AGRI ANALYSE

EUs landbrukspolitikk 2014–2020

Ny grønn arkitektur – miljø og bærekraft på agendaen

Astrid Een Thuen

Rapport 12— 2017

Forfatter	Astrid Een Thuen
Tittel	EUs landbrukspolitikk 2014–2020 Ny grønn arkitektur – miljø og bærekraft på agendaen
Utgiver	AgriAnalyse
Utgiversted	Oslo
Utgivelsesår	2017
Antall sider	44
ISSN	1894-1192
Emneord	CAP, CAP 2014–2020, EU, miljø, bærekraft, klima, grønn støtte, virkemidler, Greening, landbruk, jordbruk
Forsidebilde	FLICR, European Union 2011 PE-EP/Pietro Naj-Oleari

Litt om AgriAnalyse

AgriAnalyse er en faglig premissleverandør og et kompetent utredningsmiljø i spørsmål knyttet til landbruk og politikk. AgriAnalyse arbeider med nasjonale, internasjonale og organisasjonsinterne problemstillinger innenfor våre prioriterte satsingsområder. Ansatte i AgriAnalyse har tverrfaglig bakgrunn med kompetanse fra flere ulike samfunnsvitenskapelige og landbruksfaglige tradisjoner. Se www.agrianalyse.no for mer informasjon.

Forord

EUs felles landbrukspolitikk (CAP) har gått gjennom mange reformer siden den ble innført i 1962. Som en del av reformene gjennomført i CAP utover på 2000-tallet har det vært et skifte hvor rural utvikling og bærekraftig produksjon er stadig høyere på agendaen. Dette gjelder spesielt for CAP i inneværende periode 2014 – 2020.

CAP 2014 – 2020 bygger mye på tidligere politikk, men en har nå implementert nye obligatoriske tiltak spesielt rettet inn mot miljø, klima og bygdeutvikling, og EU-kommisjonen uttaler at CAP har fått en overordnet «grønn arkitektur».

Denne rapporten søker å se nærmere på innføringen av den «grønne arkitekturen», samt på hvilke nye grønne virkemidler som har blitt implementert og hvordan dette er gjort. Rapporten diskuterer også kort signalene som er kommet for utformingen av CAP etter 2020 og hva som vil kunne vektlegges da. Videre ser rapporten på evalueringen Sverige har gjort av implementeringen av de nye tiltakene og hvordan disse har fungert for svensk jordbruk.

Å følge utviklingen i landbrukspolitikken i EU er nyttig i en norsk kontekst, fordi det som skjer i EU også påvirker norsk landbrukspolitikk, da EU er Norges største handelspartner på landbruksvarer, og både Norge og EU har mange sammenfallende mål for jordbruket.

Rapporten er skrevet av Astrid Thuen og inngår i rapportserien til AgriAnalyse. AgriAnalyse er ansvarlig for alle faglige vurderinger og slutninger i rapporten.

Oslo, september 2017

Chr. Anton Smedshaug,
Daglig leder
AgriAnalyse

Innhold

SAMMENDRAG 1

1 EUS FELLES LANDBRUKSPOLITIKK: CAP 2014-2020 4
1.1 KORT HISTORISK TILBAKEBLIKK 4
1.2 CAP 2014 – 2020: KONKURRANSEKRAFT OG BÆREKRAFT 5
1.3 ENDRINGER I VIRKEMIDLER: CAP 2014-2020 10
1.4 DEN NYE GRØNNE ARKITEKTUREN I CAP 16
1.5 PRINSIPPER OG INTEGRASJON AV MILJØHENSYN I CAP 17

2 GRØNN STØTTE: NY INNOVASJON I CAP 2014 – 2020 18
2.1 DIVERSIFISERING AV VEKSTER 18
2.2 VEDLIKEHOLD AV PERMANENT GRASENG 19
2.3 ØKOLOGISKE FOKUSOMRÅDER 19

3 RURAL UTVIKLING I CAP – 118 NASJONALE PROGRAM 21

4 EVALUERING AV GRØNN STØTTE – GIR DET ØNSKET RESULTAT? 24
4.1 TILTAK OG EFFEKTER AV GRØNN STØTTE I EU 24
4.2 SVERIGE SOM EKSEMPEL – ERFARINGER SÅ LANGT 29

5 CAP POST 2020: HVOR GÅR VEIEN VIDERE? 35

LITTERATUR 40

Sammendrag

CAP står for Common Agricultural Policy, som er betegnelsen på EUs felles landbrukspolitikk. Siden CAP ble innført, har den vært gjennom en rekke reformer og endringer. Denne rapporten omhandler CAP 2014–2020, som er den gjeldende politikken i unionen.

CAP 2014–2020 er grovt sett en sammenstilling av landbrukspolitikken som startet tidlig på 1990-tallet. Enkelt forklart har man siden den gang hatt et skifte, hvor man har gått fra prisstøtte, i form av høye minstepriser og eksportsubsidier, til produsentstøtte, blant annet i form av arealstøtte og støtte per dyr. Fra rundt 2000, og hovedsakelig etter 2003, gikk en videre i omleggingen: fra arealstøtte og støtte per dyr, til støtte per bruk. Dette kalles produksjonsuavhengig støtte, hvor intensjonen er at en ikke skal få økt støtte ved å øke produksjonen.

CAP 2014–2020 videreførte strategien med å gi støtte uavhengig av produksjonen. Den består fortsatt av to pilarer, hvor pilar 1 er direktestøtte, der støtten hovedsakelig utbetales på areal i drift, og pilar 2 er støtte til rural utvikling. Samtidig har CAP 2014–2020 en rekke nye elementer og tiltak, spesielt rettet inn mot rural utvikling og bærekraftig produksjon. Nye obligatoriske tiltak er nå direkte rettet inn mot klima, bærekraft og bygdeutvikling, og EU selv omtaler det som en «ny grønn arkitektur».

I en tid med stadig mer fokus på miljøutfordringene i landbruket, er det interessant å se nærmere på hvordan landbrukspolitikken i EU utformes på dette området. Å ha bedre kjennskap til de omfattende reformene er nyttig fordi det er et politisk skifte som kan påvirke og få konsekvenser for utformingen av norsk landbrukspolitikk. Innretningen av CAP kan også ha betydning for posisjoner EU inntar i internasjonale fora, som Verdens handelsorganisasjon og FN.

Når CAP 2014–2020 skulle utformes, pekte EU på noen utfordringer de anså som spesielt krevende for landbruket. Blant disse er utfordringer knyttet til miljø og klima, hvor en ønsker å oppnå bedre ressurseffektivitet, bedre vann- og jordkvalitet, og mer fokus på biodiversitet. Videre fremheves utfordringen knyttet til bygdeutvikling. Mange rurale områder i EU møter demografiske, økonomiske og sosiale endringer, inkludert fraflytting og utflytting av bedrifter.

EU ser CAP 2014–2020 som et politisk rammeverk for å møte disse utfordringene. Det fremheves at bønder ofte må sette miljøhensyn framfor økonomiske interesser i produksjonen, men at disse hensynene ikke blir dekket i markedet, og at det derfor må etableres regler og gis kompensasjon til bøndene for at de skal kunne prioritere dem. I tillegg er det et mål å opprettholde rural produksjon og kulturlandskap, og slik sikre den rurale økonomien, bosetningen og det rurale miljøet generelt.

EU har over tid jobbet for å integrere miljøhensyn i CAP, og arbeidet bygges på to prinsipper. Det første bygger på «forurenser betaler» prinsippet. Her legger man til grunn at bønder er pliktige til å følge felles regler og standarder som bevarer miljø og kulturlandskap, der kostnadene for å overholde disse forpliktelsene må tas av bonden selv. Det andre, «leverandøren får» prinsippet, går ut på at dersom miljømålene går lengre enn det en kan forvente at enkeltbønder skal gjøre, men som samfunnet likevel ønsker å gjennomføre, må det gis kompensasjon.

I planleggingen av CAP 2014–2020 ble mange forslag til endringer diskutert. Den største endringen i reformen er trolig forslaget om å innføre ytterligere miljøkrav, såkalt *grønn støtte*. Tre tiltak ble foreslått, og selv om dette førte til mye diskusjon internt i unionen, ble en til slutt enig om tiltakene: diversifisering av vekster, vedlikehold av permanent graseng og økologiske fokusområder. Disse ble utformet spesielt med tanke på å gjøre jord- og økosystemer mer robuste ved å dyrke et større utvalg av vekster, lagre karbon i jord og beskytte vann og viktige leveområder.

Grønn støtte sees på som en viktig prinsipiell avgjørelse i CAP. Gjennom grønn støtte blir miljø og bærekraft eksplisitt skilt ut som et eget og selvstendig politisk mål i landbrukspolitikken til EU. Støtten ligger under direktestøtten (pilar 1), og intensjonen er at bønder som driver et bærekraftig jordbruk, skal få økonomiske fordeler. EU-kommisjonen argumenterer for at en trenger grønn støtte hvis EU skal nå sine miljø- og klimamål, og for at markedsprisene ikke reflekterer innsatsen bøndene gjør for å gi disse fellesgodene.

De tre nye grønne tiltakene ble implementert først fra 2015. Det betyr at de fortsatt er så nye at tiden ennå ikke er inne for en helhetlig gjennomgang som vurderer miljøeffekten og hvorvidt tiltakene samsvarer med målene.

Samtidig rår det usikkerhet om hvor effektfulle den nye grønne arkitekturen er. Det gis mulighet for medlemsland til å ta valg på nasjonalt nivå om hvordan de grønne tiltakene skal implementeres. Det gir betydeligere variasjoner i hvilke valg som har blitt gjort i de forskjellige medlemslandene. Flere land, blant annet Sverige, har dermed påpekt at miljøgevinsten i stor grad vil variere, avhengig av valgene som gjøres nasjonalt. Det har videre vært påpekt at regelverket for grønn støtte må forenkles.

Det er også gjort andre endringer i CAP 2014 – 2020, eksempelvis en oppdatering av kryssvilkårene, som EU argumenterer for har gitt en mer helhetlig grønn profil på politikken. I tillegg er det utarbeidet forsterkede virkemidler for rekruttering av unge bønder og tilskudd til små gårdsbruk. Medlemslandene har også mulighet til å gi støtte til jordbruksområder med naturlige begrensninger for produksjon (ANC), samt til tilrettelegging av produsentsamarbeid.

En viktig prioritering i CAP 2014–2020 er å plassere levering av fellesgoder i kjernen av politikken. Ifølge den EU-kommisjonen må bønder belønnes for goder de leverer til befolkningen, som kulturlandskap, biodiversitet knyttet til jordbruksareal og klimastabilitet. Dette er goder som må belønnes til tross for at de ikke har en markedsverdi.
Her ser man at EU reformerer CAP mot større vektlegging av multifunksjonalitet, rural utvikling, miljø og bærekraft som likestilte mål med matproduksjon.

Disse målene står også sterkt i Norge. Likevel har det vært en tendens her til lands de siste årene å ønske at jordbruket blir mer markedsrettet, og den nåværende regjeringen skriver i Meld. St. (2016–2017) at «*hovedformålet med landbrukspolitikken skal være en kostnadseffektiv matproduksjon*». Like fullt står de fire hovedmålene fast: matsikkerhet, landbruk over hele landet, økt verdiskaping og bærekraftig landbruk med lavere utslipp av klimagasser.

Det er ikke enkelt å si med sikkerhet hva som skjer i CAP etter 2020, men diskusjonen er allerede i gang. Det har pågått en offentlig konsultasjon om modernisering og forenkling av CAP mot 2020, som ga nær 323 000 svar fra de 28 medlemslandene. Det er ikke lett å gi en uttømmende liste over signalene gitt av ulike medlemsland, organisasjoner og andre, men noen punkter peker seg likevel ut og går igjen i mange av de nåværende debattene om CAP post 2020.

Forenkling av regelverket vil komme opp. EU-kommisjonen er fornøyd med å ha fått på plass nye virkemidler rettet mot miljø- og klimamål i unionen, men det er signalisert fra flere land at det er et stort behov for en forenkling av regelverket. Samtidig er det få som ønsker en stor overhalling av hele CAP i 2020. De to pilarene blir mest sannsynlig stående.

Det er også helt klart at et annet svært viktig punkt for CAP post 2020 vil være bærekraftig produksjon. Uansett om en velger å fortsette med grønn støtte i sin nåværende form eller gjøre forandringer, vil debatten om miljø og bærekraft stå sentralt. Her vil det nok pågå debatter mellom miljøorganisasjoner som mener at det ikke gjøres nok, og bondeorganisasjoner som ikke ønsker endringer som svekker produksjon og lønnsomhet.

Ting kan tyde på at husdyrsektoren vil kunne få økt oppmerksomhet, og det er argumentert for at husdyrsektoren bør gå inn for bredere sosiale og miljømessige mål. Det har også pågått en diskusjon om hvorvidt en i større grad bør skille mellom husdyrproduksjon som gir miljø- og dyrevelferdsfordeler og de som ikke gjør det.

1 EUs felles landbrukspolitikk: CAP 2014-2020

1.1 Kort historisk tilbakeblikk

CAP står for Common Agricultural Policy, som kan oversettes til «Felles Landbrukspolitikk». Siden EUs felles landbrukspolitikk ble innført i 1962, har den gjennomgått en rekke reformer og endringer, og den har vært et sentralt politikkområde i unionen i over 50 år. I 2013 gikk knappe 40 prosent av EU-budsjettet til landbruk, ned fra 70 prosent i 1985 (European Commission, 2016c). Dette gjør CAP til den største enkeltposten i budsjettet (Klepp & Tufte, 2011).

Den gjeldende politikken, CAP 2014–2020, er grovt sett en sammenstilling av landbrukspolitikken som startet tidlig på 1990-tallet. I 1992 kom MacSharry-reformen. Man så da et skifte med mindre bruk av prisstøtte (eksportsubsidier og høye minstepriser) til økt bruk av produsentstøtte. Det skjedde ved reduserte intervensjonspriser[1], innføring av arealstøtte, støtte etter dyretall og brakklegging av areal, og definerte støtteretter per medlemsland. Det betydde at en begynte å gå fra å gi støtte på pris (prisstøtte) til mengde som ble produsert (også kalt produksjonsavhengig støtte) Dette skjedde etter mange år med stor overproduksjon i EU (Tufte, 2014).

I tillegg ble bøndene oppfordret til å tenke miljøvennlig produksjon, hvor man så en påvirkning fra Rio-konferansen og introduksjonen av prinsippene for bærekraftig utvikling (European Commission, 2012). Etter 1992 fulgte en rekke reformer for å gjøre den produksjonsavhengige støtten til direktestøtte uavhengig av produksjon. Da ble støtten flyttet fra arealstøtte og støtte etter dyretall, til støtte per gårdsbruk. Agenda 2000, som ble sluttført i 1999, og Midtvegsgjennomgangen i 2003 la ytterligere til rette for denne prosessen (Tufte, 2014).

Parallelt økte fokuset på matkvalitet, særlig utover 1990- tallet. Det ble satt i gang tiltak for å forbedre opplæring, foredling og markedsføring. Nye skritt ble tatt for å beskytte tradisjonell og regional mat. Den

Den nederlandske bonden og politikeren Sicco Mansholt betegnes ofte som skaperen av CAP. Han fremmet sentrale elementer, som garanterte priser og delt finansiering mellom medlemsland. *Kilde: European Commission (2012)*

[1] Intervensjonspris er en satt minstepris, som betyr at dersom prisene i markedet kommer under et gitt nivå, startes oppkjøp til lager med mer for å få opp prisen i markedet ved å redusere tilbudet

første europeiske lovgivningen for økologisk mat kom på plass. På 2000-tallet ble det også økt fokus på rural utvikling i EU (European Commission, 2012).

