

Utgivelser 2011

Rapport 5 – 2011 Eierundersøkelse for TINE 2011

Rapport 4 – 2011 God drift viktigere enn antall sau?

Rapport 3 - 2011 Listetoppundersøkelse 2011

Rapport 2 - 2011 Melk og meieri i Finland

Rapport 1 - 2011 Kompetanse blant nye bønder i Sør-Trøndelag

Notat 1 - 2011 Holdninger til jordvern i befolkningen

Utgivelser 2010

Rapport 6 - 2010 Mjølke i EU, Mjølkekvotar og mjølkekrise

Rapport 5 - 2010 Nye Bønder

Rapport 4 - 2010 Landbrukspolitikk 2010

Rapport 3 - 2010 Nye melkebønder

Rapport 2 - 2010 Beskyttede betegnelser som landbrukspolitisk virkemiddel

Notat 3 - 2010: CAP post 2013

Notat 2 - 2010: WTO og bruddet i 2008 - Hvor står forhandlingene to år etter?

Landbrukets Utredningskontor

Schweigaardsgt. 34C

Pb. 9347 Grønland

N-0135 OSLO

Tlf: 22 05 47 00

Fax: 22 17 23 11

E-post: lu@landsam.com

<http://www.utredningskontoret.no>

ISSN 0803-0324

Landbrukets Utredningskontor

Hvor langt strekker pengene?

Endringer i CAP og
langtidsbudsjettet

Anne Bungner

RAPPORT 6 – 2011



Forord

CAP, eller Common Agriculture Policy, er betegnelsen på EUs felles landbrukspolitikk, og utgjør i dag omtrent 40 prosent av EUs samlede budsjett, ned fra 71 prosent i 1980. Siden EUs felles landbrukspolitikk ble innført i 1962 har den gjennomgått en rekke reformer og endringer, og EU Kommisjonens framlegg til lovforslag i oktober i år om ny landbrukspolitikk for perioden 2014 til 2020 er det siste i rekken. Dette må sees i sammenheng med at Kommisjonen i juni la fram sitt forslag til langtidsbudsjett for perioden 2014 til 2020. Med langtidsbudsjettet bestemmes det hvor stor andel som skal gå til CAP i perioden, og grunnlaget for en ny CAP legges i hovedsak her.

Denne rapporten tar for seg EU Kommisjonens forslag til langtidsbudsjett for perioden 2014 – 2020 og forslaget til ny CAP reform som skal gjelde for samme periode. Prosessen med disse to forslagene går parallelt og må forstås parallelt.

Rapporten er utarbeidet av Anne Bunger og inngår i rapportserien til Landbrukets Utredningskontor. Takk til Dag Gundersen for korrekturlesning. Landbrukets Utredningskontor A/S står ansvarlig for alle faglige vurderinger og slutninger i rapporten.

