likevel et åpent spørsmål om melkekvotene som sådan vil overleve helt frem til da. Dagens situasjon er preget av høy etterspørsel etter melk både i EU og verdensmarkedet for øvrig, og flere har tatt til ordet for at verktøyet melkekvoter langt på vei har utspilt sin rolle.

Kommisjonen vil trolig foreslå en gradvis økning av melkekvotene, og deretter senest en avvikling av kvotene i 2015. Selv om markedet per i dag etterspør mer melk og har gitt høyere priser enn i de senere år, er det ikke alle medlemslandene som ser like positivt på en eventuell avvikling av melkekvotene. Hvis det blir et bortfall av melkekvoter, er det

nærliggende å tro at en større andel av melkeproduksjonen i EU vil bli flyttet til områder som er godt egnet for å drive produksjon i stor skala både rent produksjons- og markedsmessig. Finland er blant de landene som er særdeles skeptisk til å avvikle melkekvotene i EU i og med at det har vært et virkemiddel som i hvert fall til en viss grad har låst produksjonsmønsteret internt i Unionen. Et fritt marked for utbud av melk vil gjøre det utfordrende for land som Finland å opprettholde produksjonen av melk (Tiainen 2007). For land som Nederland og Danmark vil derimot fjerning av melkekvoter trolig bli sett på som en etterlengtet mulighet for ekspansjon og dertil større markedsandeler i EU-markedet.

Brakklegging

I en situasjon hvor EU har opplevd å bli nettoimportør av korn på grunn av at de har kommet i en underdekningssituasjon, er brakklegging et virkemiddel som naturlig nok vil komme under press. Siden 1999/2000 har EU hatt et krav om obligatorisk brakklegging av 10 prosent av jordbruksarealet. For markedsåret 2007 og 2008 har EU allerede opphevet brakkleggingskravet. Kornlagrene i EU er allerede på et minimumsnivå, og fjerning av dette kravet er i det minste forventet å forbedre markedssituasjonen for korn.

Dårlige kornavlinger og høy etterspørsel etter bioenergi er blant forklaringene på at kornproduksjonen i EU har falt såpass mye som den har gjort. Spørsmålet er om fjerning av brakkleggingskravet kan bli en varig ordning. Kravene til brakklegging kan nok bli endret, men at kravet til brakklegging skal falle helt bort vil være overraskende. For selv om det har vært diskusjoner om hvor virkningsfullt brakklegging har vært i et miljøperspektiv, er det ingen tvil om at for enkelte områder har brakklegging vært et gode for miljøet. Det gjelder både for avrenning til vannkilder og for det biologiske mangfoldet. Således vil et forslag om en fullstendig avvikling av brakklegging som ordning møte stor motstand fra blant annet miljøbevegelsen i EU.

Modulasjon

Med ”modulasjon” menes at det skal overføres midler fra den direkte støtten (den frikoplete enhetstøtten og øvrig direkte støtte) til bygdeutviklingsformål³³. Fra 2007 til 2012 er det bestemt at det skal overføres minimum 5 prosent årlig, og det er som følge av dette anslått at det fra 2007 vil være om lag 1,2 mrd euro pr. år som vil bli overført fra ”pilar I” til ”pilar II”. Diskusjonen fremover vil bli sentret om at det skal være mulig å overføre mer til bygdeutvikling enn 5 prosent.

Storbritannia har hele tiden vært en forkjemper for at det skal være mulig for en medlemsstat å overføre mer enn minimumskravet. I budsjettkompromisset for EUs langtidsbudsjett ble det lagt opp til, etter press fra først og fremst Storbritannia, at medlemslandene frivillig kunne

³² Kilde: Knut Øistad (2006). <http://www.regjeringen.no/nb/dep/lmd/aktuelt/nyheter/2006/Landbruk-EUs-landbruk-i-store-endringer.html?id=101231>

³³ Fra pillar I (direkte støtte og markedsstøtte) til pillar II (rural utvikling og landbruksmiljømessige formål).

overføre inntil 20 prosent av et medlemslands tilmålte midler til markedsordninger og direkte støtte til bygdeutvikling. Parlamentet har imidlertid også innflytelse i budsjettspørsmål, og parlamentet har to ganger avvist ordningen med frivillig overføring av midler fra ”pilar I” til ”pilar II”. Flertallet i parlamentet har ment at denne ordningen vil undergrave Den felles landbrukspolitikk, og skape ulike konkurransevilkår mellom de ulike medlemslandene. Parlamentet har hatt mulighet til å holde deler av budsjettet til bygdeutvikling på vent, og EUs landbruksministere ble således tvunget til å ta Parlamentets innvendinger til etterretning³⁴. Foreløpig har Parlamentets og dets allierte fått siste ordet i saken om modulasjon, men siste ordet er definitivt ikke sagt i denne saken.

³⁴ Kilde: Knut Øistad (2007). ”EU: Kompromiss om bygdeutviklingsmidler”.
http://www.regjeringen.no/nb/dep/lmd/aktuelt/nyheter/2007/Mar_07/EU-Kompromiss-om-bygdeutviklingsmidler.html?id=459880

Litteratur

LU (2006a): *Grunnlaget for det europeiske samarbeidet.*

http://www.utredningskontoret.no/flib.asp?F=/1636-Traktatene_pdf.pdf

Connolly, L. A. Kinsella, G. Quinlan, and B. Moran (2007): *National Farm Survey 2006.* Teagasc. Galway.

CONSOLIDATED VERSION OF THE TREATY ESTABLISHING THE EUROPEAN COMMUNITY. http://europa.eu.int/eur-lex/lex/en/treaties/dat/12002E/pdf/12002E_EN.pdf

Eurostat (2006a): *Farm structure in Sweden – 2005. Statistics in focus. 17/2006.* Eurostat.

Eurostat (2007a): *Eurostat Pocketbooks. Agricultural statistics. Data 1995-2007. 2007 edition.* Eurostat.

Eurostat (2007b): *Farm structure in Norway – 2005. Statistics in focus. Agriculture and fisheries 46/2007.* Eurostat.

Eurostat (2007c): *Farm structure in Ireland – 2005. Statistics in focus. Agriculture and fisheries 6/2007.* Eurostat.

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

Skaansar, E (2005): *EUs budsjett. Oppbygging og finansiering i dag og framover. Rapport 3-2005.* Landbrukets Utredningskontor. Oslo.

Strøm, B. O. Lutnæs, Å. Klepp (2006): *EUs landbrukspolitikk. Rapport 2-2006.* Landbrukets Utredningskontor. Oslo.

The Department of Agriculture & Food (2004): *The Single Payment Scheme. An Explanatory Guide. May 2004.* http://www.agriculture.gov.ie/publicat/single_pay_sch.pdf

Niemi, J. and J. Ahlstedt (ed.) (2006): *Finnish Agriculture and Rural Industries 2006.* Publications 106a. MTT Economic Research, Agrifood Research. Helsinki. Finland.

Tufte, T (2005): *Vurderingar rundt budsjettforhandlingane i EU. Notat 1-2005.* Landbrukets Utredningskontor. Oslo.

Øverby, J.A og O.U. Bottheim (1995): *Uruguayrunden – GATT/WTO. Tidsskrille for norsk jordbruk.* Landbruksforlaget. Oslo