Deretter kom helsesjekken av CAP i 2008, som formelt sett ikke er en reform, men som drøftet og videreførte strategien med å gi støtte uavhengig av produksjonen. (Tufte, 2014).

Fra å ha hatt fokus på å øke produksjonen og sikre tilgjengelighet av matvarer til EU-borgerne etter en periode med matmangel og lav produktivitet etter andre verdenskrig, gikk trenden mer og mer mot produksjonsuavhengig støtte og økning av andelen til «grønne miljøvennlige» tiltak og bygdeutvikling (Bunger, 2011).

Den gjeldende CAP-reformen startet med en offentlig debatt i 2010, etterfulgt av en visjon laget av kommisjonen og avsluttet med et forslag til regelverk, som ble vedtatt i 2013. Det var første gang hele CAP ble vurdert samtidig (European Commission, 2013). Denne reformen, først kalt CAP post-2013 og nå omtalt som CAP 2014–2020, samler og konkretiserer samtidig mye av tidligere arbeid (Tufte, 2014).

Tross at de overordnede landbrukspolitiske målene har vært mye de samme gjennom perioden, har det vært endringer og justeringer av virkemidler og regelverk. For eksempel ble det introdusert en ny arkitektur for direkte utbetalinger.

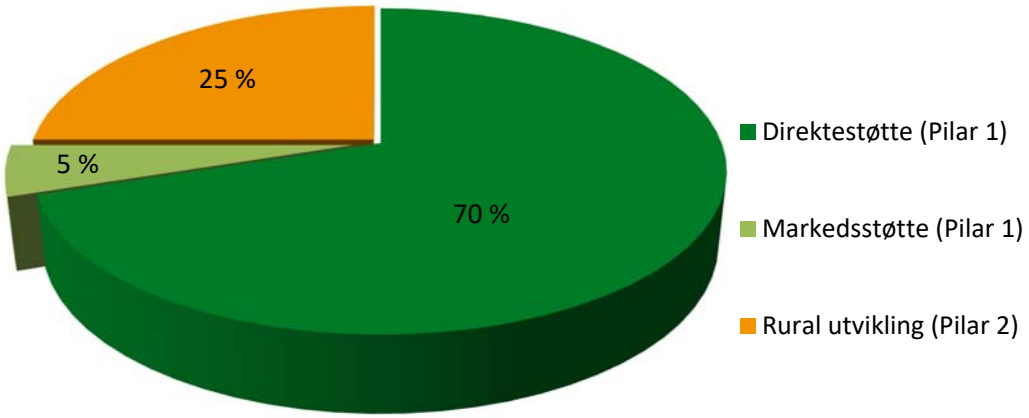
Ifølge EU-kommisjonen er CAP er rettet mot «å hjelpe europeiske bønder med å møte behovet for å produsere mat til mer enn 500 millioner europeere. Dens viktigste mål er å gi en stabil, bærekraftig produsert tilførsel av trygg mat til rimelige priser for forbrukerne, samtidig som en sikrer en anstendig levestandard for 22 millioner bønder og landarbeidere» (European Commission, 2017). EU har rundt 11 millioner bønder, og inkluderer man landarbeidere, er det rundt 22 millioner. Tallet er 44 millioner dersom en inkluderer jobbene i næringsmiddelindustrien, dagligvarehandelen og serveringssektoren. Matsektoren står for ca. 6 prosent av EUs BNP (European Commission, 2017).

1.2 CAP 2014 – 2020: konkurransekraft og bærekraft

Oppbygningen av CAP 2014–2020 er i hovedsak den samme som tidligere. Måten en organiserer bruken av penger innenfor CAP er også den samme, det vil si gjennom to pilarer, men den nye reformen styrker koblingen mellom pilarene (European Commission, 2013). Pilar 1 består av direktestøtte og markedsstøtte, mens pilar 2 er bygdeutvikling. Pilar 1 er generelt utelukkende finansiert av EU. 95 prosent av utbetalingene her går til direktestøtte, resten til markedsstøtte. Pilar 2 er co-finansiert av medlemsland og består av nasjonale og regionale programmer som kan vare over flere år. I 2014 var det godkjent 118 nasjonale og regionale programmer fordelt på medlemslandene (Castellano, 2015).

Fordelingen av budsjettet er vist i figur 1.1.

Figur 1.1 Fordeling av budsjettpenger CAP (fremstilling basert på European Commission, 2017).

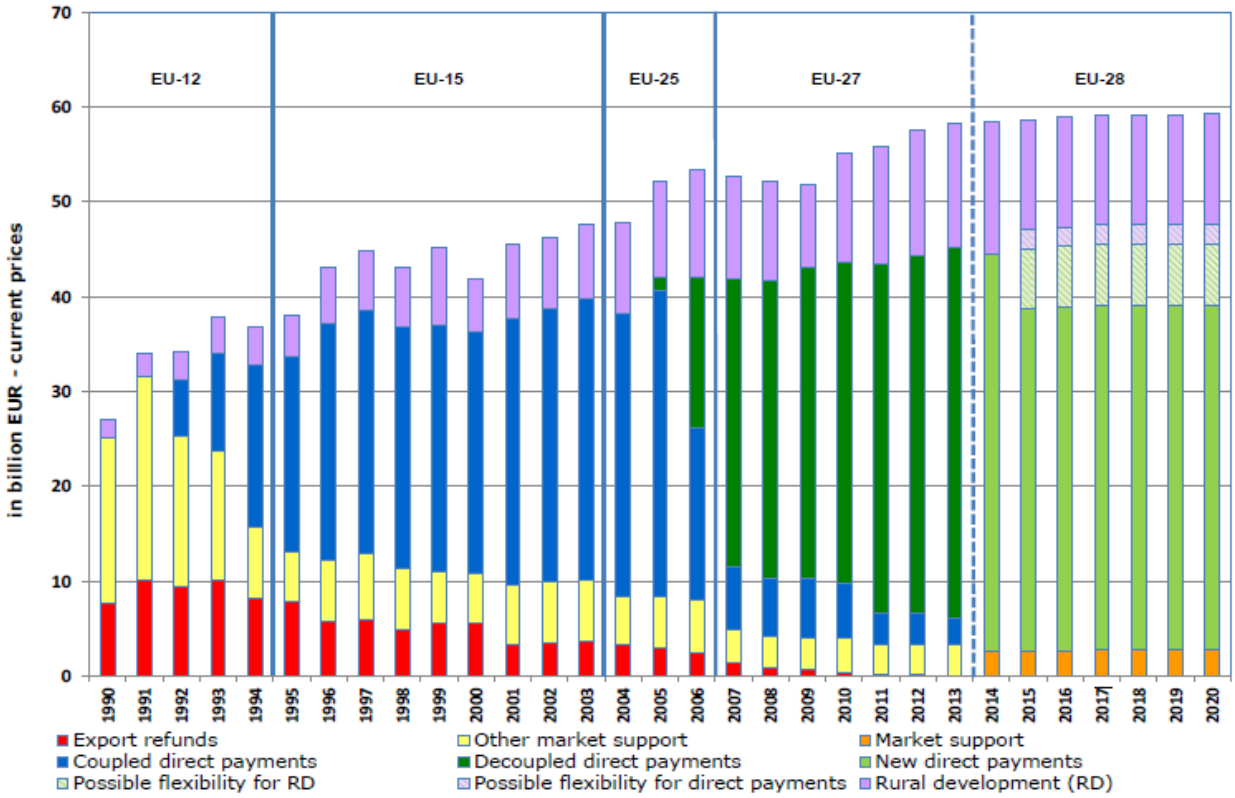


Figur 1.2 viser utgiftene i CAP fra 1990 fram til 2013 og videre for reformen fra 2014 – 2020. Man ser at det har vært en stor endring i utviklingen av hvordan overføringene fra EU utbetales. I 1992 var 90 prosent av utgiftene i CAP knyttet til eksportstøtte og intervensjonsoppkjøp (kalles ofte markedsstøtte). I 2013 sto denne utgiften for 5 prosent. Nå er slik markedsstøtte hovedsakelig sett på som et «sikkerhetsnett» og noe som brukes dersom normale markedskrefter svikter og det oppstår ubalanse i markedet. Direktestøtte, det vil si støtte direkte til bøndene, som er uavhengig av produksjon, utgjør nå 95 prosent av støtten. Dette startet en med i EU for fullt fra 2007 (grønn søyle i figur 1.2).

Et resultat av denne endringen er at mye av inntektene til bøndene er sikret gjennom direktestøtte uavhengig av produksjon. Det gjør at prisene til bøndene for deres produksjon og salg av varer kan reduseres. Det har gjort at prisgapet for råvarene mellom EU og verdensmarkedet har blitt mindre. I prinsippet trenger ikke bonden i EU så stor fortjenestemargin som før på sine råvarer for å sikre inntekten sin, fordi en større del av inntekten er sikret gjennom direktestøtte (Tufte, 2014). Dette har styrket konkurransekraften til EU.

Hvor mye penger som skal gå til CAP 2014 – 2020 er bestemt av den nye flerårige finansielle rammen for 2014–2020. Det totale beløpet er 362,787 milliarder euro, hvorav 277,85 milliarder går til pilar 1 og 84,94 til pilar 2 (i 2011-priser) (European Commission, 2013).

Figur 1.2 CAP-utgifter etter kalenderår fra 1990 til 2020 (i dagens priser - 2013) (European Commission, 2013).



Nye utfordringer og muligheter i CAP

EUs landbruk møter, som resten av verden, nye utfordringer. Særlig tre utfordringer blir trukket frem av EU-kommisjonen som spesielt krevende:

- Økonomiske utfordringer: dette inkludert matsikkerhet og globalisering, prisustabilitet, press på produksjonskostnader med mer.
- Miljøutfordringer: ressurseffektivitet, vann- og jordkvalitet, biodiversitet med mer.
- Rurale utfordringer: mange rurale områder møter demografiske, økonomiske og sosiale endringer, inkludert fraflytting og utflytting av bedrifter (European Commission, 2013)

Gjennom CAP ønsker man å gi et politisk rammeverk som støtter produsenter til å møte disse og andre utfordringer, samtidig som rammeverket skal henge sammen med annen EU-politikk. Dette slår ut i tre langsiktige CAP-mål om 1) levedyktig matproduksjon, 2) bærekraftig forvaltning av naturressurser, og klimatiltak 3) balansert rural utvikling. Tabell 1.1 oppsummerer de langsiktige hovedmålene.

Tabell 1.1 Langsiktige hovedmål for EUs CAP 2014-2020 (basert på Tufte, 2014)

Tre langsiktige hovedmål for EUs CAP post 2013	
Garantere egen befolkning mattrygghet og matforsyning,	Sikre produksjonspotensialet i hele EU for å garantere egen befolkning mattrygghet og matforsyning, og å bidra utfra en voksende global etterspørsel (EU legger til grunn etterspørselsberegningene fra FAO). Videre slår EU fast at matforsyning for egne innbyggere kan bli truet, blant annet gjennom klimaendringer, og derfor må produksjonen sikres framover.
Legge til rette for bærekraftig forvaltning av naturressurser og klimatiltak	Legge til rette for bærekraftig forvaltning av naturressurser og produksjon som tar hensyn til naturmiljøet som vann, jordressurser, dyrevelferd, plantehelse, folkehelse med mer. Bønder må ofte sette miljøhensyn framfor økonomiske interesser i produksjonen, men disse hensynene blir ikke dekket i markedet. Derfor må landbrukspolitikken legge til rette for bærekraftig produksjon.
Opprettholde rural produksjon og kulturlandskap	Opprettholde rural produksjon og kulturlandskap, og slik sikre den rurale økonomien, bosetningen og det rurale miljøet generelt. Det gjelder sosialt og økonomisk, samt å sikre forvaltning og bruk av arealet.

Oppsummert står landbruket overfor ulike utfordringer, og EU ønsker at CAP skal gi rom til å løse disse utfordringene. Dette har munnet ut i tre langsiktige hovedmål hvor EUs landbruk skal produsere mer trygg kvalitetsmat, samtidig som man bevarer naturressursene som landbruket er avhengig av og styrker den rurale utviklingen. I tillegg vil man trenge bedre målretting av budsjettpengene.

For å nå de langsiktige målene ønsker EU å øke konkurransekraften gjennom reformen, samtidig med et forsterket fokus på å øke bærekraften i jordbruket. Dette har blitt kalt «*de nye egenskapene i CAP*». (European Commission, 2013).

Økt konkurransekraft er trukket frem i CAP 2014–2020 og man ønsker fortsatt å være markedsorientert. Det legges opp til en politikk som oppfordrer bønder til å produsere varer etter signaler fra markedet. Dette blir adressert ved ulike mekanismer, blant annet ved å fjerne begrensninger på produksjon. Alle produksjonsrestriksjoner på melk, vin og sukker oppheves i CAP, og tanken er dermed at bøndene kan produsere i samsvar med et voksende verdensmarked. For å kunne øke konkurransekraften ønsker en å legge til rette for mer produsentsamarbeid. Dette er det lagt vekt på under begge pilarer. Herunder er det fokus på kvalitetsprogrammer, produktdifferensiering og videreforedling på gården, som skal gi en merverdi for bøndene. Under pilar 2 kommer også tiltak som kan styrke konkurransekraften, som inkluderer omstrukturering og modernisering, samt oppstartshjelp for unge bønder. Det er også programmer som skal hjelpe bønder å tilpasse seg ny teknologi og trender.

I tillegg er en ny krisereserve opprettet (400 millioner euro per år i 2011-priser). Den skal sikre penger i en eventuell krise. Pilar 2 tilbyr også en ny risikohåndteringsverktøykasse som inkluderer forsikringsordninger for avlinger, planter og dyr, samt verdipapirfond og inntektsstabiliseringsverktøy.

Et mer bærekraftig landbruk omtales mye og står sentralt i CAP 2014–2020. Det argumenteres for at gitt presset på naturressursene må landbruket forbedre sin miljøinnsats gjennom mer bærekraftige metoder. Bønder må også tilpasse seg utfordringene i møte med klimaendringene. Økt bærekraft skal oppnås ved å kombinere og aggregere effekten av ulike tiltak.

Landbruk med spesialtilpasset utstyr. Simmental, Sveits. (Foto: Richard Allaway, Flickr[2])

Økonomisk konkurransekraft og bærekraft i produksjonen kan stå i motsetning til hverandre. Dette motsetningsforholdet mellom økonomiske mål og miljømål i landbrukspolitikken blir også trukket opp som den store utfordringen i konsultasjonen om hva fremtidens CAP bør prioritere (The CAP: Have your say; se kapittel 5). Å sikre en rimelig inntekt til bøndene, sikre miljøet og konsekvenser for klimaet ble her identifisert som de tre store utfordringene for landbruket og landbrukspolitikken fremover (European Commission (2017f)). Den offentlige konsultasjonen avdekket videre at det var høy bevissthet blant respondentene om at bøndene har lave inntekter sammenlignet med andre (88 prosent), og 96 prosent mente at posisjonen til bøndene i verdikjeden må styrkes. Samtidig ble det antatt at EU-bønder møter strengere produksjonskrav enn deres konkurrenter utenfor EU (87 prosent). Økt satsing på mer bærekraftig produksjon og et mer klimavennlig landbruk er likevel trukket frem som viktig å prioritere sterkere i CAP. I tillegg til miljø- og klimavennlig produksjon generelt, ble biologisk mangfold, bedre jordforvaltning og mer bærekraftig bruk av sprøytemiddel og gjødsel fremhevet som områder som bør prioriteres høyere i CAP fremover. I tillegg blir det

[2] https://www.flickr.com/photos/geographyalltheway_photos/9605669029/in/photostream/

etterlyst høyere dyrevelferd, økologisk jordbruk og høykvalitetsprodukter (European Commission (2017g)).

