

Landbruks

Utredningskontor

Sveitsisk melkepolitikk

Hanne Eldby
Åge Klepp

Forord

Denne rapporten er skrevet på oppdrag for TINE. Bakgrunnen for henvendelsen var at TINE ønsket mer kjennskap til de store endringene som har skjedd i sveitsisk landbrukspolitikk og spesielt i melkepolitikken. Sveits har i løpet av de siste 15 årene gradvis liberalisert sin melkepolitikk, og står i dag overfor en rekke viktige endringer. Støtteordningene til landbruket er dreid over mot produksjonsnøytrale virkemidler, kvotesystemet er under avvikling, og det innføres full frihandel med EU på ost fra og med juni 2007.

Prosjektet har vært brukerstyrt, og utgangspunktet for mye av informasjonen i rapporten er basert på en studiereise som fire personer i TINE og to ansatte i LU deltok på i februar i år. Deltakerne fra TINE var Ole Wæhre, Lars Sandstad, Odd Lilleby og Bjørn Strøm, og fra Landbrukets Utredningskontor deltok de to forfatterne av denne rapporten.

Uten stor velvilje fra vår sveitsiske informanter ville det vært vanskelig å få et godt innblikk i sveitsisk landbruks- og melkepolitikk innenfor tidsrammene av prosjektet. Informantene var: Beat Stierli – Bransjeorganisasjonen for sveitsisk melkepulver, Delphine Ulrich – Det sveitsiske landbruksdepartementet, Rachel Schelbert – Det sveitsiske landbruksdepartementet, Gabi Mack – ART (forskningsinstitusjon), Marcus Willimann – Emmi, Kurt Schnebli – Fromarte, Christophe Eggenschwiler – Det sveitsiske bondelaget, Stephan Hagenbuch – Sveitsiske melkeprodusenter, Rober Joerin – ETH Zurich (universitet), Guido Nydegger – Emmentaler Switzerland, og Philippe Bardet – Gruyère AOC. Vi takker alle for deres bidrag.

Rapportens innhold og konklusjoner er likevel basert på avveininger og vurderinger ved Landbrukets Utredningskontor. Vi takker TINE for et interessant oppdrag.

Oslo 27. april 2007.

Hanne Eldby

Innhold

1	INNLEDNING	1
2	NATURGITTE FORHOLD OG UTVIKLINGSTRENDER I DET SVEITSISKE JORDBRUKET	3
2.1	HVA PRODUSERES I SVEITS?	5
2.1.1	Melk den viktigste produksjonsretningen	5
2.2	HANDELEN MED JORDBRUKSVARER	10
2.3	STØTTEN TIL JORDBRUKET HAR ENDRET FORM	12
2.4	INNTEKTSUTVIKLINGEN I DET SVEITSISKE JORDBRUKET	15
3	SVEITSISKE LANDBRUKSREFORMER MED FOKUS PÅ MELKESEKTOREN	19
3.1	LANDBRUKSREFORMEN FRA 1992 (1992-1998)	20
3.2	1992-REFORMEN OG MELKEPOLITIKKEN	21
3.3	AGRARPOLITIK 2002 (1999-2002) - NYORIENTERING	22
3.4	2002-REFORMEN OG MELKEPOLITIKKEN	23
3.5	AGRARPOLITIK 2007 (2004-2007)	24
3.6	2007-REFORMEN OG MELKEPOLITIKK	28
3.7	AGRARPOLITIK 2011 (2008-2011)	31
3.8	2011-REFORMEN OG MELKEPOLITIKKEN	32
4	HANDELSAVTALER MED EU	39
4.1	DE BILATERALE AVTALENE I	39
4.2	DE BILATERALE AVTALENE II	41
4.3	RESULTATER AV AVTALENE OG UTSIKTER FRAMOVER	42
5	FREMTIDSUTSIKTER FOR SVEITSISKE MELKEPRODUSENTER	45
6	ULIKE STRATEGIER I MELKESEKTOREN	53
6.1	MELKEBØNDENE TILPASSER SEG SOM BEST DE KAN	53
6.2	ULIKE STRATEGIER I MEIERISEKTOREN	54
6.2.1	Høy pris gjennom utvikling av premium produkter (Emmi)	56
6.2.2	”Høy pris” gjennom tradisjonell produksjon (Emmentaler)	58
7	NOEN AVSLUTTENDE BETRAKTNINGER	63

LITTERATUR

VEDLEGG

1 Innledning

På begynnelsen av 1990-tallet startet Sveits en prosess hvor landbrukspolitikken skulle legges om. Det sveitsiske landbruket var preget av overproduksjons- og miljøproblemer. Et markedsreguleringssystem basert på statlige garanterte priser og avsetninger for flere sentrale jordbruksprodukter begynte således å komme under press. Dette systemet fikk mye av skylden for at det sveitsiske jordbruket var intensivt drevet, og derav et jordbruk som hadde gitt synlige skader på miljøet.

Internasjonale forhold aktualiserte også behovet for reformering av den sveitsiske jordbrukspolitikken. Forhandlinger om – og gjennomføringen – av GATT-avtalen synliggjorde at Sveits etter hvert fikk mer konkurranse også i landbrukssektoren. Prisene på sveitsiske jordbruksvarer lå helt i verdenstoppen, og det ble etter hvert klart at prisnivået ikke lenger kunne ligge så langt over nabolandene som det gjorde.

I 1992 ble det tatt avgjørende grep for å endre det sveitsiske jordbruket. Dette året var starten på en rekke reformer av det sveitsiske jordbruket. I denne rapporten vil vi vise hvordan skrittvis tiltak har medført en gradvis liberalisering av det sveitsiske jordbruket. Det har blitt lagt til rette for en mer markedsrettet jordbrukspolitikk i Sveits, og det har blitt åpnet for mer frihandel med EU. Selv om dette har betydd lavere jordbruksvarepriser for den sveitsiske bonden, har det vært stor grad av konsensus fra politisk hold om at dette har vært en riktig vei å gå. En ny politikk ble ansett å være nødvendig for å sikre jordbrukets posisjon og stilling i Sveits.

Bedre konkurransekraft i jordbruket har vært en gjennomgangsmelodi i de sveitsiske reformene. Men det må påpekes at myndighetene har lagt nye penger på bordet til jordbruket, og dette har utvilsomt bidratt til at omleggingen av politikken har skjedd såpass smertefritt som det faktisk har gjort.

Et annet forhold som har hatt stor betydning i denne sammenhengen, er støtten som landbruket har i den sveitsiske befolkningen. Dette kom klart til uttrykk i 1996 da det sveitsiske landbrukets multifunksjonelle rolle ble nedfelt i grunnloven gjennom en folkeavstemning. Tre fjerdedeler av dem som deltok i avstemningen stemte for at jordbruket skulle ivareta matvaresikkerhet, bosetting og kulturlandskap. Som betaling for at jordbruket forvaltet fellesgodene, skulle landbruket bli støttet gjennom økte budsjettoverføringer.

Denne grunnlovsartikkelen var viktig for landbruket i seg selv, men den ga også myndighetene en legitimitet til å gjennomføre de jordbruksreformene de mente var nødvendig. Landbruksreformene som vil bli sett nærmere på i denne rapporten er:

- 1992-reformen (1992-1998)
- Agrarpolitik 2002 (1999-2002)
- Agrarpolitik 2007 (2004-2007)
- Agrarpolitik 2011 (2008-2011)

Det sveitsiske parlamentet vil trolig vedta sin neste reform, Agrarpolitik 2011, i løpet av sommeren 2007. I denne rapporten vil vi beskrive forslaget som er fremmet av Regjeringen, og som nå debatteres i Sveits.

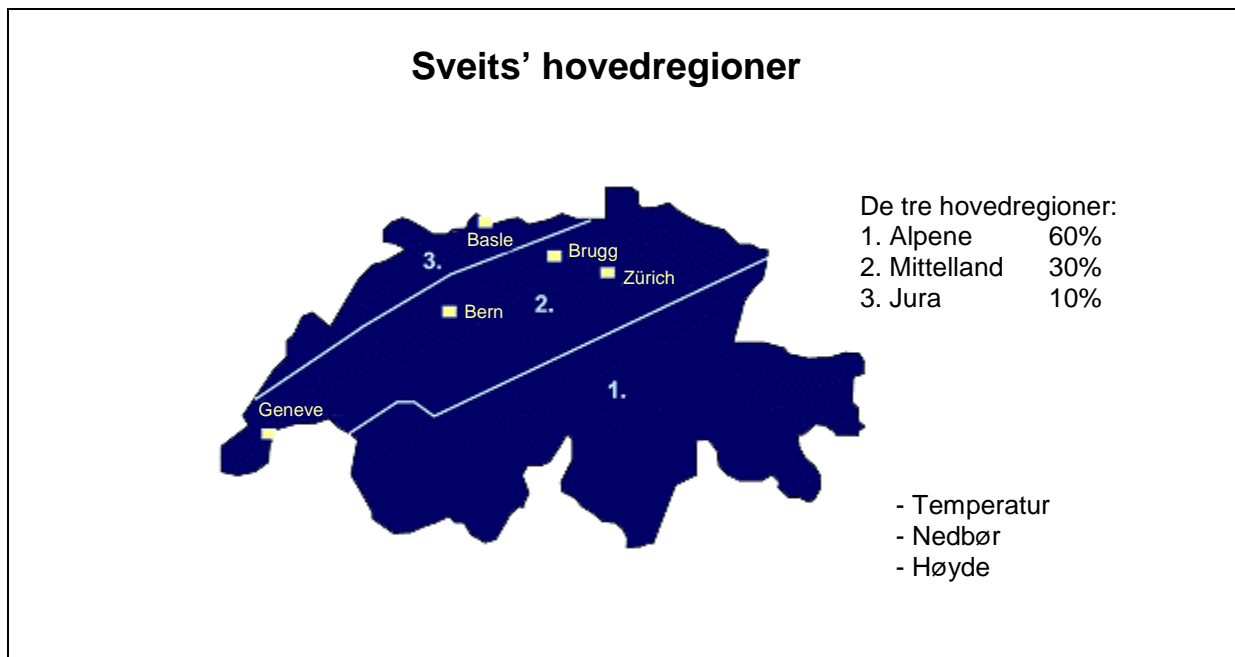
Under hele reformperioden har bruk av budsjettmidler vært et viktig innslag i prosessen for å dempe virkningene av reduksjonen i pris og markedsstøtten. For sveitserne har tre forhold vært avgjørende for innretningen på støtten som er gitt. For det første skulle støtten kompensere for bortfall av inntekter når prisene sank. For det andre skulle den støtte opp under en mer miljøvennlig og dyrevelferdsvennlig produksjon, samt at den skulle støtte opp om landbruket i fjellområdene. Og til sist har det vært viktig å finne støtteformer som de har kunnet notifisere som grønne i WTO. Sveits startet innføringen av direkte støtte før EU, og har også stilt krav til bøndene om motytelser for at de skulle motta denne støtten.

I denne rapporten vil vi ha et spesielt fokus på melkepolitikken som er ført. Melk er den viktigste enkeltproduksjonen i Sveits. Et viktig mål for melkepolitikken har vært å redusere melkeprisen, samt å øke produksjonen noe. For å nå disse målene har man i tillegg til budsjettvirkemidlene, besluttet å avskaffe kvoteordningen på melk i løpet av en overgangsperiode. Melk er også utgangspunktet for en av Sveits' viktigste eksportartikler, nemlig ost. Hver femte melkeliter produsert i Sveits går til eksport, og da i hovedsak i form av ost. For å sikre konkurransesituasjonen på ost i det viktigste eksportmarkedet, nemlig EU, har Sveits inngått en handelsavtale med EU som innebærer full frihandel på all ost fra juni 2007. Hvorvidt sveitsiske melkeprodusenter klarer å utnytte avtalen til sin fordel i årene som kommer, antas å avhenge blant annet av hvordan man lykkes i å senke prisen på melk.

Sveits har gjennom sine siste jordbruksreformer lagt opp til et nytt løp for jordbrukssektoren. Denne rapporten vil se nærmere på landbrukspolitikken generelt, og spesielt på de forholdene som har betydning for melkesektoren.

2 Naturgitte forhold og utviklingstrender i det sveitsiske jordbruket

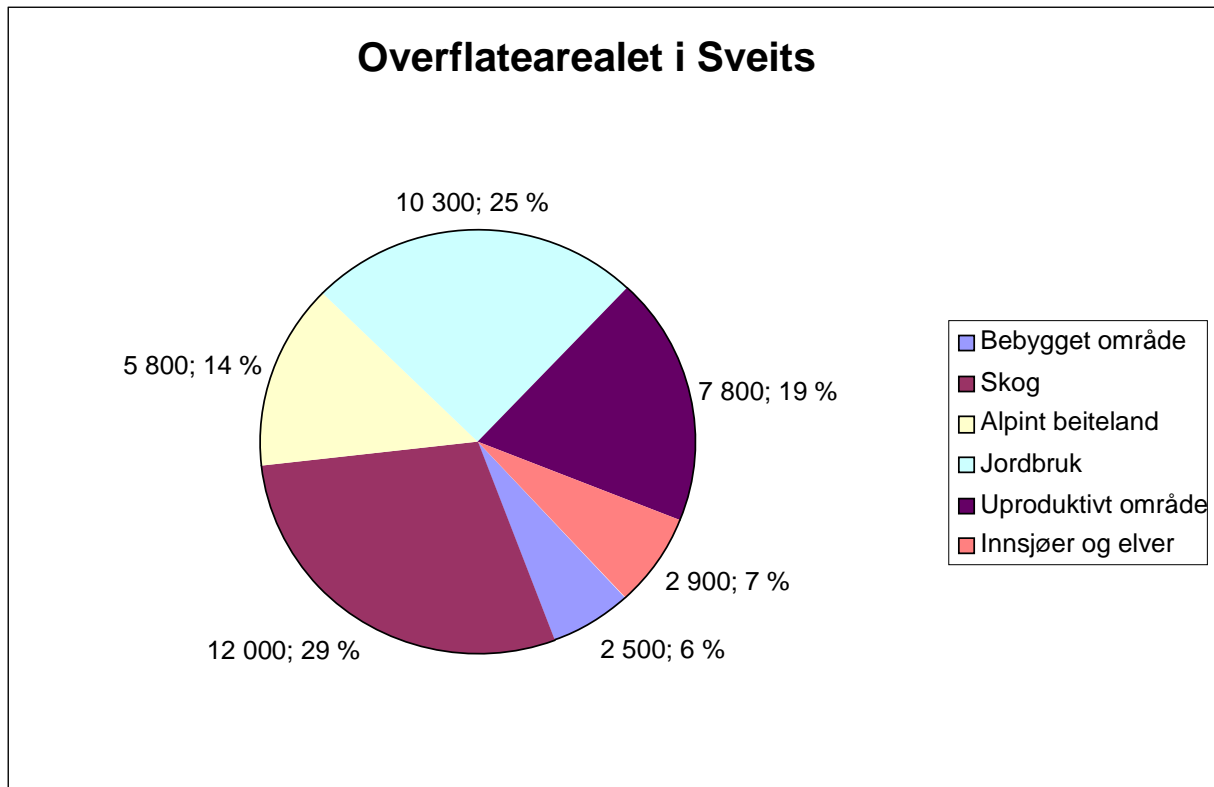
Sveits deles ofte inn i tre hovedregioner; Jura-fjellene i nordvest, Alpene i sentrale og sørlige deler og "Mittelland", som er et slette- og åsland mellom disse fjellområdene.



Figur 2.1 Sveits tre hovedregioner, Alpene, "Mittelland" og Jura

Kilde: Stierli 2007.

Med bakgrunn i at det er mye fjellandskap og generelt lite flate arealer i Sveits, har det vært hard kamp om arealet i de sentrale områdene. Som figuren under viser, er det ikke mer enn 25 prosent av arealet i Sveits som er egnet for jordbruk. Jordbruket har måttet kjempe mot andre interessenter om tilgangen til land. Av det produktive jordbruksarealet i Sveits forsvinner omtrent tre fotballbaner hver dag til andre formål enn jordbruk (Stierli 2007).



Figur 2.2 Inndeling av overflatearealet i Sveits

Kilde: Ulrich 2007.

Til tross for at jordbruksnæringen i Sveits har måttet gi fra seg mye produktivt areal de siste årene, har jordbruksareal i drift vært rimelig stabilt på omtrent en million hektar i perioden fra 1990 til i dag, og som figuren over viser utgjør dette om lag 25 prosent av det totale arealet i Sveits. Av det totale jordbruksarealet er omtrent 60 prosent beiteland, 11 prosent ”kunstig” gressareal, 27 prosent dyrket mark, i underkant 1 prosent av jordbruksarealet benyttes til fruktproduksjon og litt over 1 prosent til vinproduksjon (Stierli 2007).

Selv om jordbruksarealet har vært rimelig stabilt i Sveits de siste årene, drives dette arealet av langt færre produsenter enn hva tilfellet var i 1990. Omtrent en tredjedel av gårdsbrukene har avviklet driften siden 1990. I 1990 var det registrert 92 815 aktive gårdsbruk i Sveits, og antall bruk hadde blitt redusert til 63 627 i 2005 (BLW 2006b). Dette gir en årlig bruksavgang på 2,3 prosent i perioden 1990 til 2005. Sveits må likevel fortsatt sies å ha et småskala jordbruk. Gjennomsnittsbuket i Sveits er i dag på omtrent 165 dekar, og dette er 30 prosent større enn det var i 1990.

Antall sysselsatte i jordbruksnæringen er om lag 130 000, eller omtrent 3,1 prosent av arbeidsstyrken. Produksjonsverdien fra jordbruket utgjør i dag omtrent 1,1 prosent av det sveitsiske bruttonasjonalproduktet (Ulrich 2007).

2.1 Hva produseres i Sveits?

Med den topografien Sveits har, er det ikke alle produksjoner som egner seg like godt. Mye av jordbruket drives høyt over havet, og vekstvilkårene blir deretter. Mye regn og beiteareal gjør imidlertid landet godt egnet for melkeproduksjon (Stierli 2007).

Som tabellen under viser, er melkeproduksjon helt klart den største produksjonsretningen i Sveits målt i produksjonsverdi. Av den totale produksjonsverdien fra jordbruket kommer hele 25 prosent fra melkesektoren. Etter melk følger storfeproduksjon som nest største husdyrproduksjonen i produksjonsverdi. Dette skyldes delvis at mye av storfeproduksjonen er en tilleggseffekt av melkeproduksjonen.

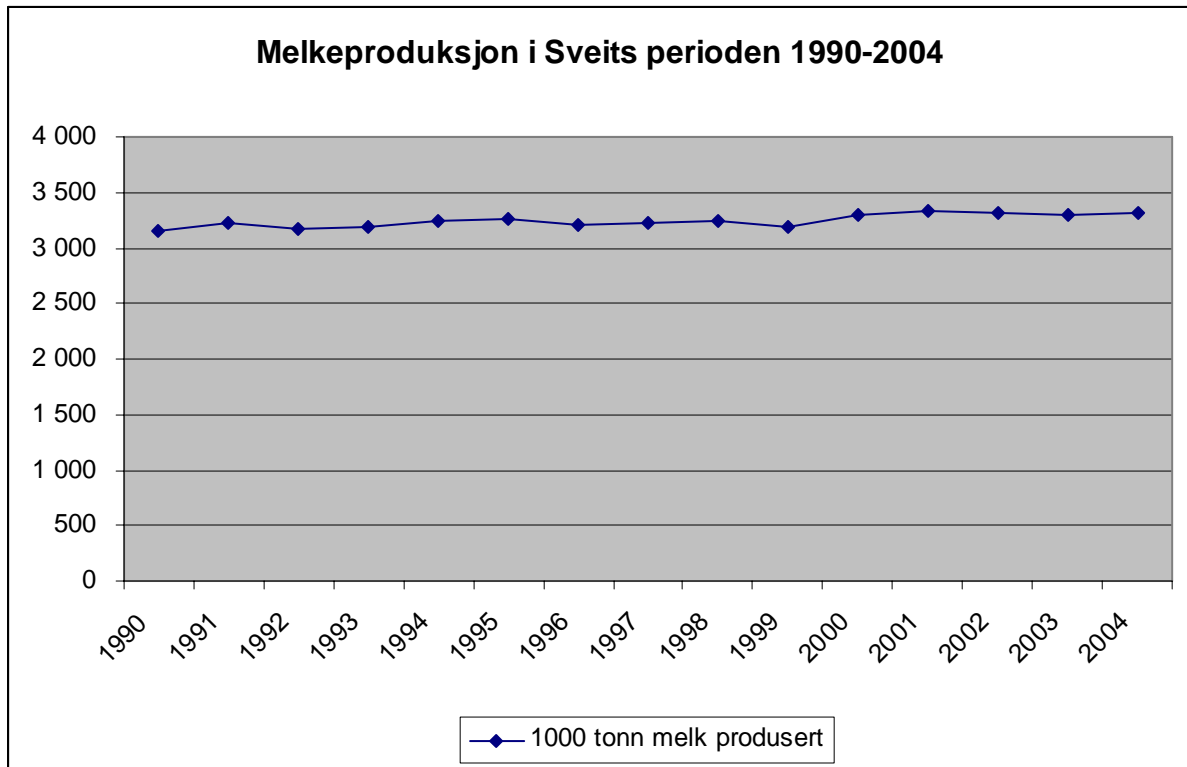
Tabell 2.1 *Produksjonsverdi for sveitsiske landbruksprodukter i 2005*

Produksjonsretning	2005 1 000 CHF	2005 Prosent
Melk	2 336	25
<i>Storfe</i>	<i>1 121</i>	<i>12</i>
<i>Svin</i>	<i>972</i>	<i>10</i>
<i>Fjørfe</i>	<i>196</i>	<i>2</i>
<i>Andre husdyrproduksjoner</i>	<i>68</i>	<i>1</i>
Husdyrproduksjoner totalt	4 881	52
<i>Planteproduksjoner</i>	<i>470</i>	<i>5</i>
<i>Oljefrø, sukker</i>	<i>287</i>	<i>3</i>
<i>Mais, fôrplanter</i>	<i>1 308</i>	<i>14</i>
<i>Grønnsaker, potet</i>	<i>1 461</i>	<i>16</i>
<i>Frukt</i>	<i>518</i>	<i>6</i>
<i>Vin og annet</i>	<i>441</i>	<i>5</i>
Planteproduksjoner totalt	4 485	48
Totalt	9 366	100

Kilde. Willimann (2007).

2.1.1 Melk den viktigste produksjonsretningen

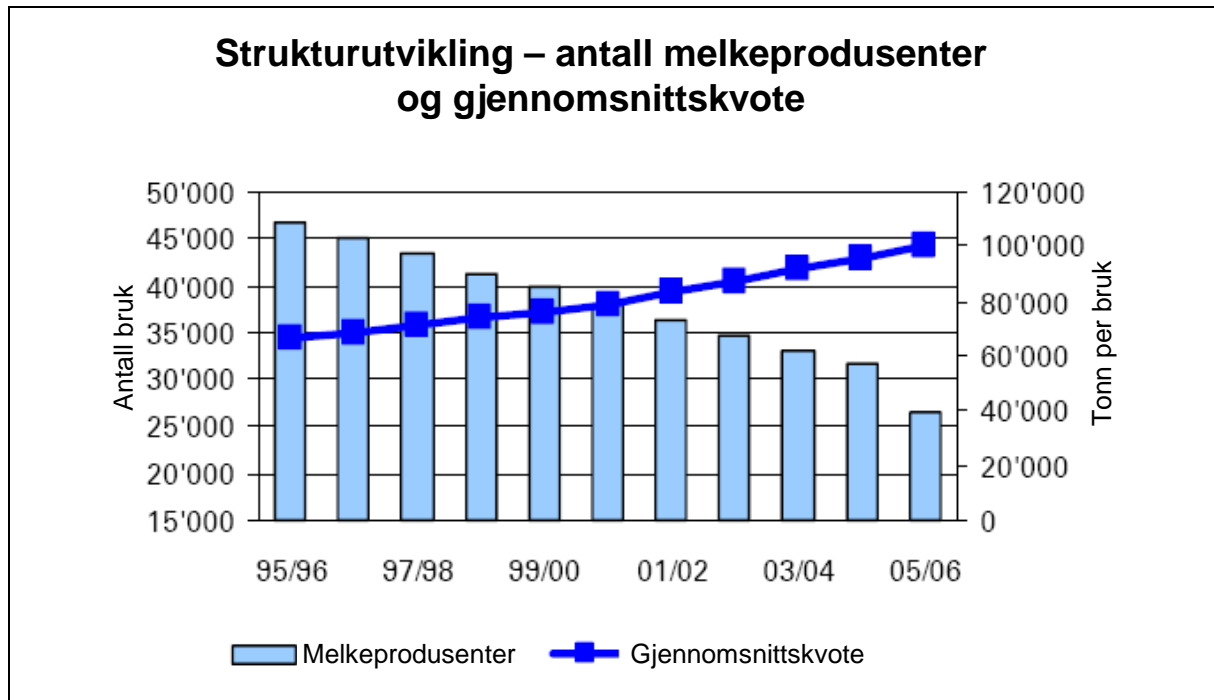
Melkeproduksjonen i Sveits har vært forholdsvis stabil i perioden 1990 - 2004. Denne stabiliteten skyldes blant annet at Sveits har hatt et kvotesystem i hele denne perioden.



Figur 2.3 Utviklingen i melkeproduksjon i Sveits målt i volum perioden 1990 - 2004

Kilde: OECD 2006.

I likhet med resten av jordbruksnæringen har det vært en strukturrasjonalisering innen melkeproduksjon, og de siste årene har avgangen av melkeprodusenter vært et par prosentpoeng høyere enn hva tilfellet har vært for jordbruksnæringen totalt sett i Sveits (Hagenbuch 2007). I perioden 1999-2004 lå det prosentvise frafallet av melkeprodusenter et sted mellom 3,9 (1999/2000) og 4,9 (2001/2002) prosent. I produksjonsåret 2005/2006 akselererte dette ytterligere, og frafallet var enda høyere enn de foregående årene. Dette vises i figuren under.



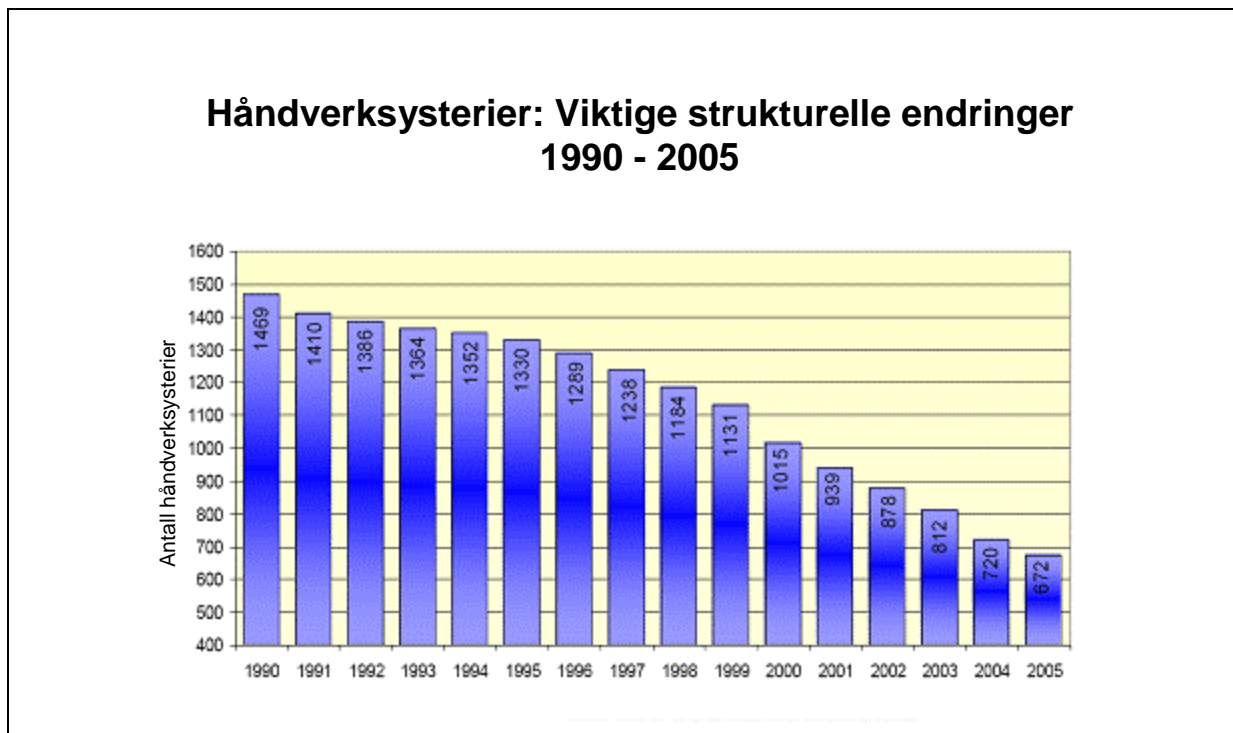
Figur 2.4 Den strukturell utviklingen i melkesektoren i Sveits perioden 1995-2006

Kilde: Stierli 2007.