1.3 Endringer i virkemidler: CAP 2014-2020

Som nevnt består CAP av pilar 1 og 2. Under pilar 1 finner man direktestøtte og markedsstøtte. Herunder finnes mange virkemidler. Under pilar 2 er det 118 nasjonale og regionale program, hvor det også finnes ulike typer virkemidler. I CAP 2014 – 2020 har det blitt gjort endringer i flere virkemidler, særlig de under direktestøtten. Endringene er forklart nærmere i avsnittene under.

1.3.1 Direktestøtten under pilar endres

Direktestøtte utgjør den klart største andelen av CAP-budsjettet, og av de totale CAP-utgiftene går 70 prosent til direktestøtte (se figur 1.1). Utbetalingene er årlige og er ikke koblet til produksjonen, noe som ifølge EU skal gjøre at bønder produserer det markedet vil ha og ikke det som gir mest støtte. Det er imidlertid mulig i CAP 2014–2020 å gi en viss andel produksjonsavhengig støtte, noe de fleste land har benyttet seg av.

Ifølge EU-kommisjonen ønsker de å bevege seg mot en mer rettferdig og målrettet utdeling av støtte. Derfor ble arkitekturen av direktestøtten endret i CAP 2014–2020. De siste endringene i reformen fant sted i 2015, og man kan generelt si at den er designet til å ha *obligatoriske og frivillige ordninger*.

I tillegg, for å eliminere juridiske smutthull som har gjort det mulig for noen selskaper som ikke primært driver med jordbruk å få økonomisk støtte, strammer reformen inn regelen om krav til å være «aktive bønder». Det er laget en liste over selskaper som medlemsland ikke kan gi støtte til, uten at de kan vise at de driver med aktiv gårdsdrift (European Commission, 2017a).

Fra 2015 vil bønder i EU ha tilgang til følgende tre obligatoriske tiltak/ordninger og tre frivillige tiltak/ordninger (European Commission, 2017a):

Obligatorisk ordninger	**Frivillige ordninger**
Basisutbetaling	Omfordelingsstøtte til små bønder
Grønn støtte	Støtte til områder med naturlige begrensninger
Støtte til unge bønder	Produksjonsavhengig støtte

For å få tilgang til direktestøtten (både frivillige og obligatoriske ordninger) må bøndene følge en rekke regler og bestemmelser som omhandler måten de produserer på. Dette kalles *kryssvilkår*. Dette er i hovedsak regler som gjelder mattrygghet, dyrehelse, plantehelse, klima, miljø, beskyttelse av vannressurser, dyrevelferd og hvordan tilstanden på arealene opprettholdes. I tillegg skal alle bønder ha tilgang på *rådgivningstjenester*, i det minste innen

grønn støtte, kryssvilkår, vannpolitikk, bærekraftig bruk av plantevernmidler, samt enkelte bygdeutviklingstiltak (European Commission, 2017a).

Obligatoriske ordninger

Basisutbetalingsordningen gis til bønder som en grunnleggende inntektsstøtte, som da blir utfylt det som kaltes Engangsutbetalingsordningen (Single Payment Scheme – SPS) til Basisutbetalingordningen (Basic Payment Scheme – BPS). Samtidig har mange medlemsland som har brukt Engangsutbetalingsordningen valgt å beholde denne i en overgangsperiode mot 2020 (European Commission, 2017a)

Grønn støtte gis i tillegg til basisutbetalingen. Grønn støtte, innført i CAP 2014 – 2020, er en helt ny obligatorisk ordning hvor det gis støtte til tre ulike tiltak som skal være fordelaktige for miljø og klima. De tre tiltakene er vedlikehold av permanent grasmark, bevaring av økologiske fokusområder og diversifisering av vekster på gården. Disse tre tiltakene har fått mye oppmerksomhet i dannelsen av CAP 2014–2020, og meningene om tiltakene har vært delt. Grønn støtte ble likevel innført fra 2015, og det er vedtatt at 30 prosent av direktestøtten skal være av den typen. Manglende gjennomføring av tiltakene vil kunne føre til sanksjoner (dvs. at en bonde kan miste utbetalinger). Mer informasjon om grønn støtte finnes i kapittel 2.

Støtte til unge bønder er en obligatorisk ordning for å stimulere til generasjonsskifte i jordbruket. Som i Norge, har de fleste EU-land aldrende bønder, og en ønsker at yngre krefter overtar i større grad. Denne støtten tildeles bønder under 40 år som starter opp, hvor de får en ekstra betaling i opp til fem år. Opp mot 2 prosent av direktebetalingen kan brukes på slik støtte, og medlemslandene har valgt ulik sats (European Commission, 2016a).

Frivillige ordninger

Omfordelingsstøtte til små bønder er en ny frivillig ordning under direktestøtten. Her kan land etter eget ønske implementere ordningen og dermed velge å omfordele direktestøtte ved å gi ekstra utbetalinger til bønder for de første hektarene. Medlemsstatene kan tildele inntil 30 prosent av det nasjonale taket for direktestøtte. Denne ekstra støtten kan utbetales til areal begrenset til 30 hektar eller til gjennomsnittlige størrelse på gårder i det enkelte medlemsland, dersom den er større enn 30 hektar. Beløpet per hektar kan imidlertid ikke overstige 65 prosent av den gjennomsnittlige utbetalingen per hektar i direktestøtte. Dette gir mulighet for enkeltland å målrette støtte mot mindre bruk (European Commission, 2016b).

Støtte til områder med naturlige begrensninger (ANC) gir medlemsland mulighet til ekstra utbetaling til områder med naturlige begrensninger, som definert under Rural utvikling (pilar 2). Denne ordningen har eksistert tidligere, men ble omgjort i CAP 2014–2020. Tidligere ble den omtalt som «Vanskeligstilte områder» (Less favored areas). Det har vært mye diskusjon rundt kriteriene for denne ordningen, men etter mange utsettelser ble medlemslandene enige om kriteriene som skal ligge til grunn for områder med naturlige begrensninger. Samtidig har

alle medlemsland mulighet til å utsette innføringen av ordningen frem til 2018. Formålet med ANC er å gi hel eller delvis kompensasjon til bønder for de naturlige eller spesifikke ulempene ved landbruk i områder med begrensninger. Dette skal være med å sikre at jordbruksareal forblir i produksjon og ikke legges brakk

Definisjonen under «Rural Development Regulation 1305/2013» sier følgende:

> «Payments to farmers in mountain areas or in other areas facing natural or other specific constraints should, by encouraging continued use of agricultural land, contribute to maintaining the countryside as well as to maintaining and promoting sustainable farming systems. In order to ensure the efficiency of such support, payments should compensate farmers for income foregone and additional costs linked to the disadvantage of the area concerned».

Tre separate typer ANC-områder er identifisert i regelverket:

(a) fjellområder, utpekt i henhold til kriteriene høyde eller bakker

(b) områder, med unntak av fjellområder, som har betydelige naturlige begrensninger

(c) andre områder berørt av spesifikke begrensninger. Medlemsstatene kan utpeke 10 prosent av sitt territorium under denne kategorien for å bevare miljø, landskap, kystområder eller turisme-potensial.

Endringen av «Vanskeligstilte områder»

Allerede på 1990-tallet var det diskusjon om såkalte «vanskeligstilte områder», på engelsk kalt Less Favored Areas (LFA). Det kom kritikk fra Revisjonsretten* fordi mengden LFA stadig økte, og som svar på kritikken, startet kommisjonen i 1993 en gjennomgang av LFA-klassifikasjonene.

I 2003 ble LFA igjen revidert av Revisjonsretten, og den konkluderte med at EU-kommisjonen ble møtt med motstand fra medlemslandene mot å gjøre en grundig gjennomgang av klassifiseringen. LFA var derimot blitt så populært, og det var heller et press fra medlemslandene om å utvide LFA-områdene.

Revisjonsretten mente det var mangel på konsistens i måten LFA-områder ble definert på i hvert medlemsland. LFA var definert som områder i faresonen for fraflytting og nedleggelse av areal, og hvor bevaring av naturen er nødvendig, som vist ved følgende indikatorer: land med dårlig produktivitet, lavere lønnsomhet på gården enn gjennomsnittet, og en lav eller minkende befolkning avhengig av jordbruket. Revisjonsretten påpekte at disse sosioøkonomiske kriteriene ble tolket ulikt av medlemsland, og det ble dermed anbefalt å lage et sett med indikatorer. Slik ville identifiseringen av LFA kunne bli mer konsis og gir en mer lik behandling.

I 2005 ble man enig om at sosioøkonomiske kriterier ikke lenger skulle brukes for å definere LFA, men man klarte ikke bli enig om en klassifisering av disse områdene. I 2009 ble det lagt frem åtte biofysiske kriterier, som ble fulgt opp av at medlemsland testet gjennomførbarheten av å bruke kriteriene. Det var noe misnøye, men til slutt gikk de gjennom med noen små endringer.

I CAP-reformen som ble gjennomført i 2013, ble det bestemt at LFA skulle gjøres om til støtte til områder med naturlige begrensninger, på engelsk kalt Areas with Natural Constraints (ANC). Selv om de nye prinsippene for ANC skulle vært inkludert under Rural utviklingsprogram som ble levert inn for perioden 2014–2020, ble det erkjent at det ville ta lengre tid for medlemsland å implementere disse. I november 2016 hadde 11 av 98 Rurale utviklingsprogram med ANC-utbetalinger inkludert det nye designet for utbetaling. Det betyr at mange fortsatt jobber med designing og finjustering.

Kilde: Allen Matthews (2017) http://capreform.eu/designating-new-areas-with/]

**Revisjonsretten er Den europeiske unions (EU) organ for kontroll av innsamlingen og anvendelsen av unionens midler. Revisjonsretten er en av EUs syv institusjoner. https://no.wikipedia.org/wiki/Revisjonsretten_(Den_europeiske_union)*

Produksjonsavhengig støtte kan gis utfra gitte kriterier, og hvert enkelt medlemsland kan tilpasse støtten til nasjonale ordninger så lenge utbetalingene samsvarer med retningslinjene gitt i CAP. Utbetalingene til produksjonsavhengig støtte er begrenset til mellom 8 og 13 prosent av den nasjonale direktestøtten, selv om det finnes land som har fått mulighet til å bruke mer dersom det godkjennes av EU-kommisjonen. Det kan gis produksjonsavhengig støtte til den eller de sektorene eller regionene hvor det foregår spesielle typer jordbruksproduksjon. Produksjonsavhengig støtte kan også gis til spesifikke landbrukssektorer som gjennomgår vanskeligheter, og dersom disse er spesielt viktige av økonomiske, sosiale eller miljømessige årsaker.

Totalt har 24 av 27 medlemsland har valgt muligheten gitt i CAP til å bruke produksjonsavhengig støtte, hvorav 20 har valgt å støtte storfekjøttproduksjonen (inkl. Sverige). Dette tiltaket kan ha miljømessige fordeler dersom, for eksempel, betalingen styres i retning av mer ekstensiv produksjon, for eksempel beite på naturlig beite eller store gressletter. Det kan i noen tilfeller også gi negative miljøkonsekvenser dersom det fører til mer intensiv produksjon og høyere dyretetthet. Det kan også være vanskelig å bruke produksjonsavhengig støtte uten å forstyrre markedet. Sverige bruker denne ordningen, men ikke det maksimale beløpet. Det gjør imidlertid Frankrike (Jordbruksverket, 2016).

I tillegg er det tillatt med 2 prosent produksjonsavhengig støtte for proteinvekster.

Ordningen for småskalabønder (Small Farmer's Scheme - SFS)

Det finnes et alternativ til direktestøtten (de tre obligatoriske og de tre frivillige ordningene). I medlemsland som velger denne ordningen, vil småbønder ha muligheten til å bli med på en enklere ordning, den såkalte *ordningen for småskalabønder* (SFS). Denne vil da erstatte alle andre ordninger og består av en forenkling av administrative prosedyrer. De som velger å bli behandlet under denne ordningen, får fritak fra kriteriene for direktestøtten, fra kriteriene for de grønne tiltakene og fra å følge kryssvilkårene. Dersom et medlemsland implementerer SFS og bønder ønsker å delta, vil de få en årlig utbetaling på maksimalt 1 250 euro, men hvert enkelt medlemsland kan sette en lavere maksimumsgrense. Det er ingen streng definisjon på «småskalabonde» under denne ordningen. Den er tilgjengelig for alle som er kvalifisert til basisutbetalingen, og den faktiske størrelsen på gården er mindre viktig.

1.3.2 Markedsstøtte

Markedsstøtte finnes under pilar 1 og er en rekke tiltak eller verktøy som kan brukes dersom normale markedskrefter svikter og det oppstår ubalanse i markedet. Det kan være et plutselig fall i etterspørselen etter visse varer på grunn av helserisiko eller helseskremsel (eksempelvis slik en så med narasin-debatten i kyllingsektoren i Norge), eller på grunn av et midlertidig overskudd av visse varer i markedet. Det er ikke lett å forutsi akkurat hvor mye penger som brukes på slike tiltak, fordi det vil variere fra år til år, men det pleier å utgjøre om lag 5 prosent av CAP-budsjettet. Herunder brukes også penger på å promotere landbruksprodukter fra EU, intervensjonsoppkjøp og EUs skoleprogrammer.

Hvilke ordninger har EUs medlemsland valgt?

Tabell 1.2 viser hvilke tiltak innenfor direktestøtte utvalgte medlemsland har prioritert. Fordelingen er vist i prosent av budsjettet for 2018. Totalt har 11 av medlemslandene valgt en basisstøtte på mer enn 60 prosent. Veldig få av disse 11 landene har valgt ekstra støtte til områder med naturlige begrensninger (ANC). 8 land har valgt å gi støtte til små bønder (omfordeling til små bønder), hvorav Frankrike har valgt hele 20 prosent. 14 medlemsland har introdusert fulle 2 prosent støtte til unge bønder, mens andre har valgt å ikke gi fulle 2 prosent. Alle land unntatt Tyskland har valgt å innføre en type produksjonsavhengig støtte (Jordbruksverket, 2016).

Tabell 1.2 Tiltak i direkte betalinger for utvalgte EU-land. Fordeling i prosent av budsjettet for året 2018.

Member state (EUR/ha)	Basic payment	Greening payment	Young farmers	Extra ANC support	Small farms	Coupled support
Sweden (230)	55.5	30.0	1.5			13.0
Denmark (335)	64.8	30.0	2.0	0.3		2.9
Germany (299)	62.0	30.0	1.0		7.0	
Netherlands (410)	67.5	30.0	2.0			0.5
Finland (230)	49.8	30.0	1.0			19.2
France (282)	34.0	30.0	1.0		20.0	15.0
Belgium (392)	57.0	30.0	2.0			11.0

Source: European Parliament, Study 2015.

1.3.3 Rural utvikling

Rural utvikling er pilar 2, og den gir et rammeverk for å investere i individuelle prosjekter på gården eller andre aktiviteter i rurale områder. Det inkluderer blant annet investeringer og moderniseringer på gården, oppstarts/investeringstilskudd for unge bønder, omleggingstilskudd for økologisk drift, landbruksturisme, bygdefornyelse, og som tillegg til annen finansiering (fra stat, private fond etc.).

I CAP 2014–2020 er det nå bestemt at 30 prosent av disse midlene må reserveres for *frivillige tiltak som er gunstige for klima og miljø*. Det kan være tiltak innen områder med naturlige begrensninger, økologisk landbruk, agroøkologiske tiltak med mer.

Det er mulig for medlemslandene i EU å flytte penger mellom pillarene. For eksempel kan 15 prosent av direktestøtten (pilar 1) flyttes til rural utviklingsprogram (pilar 2). I tillegg kan 15-25 prosent av EUs budsjett for rural utviklingsprogram flyttes til direktestøtte. Denne muligheten er brukt av 15 land, hvor 10 har flyttet til pilar 2, men 5 land har flyttet andre veien (Jordbruksverket, 2016).

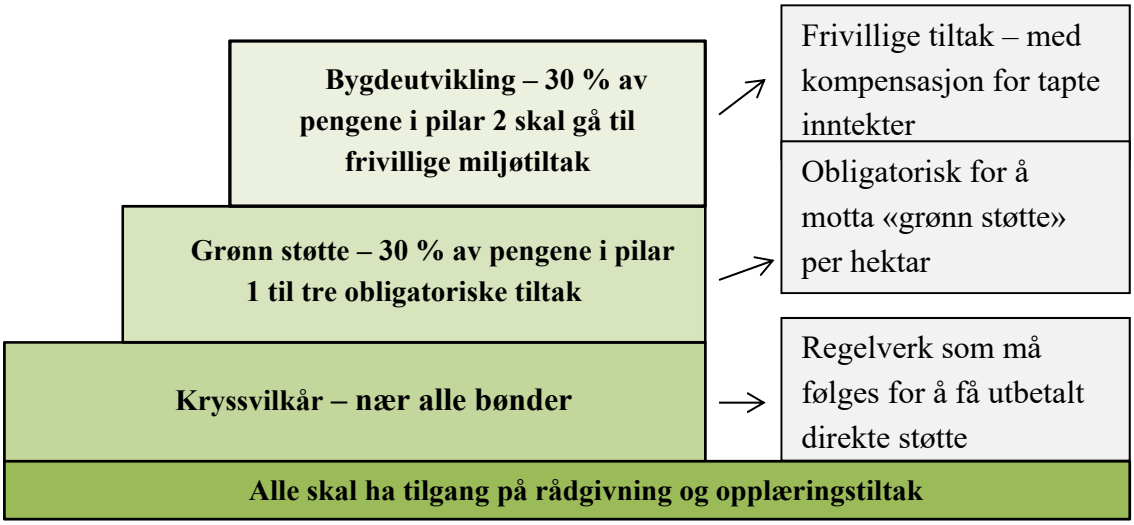
1.4 Den nye grønne arkitekturen i CAP

Endringene i virkemiddelbruken diskutert i forrige avsnitt gir en ny overordnet arkitektur på CAP. Ifølge European Commission tilbyr CAP 2014–2020 denne nye arkitekturen en mer målrettet og grønnere CAP, med forsterket fokus på bygdeutvikling (European Commission, 2013). Totalt sett argumenteres det for at endringene har ført til en «ny grønn arkitektur» av CAP. En ser for seg at bedret bærekraft i jordbruket skal oppnås ved å kombinere de ulike ordningene og supplere virkemidlene nevnt ovenfor.

Figur 1.2 viser den nye «grønne arkitekturen». Nederst finner man kryssvilkår, som ble innført i 2003. Forenklet forklart består disse vilkårene av obligatoriske grunnleggende miljøkrav og plikter, som gjelder nær alle bønder i EU. Vilkårene må være møtt for å få full utbetaling fra CAP. Kryssvilkårene i CAP 2014–2020 har blitt forenklet, og det er argumentert for at de har blitt mer målrettet. Så fra 2015 ble det introdusert et nytt virkemiddel, grønn støtte, som belønner bønder for å gjennomføre de tre obligatoriske jordbrukspraksisene vedlikehold av permanent grasmark, bevaring av økologiske fokusområder og diversifisering av vekster.

I tillegg til de to nevnte obligatoriske elementene, fokuseres det på bærekraft i pilar 2, ved at 30 prosent av midlene må reserveres for frivillige tiltak og investeringer som er gunstige for miljø og klima. Dette inkluderer blant annet tiltak og investeringer innen økologisk landbruk, områder med naturlige begrensninger (ANC) og skog. Alle disse tiltakene blir fulgt opp og supplert med opplæringstiltak og annen støtte fra landbruksrådgivningstjenester.

Figur 1.3 Ny grønn arkitektur innen CAP 2014–2020 (Basert på European Commission,



Andre viktige elementer er blant annet forsterkede virkemidler for rekruttering av unge bønder og tilskudd til små gårdsbruk. Medlemslandene har også mulighet til å gi støtte til jordbruksområder med naturlige begrensninger for produksjon (ANC), samt til tilrettelegging

for produsentsamarbeid. Dette er fellesmål en har for sentrale områder, hvor en kan finne finansiering både under pilar 1 og 2 (European Commission, 2013).

Et av de nye elementene i CAP 2014–2020 er å plassere levering av fellesgoder i kjernen av politikken. Ifølge EU-kommisjonen må bønder belønnes for goder de leverer til befolkningen, som kulturlandskap, biodiversitet knyttet til jordbruksareal og klimastabilitet. Dette er goder som må belønnes på tross av at de ikke har en markedsverdi (European Commission, 2013).

1.5 Prinsipper og integrasjon av miljøhensyn i CAP

EU har over tid jobbet for å integrere miljøhensyn i CAP. Generelt bygger integrasjonen av miljøhensyn på to prinsipper: å sikre en bærekraftig måte å drive landbruk på ved å unngå miljøskadelig aktivitet og å gi insentiver for å sikre miljømessig gunstige offentlige og private goder.

Det første prinsippet sikrer at bønder er pliktige til å følge felles regler og standarder som bevarer miljø og kulturlandskap, der kostnadene for å overholde disse forpliktelsene må tas av bonden, i henhold til «forurenser betaler»-prinsippet (European Commission, 2017a).

I det andre prinsippet går miljømålene ofte lengre enn det vi kan forvente at bønder skal levere på gjennom å følge felles regler og standarder. Dersom en ønsker at bønder frivillig skal utføre handlinger som er fordelaktige utover regler og standarder, er tanken at det må gis insentiver. EU-kommisjonen argumenterer slik:

> «After all, we have to take into account that, beyond their obligations, farmers employ their own private resources and factors of production to deliver environmental public goods and services which are of interest to the wider public and society». (European Commission, 2017a)

Når bønder kompenseres for å frivillig delta i aktiviteter eller gjøre tiltak som er gunstige for miljøet, snakker en om «leverandør-får-prinsippet». Leverandøren-får-prinsippet er beskrevet som godtgjørelse for frivillige miljøforpliktelser som går utover lovens krav.

CAP følger disse to prinsippene ved to mekanismer:

1) gjennom regler og standarder satt i kryssvilkårene, som gjelder for nær all utbetaling til bønder.

2) gjennom «miljøgunstige landbrukstiltak» som oppfordrer bøndene til å registrere seg for miljøforpliktelser utover referansenivået av obligatoriske krav. Når en gjør disse tiltakene, skal utbetalinger dekke kostnadene bøndene har og frafall av inntekter som følger av de frivillige miljøforpliktelsene. Disse frivillige tiltakene ligger under pilar 2, hvor 30 prosent av utbetalingene må holdes av til slike miljøgunstige landbrukstiltak (European Commission, 2017a).

2 Grønn støtte: ny innovasjon i CAP 2014 – 2020

I planleggingen av CAP 2014–2020 ble mange forslag til endringer diskutert. Trolig den største endringen i reformen er forslaget om å innføre ytterligere miljøkrav, såkalt *grønn støtte*.

Grønn støtte ses på som en viktig prinsipiell avgjørelse i CAP. Gjennom grønn støtte blir miljø og bærekraft eksplisitt skilt ut som et eget og selvstendig politisk mål i landbrukspolitikken til EU. Slik blir det tydeligere satt på den politiske dagsorden for framtida som noe som må integreres i jordbruksproduksjonen.

Tre tiltak ble foreslått, og disse har siden blitt omtalt som den «store innovasjonen» i CAP 2014–2020. Grønn støtte ligger under direktestøtten (pilar 1), og tanken har vært at bønder som driver et bærekraftig jordbruk, vil få økonomiske fordeler. EU-kommisjonen argumenterer for at en trenger grønn støtte dersom EU skal nå sine miljø- og klimamål. Markedsprisene reflekterer ikke innsatsen som må gjøres for at bøndene skal kunne gi disse fellesgodene (European Commission, 2017b).

Samtidig var det en omfattende diskusjon rundt tiltakene, og det var vanskelig for medlemslandene å komme til enighet. Blant annet Jordbruksverket i Sverige påpekte at tiltakene kun ville bidra til små miljømessige fordeler, og i noen tilfeller kunne de være skadelige for miljøet (Jordbruksverket, 2012).

Til slutt ble man likevel enig om de tre tiltakene, selv om de kan sies å være mer moderate enn det som først ble foreslått av EU-kommisjonen. Tiltakene er diversifisering av vekster, vedlikehold av permanent graseng og økologiske fokusområder.

2.1 Diversifisering av vekster

Dette tiltaket går ut på at bønder med areal av en viss størrelse må ha ulike vekster på gården. Tanken bak tiltaket er at å dyrke ulike vekster vil gjøre jorden og økosystemene mer motstandsdyktig og robust (European Commission, ukjent årstall). For at kravet skal gjelde, må bonden ha minst 10 hektar dyrkbar jord. Opp til 30 hektar må bonden ha minst to ulike vekster, og hovedveksten kan ikke dekke mer 75 prosent av arealet. Dersom arealet på gården er over 30 hektar, må bonden ha minst 3 vekster, hvor hovedveksten ikke kan dekke mer enn 75 prosent av arealet og de 2 største vekstene ikke kan dekke mer enn 95 prosent av arealet (European Commission, 2017b).

2.2 Vedlikehold av permanent graseng

Det andre tiltaket er vedlikehold av permanent grasmark. Tiltaket skal sikre karbonlagring i jord, slik at det kan være med å redusere global oppvarming. I tillegg er tanken at det skal ha en positiv effekt på konservering av jord og beskytte biologisk mangfold (European Commission, ukjent årstall). I dette tiltaket må medlemsland utpeke såkalt «miljøsensitiv permanent grasmark» i noe som blir kalt Natura 2000-områdene.

Natura 2000 områder

Natura 2000 er et nettverk av viktige hekke- og hvileplasser for sjeldne og truede arter, og noen sjeldne naturtyper som er beskyttet i kraft av seg selv. Det strekker seg over alle 28 EU-land, både på land og til sjøs. Natura 2000-områder dekker over 18 prosent av EUs landareal og 6 prosent av marine områder, og det er det største koordinerte nettverket av beskyttet areal i verden. Natura 2000 er ikke en ordning med strenge naturreservater hvor alle menneskelige aktiviteter er forbudt. Man har heller en tilnærming der bevaring og bærekraftig bruk av områdene er tillatt. Det meste av områdene er privateid.

(Kilde: European Commission, 2017c)

Medlemsland kan også utpeke miljøsensitiv permanent grasmark utenfor Natura 2000. Grasmark som er betegnet som miljøsensitiv, kan ikke pløyes eller konverteres til andre vekster, men de kan beites og slås. Nasjonale og/eller regionale myndigheter må opprettholde forholdet mellom permanent grasmark og det totale jordbruksarealet. Dette må ikke falle med mer enn 5 prosent i forhold til referanseåret som hvert medlemsland har oppgitt. Dersom forholdstallet er fallende, eller allerede har passert 5 prosent-grensen, er landet forpliktet til å sette i gang tiltak. For eksempel må bønder som tidligere har konvertert permanent grasmark til andre formål, reversere konverteringen, og forbud mot ytterligere konvertering kan bli innført (European Commission, 2017b).

2.3 Økologiske fokusområder

Det tredje tiltaket kalles økologiske fokusområder. Det går ut på at alle bønder med minst 15 hektar dyrkbar jord må sørge for at minst 5 prosent blir avsatt til økologiske fokusområder, det vil si områder som har til formål å være økologisk gunstige.

Økologiske fokusområder dekker et bredt spekter av funksjoner, inkludert de som påvirker biologisk mangfold direkte, slik som brakkmark, hekker/trær og bufferområder. De kan også påvirke biologisk mangfold indirekte, som ved at det er benyttet mindre innsatsfaktorer, bedre jorddekke (bruk av fangvekster) eller nitrogenfikserende vekster (som kløver og luserne). Det

er opp til nasjonale myndigheter å bestemme, basert på en felles liste over økologiske fokusområdetiltak. Listen baseres på nasjonale prioriteringer og driftsformer, som da bøndene kan velge mellom. Det er noen unntak, for eksempel for bønder med en stor andel av grasmark, fordi dette allerede har miljømessige fordeler (European Commission, 2017b).

Reglene er lagt opp slik at bøndene mottar utbetalinger, så de kan bidra til å bevare miljøet og minske klimautslippene ved å:

- gjøre jord- og økosystemer mer robuste ved å dyrke et større utvalg av vekster
- bevare karbon i jorden og beskytte leveområder som finnes i permanent grasmark
- beskytte vann og viktige leveområder ved å etablere økologiske fokusområder

Bøndene som velger ordningen for småskalabønder, er unntatt fra disse tre tiltakene. Det samme er bønder som driver økologisk, som automatisk får grønn støtte, fordi deres driftsmåte allerede regnes for å gi miljømessige fordeler.

Dersom man ikke gjennomfører disse tre tiltakene, vil man få mindre utbetaling gjennom CAP. Hvor mye avkortning man får, avhenger av hvor mange hektar man unnlater å implementere de grønne tiltakene på (European Commission, 2017b).

EU-kommisjonen har foreslått å øke kravet om økologiske fokusområder fra 5 til 7 prosent, men dette ble ikke gjennomført. Det var motstand fra flere landbruksorganisasjoner, mens flere miljøorganisasjoner mente det fortsatt ikke er nok for å må målene om biodiversitet. Det har også vært diskutert å forby sprøytemidler i de økologiske fokusområdene, noe som har møtt stor motstand fra landbruksorganisasjoner og andre, som argumenterer for at det vil by på store agronomiske og administrative utfordringer. (AgraFacts, 2017d; AgraFacts, 2017e).

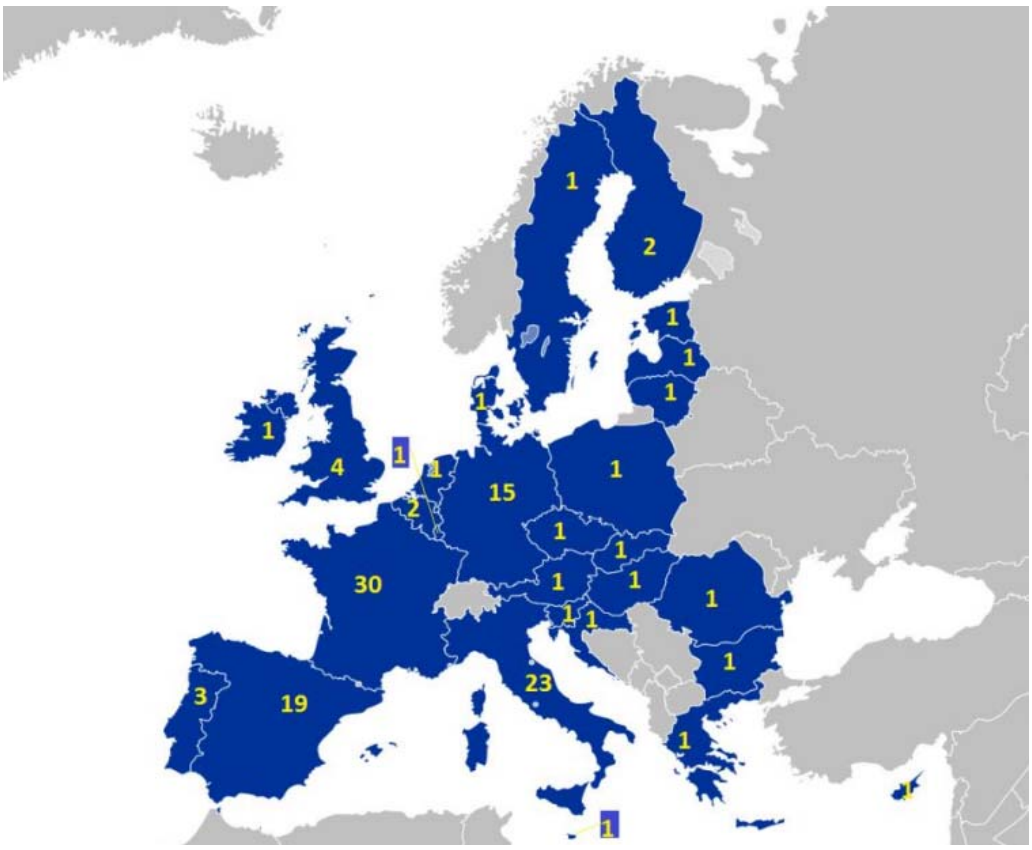
Bønder med mer enn 75 prosent gras, beite eller land i brakk kan bli unntatt fra økologiske fokusområder og differensiering av vekster. Også områder med mye skog (mer enn 50 prosent) kan bli fritatt fra økologiske fokusområder. Noen gårder som ligger langt mot nord, kan få unntak fra vekstdifferensiering (Jordbruksverket, 2016).