Antall melkebruk i 1995/1996 var omtrent 46 500. Dette blir jevnt og trutt redusert, og i produksjonsåret 2005/2006 var det om lag 26 500 melkebruk i Sveits. Med det faktum at melkeproduksjonen i Sveits har vært rimelig stabil og avgangen i melkebruk har vært såpass stor, er det ikke overraskende at den gjennomsnittlige kvoten har vokst kraftig i den samme perioden. En gjennomsnittskvote på 70 000 kiloliter per melkebruk i 1995/1996 har vokst til omtrent 100 000 kiloliter per melkebruk i produksjonsåret 2005/2006.

I Sveits har det blitt mer vanlig med melkesamdrifter, og det er trolig også en av forklaringene på at denne strukturrasjonaliseringen i melkesektoren har vært så kraftig de siste årene. Dessuten er kravene til dyrevelferd blitt strengere de senere årene, og mange av melkebøndene som har gamle driftsbygninger tilfredsstillende ikke dagens strenge krav. Samtidig har fokuset på driftskostnader blitt større i næringen, og flere melkebønder har således sett det hensiktsmessig å gå sammen om å bygge nye driftsbygninger (BLW 2007: 21).

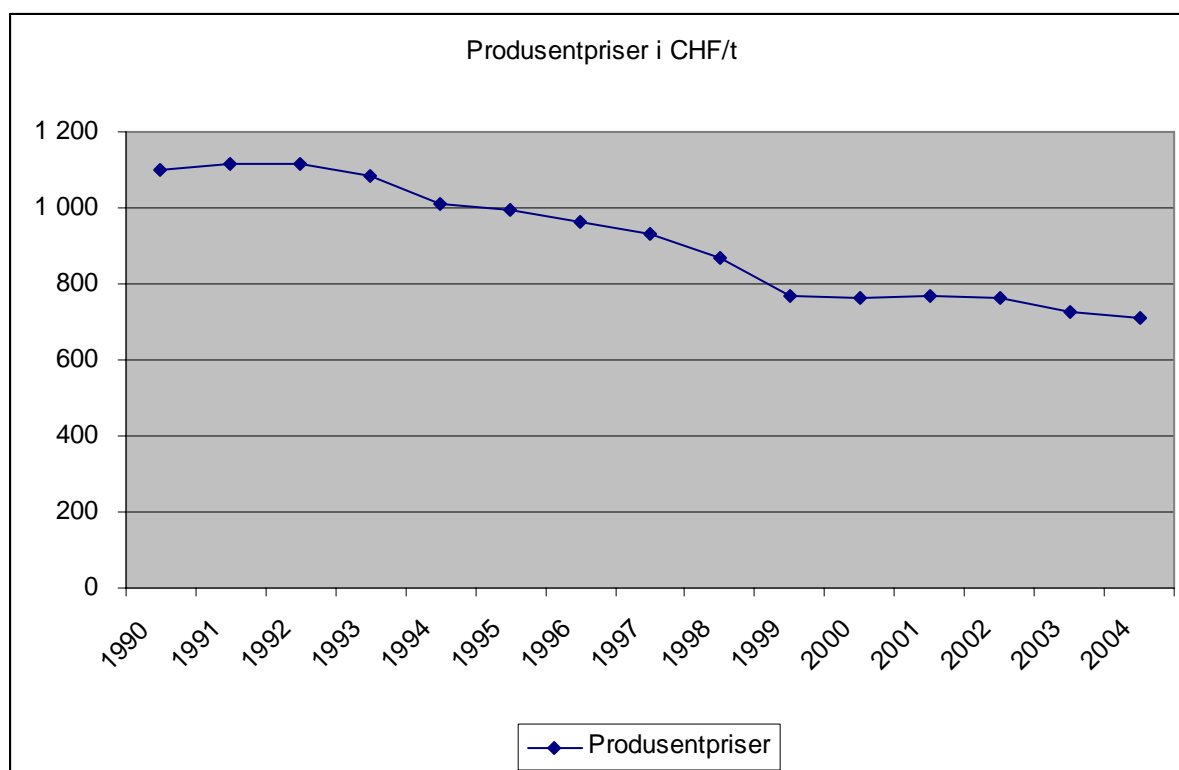
Sveits har tradisjonelt hatt mange små ysterier hvor det har blitt produsert ost basert på gamle håndverkstradisjoner. Som figuren under viser har det også blitt færre av disse i perioden 1990-2005.



Figur 2.5 Utviklingen i antall lokale ysterier i Sveits i perioden 1990-2005

Kilde: Stierli 2007.

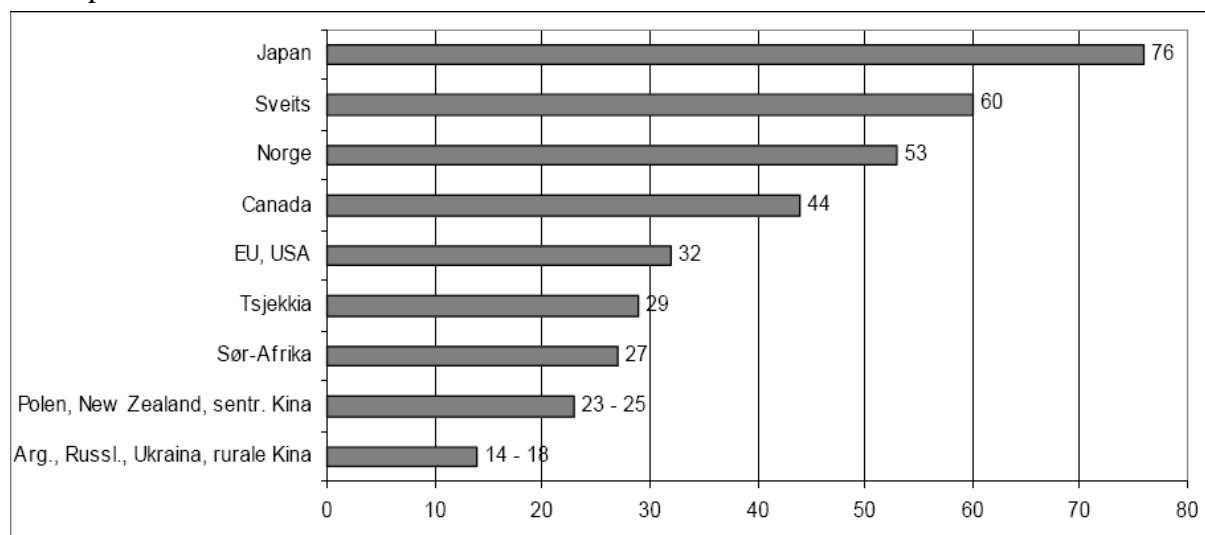
Prisen til produsent har blitt betydelig redusert i denne perioden. Dette henger klart sammen med diverse omlegginger i landbruks- og melkepolitikken som det siden vil bli redegjort for.



Figur 2.6 Prisetviklingen på melk i Sveits for perioden 1990 - 2004

Kilde: OECD 2006.

Men fortsatt har Sveits den nest høyeste melkeprisen i verden. Det er kun Japan som har en høyere melkepris enn i Sveits. Som figuren under viser, har Norge har den tredje høyeste melkeprisen i verden.



Figur 2.7 Produsentpris melk i utvalgte land for 2004, US dollar/ 100 kg

Kilde: SLF 2007: 29.

2.2 Handelen med jordbruksvarer

Sveits har en selvforsyningsgrad målt i kaloriforbruk på omtrent 60 prosent (Ulrich 2007). De eksporterer om lag 20 prosent av sin landbruksproduksjon, og således er Sveits nettoimportør av matvarer. EU er Sveits sin klart viktigste handelspartner. Omtrent 71 prosent av eksporten av jordbruksvarer går til EU, og 71 prosent av importen av jordbruksvarer kommer fra EU (Eggenschwiler 2007).

Totalt sett er importen av landbruksvarer til Sveits mer enn dobbelt så stor som eksporten. I 2005 importerte Sveits landbruksvarer for 8,5 milliarder, mens eksporten samme år brakte inn 3,5 milliarder CHF. Landbruket i Sveits påvirkes sterkt av liberaliseringen i verdenshandelen. Når det gjelder melk, produseres det mer enn det innenlandske markedet kan ta ut, og på dette området er det et eksportoverskudd.

Tabell 2.2 Samhandelen mellom Sveits og EU på jordbruksvarer, 2005

Import fra EU-25 2005	HS kapittel eller tolltariffnr.	Mio. CHF	Prosent
<i>Totalt</i>		<i>6 674,3</i>	<i>100</i>
Vin	2204	843,9	12,6
Grønnsaker- og fruktkonserves og ulike tilberedte næringsmidler	20, 21	723,5	10,8
Andre drikkevarer og tobakk	22, 24 (uten 2204)	695,8	10,4
Frukt	8	502,8	7,5
Blomster og planter	6	496,0	7,4
Produkter av korn og bakverk	19	438,7	6,6
Grønnsaker	7	362,0	5,4
Ost	0406	264,5	4,0
Kjøtt	2	270,1	4,0
Pølser og lignende kjøttprodukter	1601-03	95,4	1,4
Annet		1 981,6	29,7
Eksport til EU-25 2004	HS kapittel eller tolltariffnr.	Mio. CHF	Prosent
<i>Totalt</i>		<i>2 678,4</i>	<i>100</i>
Grønnsaker- og fruktkonserves og ulike tilberedte næringsmidler	20, 21	791,1	29,5
Produkter av korn og bakverk	19	406,2	15,2
Sjokolade	1806	393,4	14,7
Ost	0406	389,3	14,5
Andre drikkevarer og tobakk	22, 24 (ex 2204)	192,1	7,2
Kaffe, te og krydder	9	142,6	5,3
Kjøtt	2	16,4	0,6
Pølser og lignende kjøttprodukter	1601-03	0,6	
Annet		346,7	12,9

Kilde. Joerin et al. (2006: 5).

I tabellen under vises Sveits sin handel med melke- og meieriprodukter i 2005.

Tabell 2.3 Import og eksport av melke- og meieriprodukter til og fra Sveits i 2005

<i>Import</i>	<i>2005</i>	<i>Eksport</i>	<i>2005</i>
<i>Kalkulert i fersk melk</i>	<i>Tonn</i>	<i>Kalkulert i fersk melk</i>	<i>Tonn</i>
Fersk melk, Yoghurt	23 900	Fersk melk, Yoghurt	7 400
Melkepulver	15 400	Melkepulver	127 100
Sjokolade, iskrem	19 900	Sjokolade, iskrem	110 400
Kondensert melk	1 200	Kondensert melk	2 200
Smør	14 200	Smør	71 800
Myke oster	167 900	Myke oster	6 500
Smelteoster	179 200	Smelteoster	46 100
Harde og halvharde oster	21 700	Harde og halvharde oster	576 100
Melk totalt	571 200	Melk Totalt	947 600

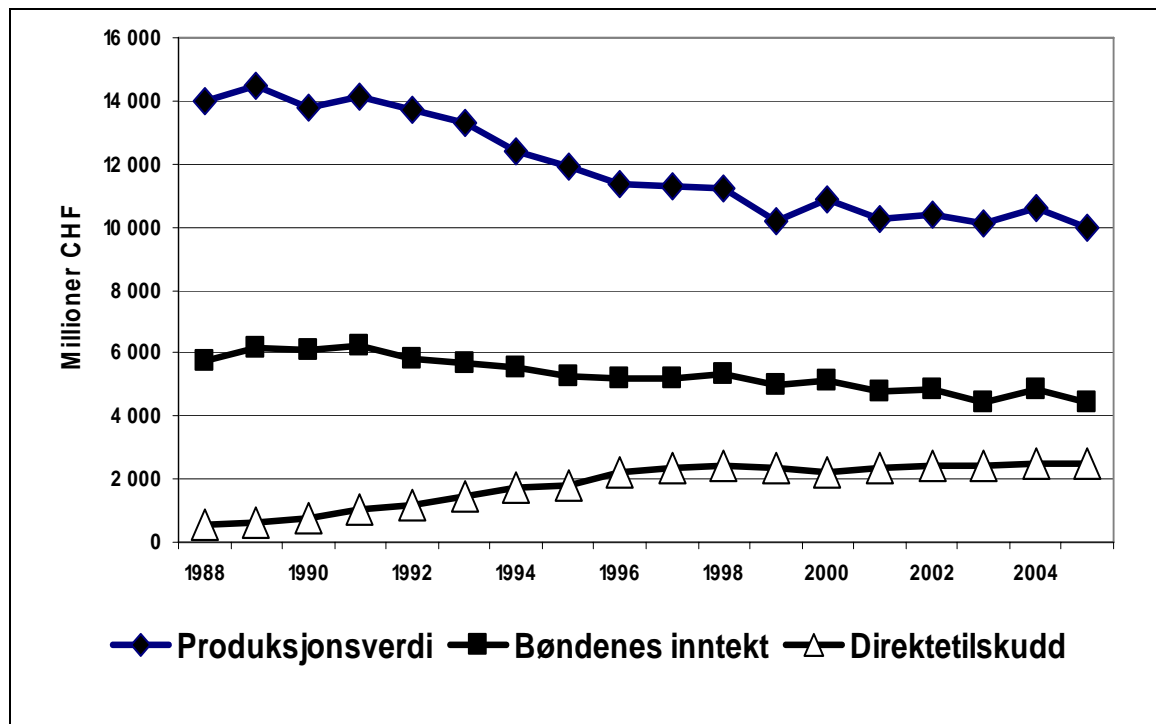
Kilde: Hagenbuch 2007.

Sveits har et eksportoverskudd på melk på om lag 370 millioner tonn (regnet i fersk melk). Det er spesielt innenfor harde og halvharde oster at overskuddet er stort, mens underskuddet først og fremst er innenfor smør og andre ostetyper (smøreost og smelteost).

Utviklingen i handelen med ost vil bli ytterligere redegjort for i kapittel 4 som omhandler handelsavtalene med EU. Her er osteavtalen, som gir full liberalisering på handelen med ost mellom Sveits og EU fra 1. juni 2007, et meget sentralt punkt.

2.3 Støtten til jordbruket har endret form

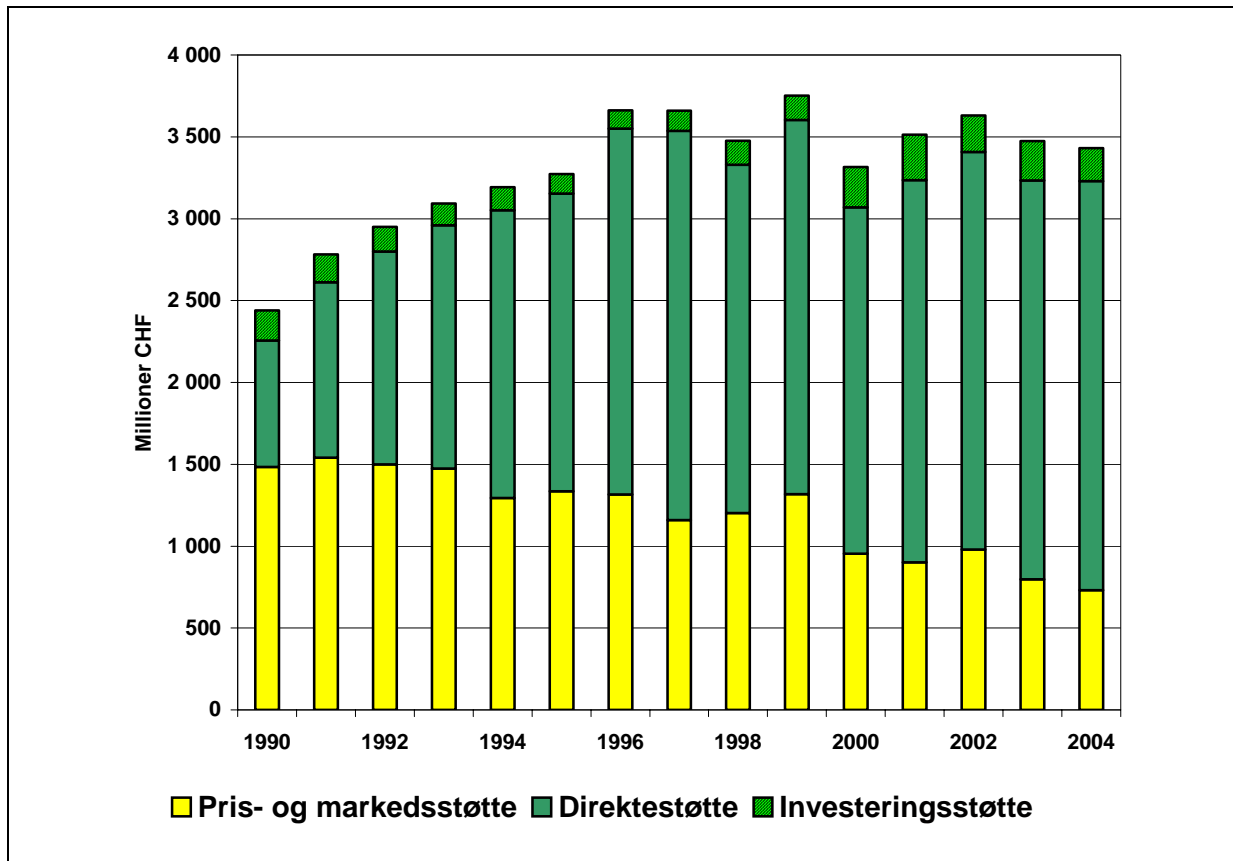
I figur 2.1 vises utviklingen av produksjonsverdien i jordbruket, samlet inntekt til jordbruket og direktetilskudd i Sveits i perioden 1988 til 2004. Figuren viser tydelig at produksjonsverdien har gått markant ned i denne perioden, og det har ikke minst sammenheng med prisreduksjoner. Samlet inntekt i jordbruket har også gått noe ned, men det er likevel stabilitet, og det skyldes at bøndene har fått stadig større andel av inntekten sin fra direktetilskudd.



Figur 2.8 Utviklingen i produksjonsverdi, samlet inntekt i jordbruket og direkte støtte i Sveits i perioden 1990-2005

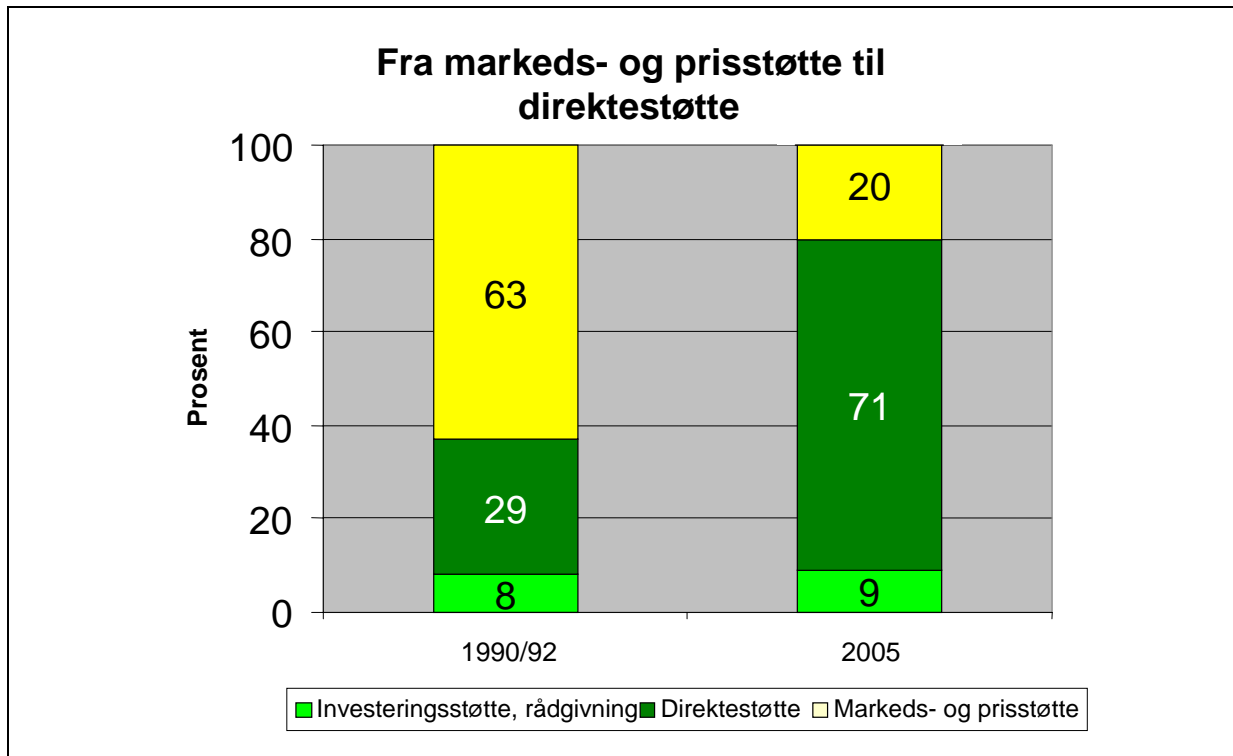
Kilde: Joerin et al. (2006: 3).

Figur 2.2 viser at direkte støtten har blitt et stadig viktigere virkemiddel i sveitsisk landbrukspolitik, mens pris- og markedsstøtte har blitt mer eller mindre tilsvarende mindre viktig.



Figur 2.9 En overgang fra markeds- og prisstøtte til direktestøtte

Kilde. Kilde: Joerin et al. (2006): 12.



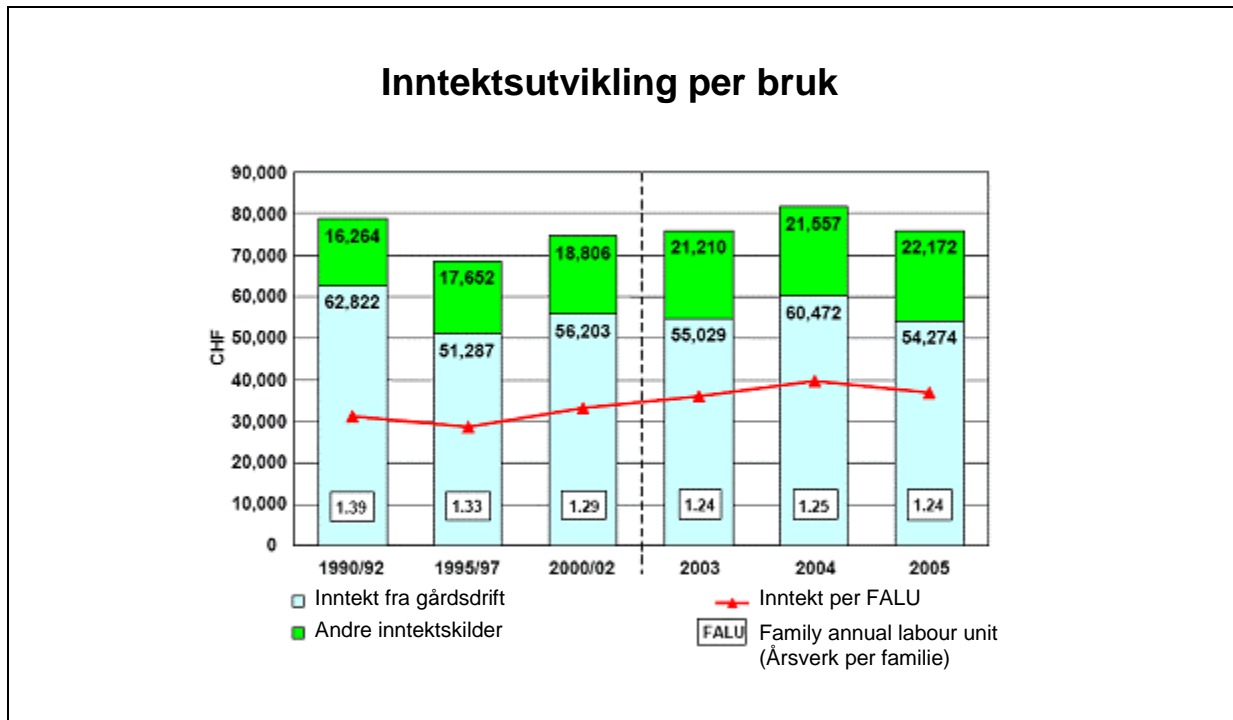
Figur 2.10 Fra markeds- og prisstøtte til direktestøtte i perioden 1990/92 til 2005

Kilde: Ulrich 2007.

Den prosentvise fordelingen mellom ulike støtteformer i det sveitsiske jordbruket i 1990/92 og 2005 har endret seg markant de siste 15 årene. Direktestøtte har kompensert for nedgangen i priser og markedsstøtten, noe som har vært en villet politikk i Sveits.

2.4 Inntektsutviklingen i det sveitsiske jordbruket

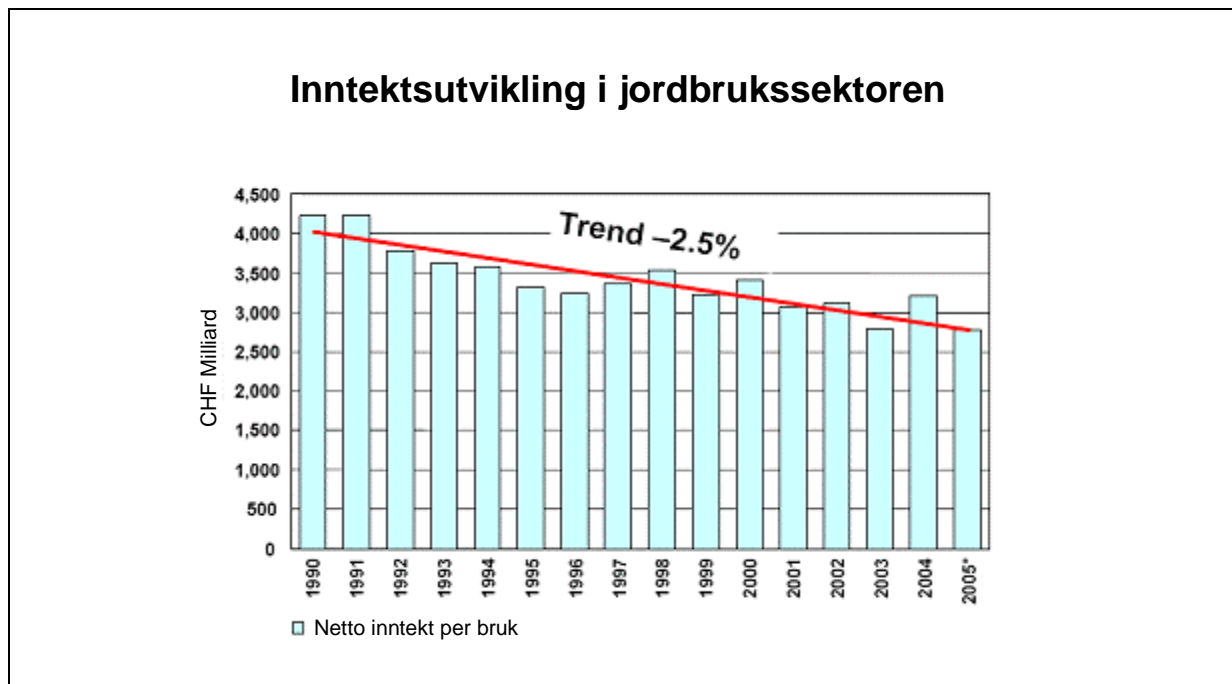
Inntektene til sveitsiske bønder har vært stabile i perioden 1990-2005, men med en liten nedgang i inntektene de siste årene. En større andel av inntekten hentes fra kilder utenfor jordbruket.