3 Rural utvikling i CAP – 118 nasjonale program

EUs rurale utviklingspolitikk ble innført som pilar 2 i CAP under det som er kjent som Agenda 2000 (European Parlament, 2017). Den rurale utviklingspolitikken skal gi et rammeverk for å investere i prosjekter og aktiviteter i rurale områder i EU. Hovedmålet er å bidra til at rurale områder i EU på en bedre måte kan møte de økonomiske, miljømessige og sosiale utfordringene de står overfor i det 21. århundre. Pilar 2 er ment å supplere direktestøtten som fordeles under pilar 1 (European Commission, 2017d).

Pilar 2 består av en rekke programmer, og for perioden 2014–2020 er det godkjent 118 forskjellige rurale utviklingsprogram (RDP) fordelt på de 28 medlemslandene. Figur 3.1 viser at 20 medlemsland valgte å gjennomføre ett enkelt nasjonalt program, mens åtte valgte å bruke mer enn ett program (for eksempel for å reflektere geografi eller administrative inndelinger) (European Parlament, 2017).

Figur 3.1 Antall rurale utviklingsprogrammer per medlemsland (totalt 118 programmer[3]).



[3] *Kilde: https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/rural-development-2014-2020/country-files/common/number-of-rdp-per-country_en.pdf)*

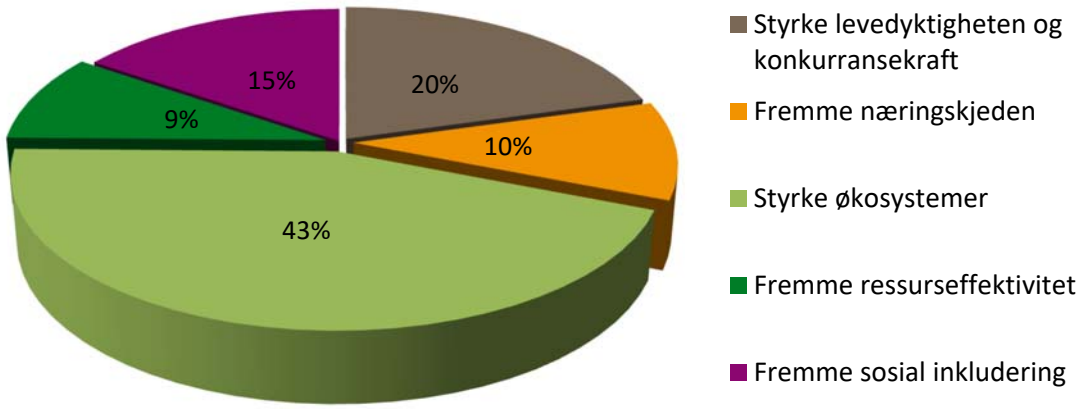
EUs Rural Utvikling er finansiert gjennom The European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD), og er verdt 100 milliarder euro, slik at hvert medlemsland får en viss andel. I tillegg finansieres 50,9 milliarder av medlemslandene selv.

Medlemsstatene og regionene utarbeider sine egne rurale utviklingsprogrammer basert på hvert enkelt lands behov. Samtidig må disse flerårige programmene være i tråd med prioriteringene i europeisk rural utviklingspolitikk, og mer konkret være i tråd med minst 4 av følgende 6 av EUs prioriteringer:

1. fremme kunnskapsoverføring og innovasjon i jordbruk, skogbruk og rurale områder
2. styrke levedyktigheten og konkurransekraften til alle typer landbruk, og fremme innovativ gårdsteknologi og bærekraftig skogforvaltning
3. fremme næringskjeden, dyrevelferd og risikostyring i landbruket
4. restaurere, bevare og styrke økosystemer knyttet til jordbruk og skogbruk
5. fremme ressurseffektivitet og støtte skifte mot en lavkarbon og klimarobust økonomi i landbruket, mat- og skogbrukssektoren
6. fremme sosial inkludering, fattigdomsreduksjon og økonomisk utvikling i distriktene

Figur 3.2 viser hvordan pengene i pilar 2 er fordelt på de 6 prioriteringene. 43 prosent går til styrking av økosystemer, som er den klart største prioriteringen. I tillegg er kunnskapsoverføring og innovasjon er tverrgående tema, som skal inngå i alle de 6 prioriteringene.

Figur 3.2 Budsjett i pilar 2 CAP 2014 – 2020, fordelt på EUs 6 prioriteringer (Castellano, 2015).



Disse 6 prioriteringene er videre brutt ned på 18 «fokusområder». For eksempel innenfor prioritet 5, som omfatter ressurseffektivitet, er fokusområdene å «redusere utslippene av klimagass og ammoniakk fra jordbruket» og «fremme karbonbevaring og karbonlagring i jordbruk og skogbruk». Under de rurale utviklingsprogrammene må medlemslandene sette kvantifiserbare mål mot de ulike fokusområdene (European Commission, 2017d).

Minst 30 prosent av finansieringen for hvert av de rurale utviklingsprogrammene må dedikeres til tiltak som er rettet mot miljø og klimaendringer. Dette kan være investeringer rettet mot miljø og klima, utvikling av skog og forbedring av levedyktigheten til skog, miljøgunstige landbrukstiltak, økologisk landbruk og utbetalinger i henhold til Natura 2000. Det er argumentert for at dette er en del av den nye «grønne arkitekturen» i CAP (European Parlament, 2017).

4 Evaluering av grønn støtte – gir det ønsket resultat?

I CAP-reformen i 2013, som skulle gjelde for CAP 2014–2020, ble det viktig å finne tiltak som kunne svare på det økte fokuset på klima- og miljøutfordringene EU står overfor. En ønsket tiltak hvor målet var å forbedre miljøprestasjonen i CAP gjennom å betale for jordbruksspraksis som er gunstig for miljø og klima.

4.1 Tiltak og effekter av grønn støtte i EU

Som et utgangspunkt for økt vridning mot miljø- og klimasatsing gjennom grønn støtte planla EU-kommisjonen å innføre noen tiltak under pilar 1 som var «enkle, generaliserte, ikke kontraktbaserte og årlige» (i motsetning til tiltak i pilar 2, som ofte er programmer som går over flere år) (European Commission, 2016).

Logikken for grønn støtte var at ved å kreve en gjennomføring av tre basistiltak som var gunstige for miljøet, men ikke for krevende for bøndene, ville det kunne gi gode miljøfordeler. Samtidig ville det kunne frigi midler i pilar 2, som kunne brukes på å øke ambisjonene for de miljøgunstige landbrukstiltakene som ligger der. Videre ønsket kommisjonen at kravene for kryssvilkår (reglene som er satt for at bøndene skal få utbetalt direktestøtte) skulle endres, og det var meningen at de grønne tiltakene skulle gå lengere enn kryssvilkårene.

Til slutt kom en frem til tre forslag til tiltak: vedlikehold av permanent grasmark, bevaring av økologiske fokusområder og diversifisering av vekster på gården. Å bli enig om disse tre grønne tiltakene tok opp en stor del av den treårige forhandlingsprosessen mellom medlemslandene og EU-parlamentet. Resultatet som ble fremforhandlet, er generelt beskrevet som en svekkelse sammenlignet med det originale forslaget til EU-kommisjonen. Utfallet av diskusjonen har betydd en reduksjon i jordbruksarealet som påvirkes av de grønne tiltakene, og introduksjonen av tiltakene innebærer ikke nødvendigvis en endring av praksis på alle gårder. I tillegg førte forhandlingene til en reduksjon i antall gårder hvor det var nødvendig å gjøre endringer i jordbruksspraksisen, og der hvor bærekraftige praksiser allerede er på plass, vil tiltakene bare være med å sikre disse praksisene (European Commission, 2016; Hart mfl., 2016).

Tanken bak var å innføre den grønne støtten for å få bedre miljøstyring i alle de 28 medlemslandene i EU. For kommisjonen har det vært spesielt viktig å få på plass tiltak for målene knyttet til jord, vann, biologisk mangfold og klima. Det skulle gjøres gjennom (European Commission, 2016):

- å anerkjenne og støtte bønder for deres opprettholdelse av private og offentlige goder gjennom å introdusere miljø- og klimatiltak mot betaling i stor skala, i tillegg til de eksisterende reglene som gjelder under kryssvilkår. Samt å øke ambisjonsnivået for miljø- og klimatiltak under pilar 2 og gjøre fond tilgjengelig for de mer målrettede tiltakene.
- mer balanserte økonomiske og miljømessige resultater i landbruket i EU for å kunne sikre langsiktig bærekraft
- vedlikehold av det langsiktige produksjonspotensialet i EUs landbruk ved å sikre naturressurser som landbruket er avhengig av

Miljøeffektene av grønn støtte

De nye grønne tiltakene ble implementert først fra 2015. De kan derfor fortsatt karakteriseres som forholdsvis nye, og det finnes ennå ikke en helhetlig gjennomgang som vurderer miljøeffekten av dem. Det vil trolig ta mer enn 1–2 år å gjennomføre en slik evaluering med tanke på at det som regel tar lang tid før miljøgevinster blir synlige eller målbare.

Det gis mulighet for medlemsland til å ta valg på nasjonalt nivå om hvordan de grønne tiltakene skal implementeres. Det er betydelige variasjoner i hvilke valg som har blitt gjort i de forskjellige medlemslandene og dermed hvordan tiltakene har blitt gjennomført. Hvilke alternativ som gjøres tilgjengelig for bonden vil ha stor betydning for miljøgevinsten av tiltakene, fordi det er til syvende og sist bondens handlinger og hvordan tiltakene gjennomføres på gårdsnivå som vil avgjøre mye av den potensielle miljøgevinsten (Hart m.fl., 2016).

Det er vanskelig å si noe om hvilke langsiktige utfall de grønne tiltakene gir og vurderingen av grønne tiltak møter en rekke utfordringer. Hart m.fl. (2016) peker i sin evaluering «*Learning the lessons of the Greening of the CAP*» på relevante problemstillinger for å kunne gi en god evaluering av tiltakene. En må klare å samle data for miljøkonsekvensene av spesifikke tiltak på hver enkel gård eller i et område. En utfordring her vil være å skille tiltakene og konsekvensene fra hverandre, og det kan være vanskelig å avgjøre og skille effekten av grønne tiltak fra andre virkemidler. En må også etablere klare målbare målsetninger som er knyttet opp mot hvert enkelt mål innenfor vann, jord, luft, klima, biologisk mangfold og kulturlandskap. Det er dermed behov for tilgjengelige data, men uten for høye kostnader og for mye administrasjon. Samtidig er det er problem at det kun finnes begrenset tilgjengelige referansedata, slik at det kan bli utfordrende å sammenligne «før» og «etter».

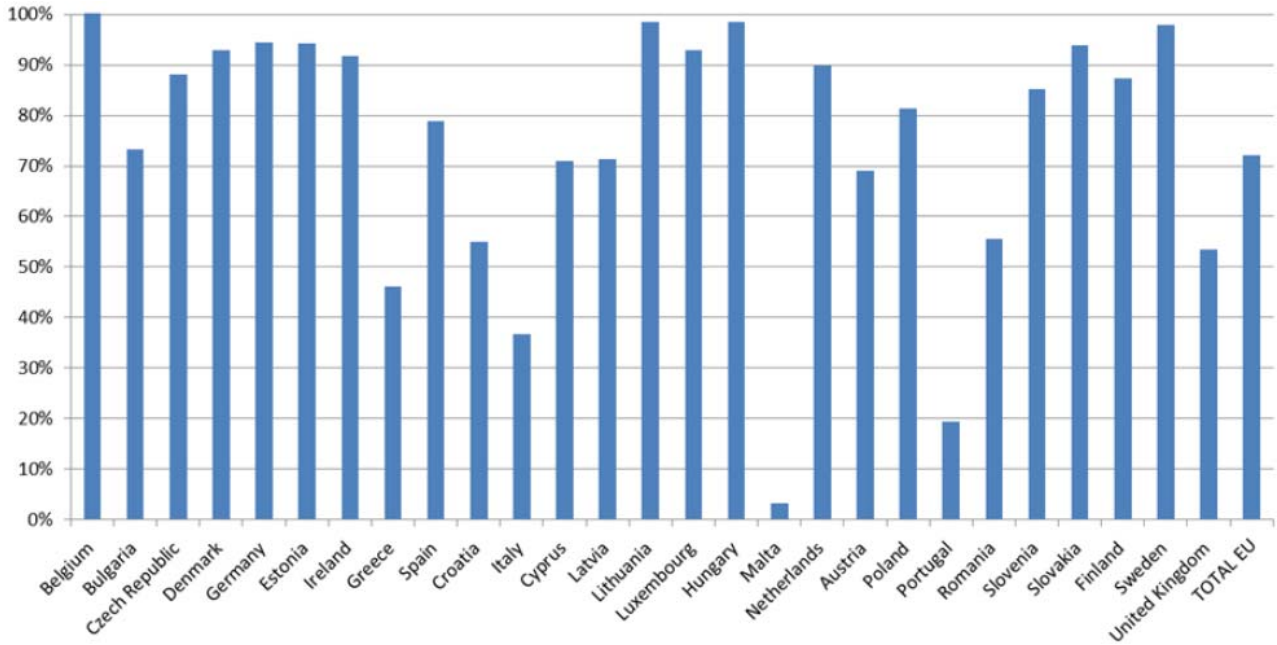
Å løse disse problemene vil trolig være vanskelig og ta tid. Skal man sikre gode data fra alle medlemslandene på en kostnadseffektiv måte, vil man sannsynligvis være avhengig av ny teknologi som målinger med droner og satellitter. I tillegg må man finne en måte å samle dataene på, bearbeide dem, integrere dem med annet datamateriale og gjøre informasjonen tilgjengelig. Et annet spørsmål er hvem som skal koordinere dette arbeidet (Hart m.fl., 2016).

Selv om det ikke finnes mye håndfaste data knyttet til miljøeffekten av tiltakene, har European Commission (2016) likevel prøvd å gi noen foreløpig konklusjoner i sin rapport «*Commission staff working document. Review of greening after one year*». Her har de sett på hvor mye areal som er underlagt de grønne tiltakene og ut fra det sier de noe om mulige effekter og konsekvenser.

Figur 4.1 viser prosentandelen jordbruksareal (i hektar) som er underlagt minst ett grønt tiltak sammenlignet med det samlede jordbruksarealet i hvert enkelt medlemsland. Av hele EUs jordbruksareal er 72 prosent underlagt minst ett av de tre grønne tiltakene. Det betyr at på dette arealet er bøndene pålagt å gjennomføre minst ett grønt tiltak for å få utbetalt direktestøtte. Områdene hvor en ikke må gjennomføre de grønne tiltakene er for eksempel jordbruksareal som ikke er under systemet for direktestøtte. Det kan være areal som er unntatt grønn støtte-tiltak, som gårder som har valgt ordningen for småskalabønder (SFS), økologiske gårder og gårder under 10 hektar. Bønder som har valgt SFS, representerer 41 prosent av det totale antallet bønder, men bare 5 prosent av det totale jordbruksarealet som ligger under direktestøtten. Økologiske bønder utgjør 1 prosent i antall som mottar støtte og har 4 prosent av jordbruksarealet. At et så stort areal er underlagt grønne tiltak, mener EU-kommisjonen gir et godt utgangspunkt for å oppnå gode miljøeffekter.

Kommisjonen legger også vekt på at mer enn 1/3 av jordbruksarealet i EU er permanent grasmark, som er underlagt beskyttelse spesielt med tanke på karbonbinding. 1/5 av dette arealet er klassifisert som miljømessig sensitivt i den hensikt å beskytte det biologiske mangfoldet, i tillegg til potensialet for karbonlagring. Dette mener de også gir gode miljøgevinster.

Figur 4.1 Prosentandel hektar som er underlagt minst ett grønt tiltak sammenlignet med totalt jordbruksareal i medlemslandene i EU (European Commission, 2016).



Samtidig understrekes det også her at miljøgevinsten avhenger av nasjonale valg og valgene hver enkelt bonde gjør. Dette gjelder særlig tiltaket økologiske fokusområder. Kravene for tiltakene diversifisering av vekster og vedlikehold av permanent grasmark er i begrenset grad avhengige av valg av medlemsstatene og bønder. Dette er fordi reglene er fastsatt på EU-nivå. Derimot har medlemsland og bøndene større valgfrihet når det gjelder å oppfylle kravene for økologiske fokusområder. Dette bestemmer igjen i stor grad de miljømessige gevinstene av tiltaket (European Commission, 2016).

Medlemsland kan velge mellom 10 typer av økologiske fokusområder, hvor fordelingen over hvor mange land som har valgt de ulike typene, er vist i tabell 4.2. De ulike typene vektes ulikt, ut fra deres forventede miljøgevinst. En ser at nitrogenfikserende vekster og brakklegging av land er de to mest populære typene. For hvert enkelt tiltak er det spesifikke regler. For eksempel under nitrogenfikserende vekster må hvert medlemsland velge hvilke vekster som er tillatt. Hvor, hvilke og hvordan vekstene skal bli dyrket, er også opp til medlemslandene, samt om en kan bruke mineralgjødsel og/eller sprøytemidler. Nær alle medlemslandene i EU tillater bruk av kunstgjødsel og sprøytemidler på de økologiske fokusområdene (Jordbruksverket, 2016). Dette har det vært rettet kritikk mot i et klima- og miljøperspektiv.

Tabell 4.1 Valg av typer økologiske fokusområder gjort av EUs 28 medlemsland (Jordbruksverket, 2016).

EFA types	Number of member states (incl. Sweden)	Sweden
nitrogen-fixing crops	27	X
fallow land	26	X
landscape features (at least one)	23	X
short rotation coppice (willow)	21	X
catch crops (under-sown grass)	20	X
buffer strips	19	
afforestation	13	
agro-forestry	12	
forest margin strips	10	
terraces	8	

En av hovedfunksjonene til de økologiske fokusområdene er å direkte påvirke det biologiske mangfoldet positivt, gjennom blant annet hekker/trær, bufferområder og brakkmark. Det er vanskelig å måle hvordan fokusområdene påvirker biodiversiteten etter så kort tid, men en vet at de mest «permanente» tiltakene som hekker, trær, dammer, grøfter, terrasser, steinvegger og andre landskapsfunksjoner, anses for å være mest fordelaktige. Motsatt vil tiltakene rettet mot intensive produktive områder, særlig nitrogenfikserende vekster, kunne være mindre

positive for det biologiske mangfoldet. Totalt sett var 9 prosent av hele EUs jordbruksareal økologiske fokusområder, noe som er over målsetningen på 5 prosent. EU-kommisjonen påpeker videre at jordbruksarealet under økologiske fokusområder var kun 27 prosent av jordbruksarealet viet til de mest fordelaktige typene tiltak. De fremhever likevel at det er en positiv utvikling, særlig når det gjelder den store andelen brakklagt jord i 2015 (European Commission, 2016).

Vurdering av konkurransevilkår, produksjonspotensialet og administrativt arbeid

Når CAP-reformen og forslagene til de tre grønne tiltakene ble diskutert, var et av punktene hvordan dette ville påvirke konkurransekraften til jordbruket i EU. Mange medlemsland var også skeptiske til hvordan dette ville påvirke konkurransen internt i unionen, spesielt med tanke på hvor forskjellige produksjonsforholdene er mellom land og hvor stor fleksibilitet hvert land hadde til å ta nasjonale valg innen de grønne tiltakene. Et eksempel er bruk av sprøytemidler og kunstgjødsel i økologiske fokusområder, hvor kun få land begrenser dette. Her kan bønder som bor i medlemsland der slike restriksjoner ikke gjelder, ha nytte av en viss økonomisk fordel ved å ha muligheten til å bruke innsatsfaktorer på disse områdene, som bønder i andre land ikke kan bruke. Samtidig presiserer European Commission (2016) at virkningen av slike fordeler er liten fordi den kun gjelder på en liten del av jordbruksarealet, og at den derfor ikke påvirker konkurransevilkårene generelt.

Det har også blitt diskutert hvordan implementeringen av de grønne tiltakene vil påvirke produksjonspotensialet i EU. Både bønder og bondeorganisasjoner argumenterte for at innføringen av slike grønne tiltak ville kunne påvirke produksjonsmengden negativt ved å minske jordbruksarealet og legge begrensinger på lønnsomme produksjoner. Det var spesielt knyttet bekymring til produksjonsbegrensninger, for eksempel at en gård av en viss størrelse nå må ha to eller tre vekster, og dermed må velge bort de mest lønnsomme produksjonene på deler av arealet. En var også bekymret for restriksjoner på bruk av innsatsfaktorer som sprøytemidler, samt for at økologiske fokusområder ville føre til områder uten produksjon. Det er riktig at de grønne tiltakene vil kunne påvirke hvordan bønder produserer og potensielt produksjonspotensialet til enkeltbønder. EU-kommisjonen peker på at grønn støtte likevel ikke vil ha nevneverdig effekt på kort- og mellomlang sikt, og henviser til gjennomførte analyser. Her viser CAPRI-modellen at innføring av grønne tiltak ikke vil føre til endringer i EUs jordbruksproduksjon på mer enn ± 1,5 prosent på mellomlang sikt, sammenlignet med en situasjon uten grønne tiltak. Samtidig fremheves det av kommisjonen at tiltakene tar sikte på å forbedre produksjon på lang sikt ved å forbedre jordsmonn og økosystemer (European Commission, 2016). Det er trolig vanskelig å si noe konkret om den langsiktige effekten på jordbruksproduksjonen per i dag.

Mange medlemsland har også vært bekymret for den administrative byrden i forbindelse med CAP-reformen og for at de grønne tiltakene skal føre til en stor økning av det administrere arbeidet. Flere av medlemslandene har hatt behov for å lage nye lover eller å tilpasse de eksisterende.

Oppsummering
Logikken bak grønn støtte var å kreve en gjennomføring av tre basistiltak som var viktige for miljøet, men ikke for krevende for bøndene. Oppsummert kan en si at det er vanskelig å se effekten av de grønne tiltakene per i dag, da de ble implementert i 2015, og det vil ta lengre tid å se miljøeffekten. Samtidig vil vurderingen av grønne tiltak gi en rekke utfordringer. Samlet sett kan en argumentere med at de grønne tiltakene er en viktig prinsipiell avgjørelse i CAP. Gjennom disse tiltakene blir miljø og bærekraft eksplisitt skilt ut som et eget og selvstendig politisk mål i landbrukspolitikken til EU. De nye grønne tiltakene kan også ha en effekt ved å endre holdningen til bønder og deres bevissthet i retning av å ta mer miljøvennlige valg i sin produksjon.

Likevel er det uenighet om den faktiske miljøeffekten. Noen miljøorganisasjoner i EU har vært skeptiske til effekten disse tiltakene vil ha for CAPs miljøprestasjoner, og ønsker seg heller en større overhaling av politikken på bakgrunn av en helhetsvurdering hvor en har et sterkere miljøfokus (European Commission, 2016). En rekke bondeorganisasjoner har på sin side vært bekymret for produksjonspotensialet og hvordan det vil kunne begrense lønnsomme produksjoner. De arbeidet derfor for å minimere endringene (Hart m.fl., 2016). Her har kommisjonen så langt konkludert med at en ser lite nedgang i produksjonspotensial og at de grønne tiltakene er lite konkurranseforstyrrende (European Commission, 2016). Slike interessekonflikter vil alltid kunne oppstå ved innføring av nye tiltak.

Det ser også ut til å være relativt bred enighet om at det finnes forbedringspotensial for den fremtidige utformingen av grønn støtte. Særlig har det blitt lagt vekt på at det bør gjøres forenklinger, og det bør gis klare retningslinjer for hva som kreves av bønder og nasjonal administrasjon, spesielt knyttet til økologiske fokusområder. Forenklinger kan også ha en positiv effekt på bønders og administrasjoners holdning til de grønne tiltakene, og gjøre dem mer positive. Det er tross alt det bøndene faktisk gjør på sin gård som vil være avgjørende for miljø- og klimagevinsten av tiltakene.

I tillegg er det nevnt at en burde jobbe med å eliminere noen belastende tekniske krav, helst uten å redusere miljøfordelene. I CAP finnes en rekke miljøvirkemidler, ikke bare grønn støtte. Kommisjonen har vektlagt at en bør prøve å forbedre sammenhengen og synergiene av alle miljøtiltakene i CAP for å få en mer «helhetlig miljøpolitikk» (European Commission, 2016), uten å konkretisere nærmere hva som menes.

4.2 Sverige som eksempel – erfaringer så langt

I dette avsnittet vil vi se nærmere på Sverige og deres erfaringer med innføringen av grønn støtte så langt. I 2016 kom Jordbruksverket med en rapport, som er en del av et prosjekt hvor man ser på miljøeffekter av CAP i Sverige. Rapporten har som hovedmål å utvikle forslag til

forbedringer og forenklinger av grønn støtte i CAP, slik at man kan ha et bedre beslutningsgrunnlag for CAP etter 2020 (Jordbruksverket, 2016)[4].

Hvordan direktestøtten er implementert i Sverige

Dersom en fordeler Sveriges totale budsjett under direktestøtten (pilar 1) for 2015–2020 jevnt mellom alt jordbruksareal som har rett på støtte, utgjør det 2 120 SEK per hektar, eller 212 kroner per dekar (tabell 4.1). Da er ikke støtte til rurale utviklingsprogrammer under pilar 2 inkludert.

Sverige har valgt å ikke bruke de to frivillige støtteordningene støtte til områder med naturlige begrensninger (ANC) og støtte til små bønder (omfordeling til mindre gårder). Litt av grunnen til at Sverige har valgt å ikke implementere ANC er at det finnes støtte rettet mot dette i rurale utviklingsprogram i pilar 2. Det argumenteres for at det derfor kunne forvirre bøndene dersom en ga støtte under begge pilarer (Jordbruksverket, 2016).

Tabell 4.2 Sveriges fordeling av direktestøtte (pilar 1) omregnet til støtte per hektar for år 2020 (1 EUR= 9,20 SEK) (egen fremstilling av Jordbruksverket, 2016).

Obligatoriske ordninger			**Frivillige ordninger**		
Basis-utbetaling	Grønn støtte	Unge bønder	Omfordelingsstøtte små bønder	Områder med naturlige begrensninger	Produksjons-avhengig støtte
1 170 SEK	640 SEK	40 SEK	-	-	270 SEK

Sverige har på lik linje med andre medlemsland i EU implementert de nye grønne tiltakene. Også her konkluderes det med at hvor positive tiltakene er for miljøet i stor grad vil variere med hvordan bøndene innretter seg for å møte kravene. Jordbruksverket (2016) påpeker i sin rapport at endringer i produksjon ikke alltid vil ha miljøfordeler og at en i større grad burde gjøre vurderinger basert på lokale omstendigheter.

Høsting av erter, Skåne, Sverige (Foto: News Øresund - Johan Wessman)[5]

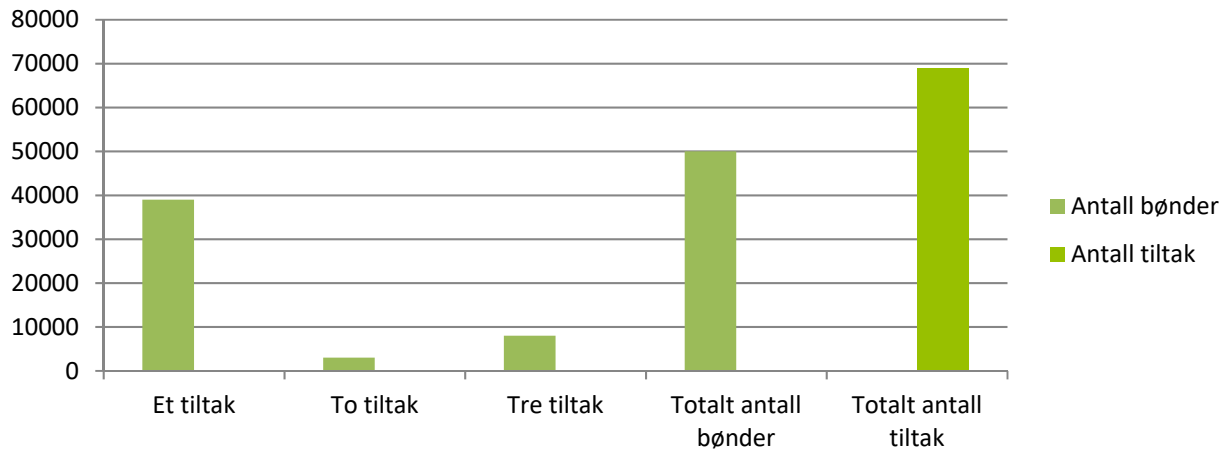
[4] For en mer detaljert beskrivelse av analysen og funnene anbefales det å lese rapporten i sin helhet.

Miljøgevinsten av de grønne tiltakene

Jordbruksverket (2016) har forsøkt å beregne kostnader og miljøgevinst av de grønne tiltakene. I deres rapport har det blitt gjort en evaluering både av kostnader for bonden og miljøgevinsten av tiltakene. De har også gjort noen enkle kost-nytte-analyser for å kunne si noe om hvor effektive tiltakene er eller har potensial til å være. Analysen er basert på miljømålsettingene eller forventet miljøeffekt satt av EU kommisjonen[6].

Avhengig av hvor bøndene holder til i Sverige, deres driftstype og størrelsen på gården, kan det være nødvendig å overholde ett, to eller tre av de grønne tiltakene. Omtrent 50 000 bønder, noe som utgjør 83 prosent av alle bøndene i Sverige, må implementere totalt 69.000 tiltak (figur 4.3). Dette betyr at i gjennomsnitt må hver bonde gjennomføre 1,4 av de grønne tiltakene. Tiltaket om permanent grasmark er det tiltaket som gjelder flest bønder.

Figur 4.2 Antall bønder som gjennomfører ett eller flere av de grønne tiltakene i 2015 (fremstilling basert på Jordbruksverket, 2016).