Figur 2.11 Inntektsutviklingen i det sveitsiske jordbruket perioden 1990-2005

Kilde: (BLW 2006b).

Sveitsiske bønder tjener omtrent som gjennomsnittet for befolkningen for øvrig. Det er selvsagt variasjoner mellom bønder, noen tjener over og andre under gjennomsnittet (Ulrich 2007). Trenden for inntektsutviklingen i jordbrukssektoren samlet sett i perioden 1990 til 2005 viser en årlig nedgang på 2,5 prosent.



Figur 2.12 Inntektsutviklingen i jordbrukssektoren i perioden 1990-2005

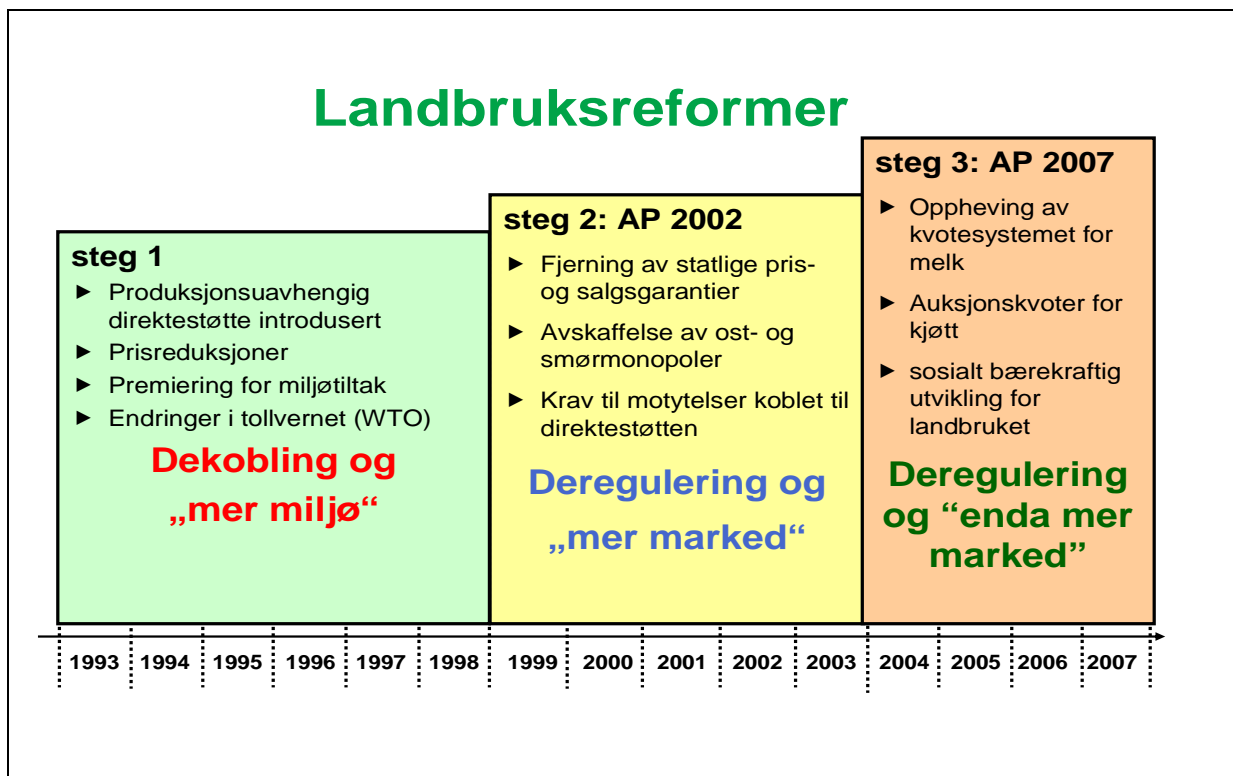
Kilde: (BLW 2006b).

Selv om inntektene til jordbrukssektoren har gått ned såpass mye, har ikke nedgangen jevnt over for den enkelte bonde vært tilsvarende dårlig. Grunnen er at det i denne perioden har forsvunnet mange bønder, og således har det blitt færre å fordele inntekten på.

3 Sveitsiske landbruksreformer med fokus på melkesektoren

Sveitsisk landbrukspolitikk har i all hovedsak gjennom hele etterkrigstiden vært tuftet på å sikre bøndene inntekter gjennom høye priser og beskyttelse av det innenlandske markedet. Dette grunnfjellet begynte imidlertid å slå visse sprekker på 1990-tallet. Da ble det klart at et system som var basert på at staten garanterte og sikret høye priser til bonden, gradvis skulle avvikles. Til gjengjeld for reduserte priser skulle bøndene bli kompensert med direktestøtte. Direktestøtten skulle utformes slik at den støttet opp om et mer miljøvennlig landbruk, og støtten skulle innrettes slik at den var uproblematisk i en WTO-sammenheng.

I tillegg til et behov for å legge om til et mer miljøvennlig jordbruk, er jordbruksreformene som Sveits har gjennomført, og som de er på vei til å gjennomføre, tuftet på en erkjennelse om at jordbruket har fått og vil få mer internasjonal konkurranse. Denne konkurransesituasjonen henger mye sammen med de bilaterale handelsavtalene som Sveits har inngått med EU, men også forhandlingene om en ny WTO-avtale har preget diskusjonene omkring de sveitsiske jordbruksreformene. I denne situasjonen har Sveits valgt en gradvis oppmykning av markedsreguleringssystemet, og de har satset på å få jordbruksnæringen til å bli mer markedsrettet. Hovedtrekkene i de tre siste landbruksreformene i Sveits er oppsummert i figuren under.



Figur 3.1 Hovedtrekkene i de tre siste sveitsiske landbruksreformene fra 1992 - 2007

Kilde: Eggenschwiler 2007.

Sveits er i dag i ferd med å gjennomføre sin tredje reform siden 1992, og de har en fjerde reform, Agrarpolitikk 2011, som venter på å bli vedtatt av det sveitsiske parlamentet. Her vil hovedpunktene i disse fire jordbruksreformene bli presentert med fokus på melkesektoren.

3.1 Landbruksreformen fra 1992 (1992-1998)

På 1980-tallet begynte systemet med faste og garanterte priser på jordbruksvarer å vise klare svakheter. De offentlige utgiftene til landbruket vokste stadig, og de begynte således å nå et smertepunkt. I tillegg var resultatet av politikken et intensivt jordbruk, noe som igjen hadde gitt synlige skader på miljøet. Videre var liberaliseringen av handelen med landbruksvarer gjennom Uruguay-runden et annet aspekt som gjorde det formålstjenelig å endre landbrukspolitikken.

I 1991 ble det utarbeidet et forslag til ny landbrukspolitik: ”Den syvende rapporten om landbrukspolitik”. Dette forslaget ble godtatt av det sveitsiske parlamentet, og reformen trådte i kraft 1. januar 1992. Landbruksreformen fra 1992 innebar en klar kursdreining i sveitsisk landbrukspolitik. Et system basert på pris- og salgsgarantier skulle gradvis avvikles, og videre skulle prisstøtte som sådan trappes ned. Hensikten var at gårdbrukerne skulle ta mer hensyn til det markedet etterspurte. Bøndene skulle få kompensert pristap med direktetilskudd – et tilskudd som skulle være av produksjonsuavhengig karakter. Direktetilskuddene skulle være betaling for tjenester som var av interesse for det offentlige og fellesskapet, såkalte fellesgoder.

Direktetilskuddene ble koblet opp mot at bøndene forpliktet seg til å drive etter visse miljøstandarder (Joerin et al. 2006: 11). I den forbindelse ble programmet ”integreert drift”, som la opp til å gjøre landbruket mer miljøvennlig uten nødvendigvis å gjøre det økologisk, satt ut i livet. Hensikten med integreert drift var å redusere bruken av kunstgjødsel og plantevernmidler. I denne perioden ble det også innført andre tilskuddsordninger som hadde til hensikt å skape et mer miljø- og dyrevennlig jordbruk. Dette var tilskudd til blant annet utskilt jordbruksareal som skulle ivareta spesielle miljøhensyn eksempelvis; biodiversitet, dyrevennlige fjøs og ekstensiv produksjon (Prestegaard og Bøe 1998: 19).

Brorparten av den sveitsiske befolkningen sluttet opp om jordbruket. I en folkeavstemning i 1996 stemte tre fjerdedeler for å innlemme artikkel 104 om jordbrukspolitikken inn i den sveitsiske grunnloven. Artikkel 104 slår fast landbrukets multifunksjonelle rolle i Sveits. Jordbruket skal blant annet ivareta matvaresikkerhet, kulturlandskap og bosettingsmønster.

Hele artikkel 104 er som følger:

Article 104 of the Swiss federal constitution

The Confederation shall ensure that agriculture contributes by way of a sustainable and market-oriented production

- to the conservation of natural resources and the upkeep of rural scenery;
- to a decentralized inhabitation of the country;
- to the secure food supply of the population.

In addition of the measures of the self-help that may be reasonably expected from agriculture and, if necessary, in derogation of the principle of economic freedom, the Confederation shall promote farms cultivating the land.

It shall conceive the measures in such a way that agriculture may fulfill its multiple functions. Its powers and tasks shall particularly be the following:

- it shall complement the agricultural revenues by direct payments, to secure a fair and adequate remuneration of the services rendered, provided that compliance with ecological requirements is proven;
- it shall promote, by way of economic incentives, forms of production which are particularly close to nature and friendly to the environment and the animals;
- it shall legislate on the declaration of origin, quality, production and processing methods of food stuffs;
- it shall protect the environment against pollution due to excessive use of fertilizers, chemicals and other auxiliary substances;
- it may encourage agricultural research, counseling, and education, and subsidize investments.

Kilde. (Joerin et al. 2006: 12).

Landbrukets tillit og posisjon i befolkningen, noe som ikke minst ble vist til fulle i folkeavstemningen om artikkel 104, gjorde at reformen kunne gjennomføres forholdsvis smidig. I implementeringsfasen av reformen ble landbruksbudsjettet økt for å kompensere for prisnedgangen på jordbruksprodukter (se Figur 2.8).

3.2 1992-reformen og melkepolitikken

I 1992 ble det innenfor melkekvotesystemet åpnet for leie, kjøp og salg av kvoter. Overføringer av kvoter kunne imidlertid bare skje innenfor kantonene (28 kantoner i Sveits). For å dempe tilbudet av melk noe, ble det bestemt at myndighetene skulle inndra en del av hver kvote som ble solgt (OECD 1993).

Den garanterte prisen på melk ble i 1996 redusert med 10 prosent. Tilskuddet til melk i osteproduksjon¹ ble imidlertid økt (OECD 1997). I 1997 ble den garanterte prisen holdt konstant, mens tilskuddet til melk i osteproduksjon gikk opp med hele 70 prosent. Tilskuddet til melk i osteproduksjon ble også økt i 1998.

¹ Ostestøtten blir nærmere presentert under kapittel 3.5 og kapittel 3.8.

Internasjonal handel med ost og smør ble inntil 1998 kontrollert av halvstatlige organ ("Käseunion" for ost og "Betyra" for smør). Disse organene ble oppløst i 1998, og fra mai 1998 skulle oste- og smørprodusenter selv ta seg av denne handelen over landegrensene.

3.3 Agrarpolitikk 2002 (1999-2002) - nyorientering

EU hadde også gjennomført landbruksreformer i denne perioden, og hadde en ny stor reform på trappene hvor de skulle senke prisen til produsent på en mengde landbruksvarer (Agenda 2000). Dette førte til både økt konkurranse på det sveitsiske hjemmemarkedet og på eksport til EU. I 1996 foreslo sveitsiske myndigheter en ny reform, "Agrarpolitikk 2002" (AP 2002), som hadde som hovedmål å forbedre konkurransevnen med EU og ytterligere forsterke miljøvirkemidlene i jordbrukspolitikken. Det sveitsiske parlamentet godkjente reformen i 1998, og den trådte kraft i 2002 (Nersten 1999: 108).

AP 2002 var den første reformen hvor jordbrukspolitikken ble bestemt for en periode på fire år, og hvor budsjetttrammen for jordbruket også ble bestemt for disse fire årene. Dette ble også malen for de kommende reformer, AP 2007 og AP 2011.

Selv om denne AP 2002 reformen var en oppfølging av den foregående, var de endringene som ble gjort såpass betydelige at reformen på mange måter innebar en nyorientering av sveitsisk jordbrukspolitik. Den klare kursdreining fra pris- og markedsstøtte til direkte støtte er muligens den viktigste årsaken til at AP 2002 fortjener merkelappen nyorientering.

I starten av denne reformperioden var produkter som ost og kjøtt over dobbelt så dyre i Sveits som i EU. Målet var at prisgapet mellom EU og Sveits skulle halveres innen 2003. Kutt i pris- og markedsstøtte skulle gjøre sveitserne mer konkurransedyktige overfor deres viktigste handelspartner, EU, og denne prisreduksjonen skulle bare delvis kompenseres gjennom økte direktetilskudd. Som i 1992-reformen skulle også støtten denne gangen ytterligere styrke en jordbruksproduksjon etter mer miljøvennlige prinsipper (Nersten 1999: 108).

Et viktig punkt i AP 2002 var fjerningen av alle pris- og avsetningsgarantier på jordbruksprodukter fra 1. januar 1999. Inntil da hadde produkter som melk, matkorn, poteter, sukkerroer og oljefrø statsgaranterte priser (Nersten 1999: 108).

Produksjonsuavhengige tilskudd skulle nå få en enda mer sentral posisjon enn i den forrige jordbruksreformen. Disse direktetilskuddene ble knyttet opp mot de multifunksjonelle målsetningene for jordbruket gjengitt i grunnloven fra 1996. Direktetilskudd ble i AP 2002 delt inn i to bolker – et generelt direktetilskudd og et miljørettet direktetilskudd (Joerin et al. 2006: 13).

Fra 1999 vil de generelle direktetilskuddene være av typen generelt arealtilskudd, tilskudd til drift i bratt terreng, tilskudd til hold av grovfôrkonsumerende husdyr, tilskudd til dyrehold under vanskelige produksjonsvilkår og åkerbrukstilskudd. De miljørettede direktetilskuddene vil gå til tiltak av typen plantedyrking uten bruk av kjemiske eller kjemiske hjelpestoff, utskilt jordbruksareal som skal ivareta spesielle miljøhensyn; eksempelvis biodiversitet, dyrevennlig husdyrhold, ekstensiv produksjon og tilskudd til dyr på fjellbeite (Nersten 1999: 109). Samlet sett gikk det om lag 9 336 millioner CHF til direktetilskudd i perioden 2000-2003 (Eggenschwiler 2007).

For å få disse direktetilskuddene måtte bøndene nå oppfylle visse motytelser (cross-compliance) (Joerin et al. 2006: 15). Motytelsene eller tverrvilkårene inneholdt blant annet krav om dokumentasjon av at husdyrhold, gjødsling og bruken av plantevernmidler gjøres i henhold til forskriftene.

Myndighetenes intensjon med å koble klare motytelser til direktetilskuddene (cross-compliance) var å sikre at jordbruket ble mer miljøvennlig. De kravene som ble satt til den enkelte bonde var også linket opp til de nasjonale miljømålene som myndighetene hadde satt til landbruket. Dette var miljømål av typen jordkvalitet, vannkvalitet og biodiversitet.

3.4 2002-reformen og melkepolitikken

For de fleste landbruksproduktene skulle nå tilbud og etterspørsel bestemme prisen. Selv om garanterte priser, leverings- og mottakplikter og statlig bestemte marginer ble opphevet, var melk ett unntak. Her ble det nå innført en ikke-bindende målpris, som skulle være veiledende for kjøpere og selgere av melk (Prestegaard og Bøe 1998: 24). Fra 2001 til 2002 ble markedstøtten for meieriprodukter redusert med 7 prosent. Reduksjonen var størst for smør, men også støtten til fersk ost og eksport ble redusert. I 2002/2003 ble markedsprisstøtten i melkesektoren ytterligere avkortet med 10 prosent.

Kvoteordningen ble tatt med videre i denne reformen. Det ble imidlertid åpnet opp litt på begrensningene vedrørende kjøp og salg av melkekvoter. Salg fra fjell- til dalområdene ble ikke tillatt på grunn av at det var frykt for en kraftig forskyvning av produksjonen, salg den andre veien var imidlertid lovlig (Prestegaard og Bøe 1998: 25).

I 1999 ble tilskuddet til bruk av melk til osteproduksjon økt. Hensikten var blant annet å gjøre osteeksporten mer konkurransedyktig. Dette tilskuddet skulle være kompatibelt i WTO-sammenheng, noe som ikke var tilfellet hvis en økte eksportstøtten. For å gjøre dette tilskuddet så akseptabelt som mulig for WTO, ble tilskuddet gitt uavhengig av hvilken osteproduksjon det var snakk om, og uavhengig om osten skulle selges innenlands eller

utenlands (BLW 2005: 20). Sveits har da også notifisert denne ostestøtten som grønn støtte i WTO².

Det finnes et eget tilskudd til ysterier som produserer ost på melk fra kyr som ikke har blitt føret med surfôr. I reformen ble dette tilskuddet noe redusert. En høy andel av sveitsisk ost etterspør melk fremstilt uten bruk av surfôr, blant annet gjelder dette for oster som Emmentaler og Gruyère.

Osteavtalen med EU ble også etablert i denne perioden. Den bilaterale handelsavtalen, som osteavtalen var en del av, ble signert i 1999 og trådte i kraft i 2002. Innen fem år skulle det være full gjensidig tilgang til ostemarkedet (EU 2002; L114/148). Osteavtalen blir nærmere presentert i kapittel 4.

I produksjonsåret 2002/2003 var det et noe turbulent melkemarked i Sveits. Dette skyldes blant annet svikt i osteeksporten og at Swiss Dairy Food, som var et av de største meieriselskapene i Sveits, fikk store økonomiske problemer i 2002 (Rogstad 2005: 152).

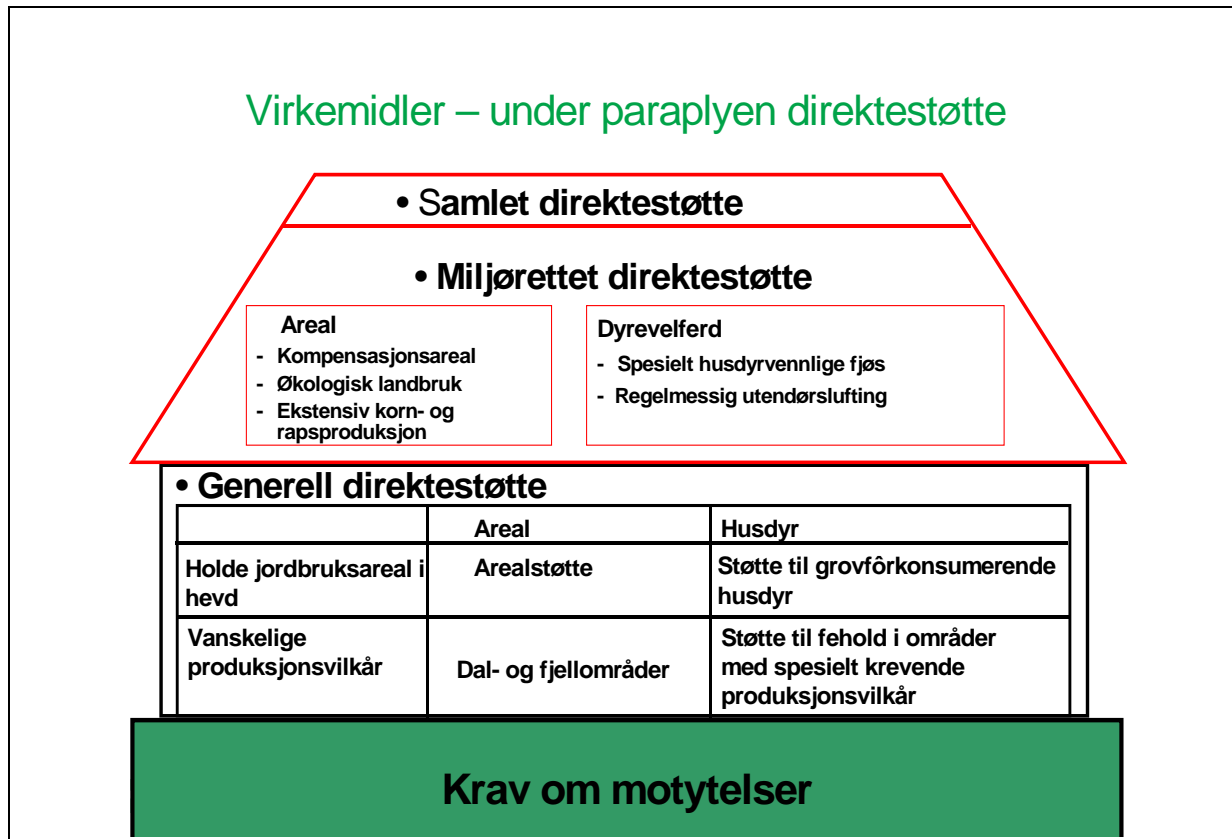
3.5 Agrarpolitikk 2007 (2004-2007)

”Agrarpolitikk 2007” (AP 2007) ble hovedsakelig utformet i 2002. Da la den sveitsiske regjeringen frem et nytt reformforslag for landbrukspolitikken for perioden 2004-2007. Reformen ble vedtatt av det sveitsiske parlamentet sommeren 2003. AP 2007 innebar en fortsettelse av den linjen som hadde blitt lagt på begynnelsen av 1990-tallet.

Budsjettrammene for jordbruket for perioden 2004-2007 skulle ligge på omtrent samme nivå som budsjettet for perioden 2000-2003. Det ble bestemt at prisene på jordbruksvarer skulle ytterligere ned, og produksjonsinntektene var med det ventet å falle. Dette ville ikke nødvendigvis bety inntektsreduksjon på enkeltbruksnivå for det var forventet at produktivitetsforbedringer og en ytterligere strukturendring ville kompensere for prisnedgangen (Rogstad 2003: 127).

I og med prisfall på jordbruksvarer til produsent lå det i kortene at sveitsiske bønder ville få mindre penger fra selve produksjonen. Men samtidig økte bevilgningene til den produksjonsuavhengige direktestøtten i AP 2007, og det gjorde sitt til at det ikke var forventet en inntektsnedgang for den enkelte bonde. Som det kommer frem i gjennomgangen av AP 2002, er direktestøtten nå delt inn i generell direktestøtte og miljørettet direktestøtte, og dette kan skjematisk fremstilles som i figuren under.

² WTO (1999): Notifisering av internstøtten til Sveits for kalenderåret 1998, notifisert 29. juni 1999, http://docsonline.wto.org/gen_home.asp



Figur 3.2 Skjematisk fremstilling av inndelingen av direkte støtte

Kilde: Eggenschwiler 2007.

Den generelle direkte støtten blir gitt til jordbruket som kompensasjon for at næringen ivaretar hensyn til matvaresikkerhet, kulturlandskap og bosetting. Dette er hensyn som er nedfelt i den sveitsiske grunnloven. Generell direkte støtte er hovedsakelig støtte til areal og hold av beitedyr, og støttenivået er således basert på brukets størrelse og størrelse på besetningen. Alt areal opp til 300 dekar får full støtte i henhold til arealstøttesatsen. Mens areal mellom 300 til 600 dekar gis 75 prosent av arealstøttesatsen, areal mellom 600 og 900 dekar får 50 prosent av arealstøttesatsen og areal over 900 dekar får ingen arealstøtte. Tilsvarende avgrensninger blir også gjort for husdyrhold. Av støttesatsen blir det gitt full støtte til de første dyrene, og så blir dette justert ned når dyretallet kommer over et visst nivå (Joerin et al. 2006: 13).

I tillegg til at den generelle direkte støtten har en profil som tilgodeser mindre bruk, er også denne støtten utformet slik at den gir best uttelling i de deler av Sveits hvor det er mindre gunstig å holde på med jordbruksdrift. Regionene med naturmessige handikap innen jordbruksproduksjon, som dal- og fjellområder, blir således begunstiget med høyere satser enn de beste jordbruksområdene i Sveits (Joerin et al. 2006:14).

I tabellen under vises hva og hvor mye som ble brukt på det generelle direktetilskuddet og det miljørettede direktetilskuddet i 2004.

Tabell 3.1 *Direktetilskudd i jordbruket i Sveits i 2004*

Direktetilskudd til det sveitsiske jordbruket	2004 i 1 000 CHF
Generelle direktetilskudd:	1 993 915
<i>Jordbruksareal (per hektar)</i>	1 317 773
<i>Hold av grovfôrspisende husdyr (per dyr)</i>	286 120
<i>Kompensasjon for dyrehold under vanskelige produksjonsvilkår (per dyr og areal) I</i>	390 022
Miljørettet direktetilskudd	494 695
<i>Utskilt jordbruksareal med spesielle miljøhensyn, eks. biodiversitet (per hektar)</i>	148 672
<i>Ekstensiv planteproduksjon (per hektar)</i>	30 824
<i>Økologisk produksjon (per hektar)</i>	27 962
<i>Jevnlig utendørslufting av husdyr (per dyr)</i>	144 134
<i>Særlige husdyrvennlige fjøs (per dyr)</i>	46 517
<i>Støtte til beiting/seterdrift i fjellområder (per dyr)</i>	91 066
<i>Programmer som beskytter vannressurser (per hektar)</i>	5 521
<i>Reduksjoner i henhold til kravene til motytelser</i>	-18 120
Totalt	2 470 491

Kilde: Joerin et al. (2006: 13).

Som tabellen over viser, står de generelle direktetilskuddene for den klart største andelen av den totale utbetalingen av direkte støtte i 2004. Men med i underkant 500 millioner CHF utbetalt til miljørettet direktetilskudd, er det ingen tvil om at dette også bidrar mye på inntekten til mange sveitsiske bønder. Deltakelse i de miljørettede direktetilskuddene er i motsetning til de generelle direktetilskuddene frivillig. De miljørettede direktetilskuddene er betaling for jordbruksdrift som drives etter strengere kriterier for miljø og dyrevern enn det som gjelder for sveitsisk jordbruk for øvrig. Viljen til å tilpasse seg en ny virkelighet der det i større grad betales for ytelse som går utover minimumskravene til jordbruket har vært stor hos sveitsiske bønder. Veksten i antallet som driver med økologisk produksjon har eksempelvis vært høy i Sveits i de siste årene. I 1992 var antallet med økologisk drift på om lag 1200 bruk. Siden da har antallet blitt om lag femdoblet til omtrent 6000 bruk, og det vil igjen si at om lag 10 prosent av alle gårdsbruk i Sveits drives økologisk (Joerin et al. 2006: 14).