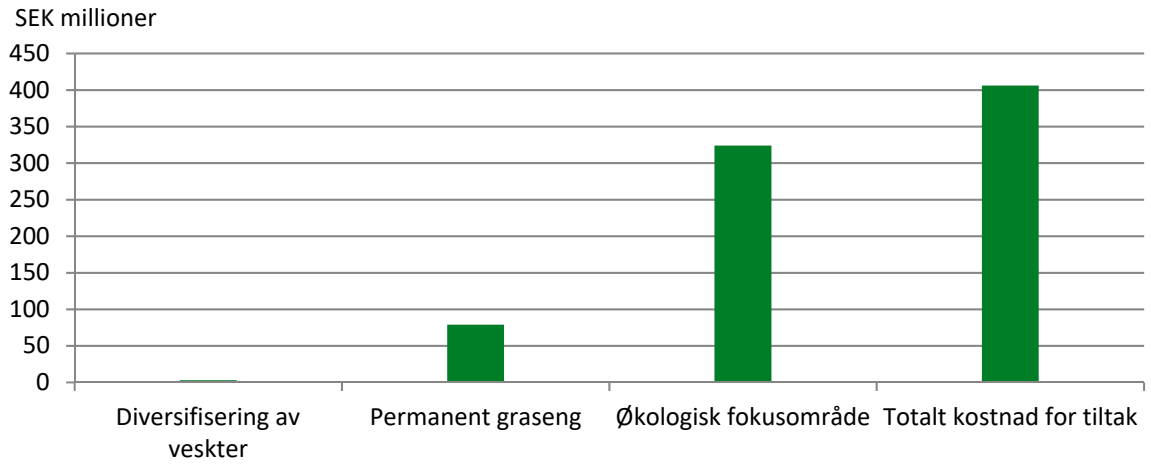


Omfanget av kostnadene ved tiltakene og verdien av de miljømessige fordelene er svært avhengig av hvor tiltaket gjennomføres og hvilken type økologisk fokusområde bøndene velger. Figur 4.4 viser den vurderte miljøgevinsten omregnet i millioner SEK, basert på endringene i landutnyttelse når de grønne tiltakene ble gjennomført i Sverige i 2015. Resultatene fra Sverige viser at det er tiltaket om økologiske fokusområder som er vurdert til å gi best miljøgevinst, med 324 millioner SEK. Tiltaket om permanent grasmark gir også positive miljøgevinster, dog noe mindre. Differensiering av vekster er beregnet til å ha liten miljøgevinst. I de økologiske fokusområdene er det særlig positiv endring i biologisk mangfold som gir god miljøgevinst.

Det må tas hensyn til at det er store forskjeller innad i landet når en skal kalkulere miljøgevinster av tiltakene. Noen områder kan få fritak for visse tiltak. Av den grunn har Sverige i evalueringen blitt delt inn i 5 regioner, for å beregne både kostnader og miljøgevinster.

[5] https://www.flickr.com/photos/newsoresund/9274608703/
[6] Les mer om forutsetningene i Jordbruksverket (2016) kapittel 4, side 38

Figur 4.3 Vurdert miljøgevinst i mill. SEK, per tiltak på et år, basert på endringer i arealbruk (endrede vekster og sammensetning av vekster) i områdene berørt av grønne tiltak (fremstilling basert på Jordbruksverket, 2016)



Kostnaden av de grønne tiltakene

Jordbruksverket (2016) har også forsøkt å beregne verdien av de miljømessige fordelene sett i forhold til kostnadene landbrukssektoren får når den skal gjennomføre de grønne tiltakene. Kostnadene som brukes i beregningene, er utgiftene som bøndene forventes å ha for å oppfylle de grønne tiltakene. Det er beregnet kostnader for to skogdistriktsregioner og tre flate distriktsregioner i Sverige, og en regner med at bøndene velger de alternativene som er mest lønnsomme[7].

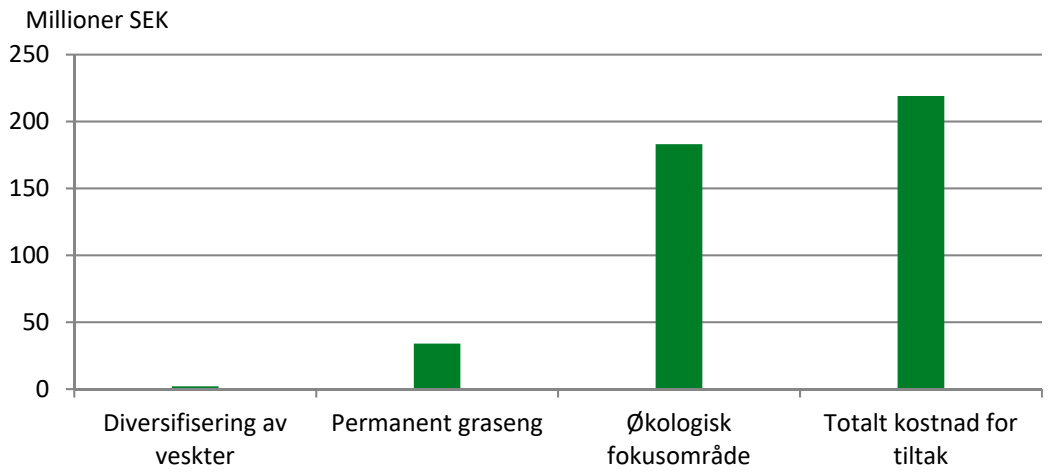
Figur 4.5 viser kostnadene per grønne tiltak og totalt for Sverige for 2015. En ser at den totale kostnaden er på 219 millioner SEK. Lavest kostnad er knyttet til differensiering av vekster. Grunnen til den lave kostnaden er at det er relativt lite areal som er berørt, og arealet som er berørt, er hovedsakelig i områder med liten avling. Kostnaden kan bli høyere dersom det er snakk om jordbruksareal med svært gode avlinger, fordi tapet ved å dyrke alternative vekster vil være større.

Årsaken til de høye kostnadene på økologiske fokusområder er at dette tiltaket må implementeres på alle gårder med mer enn 15 hektar dyrkbar jord. Kostnadene vil være høyere for land med høy avkastning fordi disse områdene kan ha høye alternative inntjeninger, og innføring av tiltaket kan dermed gi større tapte inntekter.

Det er usikkerhet rundt tallene knyttet til tiltaket om permanent graseng i Sverige på grunn av forvirring rundt regelverk, ifølge rapporten.

[7] Mer om bakgrunnen for de estimerte kostnadene og hva som er inkludert, se Jordbruksverket 2016.

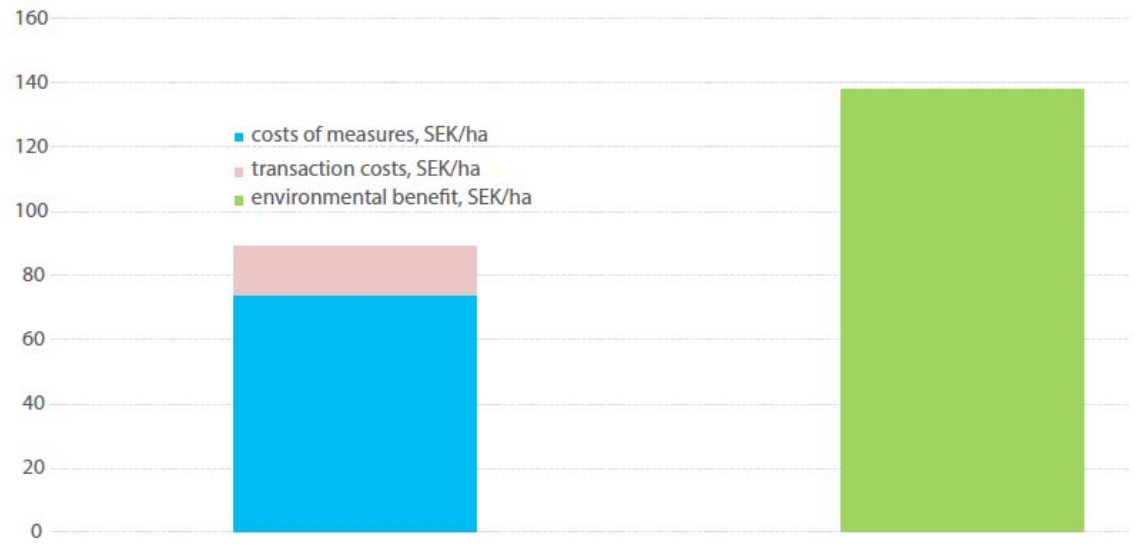
Figur 4.4 Total kostnad for grønne tiltak i 2015. Det er usikkerhet rundt kostnaden «permanent graseng» (Jordbruksverket, 2016).



Dersom et miljøtiltak er kostnadseffektivt, kan det argumenteres for også å være miljøeffektivt. Et av målene med de grønne tiltakene er å oppnå så lite miljøbelastning eller så mye biodiversitet som mulig ved å gjennomføre ett bestemt tiltak. I rapporten har de gått utfra at dersom kostnaden ved å implementere et grønt tiltak er større enn den anslåtte miljøgevinsten, må miljøeffektiviteten settes spørsmålstegn ved.

For å få en ide om omfanget av miljøeffektivitet av de tre tiltakene, har det blitt utført en forenklet kost-nytte-analyse. Her ser rapporten på de tre grønne tiltakene, arealene berørt, miljøeffekten ved hvert tiltak etc. Beregnet verdi av miljøgevinsten baseres på evalueringsstudier, politisk vilje til å betale, komparative miljøavgifter, gebyrer eller beregningskostnadene.

Figur 4.5 Estimert miljøeffektivitet for de tre grønne tiltakene i 2015, SEK per hektar per år (Jordbruksverket, 2016).



Figur 4.6 viser at den totale kostnaden ved å implementere de grønne tiltakene er 74 SEK per hektar. Miljøgevinsten er på 138 SEK per hektar, noe som samlet sett gir de grønne tiltakene en netto miljøgevinst (nytte vs kostnader) på omtrent 64 SEK per hektar (SEK 138 minus 74 SEK). For hele området kvalifisert for direktestøtte tilsvarer dette et overskudd på ca. 190 millioner SEK.

Dersom en inkluderer transaksjonskostnader på 15–20 SEK, gir det en netto miljøgevinst på 50 SEK per hektar, noe som totalt gir et overskudd på 150 millioner SEK.

Når miljøgevinsten blir 140 SEK per hektar og når de årlige utbetalingene til grønn støtte er på SEK 640 per hektar, gir det en virkningsgrad på ca. 20 prosent. Rapporten påpeker at dette nivået av effektivitet anses som lavt.

Konklusjon og anbefalinger mot CAP post-2020

En av konklusjonene i rapporten er at det er tiltaket om økologiske fokusområder som har størst potensial for miljøeffekter, men per i dag er det ikke fullt utnyttet. I Sverige har krav om økologiske fokusområder resultert i dannelsen av rundt 45 000 hektar (450 000 dekar) med ulike miljøfordeler gjennom endret arealbruk. Rundt 12 000 bønder har hatt behov for å iverksette tiltak for å etablere økologiske fokusområder.

Videre argumenteres det med at tiltaket om permanent graseng har svært små miljøgevinster. Kravet for permanent graseng trer bare i kraft når 5 prosent av det nasjonale referanseområdet ikke lenger er graseng, mens i Sverige er et stort område permanent graseng. Det gir landet en forholdsvis stor buffersone før den nedre grensen på 5 prosent kan oppnås, noe som ville nødvendiggjøre gjennomføring av tiltaket.

Tiltak for vekstvariasjon gir også knapt noen miljømessig gevinst ifølge Jordbruksverket (2016). Mange bønder og en relativt stor andel av den dyrkbare jorda er teoretisk sett berørt av kravet om vekstvariasjon, selv etter at dispensasjoner er innvilget. Dette rammer ca. 70 prosent av jordbruksarealet og 20 prosent av bøndene. Områder som i praksis må gjøre endringer og antall bønder som må gjennomføre tiltak, er imidlertid betydelig mindre. Dette er fordi de fleste bønder allerede har minst tre vekster. Kun 5 prosent av bøndene trenger faktisk å endre praksis, og disse endringene gjelder 0,5 prosent av jordbruksarealet.

En kan da si at miljøgevinsten er begrenset for de grønne tiltakene på grunn av forskriftene og vilkårene som gjelder per i dag. Dette gjelder særlig når en ser på valgene som er tilgjengelige for EUs medlemsland på bakgrunn av regelverket og vilkårene for de ulike enkelttiltakene.

På bakgrunn av rapporten kommer Jordbruksverket med noen anbefalinger til CAP post 2020. De anbefaler blant annet å avvikle to av de grønne tiltakene på grunn av liten miljøgevinst: differensiering av vekster og permanent graseng. Ifølge rapporten gir tiltaket om økologiske fokusområder mest åpenlys miljøeffekt, men den presiserer at det er behov for endringer i regelverket.

5 CAP post 2020: Hvor går veien videre?

Det er ikke enkelt å si med sikkerhet hva som skjer i CAP fremover, men medlemslandene og EU-kommisjonen er allerede godt i gang med å diskutere videreføringen etter 2020.

I 2017 ble det satt i gang et arbeid hvor EU-kommisjonen skal gjennomføre brede konsultasjoner om *forenkling og modernisering* av CAP, slik at den kan bidra til å nå EU-kommisjonens 10 prioriteringer og FNs bærekraftsmål. Målet er å samle erfaringer fra CAP-reformen fra 2013 så langt, lære fra implementeringen av den og derfra gjøre nødvendige endringer (European Commission, 2017e).

Det har pågått en offentlig konsultasjon som ble avsluttet 2. mai 2017. Konsultasjonen ga nær 323 00 svar fra alle de 28 medlemslandene. Rundt 45 prosent av svarene kom fra Tyskland. Andre land med høy svarprosent er Frankrike, Italia og Belgia. Resultater fra konsultasjonen ble publisert på en konferanse 7. juli 2017. Dette, sammen med en evaluering i november, vil gi grunnlaget for et lovforslag som skal komme tidlig i 2018 (Agrafacts, 2017).

Resultater fra konsultasjonen 7. juli 2017

Europakommisjonen oppsummerer med at resultatene av konsultasjonen gir støtte for landbrukspolitikken bør forvaltes på EU-nivå også i fremtiden. Videre at kjerneoppgavene til landbrukspolitikken er å støtte bøndene og verne miljøet. Resultatene fra innspillene til fremtidens CAP er presentert etter tre interessentgrupper blant respondentene: Bønder og mikrobedrifter tilknyttet landbruk, andre borgere og organisasjoner. Alle grupperingene er samstemte i at de tre største utfordringene for landbruket og rurale områdene i EU er å sikre bøndene rimelig levestandard (da de har laver gjennomsnittsinntekt enn andre grupper), sikre miljøet og klimaendringer (både motvirke og tilpassning).

Selv om de er samstemte i hva som er de største utfordringene, er prioriteringene ulike mellom interessentene. Mens 33 prosent av bøndene trekker frem rimelig levestandard for bønder som viktigst, oppgir andre borgere og organisasjoner, henholdsvis 22 og 26 prosent, dette som viktigste utfordring. Tilsvarende sier hele 55 prosent av andre borgere at miljø- og klimaendringer er viktigste utfordring, mens en betydelig lavere andel blant bønder og organisasjoner oppgir dette, med henholdsvis 28 og 32 prosent.
Oppsummeringen konkluderer med følgende betraktninger: Det er konsensus om at CAP er viktig, men trenger modernisering og forenkling. Sist blir motsetningsforholdene mellom økonomiske mål og miljømål for landbruket addressert. Hvordan sikre både økonomiske mål og miljømål samtidig i politikken blir identifisert som den store utfordringen for landbrukspolitikken fremover.

(Kilde: Europakommisjonen, 2017, f, g og h).

Bare siden CAP-reformen ble vedtatt i 2013 og implementeringen som hovedsakelig skjedde i 2015, har den politiske konteksten i Europa endret seg. EU-kommisjonen trekker særlig frem markedssituasjonen og handelsavtaler, klima- og miljødebatten, og migrasjon. I tillegg kommer Brexit og Storbritannias utmelding av EU. De siste årene har vektleggingen av handelsavtaler enda tydeligere flyttet seg fra multilaterale til bilaterale avtaler. EU-kommisjonen påpeker at dette krever at en balanserer EUs offensive og defensive landbruksinteresser og passer særlig på sensitive deler av sektoren. I tillegg har prisen på landbruksvarer falt, og usikkerheten i markedet har økt. Dette bidrar til å gjøre langsiktig planlegging vanskelig. Europa er også påvirket av andre geopolitiske utviklingstrekk, som migrasjon og handelskonflikt med Russland.