Den økte interessen for økologisk jordbruk er bare et eksempel på sveitsiske bønders villighet til å utnytte handlingsrommet som ligger innenfor disse miljørettede direktetilskuddene. I 2004 ble eksempelvis to tredjedeler av alle sveitsiske husdyr jevnlig luftet utendørs og en tredjedel av alle husdyr holdt til i særlige husdyrvennlige fjøs (Joerin et al. 2006: 14).

Selv om kravene til de miljørettede direktetilskuddene er strengere enn for de generelle direktetilskuddene, betyr ikke dette at kriteriene for å få generelle direktetilskudd er lempelige. I Sveits er kravene til motytelser eller bevis for økologisk utøvelse (Proof of Ecological Performance) langt strengere enn i EU (cross-compliance). Dyrevelferd,

plantevern og jordkvalitet er blant de områdene hvor det er høyere standarder som må oppnås i Sveits enn i EU. Under den generelle direktestøtten i Sveits ligger det flere krav til motytelser som går på agronomiske forhold som for eksempel bruk av kunstgjødsel og plantevernmidler, vekstskifte, en viss andel med økologisk jord, sammensetning av jordens næringsstoffer og dyrevelferd. Til tross for at kravene til motytelser er strenge, oppfyller så mange som 95 prosent av sveitsiske gårdbrukere disse kravene (Joerin et al. 2006: 15).

I tillegg til agronomiske kriterier som bøndene må oppfylle for å få direktestøtte, er det også noen formelle krav som gårdbrukerne må innfri. For å få direktestøtte må mottakeren ha en viss arbeidsinnsats i jordbruket. Det er også satt en aldersgrense for hvem det er som kan motta generell direktestøtte. Bønder over 65 år har ikke rett på slik støtte. I tillegg til disse kravene må gårdbrukerne ha visse kvalifikasjoner å vise til innen jordbruksdrift for å ha rett på direktestøtte (Joerin et al. 2006: 15).

Prioriteringer for hva direktestøtte skal bestå av, og strenge kriterier for motytelser, har absolutt bidratt til at sveitsisk jordbruk har blitt mer miljøvennlig, slik myndighetene har ønsket seg. Denne utviklingen er nøye kartlagt gjennom ulike kriterier for måloppnåelse. I forhold til de tidsskjemaer som myndighetene har satt til miljøforbedringer innen jordbrukssektoren, har jordbruket som sådan hovedsakelig levert det som har blitt krevd av næringen. I tillegg til at innføringen av direktestøtte har fungert med tanke på miljøforbedringer, har denne typen støtte også utvilsomt bidratt til en økonomisk utjevning mellom gårdbrukere i ulike deler av landet. Direktestøtte er langt viktigere for bøndenes inntekter i dal- og fjellområdene enn hva det er i de beste dyrkingsdistriktene.

Tabell 3.2 Fordelingen av direktestøtte i Sveits for 2004

	Totalt	Flatt	Dal	Fjell
Antall gårdsbruk	3 007	1 435	846	796
Gjennomsnittlig bruksstørrelse (hektar)	19,25	20,07	18,52	18,63
Generell direktestøtte (CHF)	36 888	30 304	36 462	48 245
Miljørettet direktestøtte (CHF)	7 702	8 637	7 808	6 045
<i>Direktestøtte totalt (CHF)</i>	<i>44 590</i>	<i>38 941</i>	<i>44 270</i>	<i>54 290</i>
Bruttoinntekt (CHF)	215 341	263 974	196 665	153 507
Andel direktestøtte av bruttoinntekt	20,7%	14,8%	22,5%	35,4%

Kilde: Joerin et al. (2006: 15).

Det var forventet at AP 2007 ville slå ut ulikt for produksjonsretningene i Sveits. Blant annet lå det an til at reformen ville få noen implikasjoner for kjøttprodusenter ettersom reformen la opp til en del endringer i markedsordningen for kjøtt. Som en følge av dette var det forventet at importen av kjøttvarer ville øke (Rogstad 2005: 153-154). En av produksjonsretningene som kom til å få størst endringer på grunn av AP 2007 var melkesektoren.

3.6 2007-reformen og melkepolitikk

Melk var et av de mest sentrale områdene i ”Agrarpolitikk 2007”. Regjeringens forslag i 2002 vedrørende markedsordningen for melk innebar en kraftig liberalisering. Kvotereguleringen ble foreslått fjernet fra 1. januar 2007, og i tillegg skulle målprisen på melk fjernes. En viktig beveggrunn for at myndighetene ønsket å fjerne melkekvotesystemet var at det ville bidra til å redusere kostnadene til bonden. Både kjøp og ikke minst leie av kvote har vært vanlig i Sveits de siste årene, og regjeringen mente at en avskaffelse av kvotesystemet kunne bidra til å senke produksjonskostnadene og således gjøre sveitsiske melkebønder mer konkurransedyktige i forhold til EU-bonden. Et annet mål med å fjerne kvotesystemet var et ønske om å etablere en mer naturlig balanse i forholdet mellom tilbud og etterspørsel (Schelbert 2007).

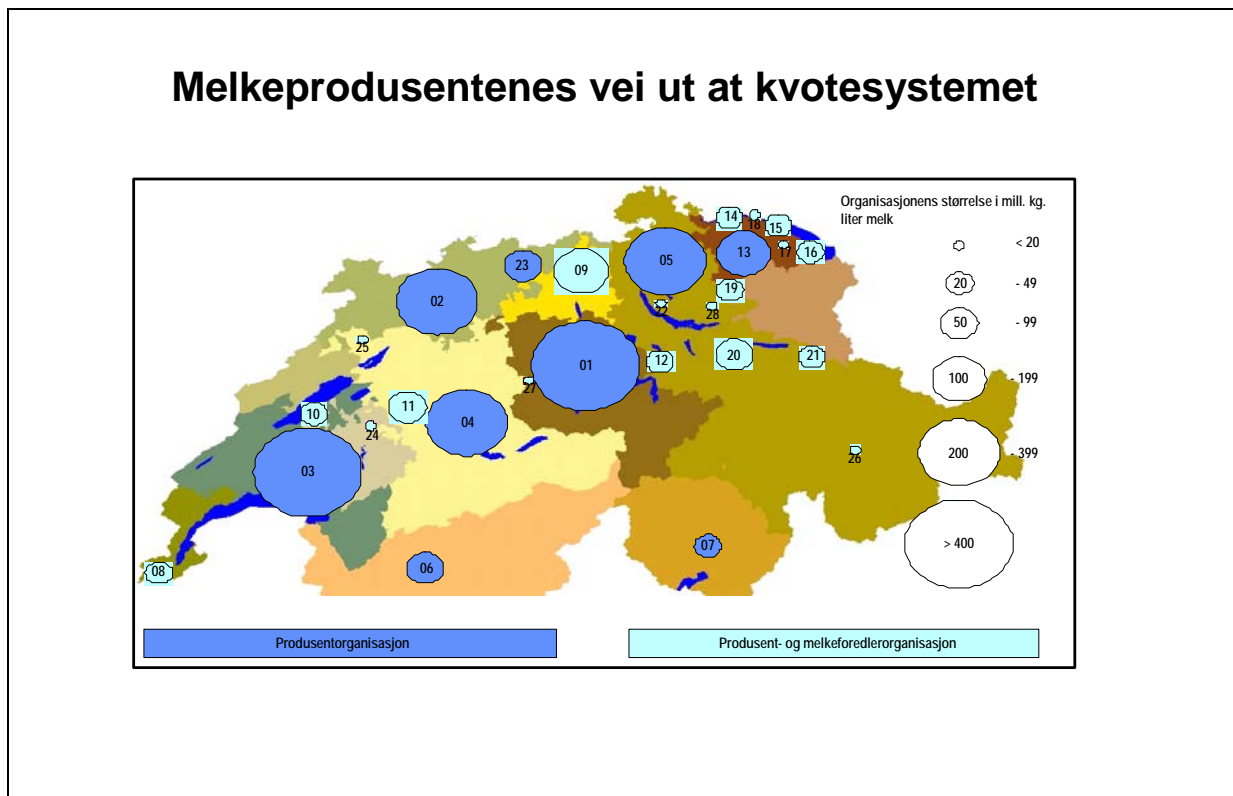
Da parlamentet vedtok reformen i 2003 ble det bestemt at kvoteordning for melk skulle forlenges til 1. mai 2009 (Rogstad 2005: 154). Det ble gjort visse endringer i kvoteordningen også denne gangen. Fra og med 2003 kunne melkebøndene søke staten om endrede kvoter, og det var opptil staten å innvilge eller avslå. Etersom det ble vedtatt å avvikle kvoteordning fra 2009, var det viktig å prøve å få på plass overgangsordninger slik at aktørene i melkemarkedet fikk tid til å tilpasse seg endringene.

Under statlig tilsyn skal kvotesystemet fases ut i perioden 2006-2009. Fra mai 2006 til mai 2009 bestemmer bøndene selv om de vil beholde kvotene, eller om de vil danne egne organisasjoner som da blir ansvarlig for å kontrollere tilbudet av melk. Disse organisasjonene må riktignok godkjennes av staten før de i realiteten tar over det kontrollansvaret som staten hadde tidligere. Staten har nå kun ansvaret for at det årlige produksjonsvolumet til den enkelte organisasjon ikke overstiger tillatt mengde. Bønder som velger å si fra seg kvoten å gå inn i en organisasjon vil som regel produsere det samme som de gjorde med kvote. Det skyldes at organisasjonene som melkebøndene har etablert har fått tildelt et volum som er basert på det samlede volumet som medlemmene deres hadde under kvotesystemet. En viktig forskjell for medlemmene i disse organisasjonene er at det ikke lenger er kvoten som begrenser volumet, men kontrakten de har inngått med organisasjonen. Kontrakten mellom melkeprodusent og organisasjon må minimum være på ett år (Schelbert 2007).

Totalt sett var det 27 organisasjoner som ble dannet av produsentene. Av disse 27 var det to typer organisasjoner som melkeprodusentene kunne bli medlem i. Den ene er ”rene” produsentorganisasjoner (PO). Dette er produsenter og til dels produsentlag som samler inn og videreselger melken til hovedsaklig industrielt bruk. Det ble opprettet 9 organisasjoner av typen PO, og disse organisasjonene var forholdsvis store med henblikk på melkemengde. Tilgjengelig volum til disse organisasjonene lå mellom 50 – 400 millioner kiloliter (Schelbert 2007).

Den andre organisasjonstypen som melkebønderne kunne velge å opprette var produsent- og melkeforedlingsorganisasjoner (PMO). PMO-ene har i tillegg til melkeprodusentene minst en melkeforedler som medlem i organisasjonen. Det har blitt dannet 18 organisasjoner av typen PMO. Dette er som regel små organisasjoner målt i melkemengde. Enkelt av disse PMO-ene disponer ikke mer enn 200 millioner kiloliter melk. Melkeforedleren i disse PMO-ene er som oftest et ysteri, og melken som leveres dit har gjerne blitt produsert uten bruk av silofôr (Schelbert 2007).

Tilholdssted, antall og størrelse på produsentorganisasjonene (PO) og produsent-melkeforedlingsorganisasjonene (PMO) har Eggenschwiler (2007) vist skjematisk på denne måten:



Figur 3.3 Melkeprodusentenes vei ut av kvotesystemet

Myndighetene ble overrasket over den høye andelen melkebønder som valgte å gå ut av kvotesystemet allerede det første året. Hele to tredjedeler av melkeprodusentene har valgt å bli medlem av enten en PO eller en PMO. Som figuren over viser, kontrollerer PO-ene en langt større melkemengde enn PMO-ene. Av melkevolumet i Sveits for produksjonsåret 2006/2007 har PO-ene herredømme over omtrent 57 prosent, mens PMO-ene har omtrent 18 prosent, og omtrent 25 prosent av melkemengden befinner seg hos den tredjedelen av produsentene som foreløpig har valgt å beholde kvoten (Schelbert 2007).

Det sveitsiske landbruksdepartementet (BLW) forventer at de fleste melkeprodusentene vil gå ut av kvotesystemet før mai 2009. De tror at bøndene som ikke allerede hadde gått ut av kvotesystemet i hovedsak er små eller eldre produsenter som uansett vil komme til å slutte med melkeproduksjon. Fortsatt er prisen på melkekvoter i Sveits god, og det er kanskje også en av årsakene til at ikke alle har gått ut av kvotesystemet per dags dato. Årsaken til at det er såpass høye kvotepriser selv etter at det er vedtatt at kvotesystemet skal være avsluttet i 2009, skyldes at det er mange produsenter som forventer at det også etter 2009 vil være et slags "kvasikvotesystem" som ville regulere produksjonen. For produsentorganisasjonen Swiss Milk Producers (SMP) er det et mål at utbudet av melk skal kunne reguleres også etter 2009 (Hagenbuch 2007). SMP ser for seg en ny organisering i privat regi hvor det er langt færre organisasjoner (PO-er) enn hva tilfellet er i dag. Staten har derimot ikke noe ønske om at kvotesystemet blir erstattet av et "kvasikvotesystem", og som situasjonen er i dag frykter ikke myndighetene at dette "kvasikvotesystemet" skal bli en realitet. Myndighetene tror at det er for mange ulike interessenter og interesser i organisasjonene til at de ville klare å enes om å regulere utbudet av melk på en god måte (Schelbert 2007).

Staten har som sagt i oppgave å føre tilsyn med PO-ene og PMO-ene. Hvis en organisasjon ikke klarer å holde seg innenfor fastsatt produksjonsvolum, har staten flere sanksjonsmuligheter. Overproduksjonsavgiften er satt til 60 cent CHF per kilogram melk, så det er lite sannsynlig at organisasjonene vil finne det interessant å produsere for mye.

Selv om kvotesystemet avsluttes i 2009 vil det ikke være et helt fritt melkemarked i Sveits før i 2012. Mellom 2009-2011 krever myndighetene at det skal inngås kontrakter mellom produsentene og melkeforedlerne på minimum ett års gyldighet. Myndighetene vil med dette sikre at produsentene skaffer seg en posisjon i markedet (Schelbert 2007).

Myndighetene hadde som sagt flere beveggrunner til å avskaffe kvotesystemet gjennom en overgangsperiode. For det første ville de skape så få rystelser i melkemarkedet som mulig. Samarbeid mellom produsenter og melkeforedlere var et annet mål. Dessuten ville staten ha et mer balansert melkemarked. Studier hadde vist at etterspørselen etter melk var høyere enn hva melkekvote tillot. Et mål for myndighetene var derfor å øke tilbudet av melk gradvis. Organisasjonene (PO og PMO) kunne således søke om å øke melkemengden sin. Det var imidlertid et krav fra myndighetenes side at denne produksjonsøkningen ikke skulle fortrenge et sveitsisk melkeprodukt på hjemmemarkedet. For å få innvilget søknaden om økt melkevolum måtte organisasjonene enten vise til at de kunne eksportere denne ekstra melkemengden eller de måtte vise til et produkt som ikke tok markedsandeler fra andre sveitsiske produkter i det innenlandske markedet (Schelbert 2007).

Etter at det ble åpnet for at organisasjonene fikk anledning til å søke staten om tillatelse til å øke melkeproduksjonen, har det vært meget stor interesse for dette. Hittil har det kommet inn omkring 90 søknader, og hele 85 prosent av organisasjonene har søkt om minst en

”tilleggskvote”. Flere av organisasjonene har søkt om 10 eller flere prosjekter som de trenger økt melkemengde for å gjennomføre. I forhold til størrelse er det utvilsomt PMO-ene som har vært mest aktive til å søke om større produksjonsvolum. Samlet sett har organisasjonene det første året (2006) søkt om å få produsere 73 millioner kiloliter mer melk. Dette utgjør omtrent tre prosent av dagens melkevolum i Sveits, og nesten 45 prosent av dette volumet kommer fra PMO-ene (Schelbert 2007).

3.7 Agrarpolitikk 2011 (2008-2011)

Regjeringens forslag til ny jordbrukspolitikk ”Agrarpolitikk 2011” (AP 2011) var klart i desember 2005. Osteavtalen med EU som trer i kraft for fullt i 2007, vil føre til enda hardere konkurranse for sveitsiske bønder og næringsmiddelindustri, og videre er det ventet at en ny WTO-avtale også vil bidra i denne retningen. I denne reformen, i likhet med de foregående, er det et uttalt mål å forbedre konkurransekraften både i primær- og industriledet. Et annet moment som har vært viktig i sveitsisk landbrukspolitikk de siste 15 årene, er miljøaspektet. I AP 2011 skal dette arbeidet med å dra jordbruket i mer miljørettet retning videreføres, og de konkrete miljømålsetningene for jordbruket blir ytterligere spisset.

I Agrarpolitikk 2011 er det utpekt tre hovedmålsetninger (Ulrich 2007).

- Forbedre konkurransevnen
- De strukturelle endringene må være sosialt bærekraftige
- Følge opp miljøtiltakene

Av disse tre målsetningene avledes det videre fem uttalte mål (Ulrich 2007):

- Forbedre konkurransevnen (fra markedsstøtte til direkttestøtte)
- Bygge videre på det multifunksjonelle landbruket (forenkling av systemet med direkttestøtte)
- Skape tilleggsverdier innen jordbruket (gjennom produktdifferensiering, markedsføringstiltak, bygdeutviklingsmidler)
- Forenkling av juridiske virkemidler
- Forenkling og koordinering av byråkrati/kontrollmyndigheter

I forslaget til AP 2011 er det avsatt totalt 13 499 millioner CHF til jordbruket for perioden 2008-2011. Dette er en reduksjon på i underkant av 600 millioner CHF fra det som brukes på Agrarpolitikk 2007. Dessuten er det foreslått en litt annerledes spredning av bruken av budsjettmidlene enn hva tilfellet var i AP 2002 og AP 2007. Dette kommer frem i tabellen under.

Tabell 3.3 *Budsjettmidler til det sveitsiske jordbruket, AP 2002, AP 2007 og AP 2011, millioner CHF*

	2000-2003	2004-2007	2008-2011
Produksjon og salg	3 520	2 623	1 529
Direkttestøtte	9 336	10 061	11 251
Investering/utdanning	938	801	719
Totalt	14 029	14 092	13 499

Kilder: Eggenschwiler 2007 og BLW 2006a.

Direkttestøtten er fortsatt satsningsområdet i AP 2011. Her ligger det inne forslag om økning fra de foregående år. De to andre områdene i tabellen må tåle kutt, og det er i markeds- og prisstøtten under området produksjon og salg hvor det ligger an til mest reduksjon.

Et kjerneelement i AP 2011 er å redusere kraftig i markeds- og prisstøtten. Eksportstøtten skal fjernes helt, og den interne markedsstøtten skal halveres. Støtten til jordbruket skal som i de tidligere reformene vris til produksjonsuavhengig direkttestøtte (BLW 2006a: 3). Dette er støtte som ikke blir regnet som handelsvridene i WTO-sammenheng. I reformen ligger det videre en oppmykning av enkelte juridiske virkemidler, blant annet skal grunneier- og forpaktingsretten mykes opp. Investeringer skal støttes opp om ved å gjøre det lettere å tilbakebetale investeringslån (Andersen 2006: 163).

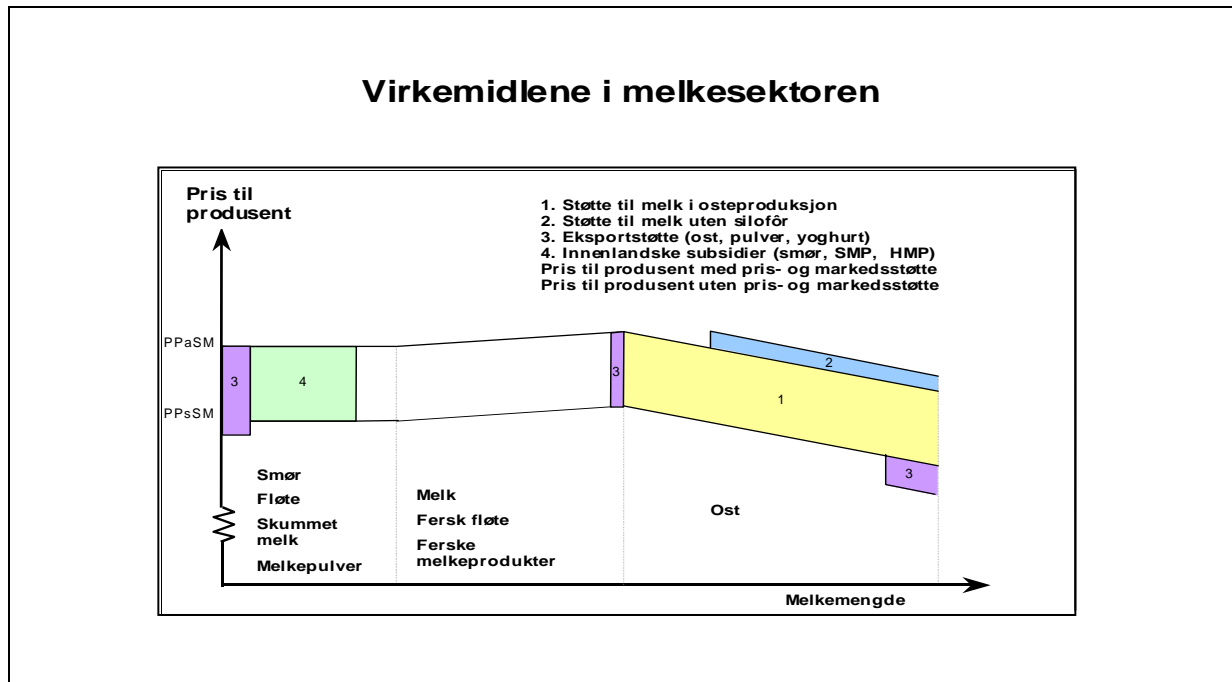
Som et i ledd i å forbedre konkurranseevnene for det sveitsiske jordbruket, er det et mål å redusere kostnadene i jordbruket. Blant annet foreslås det i Agrarpolitik 2011 å senke terskelprisen på førkorn med 20 prosent. Dette vil gi om lag tilsvarende reduksjon i kraftførkostnadene i primærleddet. Dessuten vil det med AP 2011 bli gitt adgang til parallellimport av plantevernmidler, noe som vil gi reduserte kostnader for bøndene med omtrent 5 prosent (Mach 2005).

Agrapolitik 2011 er til behandling hos det sveitsiske parlamentet, og det ventes at reformen blir vedtatt i løpet av sommeren 2007. De signalene som har kommet fra parlamentet tyder på at de ikke vil gjøre veldig store endringer i forhold til det som ligger i forslaget (Ulrich 2007).

3.8 2011-reformen og melkepolitikken

Arbeidet med å gjøre den sveitsiske melkesektoren mer konkurransedyktig skal fortsette under AP 2011. Konkurransen med EU vil øke i og med at osteavtalen, som vil bli redegjort for i neste kapittel, mellom EU og Sveits vil være fullt inkorporert fra 1. juni 2007. Som i de tidligere reformene skal melkeprisen videre ned, pris- og markedsstøtte skal reduseres og direkttestøtten skal økes.

I figuren under vises dagens (Agrarpolitik 2007) virkemidler som skal understøtte den sveitsiske melkeprisen.



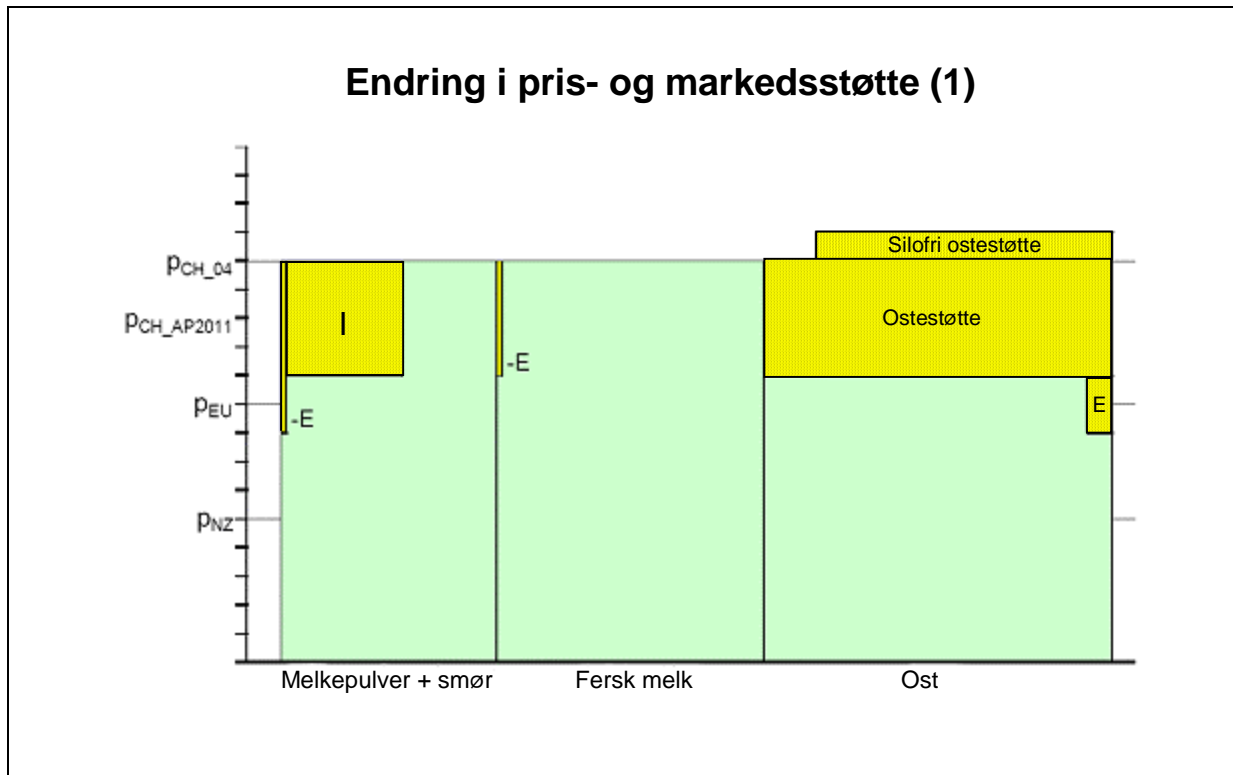
Figur 3.4 Virkemidlene i sveitsisk melkesektor

Kilde: BLW 2005: 5

På figurens y-akse vises melkeprisen i Sveits med pris- og markedsstøtte, og melkeprisen uten bruk av pris- og markedsstøtte- og prisstøtte. Det er ostestøtten som er den viktigste støtten i melkesektoren. Men også de kuttene som vil bli gjennomført i de innenlandske subsidiene for typiske reguleringsprodukter som smør og skummetmelkepulver, vil føre til ytterligere reduksjoner i melkeprisen³. Ved en total fjerning av markedsstøtten vil melkeprisen utelukkende bli bestemt ut fra markedsmessige forhold.

I figuren under vises også dagens sveitsiske støttesystem i melkesektoren, men i denne figuren er støttesystemet fremstilt på en litt annen måte. På figurens y-akse vises melkeprisen i New Zealand, EU og Sveits med melkepris for 2004 og 2011. Her kommer det også tydelig frem at selv om det fortsatt brukes noe markeds- og prisstøtte på smør og melkepulver, er det ostestøtten som er den viktigste støtten i melkesektoren. Denne støtten gis til ysteriene, og den skal i neste omgang bidra til at melkeprodusentene får en bedre melkepris enn hva de ellers ville ha fått. Ostestøtten gis til all osteproduksjon i Sveits uavhengig av om osten går til eksport eller innenlandsk konsum, og den er bundet opp til kilo melk som går til osteproduksjon. Det er flere årsaker til at Sveits har utformet støtten på denne måten, men det faktum at de ved denne utformingen har kunnet notifisere den som grønn støtte i WTO (Hagenbuch 2007), har utvilsomt bidratt til at ostestøtten har blitt slik den er. I tillegg gis det en tilleggsstøtte til ost som produseres uten surfôr. Denne støtten er også notifisert som grønn

støtte i WTO⁴. I figuren under vises støtten til ysterier som lager ost melk produsert uten silofôr på toppen av den ordinære ostestøtten.



Figur 3.5 Markedsstøtten i sveitsisk melkesektor, dagens situasjon.

I = Innenlandsk støtte

E = Eksportstøtte

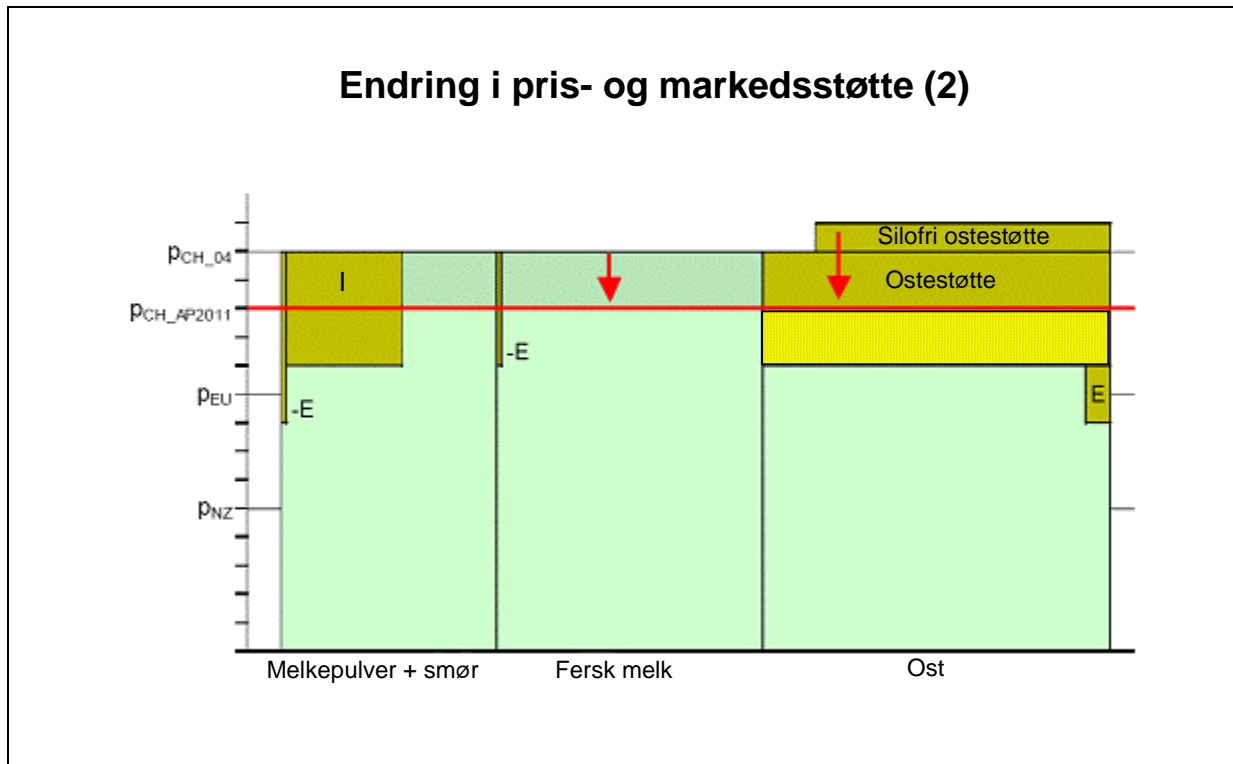
Kilde: Ulrich 2007.

Ettersom Sveits har liberalisert handelen med ost med EU, har i realiteten EUs melkepris også blitt avgjørende for den sveitsiske melkeprisen. EU har satt seg et konkret mål om at melkeprisen skal ned med 17 prosent i perioden fra 2002 til 2010. Dette målet ble vedtatt i EUs siste landbruksreform fra 2003, Midtveisgjennomgangen. I denne reformen besluttet EU blant annet å senke intervensjonsprisen på både smør og skummetmelkpulver. Dette ble gjort i forvisning om at reduksjon i intervensjonspris for disse reguleringsproduktene ville føre til lavere melkepris i EU (BLW 2006a: 83). Med den prissenkingen som EU her gjorde ble det også nødvendig for Sveits, som allerede i utgangspunktet hadde en melkepris som lå langt over EU-nivå, å ta lignende grep. Hvis ikke Sveits kuttet i melkeprisen, ville det bli nærmest umulig å opprettholde melkevolumet i en situasjon hvor handelen med ost mellom EU og

³ For utvikling av melkepris til produsent de siste årene se vedlegg. I vedlegget finnes det også en oversikt over hvordan prisen til konsument har utviklet seg for noen utvalgte meieriprodukter de siste årene.

⁴ WTO (1999): Notifisering av internstøtten til Sveits for kalenderåret 1998, notifisert 29. juni 1999, http://docsonline.wto.org/gen_home.asp

Sveits ble fullt ut liberalisert. Som neste figur viser, skal etter forslaget til Agrarpolitik 2011 både markedsstøtten og melkeprisen i Sveits senkes betydelig.



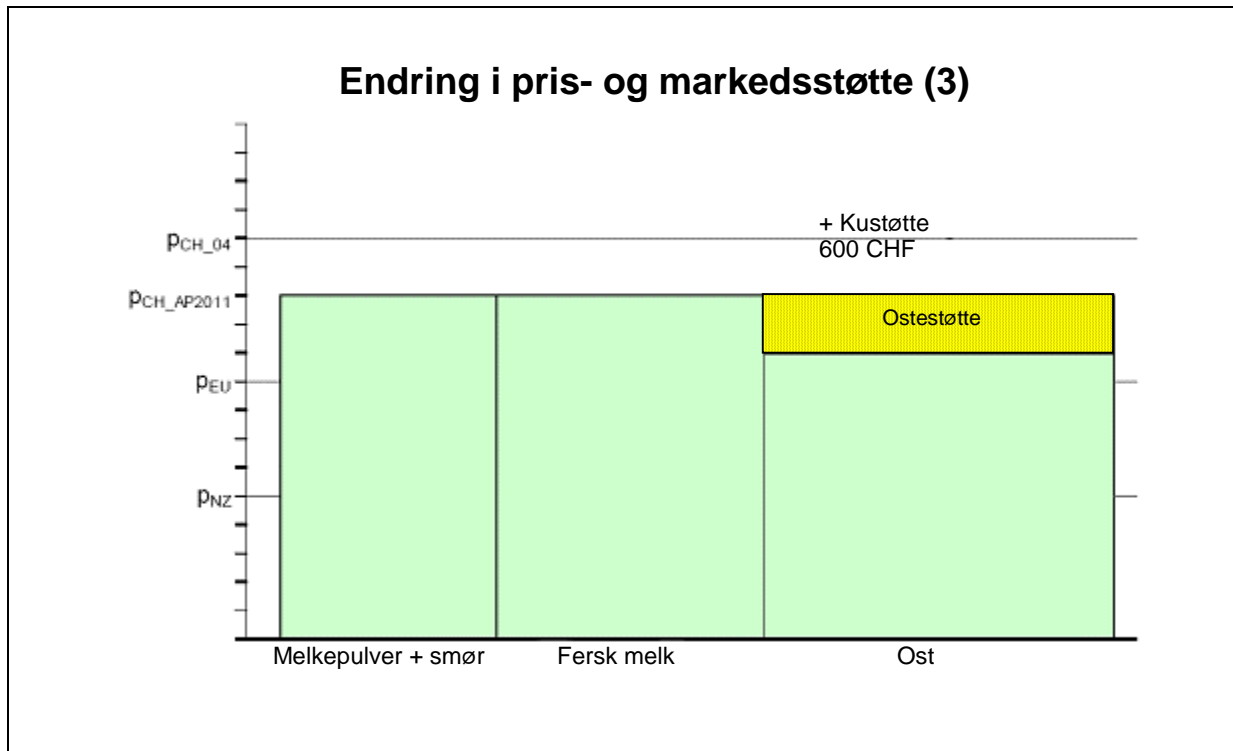
Figur 3.6 Agrarpolitik 2011- reduksjon i markedsstøtte og pris

I = Innenlandsk støtte

E = Eksportstøtte

Kilde: Ulrich 2007.

Melkeprisen skal ikke helt ned til EU-nivå, men differansen mellom EU og Sveits skal krympes betraktelig. I forslaget til AP 2011 sies det da også at Sveits kan leve med en litt høyere melkepris på grunn av kvalitetstempelet til de sveitsiske produktene (BLW 2006a: 84). Ost er den viktigste eksportartikkelen for sveitsisk landbruk, og det er viktig at både eksport og det innenlandske konsum av ost ikke forvitrer når grensene mot EU åpner for fullt i denne sektoren i 2007.



Figur 3.7 Markedsstøtten til melkesektoren med AP 2011 på plass

Kilde: Ulrich 2007.

I forslaget til AP 2011 ligger det at ostestøtten skal videreføres i redusert form. Tilleggsstøtten til ysterier for ost produsert med melk uten spor av silofôr (Siloverzichtszulage) skal imidlertid avvikles. Ysterier som produserer ost på melk av kyr foret uten bruk surfôr skal i henhold til AP 2011 i enda større grad enn tidligere forsøke å ta ut merverdi i markedet. Resterende markedsstøtte i melkesektoren skal avvikles i 2008, og eksportstøtten skal avvikles i 2009. Det som blir igjen av ostestøtten skal sørge for at sveitsiske melkepriser ikke faller helt ned på EU-nivå. AP 2011 legger opp til at melkeprodusentene skal kompenseres for fallet i melkeprisen gjennom økte direktetilskudd.

Overføringen fra markedsstøtte til direktestøtte i melkesektoren er foreslått å skje i to trinn. I 2007 vil det første trinnet bli tatt. Da vil 66 millioner CHF bli overført fra markedsstøtte til direktestøtte. Hittil har det ikke blitt åpnet for å gi direktestøtte til hold av melkekyr i Sveits, men i AP 2011 foreslås det at melkekyr skal kunne motta denne type støtte i likhet med andre grovfôrkonsumerende husdyr (Raufutterverzehrer). Fra 2007 vil det bli gitt en flat støttesats per melkeku på 200 CHF. Trinn nummer to er planlagt til 2009, og nå vil 205 millioner CHF bli overført fra markedsstøtte til direktestøtte. Fra og med 2009 vil det under støtten til hold av grovfôrkonsumerende dyr (RGVE-Beitrag) bli gitt omtrent 600 CHF per melkeku (BLW 2006a: 85). Fra 2009 vil den samlede markedsstøtten i melkesektoren utgjøre 160 millioner CHF per år. I form av ostestøtte vil dette beløpet bety en støtte på omtrent 10 cent per kiloliter melk utbetalt (BLW 2006a: 85).

Fra og med 2009 ligger det også inne i AP 2011-forslaget at melkebøndernes inntekt skal understøttes av heving av satsene i flere andre direktetilskudd. Blant annet skal tilskuddet til hold av krøtter (viehhalter) i bakke- og fjellandskap økes fra 70 til 360 millioner CHF per år fra 2009. Dessuten foreslås det i AP 2011 at sommerbeitetilskuddet skal økes fra 10 til 100 millioner CHF per år fra 2009 (BLW 2006a: 86-87).

Beregninger som er gjort viser at melkeprodusentene vil komme like godt fra det under AP 2011 som de gjorde før reformen. Fallet i melkepris blir kompensert gjennom økte direktetilskudd. Det er imidlertid usikkert om parlamentet vil gå god for å overføre så mye av ostestøtten til hold av melkeku som det regjeringen har foreslått (Schelbert 2007). Beregningene og scenarier for melkesektorene, som regjeringen har lagt til grunn for omleggingen av melkepolitikken, vil bli nærmere redegjort for i kapittel 5.

4 Handelsavtaler med EU

EU er Sveits sin viktigste handelspartner, og dette er også situasjonen når det gjelder landbruksvarer. Handelen mellom de to aktørene har vært regulert gjennom handelsavtaler siden 1972, og avtaleverket har både likhetstrekk og forskjeller med de avtalene Norge har med EU. I likhet med Norge, inngikk Sveits og EU en frihandelsavtale i 1972. Landbruk var i all hovedsak utelatt fra denne, men det var innrømmet tollreduksjon i EU på hard ost fra Sveits, mens Sveits til gjengjeld hadde reduserte tollsatser på smøreost og halvharde oster fra EU.

Sveits deltok i forhandlingene om EØS-avtalen, men sveitserne avviste denne i en folkeavstemning i 1992. På bakgrunn av dette startet Sveits og EU forhandlinger om et avtaleverk utenfor rammen av EØS-avtalen. Disse avtalene ble vedtatt i to omganger og går under navnet De bilaterale avtalene I og De bilaterale avtalene II.

4.1 De bilaterale avtalene I

De Bilaterale avtalene I mellom Sveits og EU ble ferdigstilt i 1999. Disse dekker sju spesifikke områder:

- Fri bevegelse av personer
- Fjerning av tekniske handelshindringer
- Offentlige anskaffelser
- Sivil luftfart
- Landtransport
- Landbruk
- Forskning

Avtalene ble undertegnet av Sveits sommeren 1999 og ble godkjent av den sveitsiske befolkningen, med hele 67,2 prosent oppslutning, i en folkeavstemning den 21. mai 2000. Avtalene trådte i kraft fra 1. juni 2002.

Som vi ser av listen for avtaleområder over, er landbruk bare ett av mange temaer som inngår i avtalene. Landbruksavtalen vil gjøre det lettere både for EU og Sveits å handle med landbruksprodukter gjennom å fjerne de ikke-tollmessige handelsbarrierene. Det innføres gjensidig godkjenning av hverandres reguleringer innenfor områder som veterinærmedisin, plantesanitær beskyttelse og krav til økologisk landbruk. Likedan vil kvalitetsstandarder for frukt og grønnsaker med mer bli gjensidig godkjent.

Reduksjonen i tollsatsene vil gjøre markedsadgang lettere for begge parter, og spesielt for de produktene som begge parter har en spesiell interesse av. Kjernen i landbruksavtalen er

innføringen av full frihandel på ost innen juni 2007, og derav følger at landbruksavtalen ofte går under navnet ”osteavtalen”. Sveits har en spesiell interesse på dette området, da hele 40 prosent av melken går til produksjon av ost, og ost utgjør hoveddelen av landbrukseksporten. Totalt sett går omtrent hver femte liter melk til eksport i form av ost. Det er derfor et uttalt ønske om å utvide eksporten av ost, da det er innenfor dette området man mener at eksportmulighetene fra sveitsisk landbruk er best. Sveitserne mener at deres ost har høy konkurransekraft på grunn av tradisjonell sveitsisk ekspertise. Allerede i dag er Sveits verdens fjerde største osteeksportør.

Osteavtalen innebærer en femårig nedtrapping av tollsatsene og en tilsvarende utvidelse av tollkvotene. Samtidig er det innført begrensninger på bruken av eksportsubsidier. Tollsatsene skulle reduseres av begge parter med 20 prosent per år, og dermed er de helt fjernet innen juni i år. EU skulle utvide sine tollkvoter med 1 250 tonn per år, og Sveits skulle utvide sine tollkvoter med 2 500 tonn per år. EU forpliktet seg til å ikke bruke eksportsubsidier fra dag én etter at avtalen trådte i kraft, mens Sveits skulle utfase bruken av eksportsubsidier gradvis, slik at de var helt avskaffet fem år etter at avtalen trådte i kraft, altså i juni i år. Subsidiene som går til melk for produksjon av ost, som vi leste om i kapittel 3, er godkjent av EU, og er derfor ikke underlagt forpliktelser om utfasing. For Sveits har det vært viktig at de har kunnet beholde sin egen landbrukspolitik med den nye avtalen.

Avtalen dreier seg likevel om flere produkter enn ost. Når det gjelder frukt og grønnsaker, innrømmer Sveits markedsadgang utenom sesong, og tollfri adgang for produkter som ikke produseres i Sveits eller bare produseres i små mengder, for eksempel olivenolje. Viktige varegrupper som ferskt kjøtt, hvete og melk omfattes imidlertid ikke av avtalen.

For Sveits innebærer avtalen adgang til et marked med mer enn 400 millioner innbyggere, mens EU innrømmes tollfri adgang til Sveits sine 7 millioner innbyggere. Samtidig er Sveits plassert midt i Europa, med store befolkningskonsentrasjoner som München, Lyon, Milano og Torino innen nær rekkevidde. Dette innebærer en mulighet for Sveits til å lykkes i å øke eksporten. Problemet for sveitserne vil være å finne gode kanaler for å nå ut i dette markedet. Avtalen inneholder en utviklingsklausul, som tillater at avtalen kan modifiseres i framtiden.

Felles jordbrukskomité	
- Opprinnelsesregler	- Utviklingsklausul
- Tvistemekanisme	- Sikkerhetsmekanisme
Tollnedsettelse	Avskaffing av tekniske handelsbarrierer
- Ost – full frihandel etter fem år.	- Veterinærbestemmelser
- Spekemat	- Økologiske produkter
- Frukt og grønt	- Plantevern
	- Frukt og grønnsaker
Erklæringer om gjensidig beskyttelse av opprinnelsesbetegnelse og geografiske indikasjoner for vin og spekemat.	

Figur 4.1 Hovedinnholdet i jordbruksavtalen

Som vi ser av figur 4.1, er det opprettet en felles jordbrukskomité som har ansvaret for at avtalen virker etter intensjonen og for å behandle eventuelle tvister i avtalen. Videre er det utarbeidet en utviklingsklausul. EU har vist interesse for å utvikle avtalen videre, men Sveits har holdt igjen og ønsker å vente til avtalen er i full funksjon. Videre er det en sikkerhetsmekanisme som kan settes i verk etter nærmere retningslinjer, dersom en av partene ser at avtalen fører til alvorlige markedsforstyrrelser.

4.2 De bilaterale avtalene II

Helt siden første avtalerunde ble avsluttet har det vært klart at videre forhandlinger måtte føres over de såkalte "left-overs", eller forhold som man ønsket avtale på, men som man valgte å ta i en egen runde i etterkant av De bilaterale avtalene I. Det ble raskt laget et forhandlingsmandat, og i 2004 ble det framforhandlet avtaler innenfor følgende ni områder:

- Bearbeidede landbruksvarer
- Statistikk
- Politi- og justissamarbeid
- Miljø
- Media
- Asyl og migrasjonspolitik (Schengen/Dublin)
- Korrupsjon
- Skatt på renteinntekter
- Utdanning

For landbrukets del er det avtalen om bearbeidede varer som er av interesse. Innenfor dette området har Sveits spesielle interesser som en stor eksportør blant annet av sjokolade. Dette området blir da også ofte kalt "sjokoladeloven". Avtalen om bearbeidede varer er en aktualisering og videreutvikling av Protokoll II i Frihandelsavtalen fra 1972.

Bearbeidede landbruksvarer har en spesiell status mellom industriproduktene og landbruksvarene, fordi deres verdi består av råvarer fra landbruket samt bearbeidingsverdien som tilføres av industrien. I frihandelsavtalen fra 1972 ble det kompensert for ulikheter i råvarepris på en rekke produkter, slik at konkurransen mellom sveitsiske produsenter og EU-produsenter skulle kunne skje på bakgrunn av effektiviteten i industrien og ikke på bakgrunn av ulike råvarekostnader.

Med De bilaterale avtalene II er prissammenligningen forenklet. Tidligere ble prissammenligningen ved eksport beregnet ut fra forskjellen i råvareprisene hos de to avtalepartene og verdensmarkedspriser. Eksportlandet benyttet prisnedskrivning for å senke råvareprisen ned til verdensmarkedspris. Så ble forskjellen mellom verdensmarkedspris og prisen i importlandet fortollet på grensen. Det nye er at man benytter nettopriskompensasjon, det vil si at man går rett på prisforskjellen mellom de to landene, altså EU og Sveits. Siden priskompensasjonen nå bare relateres til forskjellen mellom sveitsisk pris og EU-pris, har EU kuttet alle eksportutbetalinger for bearbeidede produkter med destinasjon Sveits, og Sveits har senket tollene på EU-import tilsvarende. Sveits benytter fortsatt prisnedskrivning, men nå er beløpene som belastes statskassen langt lavere.

Råvarekompensasjonen gjelder produkter som inneholder mel, melk, melkepulver, smør eller vegetabilsk fett. Tidligere gjaldt ordningen også sukker, men sukker er nå tatt ut av RÅK-ordningen, og dette vil føre til frihandel på sukkeret som inngår i produktene. I tillegg er varespekteret som dekkes av avtalen utvidet til å også omfatte blant annet yoghurt.

4.3 Resultater av avtalene og utsikter framover

Vi ser i denne rapporten spesielt på konsekvensene for meieriprodukter. Osteavtalen har imidlertid ikke trådt i kraft fullt ut, og derfor er det lite målbare resultater av den liberaliserte handelen så langt. Man skulle likevel tro at femårsperioden som har gått kunne gi noen indikasjoner på utviklingen. Vurderingene av resultatene viser seg likevel å være sprikende.

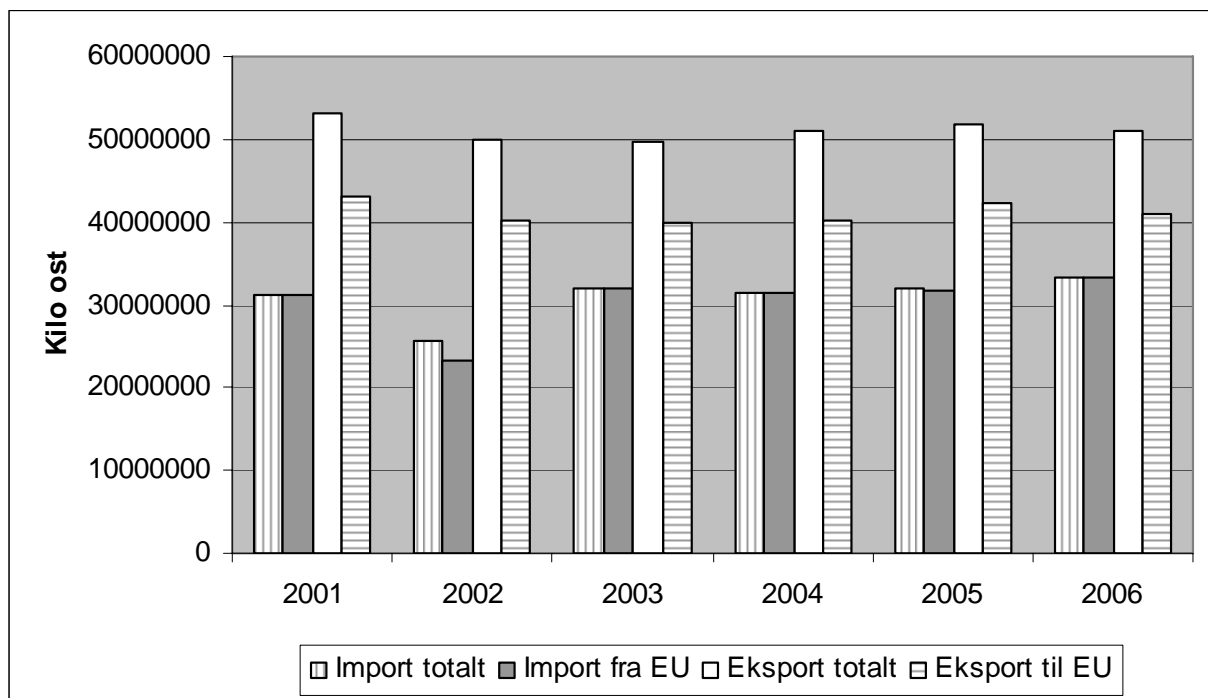
Joerin med flere hevdet at eksporten av ost til EU har økt:

The cheese example shows that innovative, competitive companies have a potential to export to the EU under free trade conditions. Improved competition spurred innovation and has led to declining marketing margins, such that also consumers reap the benefits of liberalized market (Joerin m.fl. 2006).

Det sveitsiske bondelaget hevder på den andre siden at det vil kreve store anstrengelser å nyttegjøre seg de nye mulighetene effektivt. Samtidig vil det innebære økt konkurranse på det sveitsiske hjemmemarkedet der både de harde og halvharde ostene vil møte økt konkurranse og måtte kjempe for å opprettholde sine markedsandeler. De sveitsiske bøndene mener dette vil ha negative konsekvenser for melkeprodusentene (Schweizerischer Bauernverband 2005).

Foreløpig er det likevel tidlig å si noe om hvordan full frihandel med ost vil utvikle seg. Selv om kvotene er økt og tollene satt ned, er det sannsynlig at handelen begrenses av administrative barrierer rundt kvotereguleringen. Kvotene auksjoneres i dag ut. Mange eksportører sitter og venter på full frihandel, da det vil forenkle de praktiske – og dermed også de kostnadmessige – sidene ved handelen. Stemmer dette, vil de sveitsiske melkeprodusentene først merke reell konkurranse på hjemmemarkedet i løpet av sommeren i år og i tiden som kommer. I hvilken grad forbrukerne vil være trofaste mot de nasjonale produktene dersom det oppstår en vesentlig økning av import av billig ost fra EU, gjenstår dermed å se.

Den foreløpige utviklingen i handelsstatistikken på ost viser likevel at de sveitsiske bøndene så langt har mest rett.



4.2 Utviklingen i handelen med ost mellom Sveits og EU-15

Kilde: Eidgenössische Zollverwaltung EZV

Statistikken viser oversikt over EU-15s andel av eksport og import.

Det er svært små endringer i handelen med ost. Det avtegner seg et bilde av at osteavtalen så langt har hatt svært liten betydning verken i den ene eller den andre retningen. I 2001 eksporterte Sveits totalt nær 53 000 tonn ost, og av dette gikk 43 000 tonn til EU. I 2006 er

den sveitsiske eksporten totalt redusert med 2 000 tonn, og hele reduksjonen er mistet i EU. På den andre siden importerer Sveits om lag 2 000 tonn ost mer i 2006 enn i 2001, og her er det EU som har stått for hele økningen. Når det gjelder import av ost til Sveits er EU-15 så godt som eneleverandør. Slik var det i 2001, og det er fortsatt situasjonen i 2006.

Når det gjelder bearbeidede produkter satser man på å utvikle produkter som passer inn i avtalen, spesielt dreier dette seg om produkter som kaffe latte og yoghurt. EU viser i følge Willimann (2006) ikke stor interesse for disse produktene, og man har stor tro på at sveitsiske produsenter kan lykkes med disse produktene på EU-markedet.