Miljø- og klimaspørsmålet i verden blir stadig mer aktuelt. 4. november 2016 trådte Parisavtalen i kraft. Her har landene undertegnet en avtale om internasjonale forpliktelser knyttet til klimaendringene og FNs 18 bærekraftsmål. Dette påvirker debatten og vil følgelig kunne påvirke landbrukssektoren, også i EU.

Den offentlige debatten rundt CAP har i utstrakt grad handlet om hvorvidt en i 2013-reformen gikk langt nok i å møte de økonomiske utsiktene for landbruket, i miljøvernskrav, tiltak for klimaendringer og trygg matproduksjon. Det har også blitt diskutert at nye muligheter innen helse, handel, bioøkonomi og sirkulærøkonomi må vurderes nærmere (European Commission, 2017e). Lignende debatter foregår i Norge, og en har sett en rekke initiativer, som for eksempel bioøkonomistrategien «*Kjente ressurser – uante muligheter. Regjeringens bioøkonomistrategi*» fra 2016 og den nylig utgitte rapporten «*Et forsknings- og innovasjonssystem for helsefremmende og bærekraftig kosthold – Anbefalinger*» fra juni 2017. Her gis anbefalinger som vil bidra til et helhetlig forsknings- og innovasjonssystem for mat, kosthold, ernæring og helse gjennom en sirkulær tilnærming.

Noen foreløpige signaler

Det er ikke lett å gi en uttømmende liste over signalene gitt av ulike medlemsland, organisasjoner, EU-kommisjonen og andre. Noen punkter peker seg likevel ut på dette stadiet og gjennomsyrer mange av de nåværende debattene om CAP post 2020.

Forenkling av regelverk

Et viktig punkt blir trolig forenkling av dagens regelverk innenfor CAP. I mars 2017 møttes EUs landbruksministere til et av de første møtene om det fremtidige designet av CAP. De mest dominerende temaene var forenkling av regelverket og forsterkning av risikostyrkingsverktøy, samt fremtidig budsjett. I forbindelse med møtet uttrykte EUs landbrukskommisær Phil Hogan at videre forenkling for bønder og administrasjon er det «ultimate målet» for CAP post 2020-prosessen.

Copa-Cogeca, EUs største bondeorganisasjon, har levert innspill til den offentlige konsultasjonen om forenkling og modernisering av CAP. De mener også at et nøkkelpunkt er å forenkle det overordnede rammeverket for CAP. En ønsker ingen større overhaling av CAP, men heller å gjøre forbedringer innenfor den nåværende strukturen. Organisasjonen mener at

EUs ledere må «levere en felles, forenklet, mindre byråkratisk politikk som bedre reagerer på utfordringene i landbrukssektoren» (Agrafacts, 2017a).

Flere medlemsland har også bedt om en forenkling. Danmark, Estland, Finland, Latvia, Litauen og Sverige har i et fellesdokument bedt om at det må gjøres forenklinger fra 2020, men aller helst før den tid også. I dokumentet peker de på at regelverket som det er utformet nå, kan føre til en detaljstyring som er veldig kostbar for medlemslandene. I fellesdokumentet foreslår de blant annet å avskaffe nasjonale nivåer for vedlikehold av permanent grasmark. De foreslår også færre «lag» i CAP, for eksempel å slå sammen grønne tiltak og kryssvilkårene (Agrafacts, 2017b). Copa-Cogeca er enig i at de grønne tiltakene må forenkles ved at det implementeres jordbrukspraksiser som samsvarer bedre med det som normalt gjøres av bønder. Organisasjonen varsler at et arbeid om «konkrete forslag til forenkling av de grønne tiltakene og kryssvilkårene vil bli presentert på et senere tidspunkt». Copa-Cogeca mener også at «de nåværende forslagene ikke er enkle og at de undergraver produksjonspotensialet i europeisk landbruk» (Agrafacts, 2017a). Andre medlemsland har tatt opp hvordan det er både problematisk og komplekst å kontrollere oppfølging av de ulike tiltakene (Agrafacts, 2017b).

Samtidig påpeker flere miljøorganisasjoner at «forenkling» av CAP ikke burde bety å skvise ut de grønne tiltakene, men heller prøve å gjøre politikken mer effektiv slik at den kan levere på bærekraftsutfordringene som unionen står overfor. Flere mener det er viktig å ikke gå bort fra de miljømessige målsettingene (Agrafacts, 2017b). Fjerning av de grønne tiltakene kan også være problematisk fordi en i prinsippet da går bort fra å ha egne separate tiltak for å nå miljømålsettingene i unionen.

Bærekraft

Det er helt klart at et annet svært viktig punkt mot CAP post 2020 vil være bærekraftsutfordringer i landbruket.

Copa-Cogeca mener bærekraft er det mest relevante elementet å diskutere når CAP skal videreutvikles, og påpeker at politikken i nye CAP må sikre en god balanse mellom de tre elementene miljømessig, sosial og økonomisk bærekraft. De mener at FNs bærekraftsmål og Parisavtalen er eksempler på at bønder, som forvalter store landområder, spiller «en avgjørende rolle i å bidra til miljømessig bærekraft» (Agrafacts, 2017a).

Mer enn 150 ikkestatlige organisasjoner (NGO's) har kommet med innspill til konsultasjonen. I dere felles uttalelse «*Good food, Good Farming – Now!*» vil de ha en total gjennomgang av CAP, fordi de mener CAP i sin nåværende form nå kun gir fordeler til noen få, på bekostning av vanlige folk, bønder og planeten. De ønsker seg dermed en radikal endring i CAP post 2020. De mener at det gjeldende rammeverket ikke leverer når det gjelder menneskers helse, miljø, arbeidsplasser, dyrevelferd og utviklingsland. Uttalelsen kommer fra blant annet Friends of the Earth Europe, NOAH, European Environmental Bureau, WWF, Slow Food, IFOAM EU, Greenpeace og Oxfam (Civil Society Statement on the Reform of European Agricultural Policies, 2017).

EU-kommisæren Phil Hogan mener på sin side at CAP sørger for sikker mat til EU-borgerne og en anstendig levestandard for EUs bønder. Samtidig sier han at det er et ønske blant EUs ministere at miljødimensjonen (som FNs bærekraftsmål og Parisavtalen) integreres bedre i neste CAP-gjennomgang, CAP post 2020 (Agrafacts, 2017c).

Det er nok heller tvilsomt at det blir en total og radikal endring av CAP. Verken EU-kommisjonen eller medlemsland har foreløpig uttrykt ønske om det.

Husdyrsektoren vil trolig få økt oppmerksomhet. Kilde: TINE Mediebank

Debatten om husdyrproduksjon og dens miljøpåvirkning er tilstede i EU, i likhet med Norge. Institute for European Environmental Policy kom i 2017 med rapporten *«Towards an integrated approach to livestock farming, sustainable diets and the environment: challenges for the Common Agricultural Policy and the UK»*. De konkluderer med at den framtidige politikken rettet mot husdyrproduksjonen bør ha bredere sosiale og miljømessige mål, og inkludere målsettinger knyttet til klimaendringer og vannforurensning. Her foreslås at det bør jobbes for å redusere kjøttinntaket i Europa noe. En bør også jobbe for å minske husdyrsektorens klimagassutslipp. Samtidig presiseres det at en bør få et tydeligere skille mellom husdyrproduksjon som gir miljø- og dyrevelferdsfordeler og den som ikke gjør det. Her handler det særlig om ekstensiv kontra intensiv husdyrproduksjon.

Diskusjonen om hvordan husdyrproduksjonen skjer er også relevant i norsk sammenheng, og man ser en stadig større interesse rundt ressursene som går inn i husdyrholdet, for eksempel i utviklingen av norsk kraftfôr til melkeproduksjonen, norskprodusert protein eller grasbasert kjøttproduksjon.

Budsjett og utforming

Budsjettspørsmål og utforming blir, ikke uventet, diskutert når CAP post 2020 skal utarbeides.

Under møtet mellom EUs landbruksministere i mars 2017 var det lite som tydet på at noe kommer til å skje med strukturen til CAP, og en ønsker å beholde 2 pilarer. Flere land, som Nederland, Frankrike, Belgia, Sverige, Irland og Østerrike, har ytret ønske om mer fleksibilitet til å flytte midler mellom pilarene (AgraFacts, 2017c). Per i dag er det også rom for å flytte penger mellom pilarene, men en ønsker enda større fleksibilitet. Dette gjør at land enklere kan flytte midler for eksempel fra pilar 1 til pilar 2, dersom en ønsker mer penger til individuelle prosjekter i rurale områder under de nasjonale rurale utviklingsprogrammene. Copa-Cogeca understreker også viktigheten av å beholde de to CAP-pilarene og ønsker at en lettere kan gjøre overføringer mellom pilarer, hovedsakelig fra pilar 1 til pilar 2, spesielt hvis det ikke er tilsvarende finansiering under pilar 2 (AgraFacts, 2017c).

Det er ikke kommet ut noen tall for budsjett på dette tidspunktet. Foreløpig er det mer snakk om at en ønsker en sterk, felles finansiert politikk som bidrar til jordbruksproduksjon og levedyktige bygder i EU.

Litteratur

AgraFacts (2017). *AGRAFACTS. The latest EU agriculture, environment & trade*. No. 36–17.

AgraFacts (2017a). *AGRAFACTS. The latest EU agriculture, environment & trade*. No. 35–17.

AgraFacts (2017b). *AGRAFACTS. The latest EU agriculture, environment & trade*. No. 28–17.

AgraFacts (2017c). *AGRAFACTS. The latest EU agriculture, environment & trade*. No. 19–17.

AgraFacts (2017d). *AGRAFACTS. The latest EU agriculture, environment & trade*. No. 26–17.

AgraFacts (2017e). *AGRAFACTS. The latest EU agriculture, environment & trade*. No. 27–17.

Bunger, A. (2011). *Hvor langt strekker pengene? Endringer i CAP og langtidsbudsjett.* Rapport 6 – 2011. Oslo: AgriAnalyse

Castellano, G. (2015). Rural Development Policy. Foredrag på seminar 05.11.15, Landbruksdirektoratet.

Civil Society Statement on the Reform of European Agricultural Policies (2017). Good Food, Good Farming – Now!. Hentet 05.05.17 fra http://www.foeeurope.org/sites/default/files/agriculture/2017/csos_common_statement_on_european_agricultural_policies.pdf

Departementene (2016). Kjente ressurser – uante muligheter. Regjeringens bioøkonomistrategi. Tilgjengelig fra https://www.regjeringen.no/contentassets/32160cf211df4d3c8f3ab794f885d5be/nfd_biookonomi_strategi_uu.pdf

European Commission (2012). *The Common Agricultural Policy. A story to be continued.* Luxembourg: Publications Office of the European Union

European Commission (2013*). Overview of CAP Reform 2014–2020*. Agricultural Policy Perspectives Brief. N°5*/December 2013

European Commission (2016). *Commission staff working document. Review of greening after one year*. SWD (2016) 218 final. Part 1/6. Brussels: European Commission

European Commission (2016a). Direct Payments. The Young Farmer Payment under Pillar I of the Common Agricultural Policy. Hentet 12.04.17 fra https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/direct-support/direct-payments/docs/young-farmer-payment_en.pdf

European Commission (2016b). Redistributive payment. Hentet 14.04.17 fra https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/ds-dp-redistributive-payment_en.pdf

European Commission (2016c). Myths and facts. Hentet 06.07.17 fra http://ec.europa.eu/budget/explained/myths/myths_en.cfm

European Commission (2017). CAP at a glance. Hentet 12.04.17 fra https://ec.europa.eu/agriculture/cap-overview_en

European Commission (2017a). Integrating environmental concerns into the CAP. Hentet 21.04.207 fra https://ec.europa.eu/agriculture/envir/cap_en

European Commission (2017b). Greening. Hentet 19.04.2017 fra https://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/greening_en

European Commission (2017c). Natura 2000. Hentet 03.05.17 fra http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/index_en.htm

European Commission (2017d). Rural development 2014–2020. Hentet 05.04.17 fra https://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020_en

European Commission (2017e). Consultation on modernising and simplifying the common agricultural policy (CAP). Hentet 27.06.17 fra https://ec.europa.eu/agriculture/consultations/cap-modernising/2017_en

European Commission (2017f). Consultation on modernising and simplifying the common agricultural policy - Presentation of the results Open Public Consultation. Hentet 06.08.2017 fra https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/events/2017/cap-have-your-say/170701-chartier-cronin.pdf

European Commission (2017g). Public Consultation Modernising and simplifying the common agricultural policy - Highlights. Hentet 06.08.2017 fra https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/consultations/cap-modernising/highlights-public-consul.pdf

European Commission (2017h). Public consultation identifies challenges for future Common Agricultural Policy. Hentet 06.08.2017 fra http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1939_en.htm

European Commission (ukjent årstall). CAP explained. Direct payments for farmers 2015–2020. Hentet 02.05.17 fra https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/direct-support/direct-payments/docs/direct-payments-schemes_en.pdf

European Parlament (2017). Second pillar of the CAP: rural development policy. Hentet 07.04.17 fra http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.2.6.html

Hart K., Baldock D. & Buckwell A. (2016). *Learning the lessons of the Greening of the CAP*, a report for the UK Land Use Policy Group in collaboration with the European Nature Conservation Agencies Network, Institute for European Environmental Policy, London.

Institute for European Environmental Policy (2017). *Towards an integrated approach to livestock farming, sustainable diets and the environment: challenges for the Common Agricultural Policy and the UK.*

Jordbruksverket (2012). A greener CAP? An analysis of the Commission's greening proposal for the Common Agricultural Policy

Jordbruksverket (2016). *The greening of CAP in practice – cost versus environmental benefits*. Report 2016:18 Eng

Klepp, Å. & Tufte, T. (2011). *Den felles landbrukspolitikken til EU*. Nei til EU. Faktaark 1/2011

Tufte, T. (2014). *CAP-reformer: Auka eksport og styrka tollvern. Eksportstormakta EU og konsekvensar for Noreg.* Rapport 2 – 2014. Oslo: AgriAnalyse

The CAP: Have your say (7. july 2017) European Commission, Agriculture and rural development. Internettadresse (06.08.2017): https://ec.europa.eu/agriculture/events/cap-have-your-say_en

Utgivelser 2017

Rapport 1—2017: De lavthengende fruktene er høstet . Løsdrift i norsk storfehold

Rapport 2—2017: Fylkesrapport løsdrift Hordaland

Rapport 3—2017: Fylkesrapport løsdrift Oppland

Rapport 4—2017: Bioøkonomien i USA og EU

Rapport 5—2017: Jord—og skogbruk i Østfold

Rapport 6—2017: Korn og konjunktur 2017 Gode avlinger globalt; Norsk markedsordning videreføres

Rapport 7—2017: Korn og storfe—Verdiskaping i landbruk og industri i Oslo og Akershus

Rapport 8—2017:Troms: Mulighetenes landbruk

Rapport 9—2017: Vestfolds grønne næringsliv

Rapport 10-2017: Politikerundersøkelsen 2017

Rapport 11-2017: Engdyrking og grovfôrkvalitet

Notat 1—2017: Ringvirkninger av strukturendringer i jordbruket i Oppland

Notat 2—2017: Integrering i grønn sektor

Utgivelser 2016

Rapport 7— 2016: Ny mjølkekvardag i EU

Rapport 6— 2016: Den norske landbruksmodellen

AGRI ANALYSE

Hollendergata 5.
Pb. 9347 Grønland
N-0135 OSLO
E-post: post@agrianalyse.no
Web: http://www.agrianalyse.no

ISSN 1894-1192