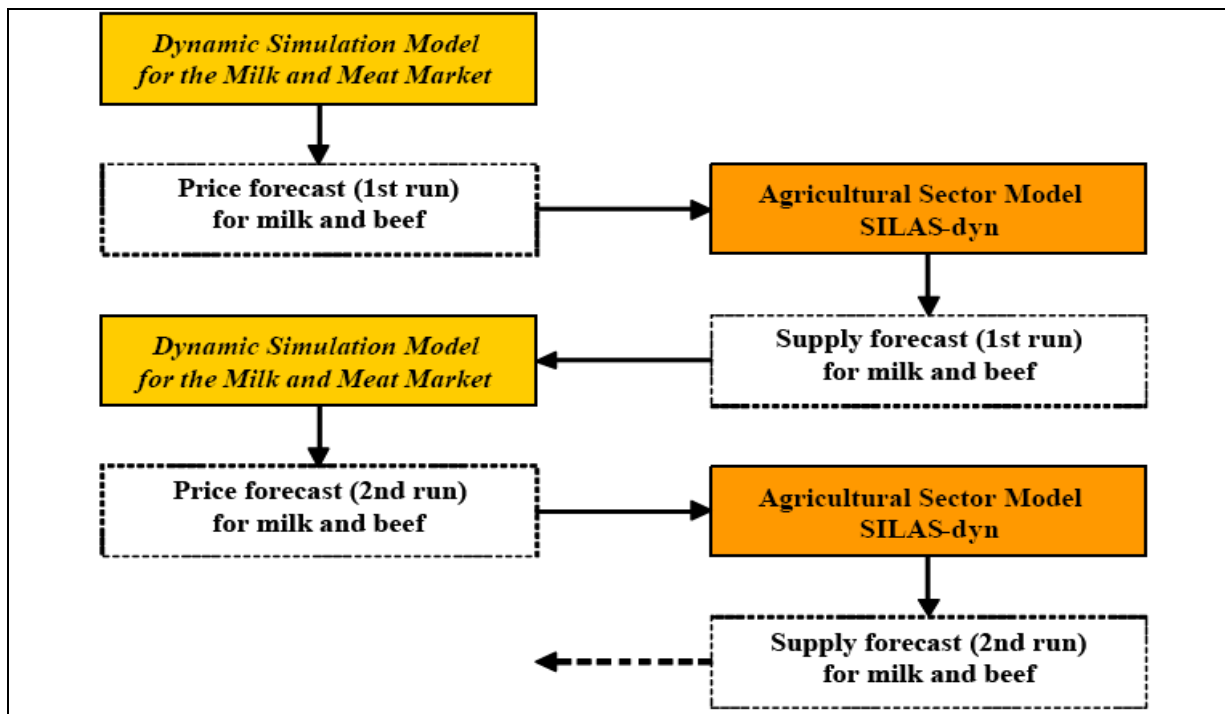
Det er gjennomgående høy tiltro til at man kan lykkes i å opprettholde volumene på sveitsisk melkeproduksjon gjennom å møte trykket fra økt import ved å satse på eksport. Det er likevel også enighet om at dette ikke vil bli enkelt. Utfallet vil i stor grad avhenge av hvordan sveitsisk pris vil utvikle seg sammenlignet med pris hos konkurrentene. Dette er temaet for neste kapittel.

5 Fremtidsutsikter for sveitsiske melkeprodusenter

Sveitsiske melkeprodusenter har vært gjennom dyptgripende reformer de siste årene, og gjennom AP 2011 står nye omlegginger for tur. Myndighetene har staket ut en kurs som innebærer ytterligere liberalisering i melkesektoren. Osteavtalen med EU betyr full liberalisering i handelen med ost mellom EU og Sveits. Melkeprisen i Sveits må således forholde seg til melkeprisen i EU i langt større grad enn tidligere. Sveits vil redusere melkeprisen ved å senke markeds- og prisstøtten, og som kompensasjon for prisreduksjon blir direktetøtten økt ved innføring av støtte til hold av melkeku. I tillegg skal kvotesystemet i Sveits fases ut frem mot 2011.

Med bakgrunn i de nevnte endringene i jordbruks- og melkepolitikken har sveitsiske forskere, deriblant Flury og Mack, stilt seg spørsmålet om hvordan bøndene vil tilpasse seg i den nye politikken, og hvordan jordbruksproduksjonen vil utvikle seg frem mot 2011. I et samarbeidsprosjekt mellom forskere fra Institute of Agricultural Economics (IAW) og Agroscope FAT Tänikon, har det blitt utviklet en ny modell. En sammensatt modell har blitt laget av en optimaliseringsmodell for sveitisk jordbrukssektor og en dynamisk simuleringsmodell for melk- og kjøttmarkedet (Flury et al. 2005: 9).

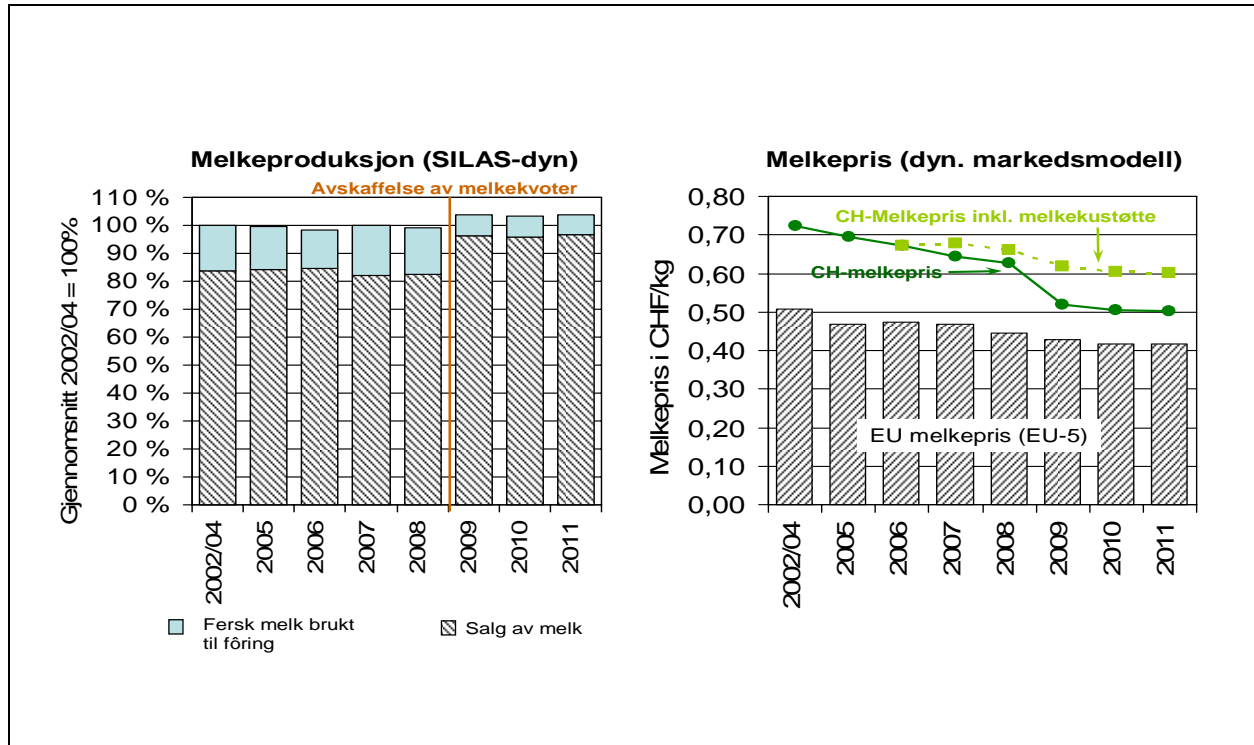
Den sammensatte modellen blir skjematisk fremstilt slik (Flury et al. 2005a: 9).



Figur 5.1 Gjentagelsesstrukturen i den sammensatte modellen

Kilde: Mach 2007.

Resultatene av kjøringene av den sammensatte modellen viste at prisutviklingen i melk- og kjøttsektoren avhenger av graden av liberalisering. I denne sammenhengen er utfasingen av ostestøtten spesielt viktig. Avskaffelsen av melkekvoter slo mindre ut i disse modellkjøringene.



Figur 5.2 Scenario for utvikling av melkemengde og melkepris frem mot 2011

Kilde: Mack 2005.

Figuren ovenfor viser at det ut fra modellkjøringene forventes en økning av melkeproduksjonen fra 2009 med omtrent 3 prosent, og deretter vil produksjonen være stabil til og med 2011. Dette skyldes at melkeprodusentene vil få et incentiv til å øke produksjon når kvoten faller bort, og at det samtidig blir innført en støtte til hold av melkeku (600 CHF per ku i 2009). Andelen av melken som brukes til fôr vil også gå ned etter 2009. Melk som tidligere ville ha blitt brukt til fôr for å unngå overskridelse av kvoten vil det nå bli lønnsomt å levere til salg.

Innføringen av osteavtalen med EU innebærer at melkeprisen i EU blir minimumsprisen for sveitsiske bønder. Hvor mye høyere pris det kan tas ut i Sveits, vil avhenge av forbrukernes preferanser for sveitsiske melkeprodukter både i Sveits og EU (Flury et al. 2005: 16).

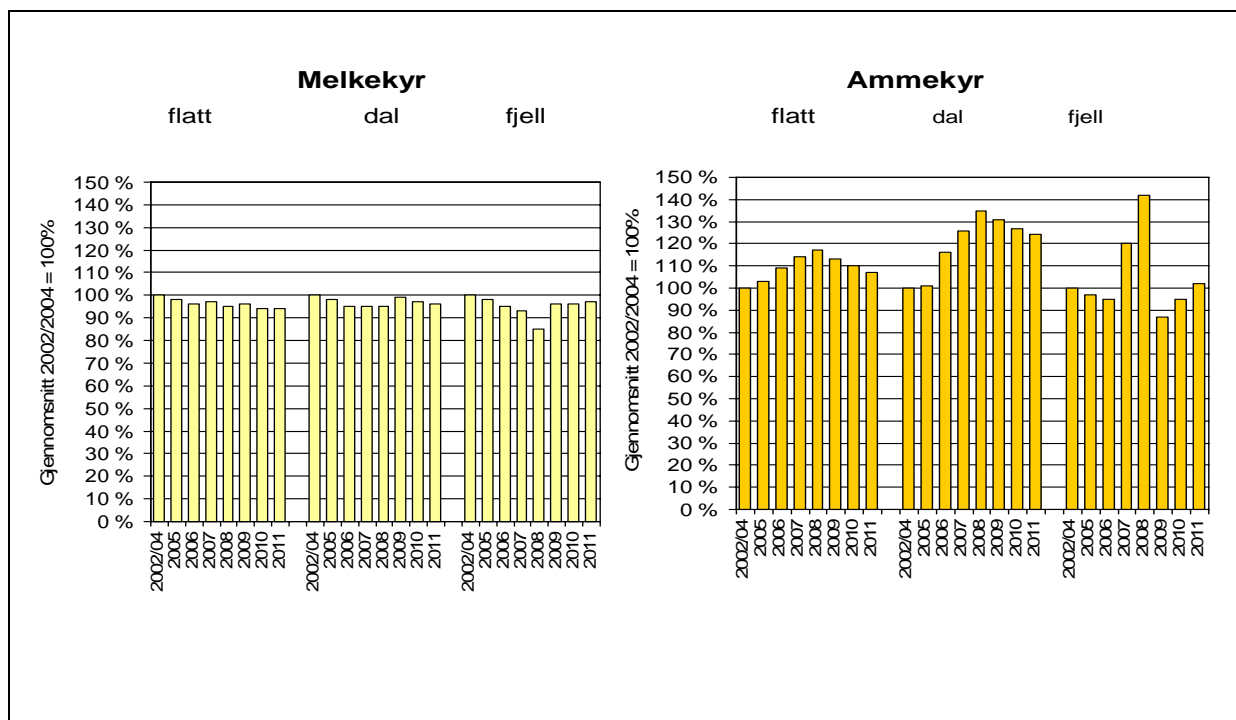
Resultatene av modellkjøringene viser at melkeprisen i Sveits vil falle med omtrent 30 prosent i perioden frem mot 2011, men som figur 5.18 viser, vil den likevel ligge noe over EU-pris i 2011. Beregninger som er gjort viser at melkeprodusentene inntektsmessig vil

komme like godt ut i 2011 som i dag. Dette skyldes at avskaffelsen av kvotesystemet og hevingen av direkte støtten vil kompensere for prispillet på melk (Mack 2007).

Med liberaliseringen av melkepolitikken som AP 2011 legger opp til, er det blitt stilt spørsmål om produksjonen vil forskyves fra fjellområdene til de mer gunstige produksjonsområdene i Sveits. Modellkjøringene i den sammensatte modellen viser ingen slik trend.

Melkeproduksjon vil i all hovedsak fortsette å være geografisk spredd slik den er i dag.

Innretningen av direktetilskuddene i AP 2011 fører til at ugunstige produksjonsområder, som for eksempel fjellområdene, vil beholde sin andel av melkeproduksjonen.



Figur 5.3 Scenario for utviklingen av antall melkekyr og ammekyr frem mot 2011 i Sveits

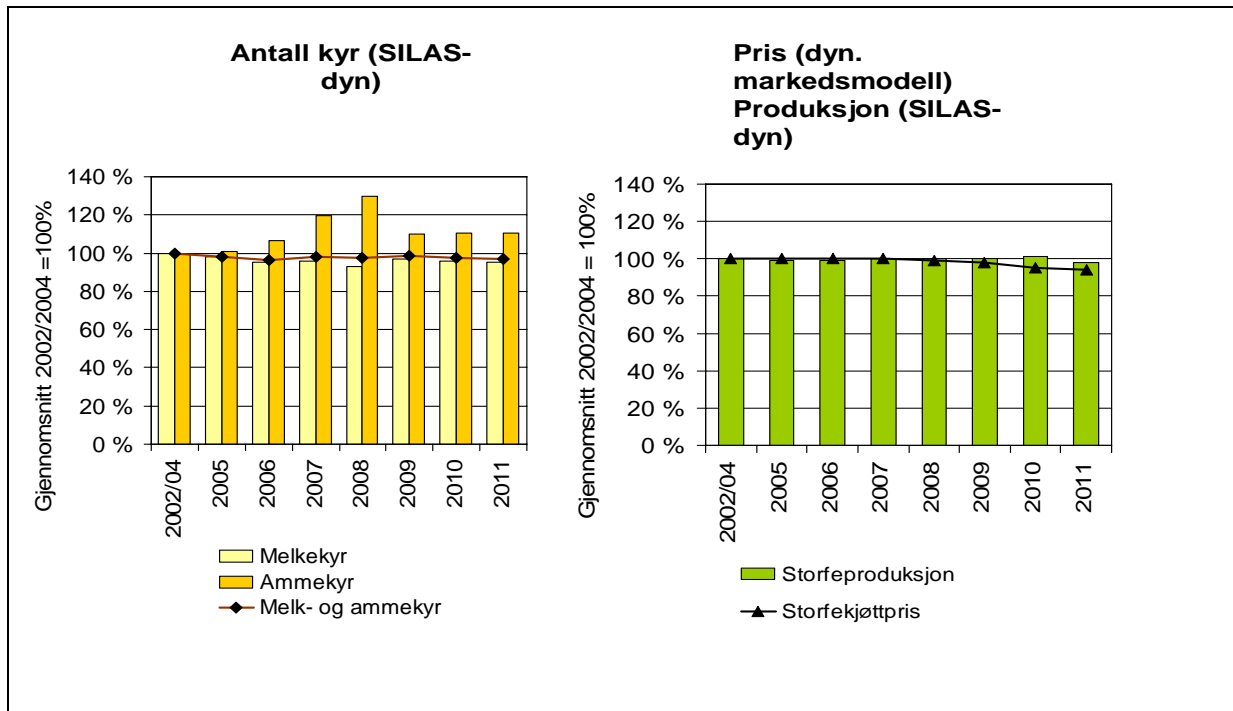
Kilde: Mack 2007.

Som figuren over viser, vil antallet melkekyr gå noe ned i perioden frem mot 2011.

Modellkjøringen viser samtidig at antall ammekyr vil gå opp totalt sett, og det er i

dalområdene veksten i antall ammekyr vil være størst. Dette skyldes at dal- og fjellområdene vil bli begunstiget med høyere direktetilskudd for hold av grovfôrkonsumerende dyr.

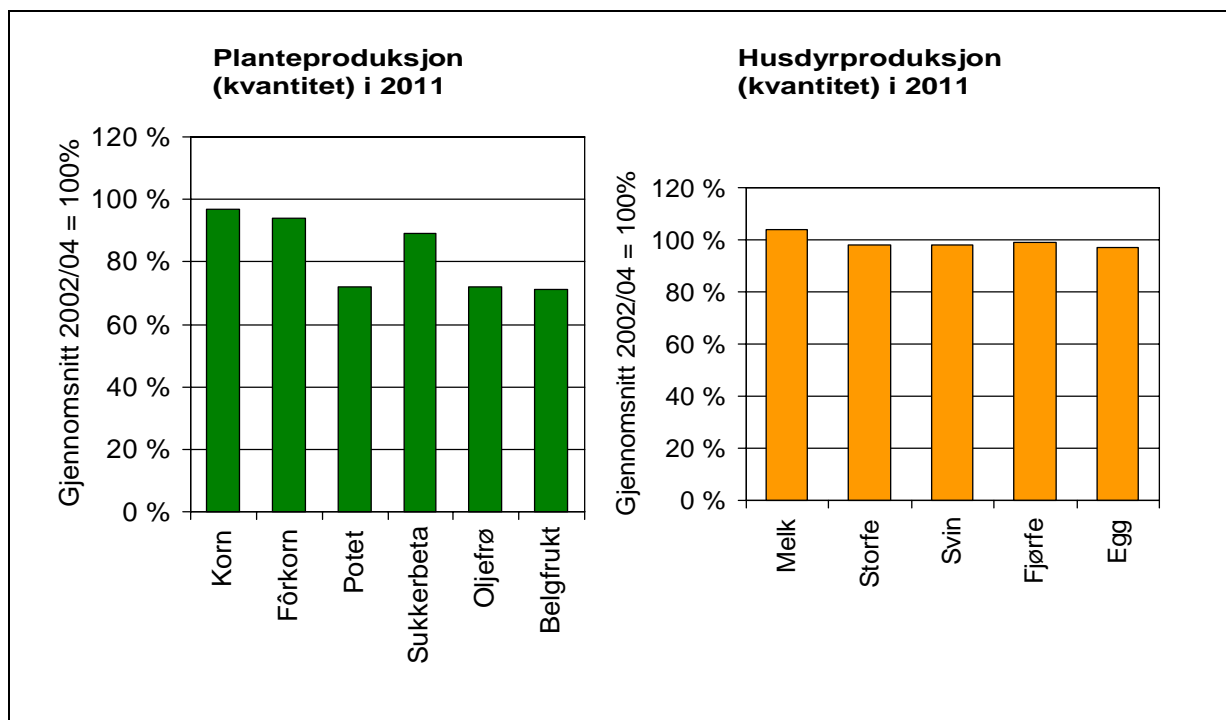
Storfeproduksjonen totalt sett ventes således å være rimelig stabil. Prisen på storfekjøtt vil imidlertid falle litt mot 2011. Dette vises i figuren under.



Figur 5.4 Scenario for storfekjøtt, antall mordyr og pris frem mot 2011

Kilde: Mack 2007.

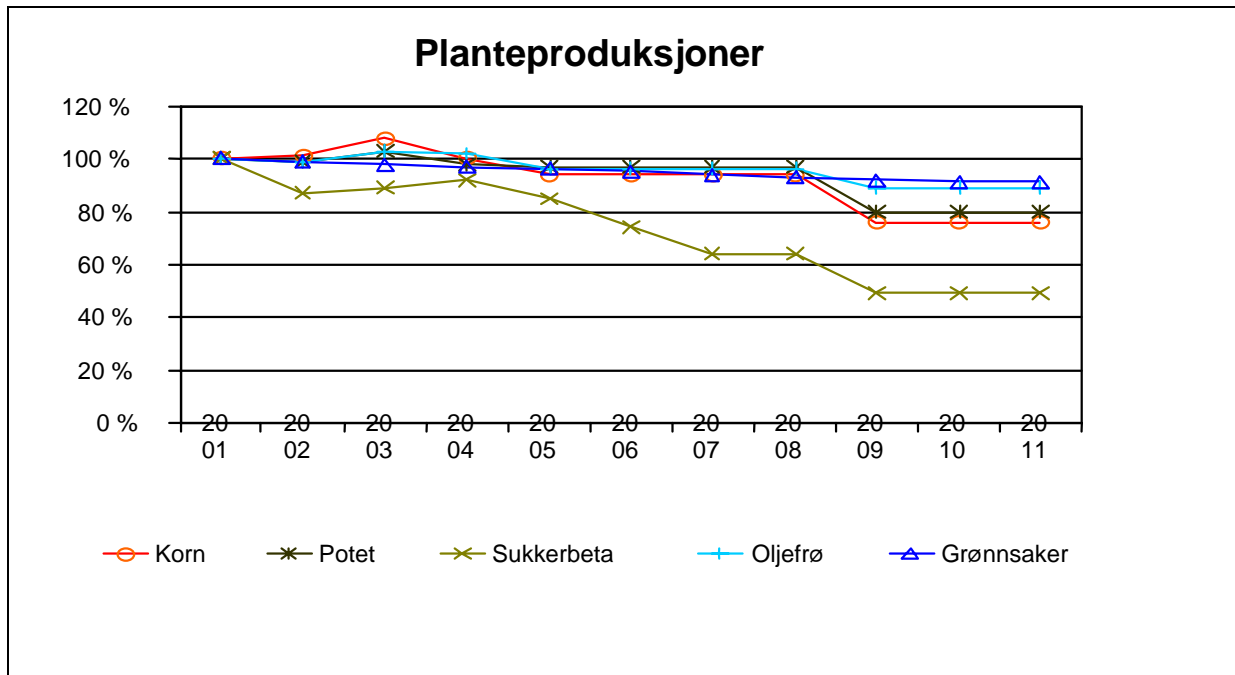
Tilsvarende modellkjøringer, som det ble gjort med melk og storfe, ble også gjort for andre produksjonsretninger. Hvis senarioene til Mack (2007) viser seg å slå til, vil flere planteproduksjoner få et kraftig fall i produksjonen. Som figuren under viser, vil husdyrproduksjonene i langt større grad klare å opprettholde dagens volum i 2011 enn hva tilfellet er for planteproduksjonene.



Figur 5.5 Scenario for plante- og husdyrproduksjoner i 2011

Kilde: Mack 2007.

Planteproduksjonene er ventet å få langt hardere priskonkurransen, blant annet fra EU, enn de har hatt tidligere. Dette vil, som figuren over viser, føre til reduksjon i produksjonen. For enkelte vekster vil denne konkurransesituasjonen bety økt import fra EU og en betydelig nedgang i prisene for en rekke produksjoner.

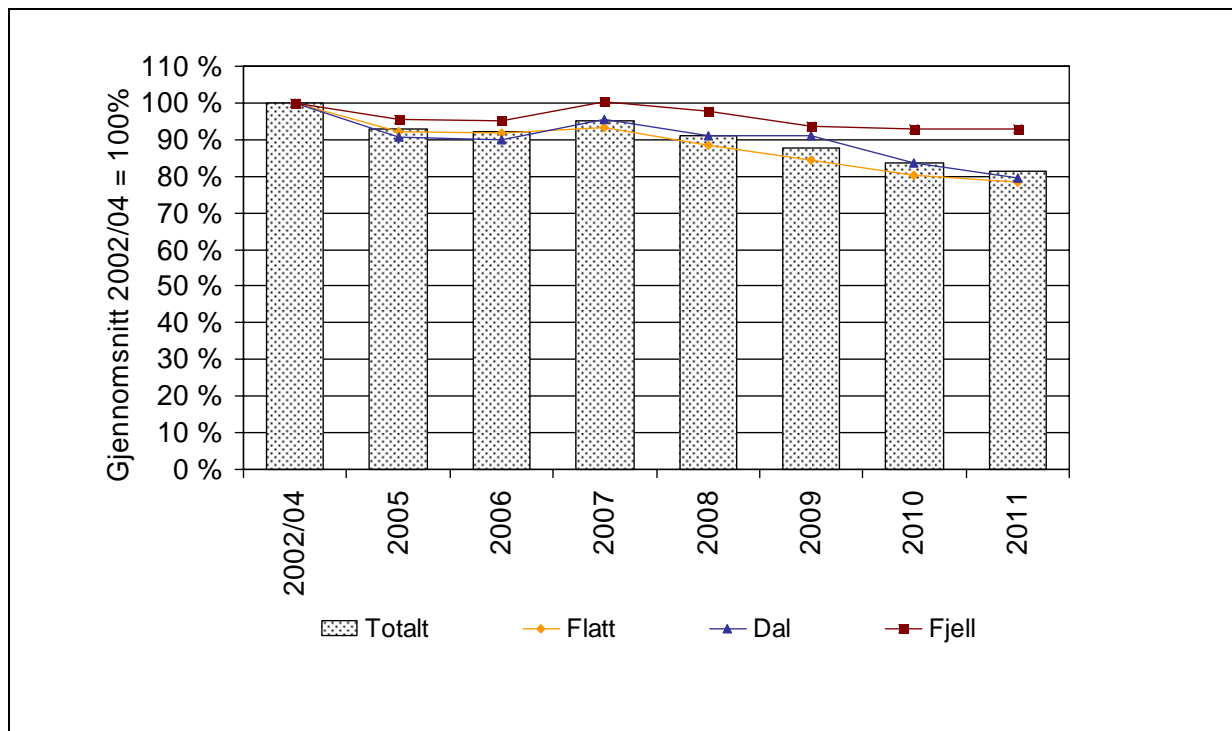


Figur 5.6 Scenario for prisutviklingen i planteproduksjoner frem mot 2011

Kilde: Mack 2007.

Dette prisfallet vil ikke fullt ut bli kompensert med tilsvarende økning i direktetilskudd, og nedgangen i lønnsomhet vil sannsynligvis innebære at produksjonen vil falle betraktelig. Prisreduksjonen på sukker vil være størst, men sukker står i en særstilling. Direktestøtten til sukker vil ikke bli dekoblet på samme måte som de andre planteproduksjonene. Her vil produsentene kun få direktestøtte hvis de fortsetter å produsere sukker (Mack 2007). Som figur 5.18 viser, er trolig sukker ikke blant planteproduksjonene i Sveits som vil oppleve sterkest fall i produksjonen i perioden frem mot 2011.

I og med at direktestøtten foreslått i AP 2011 er lagt opp til å øke såpass mye, viste modellkjøringene at inntektsnivået til sveitsiske bønder ikke ville falle så dramatisk som det ellers ville ha gjort. Som figuren under viser, må jordbrukssektoren samlet sett regne med en inntektsnedgang på omtrent 17 prosent til 2011. Det er likevel viktig å presisere at dette er for jordbruksnæringen samlet og ikke inntekten for den enkelte bonde.



Figur 5.7 Scenario for inntektsutvikling i jordbruket frem mot 2011

Kilde: Mach 2007.

Ut fra dagens situasjon er det fjellområdene som i størst grad klarer å opprettholde inntektsnivået. Dette skyldes igjen innretningen og fordelingsprofilen på direkte støtten.

6 Ulike strategier i melkesektoren

Sveitsiske melkeprodusenter og meieriindustri står ovenfor store utfordringer i de nærmeste årene. Da vil både effekter av de bilaterale handelsavtalene med EU og AP 2011 komme til syne. Dette er imidlertid ikke endringer som kommer over natten, og melkesektoren har allerede sett at rammebetingelsene har endret seg og den har gradvis tilpasset seg deretter.

I en situasjon med høyere produksjonskostnader enn hva tilfellet er i EU, har flere av aktørene i sveitsisk melkesektor gjort noen strategiske valg slik at de vil være best mulig rustet til å møte en stadig tøffere konkurranse fra EU. Her vil det i all hovedsak bli fokusert på det som gjøres innen meierisektoren. Men først noen betraktninger om hva det er som skjer i primærleddet.

6.1 Melkebøndene tilpasser seg som best de kan

Sveitsiske melkebønder har måttet innfinne seg med store omlegginger i jordbrukspolitikken de siste årene. Myndighetene har lagt en kurs der bøndene i større grad skal bli entreprenører, og utnytte de mulighetene som ligger i markedet. Denne utfordringen har sveitsiske bønder i stor grad blitt nødt til å ta. De som hadde vanskelig for å omstille seg til den nye politikken, er ofte de samme som har gått ut av næringen (Schnebli 2007). Frafallet av melkebønder har vært større enn gjennomsnittet i jordbruksnæringen. Dette kan være et signal om at endringene de senere årene i melkepolitikken har bydd på store utfordringer for næringen.

Til tross for dette er det ingen tvil om at mange av melkebøndene prøver å endre seg i takt med landbrukspolitikken. Når melkeprisen reduseres er det nødvendig å hente ut inntekter der det måtte være mulig, og nye inntektsmuligheter har åpnet seg for melkebøndene gjennom direkttestøtten. Kravene til motytelser til de generelle direktetilskuddene blir oppfylt av nesten samtlige, og mange bønder søker også å utnytte de mulighetene som ligger under de miljørettede direktetilskuddene.

Melkebøndene har ofte sett med bekymring på de endringene som har blitt gjort fra myndighetenes side. Selv om myndighetene har holdt en forholdsvis stø liberaliseringskurs i melkesektoren, har næringen etter beste evne prøvd å motvirke denne utviklingen gjennom å være åpne for konstruktive tiltak. De store kuttene i markeds- og prisstøtte, som igjen gir redusert melkepris, har ikke blitt sett på med glede fra melkebøndernes side. Men næringen har i det minste prøvd å få kompensasjoner gjennom økt direktestøtte.

Avviklingen av kvoteordningen er et annet punkt som mange melkeprodusenter har sett på med skepsis. Melkebøndene har i likhet med omleggingen fra pris til direktestøtte også her vist en pragmatisk holdning, og det har vært viktig å få på plass overgangsordninger slik at det blir mulig å tilpasse seg disse endringene. Da det i 2006 ble åpnet for å gå ut av

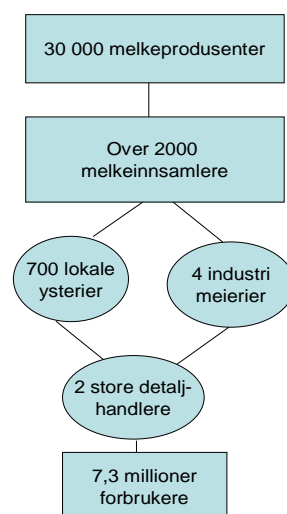
kvotesystemet, gikk hele to tredjedeler av de sveitsiske melkebøndene ut av kvoteordningen. Årsaken til at såpass mange forlot kvotesystemet allerede det første året var trolig en visshet om at hvis de skulle fortsette som melkebønder måtte de benytte handlingsrommet innen det nye systemet. For med en avtale til enten en PO eller en PMO hadde disse melkebøndene nå sannsynligvis en bedre mulighet til å øke produksjonen enn om de hadde valgt å beholde kvoten.

Frem til 2009 er det fremdeles en streng volumkontroll av det sveitsiske melkemarkedet, men etter 2009 er det knyttet stor spenning til hva som vil skje innen melkesektoren. Enkelte melkebønder tror fortsatt at markedet vil bli regulert på en eller annen måte. Derfor fortsetter en del å kjøpe kvoter i tilfellet resultatet skal bli et "kvasikvotesystem". Swiss Milk Producers har som sagt et mål om å klare å etablere en eller annen form for regulering av melkemarkedet i privat regi, for på den måten å sikre en fortsatt akseptabel melkepris for melkebøndene (Hagenbuch 2007).

Melkebøndene ønsker selvsagt høyest mulig pris for melken. Samtidig vet de at en høy melkepris er en utfordring for sveitsisk meieriindustri som møter stadig hardere konkurranse fra EU-landene. Ysterier er klar over at de må operere med en noe høyere pris enn sine konkurrenter over grensen. Strategien for å ta ut denne merprisen varierer imidlertid innen meierisektoren i Sveits.

6.2 Ulike strategier i meierisektoren

I Sveis er det en forholdsvis klar todeling i meierisektoren.

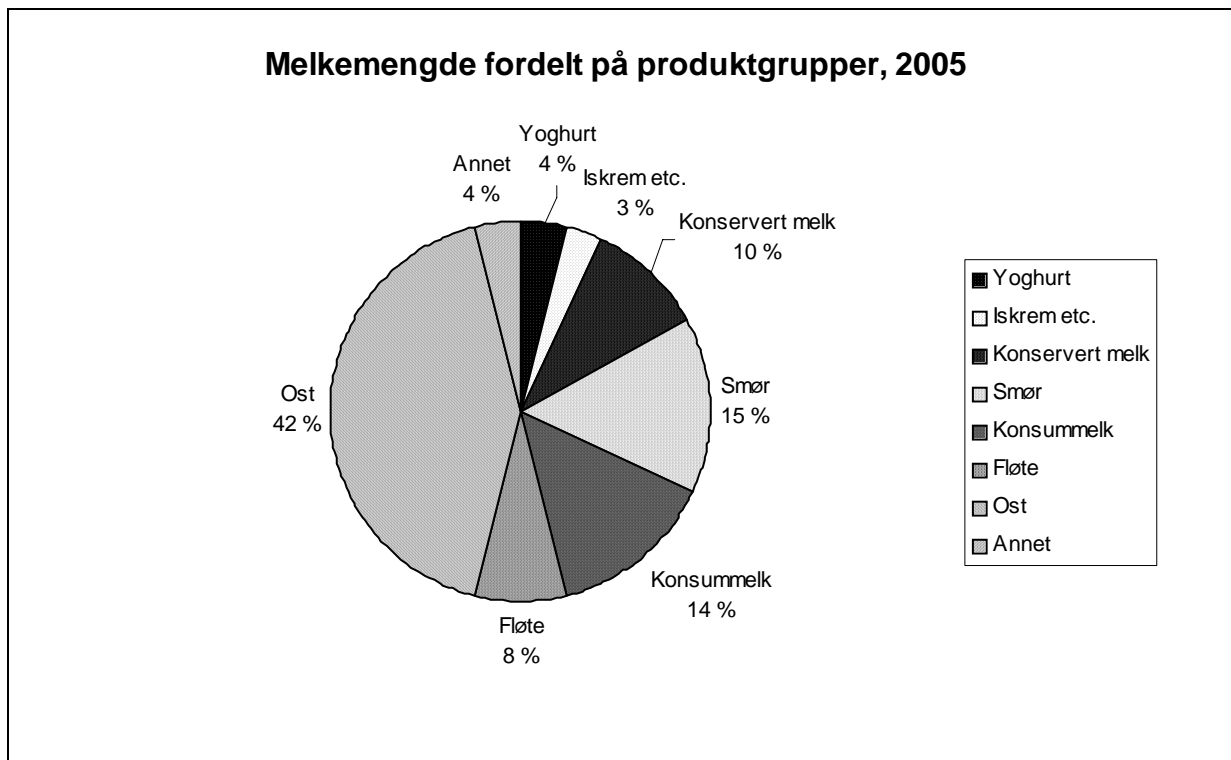


Figur 6.1 Grovstrukturen i sveitsisk meierisektor

Kilde: Hagenbuch 2007.

Som figuren over viser, er det mer enn 2000 organisasjoner som samler inn melken fra i underkant 30 000 melkeprodusentene i Sveits. Omtrent en tredjedel av melken går til små lokale håndverksystemer. Disse produserer i all hovedsak ost fra melk hvor kyrne ikke har blitt føret med surfôr. De siste to tredjedeler av melken går til industrielt bruk i 4 store meieriselskaper. I Sveits er Coop og Migro de to store aktørene i detaljhandleddet. Disse to dagligvarekjedene har omtrent 70 prosent av totalmarkedet.

De 3,2 millioner kiloliter melk som ble produsert i Sveits totalt sett i 2005 ble fordelt på disse produktgruppene:



Figur 6.2 Den totale melkeproduksjon i Sveits 2005, fordelt på produktgrupper i prosent

Kilde: Schnebli 2007.

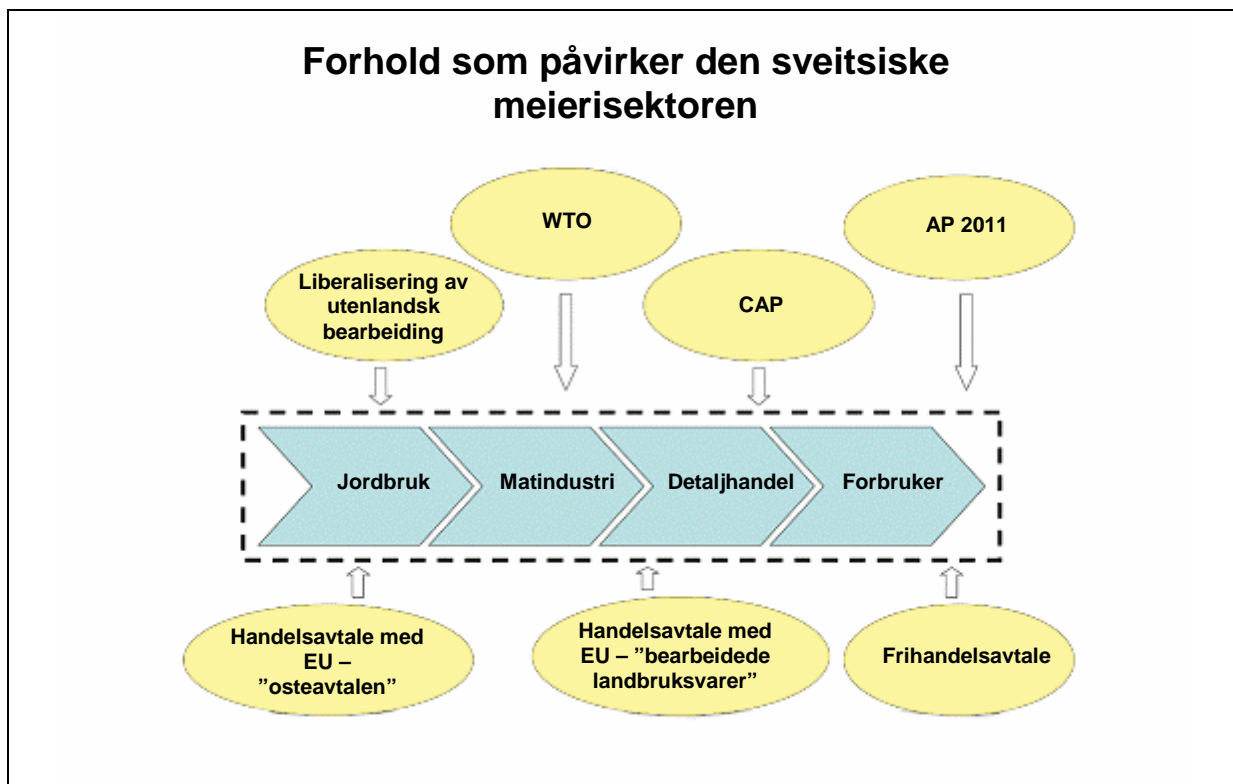
Av den totale melkeanvendelsen benyttes klart mest til osteproduksjon. I 2005 ble det produsert 167 706 tonn ost i Sveits. De to klart største ostetyperne er Gruyère og Emmentaler, og de står for henholdsvis 17 og 19 prosent av den sveitsiske osteproduksjonen (Schnebli 2007). Både Emmentaler og Gruyère er eksempler på oster produsert på melk av kyr som ikke har blitt føret med surfôr. Osteprodusenter som ikke benytter melk med spor etter surfôr har mange særpreg, men de har likevel stort sett valgt samme strategi for å overleve i et omskiftende melkeregime i Sveits. Før det blir sett nærmere på denne formen for osteproduksjon med utgangspunkt i hva Emmentaler har gjort for å posisjonere seg i

markedet, skal det først ses på en annen strategi som blant annet meierikonsernet Emmi har valgt.

6.2.1 Høy pris gjennom utvikling av premium produkter (Emmi)

En strategi for å møte den nye konkurransesituasjonen i Sveits er å satse på produktutvikling. Dette er en vei som blant annet Emmi har valgt å gå for å skaffe seg en posisjon i et marked hvor de møter hard konkurranse fra EU. Emmi er et av Sveits ledende meierikonsern for ost og ferske meieriprodukter. Meierikonsernet er børsnotert, og 51 prosent av aksjene er eid av sveitsiske melkebønder gjennom sitt eierskap i ulike produsentorganisasjoner. Det er flere PO-er som til sammen kontrollerer disse 51 prosent av aksjene i Emmi. Selskapet er ledet fra Lucerne, og det har i løpet av de siste årene hatt vekst både i det innenlandske og det internasjonale markedet. I 2005 hadde Emmi en omsetning (operating income) på 2 027 millioner CHF, og til sammen i Sveits, Europa og Nord-Amerika hadde selskapet 2 765 fulltidsansatte (Emmi 2007).

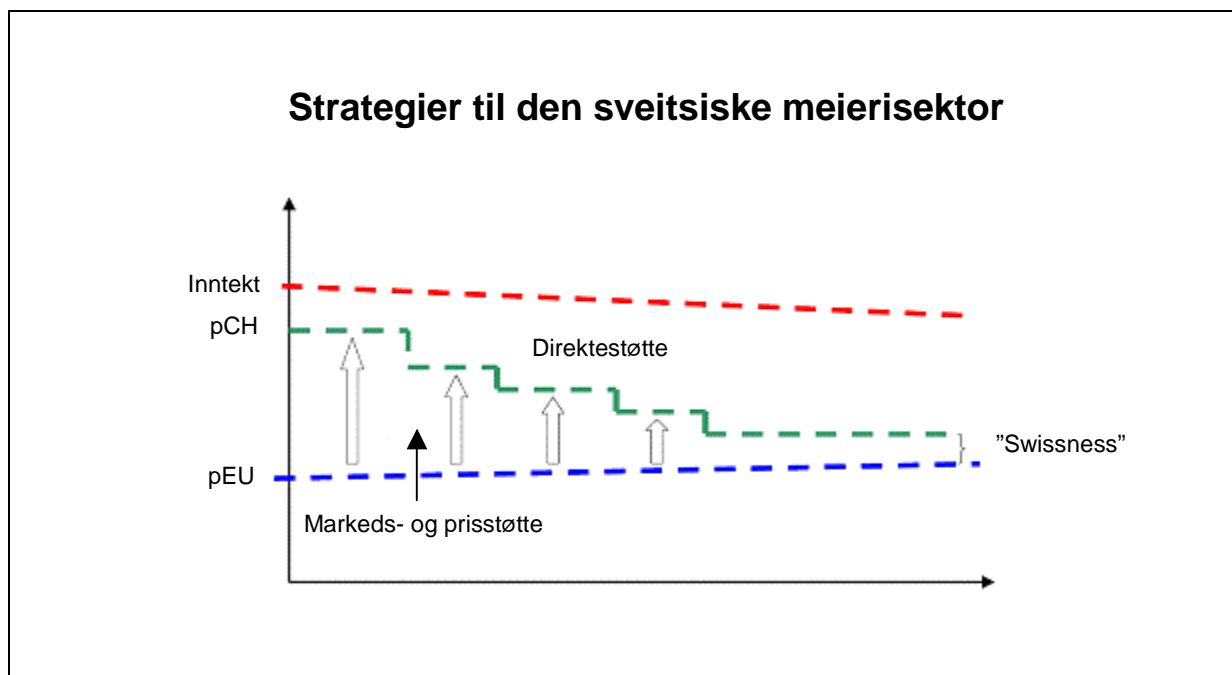
Veksten som Emmi har klart de siste årene har kommet i en periode hvor konkurransen har blitt tøffere både nasjonalt og internasjonalt. I figuren oppsummeres noen viktige forhold som Emmi, i likhet med mange andre aktører i det sveitsiske melkemarkedet, må ta hensyn til.



Figur 6.3 Forhold som påvirker den sveitsiske meierisektoren

Kilde: Willimann 2007.

Figuren over viser hele næringskjeden fra jordbruk til forbruker omkranset av nasjonale og internasjonale forhold som kan påvirke kjeden. For Emmis del har De bilaterale handelsavtalene I og II skapt både utfordringer og muligheter. Konkurransen i den sveitsiske meierisektoren har selvsagt blitt hardere etter at tollvernet mot EU gradvis har blitt bygget ned for denne sektoren. På den andre siden har sveitsiske aktører fått adgang til et stort EU-marked, men det er imidlertid ikke lett å ta markedsandeler i EU. Til tross for at melkeprisen i Sveits har nærmet seg EU ligger den fortsatt klart over. En priskonkurransen med EU-konkurrentene er således nærmest umulig. Som figuren under viser er strategien til sveitsiske aktører, Emmi inkludert, at både forbrukere i hjemmemarkedet og i EU vil betale mer for den sveitsiske varen på grunn av at den rett og slett er sveitsisk.



Figur 6.4 Strategier til den sveitsiske meierisektoren

Kilde: Willimann 2007.

Som figuren over viser, vil den sveitsiske melkeprisen gradvis nærme seg prisen i EU på grunn av jevnlig kutt i pris- og markedsstøtten. Prisen vil likevel trolig aldri komme helt ned på EU-nivå og det betyr at forbrukerne må oppfatte den sveitsiske som bedre slik at de er villige til å betale mer for den.

Emmis strategi for å få full uttelling for denne "swissnessen" er å utvikle nye høykvalitetsprodukter. Det er ikke tilfeldig hvilke produkttyper Emmi har satset på å utvikle. Emmis innovasjon har vært bygget opp rundt å få frem produkter som for eksempel kaffe latte og yoghurt til EU-markedet. Emmi kan her få noenlunde konkurransedyktige råvarekostnader i og med at slike produkter kan få prisnedskrivning gjennom Den bilaterale avtalene II med EU. Dette er i tillegg varer hvor Emmi kan hente ut forholdsvis gode marginer ettersom de

legger seg i en høy prisklasse. Forbrukerne som Emmi er på jakt etter er de som har god kjøpekraft. Til dette forbrukersegmentet har Emmi videre satset på nye produkter med helsegevinster. Dette er også produkter som Emmi selger til en høy pris. I figuren under vises noen av melkeproduktene som Emmi har utviklet i perioden mellom 1996 og 2006.



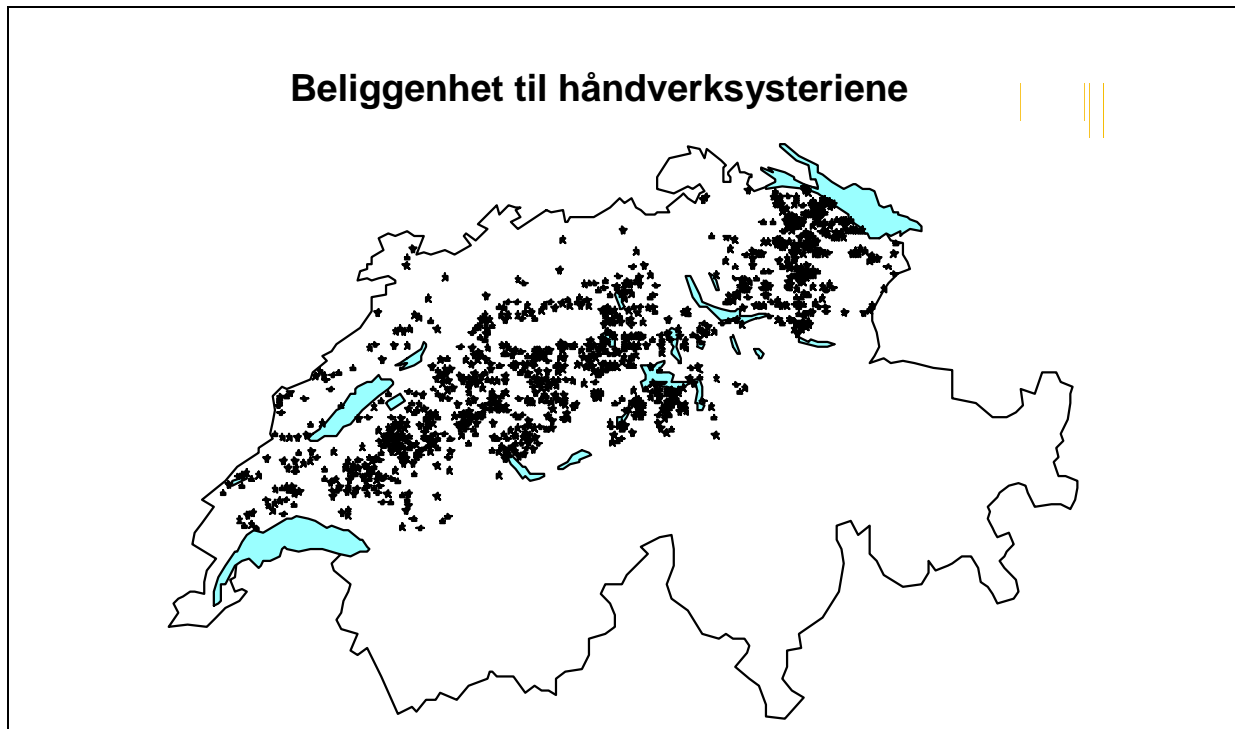
Figur 6.5 Emmis produktutvikling

Kilde: Willimann 2007.04.09

Mange av de utfordringene som Emmi møter i markedet er felles for de fleste aktørene som operer i det sveitsiske melkemarkedet, men strategien de har valgt for å møte den økende konkurransen er som sagt ulik. Emmentaler er blant dem som har staket ut en annen kurs enn Emmi.

6.2.2 "Høy pris" gjennom tradisjonell produksjon (Emmentaler)

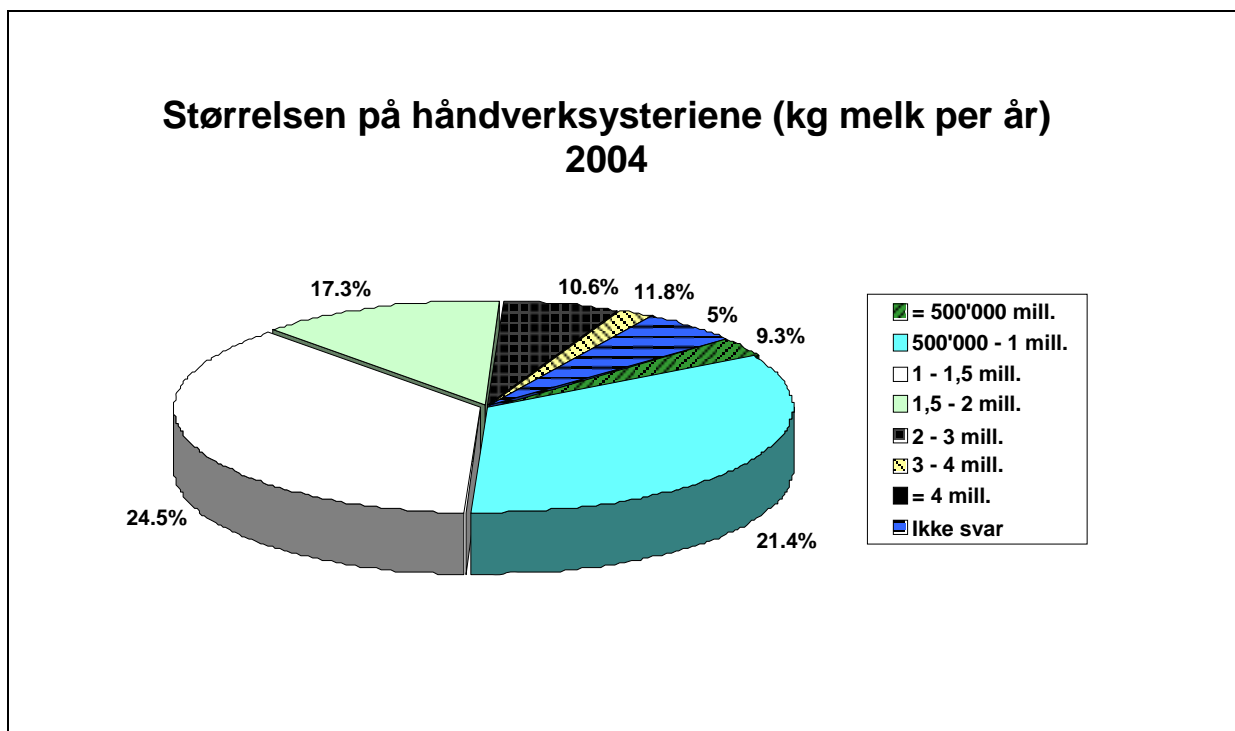
Emmentaler er en ost som har lange tradisjoner i Sveits, og osten skal ha blitt produsert siden middelalderen. I motsetning til Emmi som er opptatt å utvikle nye produkter, er strategien bak Emmentaler å ta vare på den tradisjonelle produksjonsmåten. Emmentaler er den største av de sveitsiske ostene, målt i produksjonsvolum, som utelukkende benytter melk produsert uten spor av surfôr. Et annet kjennetegn for denne type oster, som Emmentaler er et eksempel på, er at de hovedsakelig blir produsert på små ysterier hvor gamle håndverkstradisjoner fortsatt benyttes. I figuren under vises hvor i Sveits disse små håndverksysteriene har sitt tilholdssted. Av de omtrent 700 håndverksysteriene produserer i overkant av 200 av dem Emmentaler.



Figur 6.6 Beliggenheten til de sveitsiske håndverksystemene

Kilde: Schnebli 2007.

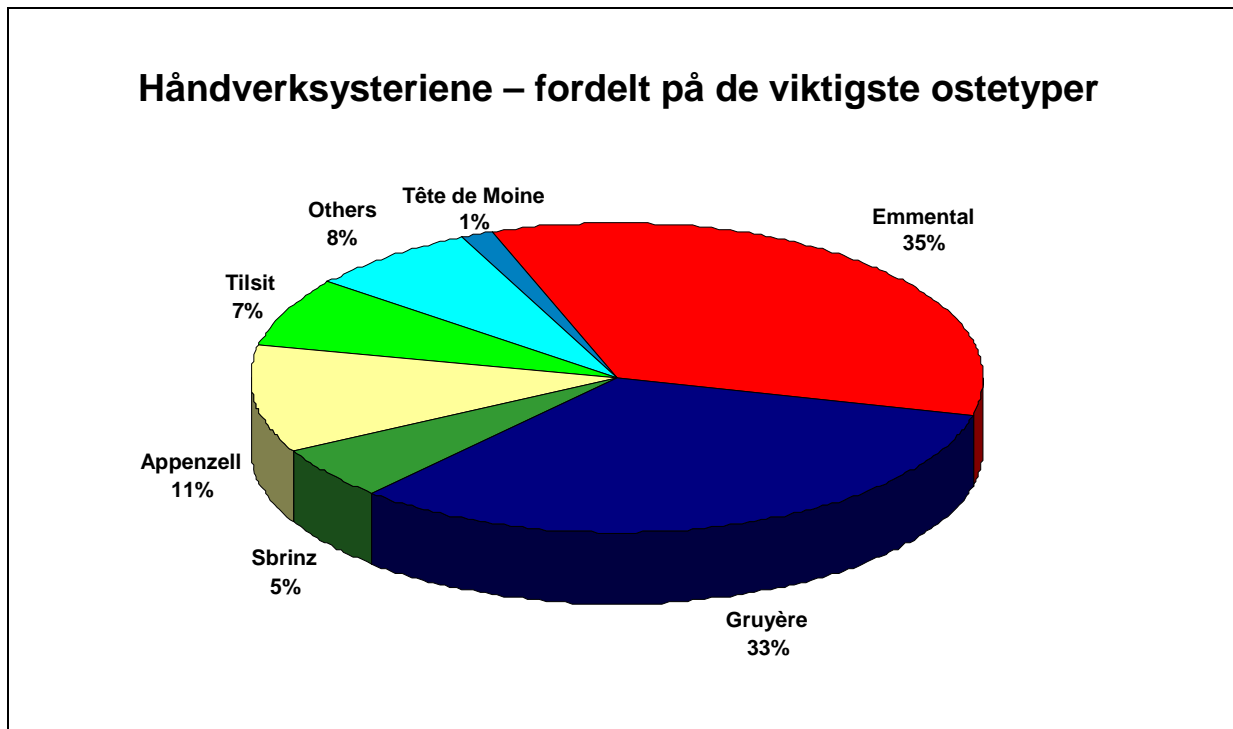
Produksjonsvolumet til mange av disse håndverksystemene viser tydelig at dette er småskalaproduksjon. Dette fremkommer av figuren under.



Figur 6.7 Størrelsen på håndverksystemene, 2004

Kilde: Schnebli 2007.

Omtrent halvparten av disse håndverkssystemene tar hånd om mellom 500 000 kiloliter til 1,5 millioner kiloliter melk. Dette er med andre ord småskalavirksomhet. De to største ostene målt i volum, har også flest ysterier under seg.



Figur 6.8 Håndverkssystemene – fordelt på de viktigste ostetyper

Kilde: Schnebli 2007.

Emmentaler har 216 ysterier under seg, og er med det den største av AOC-ostene. For å produsere et hjul med Emmentaler på 95 kg går det omtrent 1 200 liter fersk melk. Gjennomsnittlig klarer Emmentaler-ysteriene å produsere fem slike hjul daglig. I produksjonen av Emmentaler skal det ikke brukes noen tilsetningsstoffer. Produksjonen skal skje på originalt og naturlig vis med basis i en definert bakteriekultur. Det er et krav at osten lagres i minst fire måneder, og osten får en unik smak etter hvor lenge den lagres. Et viktig ledd i strategien for Emmentaler er at det sikres og garanteres at produksjonen skjer etter de nevnte vilkår. For å tilse at dette skjer, dannet aktørene rundt Emmentaler AOC konsortiumet Emmentaler Switzerland (ES) i 1997 (Emmentaler 2007).

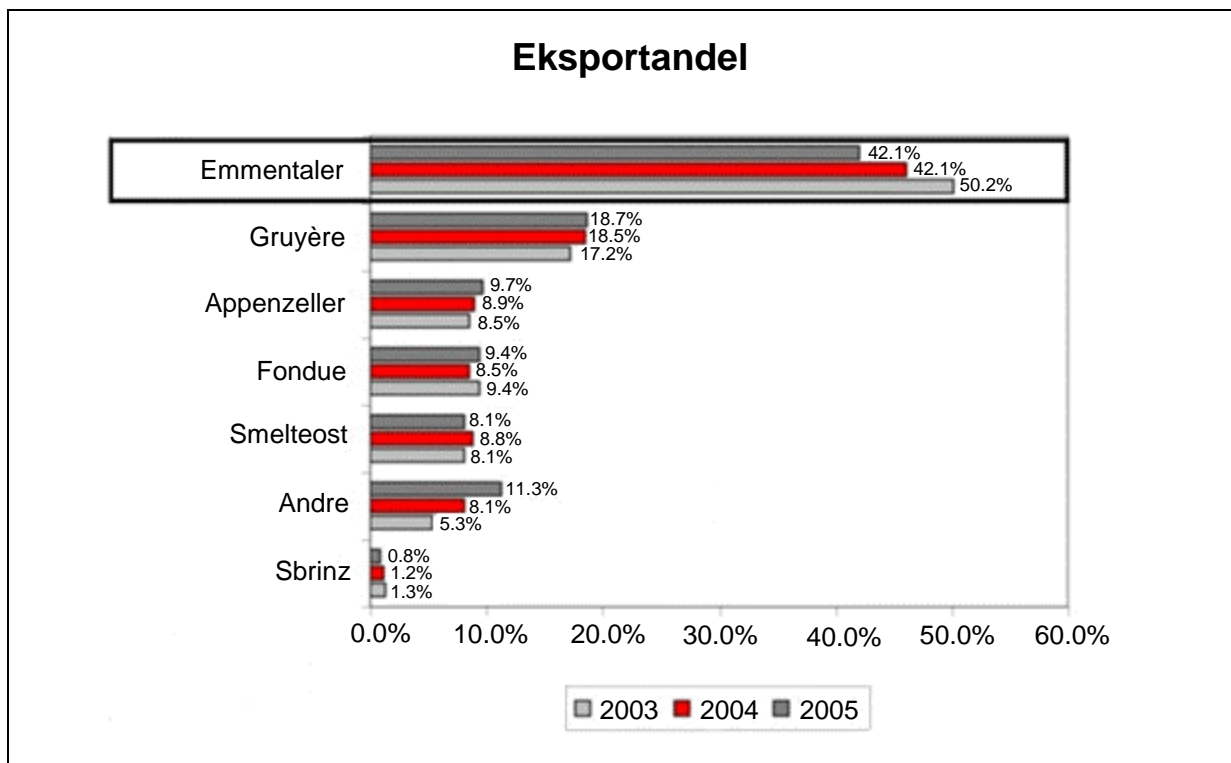
Mer enn 95 prosent av melkeprodusentene, håndverkssystemene og salgsselskapene som er involvert i produksjonen og markedsføringen av Emmentaler AOC er medlemmer av det såkalte konsortiumet Emmentaler Switzerland (ES). Oppgavene til ES er å markedsføre osten overfor forbrukerne, drive med både kvantitets- og kvalitetskontroll av osten og beskytte merkenavnet Emmentaler AOC (Emmentaler 2007).

Emmentaler fikk den endelige godkjenningen for bruken av beskyttet betegnelse (AOC) i 2006. Internasjonalt er dette en garanti for forbrukerne at de virkelig får Emmentaler fra

Sveits. Emmentaler sliter med kopister både i Sveits og EU-markedet. Selve AOC-beskyttelsen gjelder likevel bare i Sveits, men gjennom bilaterale avtaler med flere EU-land fremkommer det at de som produserer Emmentaler ikke kan kalle det bare Emmentaler. Produsentene i Frankrike må eksempelvis kalle den Emmentaler France (Nydegger 2007). Til tross for at EU ikke per dags dato ikke har villet godkjenne Emmentalers AOS-merking, var det viktig av flere grunner at denne beskyttede betegnelsen (AOC) kom i havn i Sveits.

AOC-merket er nedfelt i nasjonal lovgivning, og denne produktbeskyttelsen gis til tradisjonelle produkter, som for eksempel Emmentaler, hvor produksjonen skjer innen et bestemt geografisk område og på tradisjonell måte. Den beskyttede betegnelsen (AOC) sikrer at det er kun de som produserer etter de kravene som Emmentaler har lagt til grunn som har rett til produsere Emmentaler. Dette ga beskyttelse mot eventuelle kopister i Sveits. Men disse fastlagte reglene for hvor og hvordan produksjonen skal foregå, sikrer også den tradisjonelle produksjonen i seg selv og det garanterer at kvaliteten på osten holder seg oppe.

Emmentaler AOC er størst på eksport av alle ostene i Sveits, og er således trolig sveitsisk jordbruks viktigste eksportvare. Emmentalers eksportmarked nummer én er Italia. Som figuren under viser, stod Emmentaler AOC for halvparten av osteeksporten i 2005.



Figur 6.9 Eksportandelen fordelt på sveitsiske oster

Kilde: Emmentaler 2007.

7 Noen avsluttende betraktninger

Sveits har gjennomført betydelige reformer i landbrukspolitikken de siste 15 årene, og kursen i dette reformarbeidet har vært stødig siden den ble staket ut på begynnelsen av 1990-tallet. En hovedtrend i disse reformene er liberalisering – det har blitt mindre markedsregulering og en mer markedsorientert landbrukspolitikk. I Sveits har det vært stor grad av konsensus fra politisk hold om at dette har vært en riktig vei å gå for å skape et robust landbruk som kan møte økt internasjonal konkurranse. Det er også stor grad av enighet om at denne retningen på landbrukspolitikken skal fortsette, uavhengig av utfallet av WTO-forhandlingene. Store deler av sveitsisk landbruk er allerede konkurranseutsatt gjennom De bilaterale handelsavtalene I og II med EU, og det forventes økt frihandel med EU på landbruksområdet.

Med økende konkurranse fra blant annet EU, har Sveits sett det nødvendig å senke produsentprisene på en rekke jordbruksvarer. Jevnlige kutt i pris- og markedsstøtten har bidratt til lavere priser, men bøndene har fått kompensert prisfall på råvarene gjennom økt direkte støtte. Det har med andre ord vært en formidabel vridning fra pris- og markedsstøtte til direkte støtte. Av den totale landbruksstøtten i 1990/92 utgjorde pris- og markedsstøtte 63 prosent og direkte støtten 29 prosent. I 2005 var dette bildet snudd på hodet. Da utgjorde pris- og markedsstøtten 20 prosent og direkte støtten 71 prosent. Dette har vært en ønsket utvikling, og myndighetene har hatt ryggdekning i den sveitsiske befolkningen for omleggingen av politikken.

Da den sveitsiske befolkningen i 1996 stemte for at landbrukets multifunksjonelle rolle skulle nedfelles i grunnloven, fikk politikerne grønt lys for å gjennomføre de kommende reformene. Landbruket skulle bli mer markedsrettet, men det skulle også bli mer miljøvennlig. Den produksjonsuavhengige direkte støtten er således koblet opp mot krav om at jordbruksnæringen retter seg etter strenge miljø- og dyrevelferdsforskrifter. Miljømålsettingene som myndighetene har satt for landbruket, er langt på vei nådd. I neste reform AP 2011 skjerpes miljømålene til landbruket ytterligere, og kravene den enkelte bonde må oppfylle for å motta direkte støtte blir således enda strengere.

Innføringen av produksjonsuavhengig direkte støtte er også begrunnet i et behov for å møte en økende internasjonal matvarehandel, både som et resultat av endringer i WTO-regimet og avtaler med EU. Sveits har økt direkte støtten i forvisning om at den ikke er definert som handelsvridende internstøtte i WTO. Selv om den sveitsiske direkte støtten er definert som produksjonsuavhengig støtte, er kravene som ligger til motytelser så strenge at de i realiteten sikrer jordbruksproduksjon. For de som driver med husdyrhold, avhenger mye av direkte støtteutbetalingen av at de faktisk har husdyr. Dette er grep som har sikret en relativ stabil produksjon, selv om støtten over tid har endret form.

I Sveits har de vist stor kreativitet både ved utforming av ulike typer direktestøtte og motytelser. Melk er den viktigste produksjonsretningen i sveitsisk landbruk. Det betyr likevel ikke at melkesektoren på noe vis har vært skjermet i denne reformperioden. Liberaliseringen av melkesektoren har vært omfattende i perioden fra 1990 til i dag. En gjensidig åpning av ostemarkedet mellom Sveits og EU har gjort det nødvendig for Sveits å senke melkeprisen betydelig. Dersom forslaget til AP 2011 blir vedtatt, vil Sveits fra 2009 kun stå igjen med en redusert ostestøtte som skal sikre at sveitsisk melkepris ikke faller helt ned på EU-nivå. Eksportstøtte skal ikke lenger være tillatt virkemiddel i melkesektoren.

Selv om melkebonden skal kompenseres for prisfall på melk gjennom et nytt direktetilskudd til hold av melkeku, er det ingen tvil om at melkeprodusentene i Sveits går en utfordrende tid i møte. Overgangsperioden med avviklingen av kvotesystemet har startet, og selv om forskernes scenarier viser få strukturendringer i sveitsisk melkeproduksjon, er det vanskelig å spå hva som blir utfallet når melkekvote blir avviklet for godt i 2009.

Meierisektoren prøver å manøvrere seg så godt de kan i den nye konkurransesituasjonen. Sveitsisk landbruk har et godt rykte både innenlands og i eksportmarkedet. Spørsmålet er hvor stor denne swissness-faktoren i realiteten er, og hvor mye de klarer å utnytte den. Landbruket i Sveits har nytt godt av støtten i befolkningen, og det er en trygghet for landbruksnæringen at reformene ikke kan gå på tvers av det som er nedfelt om landbruket i grunnloven. AP 2011 legger da også vekt på at reformen skal være sosialt bærekraftig for bøndene. Strukturrasjonaliseringen i landbruket skal ikke akselerere, og bøndene skal ikke bli hengende etter resten av befolkningen inntektsmessig. Men også her gjenstår det å se hva som faktisk blir realiteten.

Litteratur

Andersen, F.G. (2006). *Utsyn over norsk landbruk: Tilstand og utviklingstrekk 2006*. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning. Oslo.

BLW (2005). "Bericht zur Ausgestaltung der Milchmarkordnung und der flankierenden Massnahmen nach dem Ausstieg aus der Milchkontingentierung ab Mai 2009". Bundesamt für Landwirtschaft. Bern.

<http://www.blw.admin.ch/suchen/index.html?keywords=Milchberichte&lang=de>

BLW (2006a). "Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik (Agrarpolitik 2011)". Bundesamt für Landwirtschaft. Bern.

<http://www.blw.admin.ch/themen/00005/00044/index.html?lang=de>

BLW (2006b). "Agrarbericht 2006". Bundesamt für Landwirtschaft. Bern.

<http://www.blw.admin.ch/dokumentation/00018/00103/index.html?lang=de>

BLW (2007a). "Auswertung der Daten über die Milchkontingentierung – Milchjahr 2005/2006". Bundesamt für Landwirtschaft. Bern.

<http://www.blw.admin.ch/themen/00013/00079/index.html?lang=de>

BLW (2007b). "Swiss Agricultural Policy: Objectives, tools, Prospects". Bundesamt für Landwirtschaft. Bern. <http://www.blw.admin.ch/org/00022/index.html?lang=en>

BLW (2007c). "Marktbericht milch. Produzentpreis für milch: Rückgang des Basispreises. Februar 2007". Bundesamt für Landwirtschaft. Bern.

<http://www.blw.admin.ch/dokumentation/00018/00110/00118/index.html?lang=de>

Eggenschwiler, C. (2007). "Swiss agriculture". Lecture for the Norwegian group. 2.2.2007. Luzern.

Emmi (2007). <http://www.emmi.ch/>

Emmentaler (2007). <http://www.emmentaler.ch/>

Flury et al. (2005). "A composite optimization-simulation model for the analysis of the dynamic interactions in the Swiss Milk and Meat Market". 23rd International System Dynamics Conference Boston MA, USA, 17.-21.07.2005.

Hagenbuch, S. (2007). "Swiss Dairy Economy". Lecture for the Norwegian group. 2.2.2007. Bern.

Joerin, R. et al. (2006). "Market liberalization and the role of direct payments in Switzerland". Swiss Federal Institute of Technology (ETH). Zürich.

Joerin, R. (2007). "Bilateral Agreements in Agriculture: EU-Switzerland. Learning from cheese market liberalization EU-Switzerland: 2002-2007". Lecture for the Norwegian group. 2.2.2007. Zürich.

Mack, G. (2005). "Prognose der landwirtschaftlichen Gesamtrechnung Grundlagen für die AP 2011". Informationstagung Agrarökonomie 15. September 2005. Zürich.

Mack, G. (2007). "Modelling the liberalization of the Milk Market in Switzerland: Forecast for Milk and Beef Production by 2011". Lecture for the Norwegian group. 1.2.2007. Bern.

Nersten, K. N. red. (1999). *Utsyn over norsk landbruk: Tilstand og utviklingstrekk 1999*. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning. Oslo.

Nydegger, G. (2007). "Emmentaler Switzerland". Lecture for the Norwegian group. 31.1.2007. Luzern.

OECD (1993). *Agricultural Policies, markets and trade: Monitoring and outlook 1993*. Organisation for Economic Co-operation and Development. Paris.

OECD (1997). *Agricultural Policies in OECD Countries 1997*. Organisation for Economic Co-operation and Development. Paris.

OECD (2006). www.oecd.org/dataoecd/44/47/35043909.xls.

Prestegaard, S.S og Bøe, E (1998). "Landbruk og landbrukspolitik i Sveits: Med fokus på Agrarpolitik 2002". *Notat 1998:15*. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning. Oslo.

Rogstad, B. (2003). *Utsyn over norsk landbruk: Tilstand og utviklingstrekk 2003*. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning. Oslo.

Rogstad, B. (2005). *Utsyn over norsk landbruk: Tilstand og utviklingstrekk 2005*. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning. Oslo.

Schelbert, R. (2007). "Swiss agriculture Part II: Reform of the milk sector". Lecture for the Norwegian group. 1.2.2007. Bern.

Schnebli, K. (2007). "Portrait: Berufsorganisation der Schweizer Käser". Lecture for the Norwegian group. 2.2.2007.

Schweizerischer Bauernverband (2005).

http://www.bauernverband.ch/de/tatsachen_meinungen/bilaterales%20abkommen/Bilaterale_Mai05_d.pdf

SLF (2007). "Norsk landbruk – en situasjonsbeskrivelse". *Rapport nr. 11/2007*. Statens landbruksforvaltning. Oslo.

Stierli, B. (2007). "Switzerland and its changing system". Lecture for the Norwegian group. 31.1.2007. Bern.

Ulrich, D. (2007). "Swiss agriculture Part 1: Achievements and challenges". Lecture for the Norwegian group. 1.2.2007. Bern.

Willmann, M. (2007). "Swiss agricultural and dairy policy". Lecture for the Norwegian group. 31.1.2007. Luzern.

Utvikling i pris til produsent

Melkepriser til produsent

Gjennomsnittlige melkepriser, vektet på mengde

Totalt	2003	2004	2005	2006	2007	Utvikling 2006-2007	
						cent/kg	
Januar	75.41	76.32	74.34	72.38	69.75	-2.63	-3.63
Februar	75.59	75.86	72.77	70.69			
Mars	73.28	74.51	71.97	69.69			
April	72.49	72.31	71.30	68.82			
Mai	72.64	70.57	68.05	68.33			
Juni	74.23	73.08	70.47	70.63			
Juli	74.50	74.28	71.90	72.20			
August	77.01	76.15	74.18	74.69			
September	78.22	77.06	74.71	75.09			
Oktober	78.90	76.59	74.69	74.32			
November	77.36	75.14	72.96	73.09			
Desember	76.79	74.93	72.69	72.54			
Årsgjennomsnitt	75.54	74.63	72.41	71.82			

Industriemelk

Januar	74.33	75.10	73.17	70.92	68.40	-2.52	-3.56
Februar	74.70	74.73	71.84	69.79			
Mars	72.35	73.41	71.12	68.64			
April	71.40	71.14	70.41	67.95			
Mai	71.68	69.34	67.03	67.43			
Juni	73.30	71.40	69.08	69.45			
Juli	73.69	72.53	70.03	71.05			
August	76.02	74.26	72.15	73.70			
September	77.41	75.56	72.89	73.76			
Oktober	77.43	75.04	72.93	72.89			
November	76.15	74.04	71.52	71.77			
Desember	75.43	73.65	71.15	71.29			
Årsgjennomsnitt	74.41	73.29	71.04	70.72			

Melk til ost

Januar	75.63	74.94	73.60	72.93	70.39	-2.54	-3.48
Februar	75.49	74.69	71.68	69.76			
Mars	73.18	73.04	71.03	69.20			
April	72.79	71.19	70.39	68.80			
Mai	72.48	69.90	68.41	68.32			
Juni	73.66	72.90	70.44	70.50			
Juli	73.66	73.94	71.91	71.94			
August	76.78	76.17	74.52	74.02			
September	77.69	76.23	74.47	75.07			
Oktober	77.57	75.72	74.70	74.69			
November	75.68	74.23	72.89	73.61			
Desember	75.56	74.31	73.21	72.97			
Årsgjennomsnitt	75.16	73.84	72.21	71.65			

Økologisk melk

Januar	90.49	87.13	83.67	80.39	78.58	-1.81	-2.25
Februar	89.68	86.20	81.75	78.89			
Mars	87.07	85.09	80.19	77.55			
April	86.49	82.56	79.44	74.22			
Mai	86.01	79.75	73.47	75.13			
Juni	88.21	84.11	80.36	79.70			
Juli	88.80	86.93	84.18	82.27			
August	92.15	89.69	86.26	85.10			
September	92.90	90.35	87.02	85.17			
Oktober	92.31	88.46	85.52	83.95			
November	88.96	84.78	81.81	81.74			
Desember	88.06	84.05	81.20	81.26			
Årsgjennomsnitt	89.21	85.45	81.81	80.24			

Melkepriser til produsent

Melkepriser til produsent (vektet på mengde) i cent/kg						
Januar 2007						
Region	Totalt	Konvensjonell			Øko- logisk	
		Industrimelk	Melk til Ost			
			Totalt	Industri		Håndverks- ysterier
I	69.57	68.16	72.80	68.89	76.40	78.14
II	69.96	68.88	69.30	68.83	70.26	79.00
III	68.98	67.64	69.24	69.01	70.81	78.20
IV	70.11	68.49	70.31	69.28	72.12	78.33
V	68.29	65.32	74.09	-	77.87	-
CH	69.75	68.40	70.39	68.91	73.01	78.58

Markedsrapport på melk, februar 2007*

Prisutvikling

Konsumentpriser

		2001	2002	2003	2004	2005	2006	Middelverdi siste 12 mnd 2006/2007*	Index 2006
		Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	2001 = 100
Konsummelmelk									
Helmelk – past	1 l	1.55	1.56	1.53	1.54	1.54	1.52	1.51	97.39
Drikkemelk – past	1 l	1.55	1.56	1.53	1.52	1.50	1.49	1.48	95.61
Helmelk - UHT	1 l	1.61	1.58	1.56	1.51	1.50	1.49	1.49	92.33
Drikkemelk – UHT	1 l	1.62	1.58	1.56	1.52	1.47	1.45	1.45	89.93
Skummetmelk - UHT	1 l	1.45	1.45	1.46	1.40	1.42	1.43	1.44	99.34

Ost (innenlandsk)

Harde oster

Emmentaler mild	1 kg	-	-	-	-	16.54	16.19	16.17	-
Emmentaler surchoix	1 kg	20.59	20.33	20.89	19.93	19.63	19.21	19.22	93.33
Gruyère mild	1 kg	-	-	-	-	18.20	17.40	17.30	-
Gruyère surchoix	1 kg	20.37	20.88	21.02	20.54	20.19	19.97	19.94	97.89
Sbrinz	1 kg	20.98	21.30	21.75	22.71	23.69	23.63	23.64	112.66

Halvharde oster

Tilsiter mild	1 kg	-	-	-	-	16.18	15.01	14.84	-
Tilsiter surchoix	1 kg	17.72	17.78	17.86	17.34	17.59	16.80	16.80	94.80
Appenzeller mild	1 kg	-	-	-	-	18.26	17.07	16.89	-
Appenzeller surchoix	1 kg	19.66	19.38	19.76	19.81	19.86	19.27	19.31	98.25
Raclettekäse (Block)	1 kg	18.56	19.25	19.13	19.15	18.35	18.32	18.48	99.59
Tête de Moine	1 kg	-	-	-	-	22.21	22.28	22.28	-
Vacherin fribourgeois	1 kg	-	-	-	-	21.35	21.17	21.16	-
Edamer CH	1 kg	-	-	-	-	16.74	16.61	16.60	-

Andre ostesorter

Camembert 60%	125 g	2.70	2.81	2.86	2.86	2.90	2.88	2.86	106.01
Weichkäse Schimmelreifung	150 g	3.51	3.63	3.67	3.67	3.68	3.64	3.62	103.13
Brie CH 45%	180 g	-	-	-	-	3.56	3.52	3.51	-
Mozzarella	150 g	2.34	2.40	2.34	2.20	2.13	2.12	2.12	90.72
Hüttenkäse nature 15%	200 g	-	-	-	-	1.75	1.74	1.74	-

Smør

Vorzugsbutter	200 g	3.13	3.19	3.19	3.14	2.95	2.85	2.84	90.82
Bakefett	250 g	3.03	3.06	2.99	2.96	2.84	2.76	2.75	90.79
Stekesmør	450 g	-	-	-	-	6.60	6.56	6.59	-

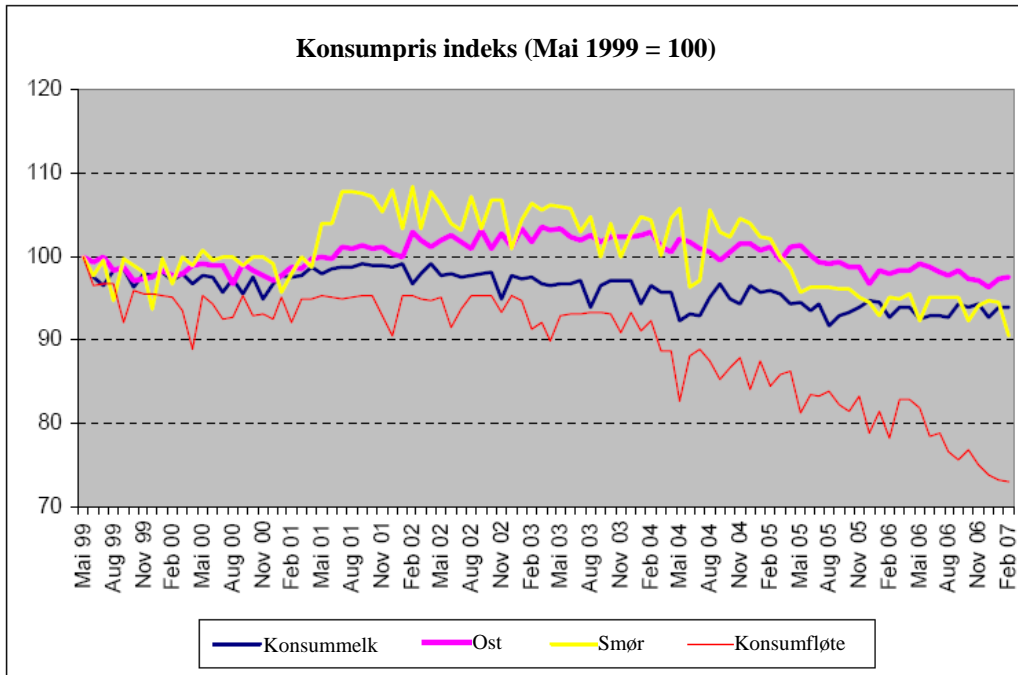
Konsumfløte

Fløte – UHT 35%	½ l	4.92	4.92	4.80	4.50	4.22	3.97	3.91	79.53
Fløte – UHT 25%	½ l	3.81	3.82	3.76	3.49	3.28	3.01	3.00	78.71
Kaffefløte – UHT 15%	½ l	2.52	2.54	2.48	2.41	2.34	2.27	2.22	88.06
Rømme	180 ml	-	-	-	-	2.61	2.59	2.59	-

Yoghurt

Fruktyoghurt	180 g	0.69	0.70	0.70	0.68	0.66	0.65	0.65	94.40
Yoghurt naturell	180 g	-	-	-	-	0.52	0.51	0.51	-

* Mars – Februar 07



*Kilde: BLW 2007c.

Landbrukets **Utredningskontor**

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