Oslo, desember 2011

Christian Anton Smedshaug, Daglig leder

Innhold

1	SAMMENDRAG.....	1
2	INNLEDNING.....	3
3	EUS LANGTIDSBUDSJETT.....	4
3.1	LANGTIDSBUDSJETTETS OPPBYGNING.....	4
3.1.1	EU's egne inntektskilder og overføringer fra medlemsstatene.....	5
3.1.2	Endringer.....	6
3.2	STØRRELSEN PÅ BUDSJETTET.....	6
3.3	PROSESSEN OG EU ORGANENES ROLLE I PROSESSEN: KOMMISJONEN, PARLAMENTET, MEDLEMSSTATENE OG MINISTERRÅDET.....	7
3.4	PRIORITERTE SATSINGSOMRÅDER I DET NYE LANGTIDSBUDSJETTET.....	8
3.5	KONFLIKTER.....	9
3.5.1	Finansskatten.....	10
3.5.2	Den britiske rabatten.....	11
3.6	LANGTIDSBUDSJETTET OG LANDBRUKSPOLITIKKEN.....	12
4	CAP ETTER 2013.....	13
4.1	TIDLIGERE CAP-REFORMER.....	13
4.2	UTFORDRINGENE.....	15
4.2.1	Utfordring med legitimitet.....	15
4.2.2	Utfordringer ifølge Kommisjonen.....	15
4.2.3	Utfordringer i følge Copa-Cogeca.....	17
4.3	HVA KRITISERES INNENFOR DAGENS CAP?.....	17
4.4	KOMMISJONENS LOVFORSLAG. HVILKEN RETNING SIGNALISERES FOR CAP?.....	18
4.4.1	Størrelsen på CAP-budsjettet.....	19
4.4.2	To-pilar-strukturen.....	20
4.4.3	Utjevning av direktestøtten.....	20
4.4.4	Fordelingen av støtte mellom gamle og nye medlemsland – fairer but not equal.....	22
4.4.5	Grønnvasking av direktestøtten.....	23
4.4.6	Koblet støtte.....	25
4.4.7	Bygdeutvikling.....	25
4.4.8	Tak på støtten til de største brukene.....	26
4.4.9	Aktiv bonde.....	26
4.4.10	Unge bønder.....	27
4.4.11	Småbruk.....	27
4.4.12	Less Favoured Area – LFA.....	28
4.4.13	Nasjonale reserver.....	28
4.4.14	Markedsforvaltnings-mekanismer.....	28
4.4.15	Sukkerkvoter.....	29
5	OPPSUMMERING.....	31

LITTERATUR

1 Sammendrag

Landbrukspolitikken i EU har siden CAP (Common agricultural policy) ble innført i 1962 gjennomgått en rekke reformer og endringer. Nå er prosessen med diskusjon om finansieringen og endringer av CAP- for perioden 2014-2020 godt i gang og Kommisjonen har lagt fram sitt lovforslag. Landbrukspolitikken er avhengig av midler bevilget gjennom langtidsbudsjettet, og ambisjonsnivået for CAP legges med budsjettet. Det er derfor knyttet stor interesse også til prosessen med langtidsbudsjettet som går parallelt med prosessen knyttet til den løpende utformingen av CAP. Denne rapporten ser på forslagene fra Kommisjonen både for nytt langtidsbudsjett og for endringer av landbrukspolitikken.

Kommissær Ciolos presenterte forslaget til justert CAP som et nytt partnerskap mellom EU og bøndene og forsøker med dette å svare på noe av kritikken som er rettet mot dagens CAP. Målsettingene har man stort sett vært enige om, men virkemidlene er det større uenighet om.

To-pilar strukturen skal bevares, og andelene av budsjettet til pilar 1 (direkte utbetalinger og markedsordninger) og pilar 2 (struktur- og bygdeutvikling) beholdes. Under pilar 1 skal den foreslåtte ”grønne” støtten utvides utover de nåværende obligatoriske tverrvilkårene. Blant annet vil anslagsvis 30 prosent av direktestøtten øremerkes klima- og miljøtiltak i framtiden, med tre obligatoriske krav; diversifisert avling (minst tre forskjellige vekster), vedlikehold av permanent beite, og sette av minst 7 prosent av jordbruksarealet til økologisk mangfold (bufferoner osv.). Til tross for at det i utgangspunktet er stor enighet om en grønnere CAP, har de nye kravene skapt de største diskusjonene. For mange går dette sterkt imot målsettingene om å øke matforsyningen og matproduksjonen i en verden med stadig større etterspørsel etter jordbruksprodukter.

Fordelingen av støtte mellom gamle og nye medlemsland skal gjøres mer rettferdig – ”fairer but not equal” – ifølge Kommisjonen. Det vil si at de foreslår å utjevne direktestøtten mellom medlemslandene ved at alle landene skal motta minst 90 prosent av gjennomsnittet i EU, men bare en tredjedel skal utjevnes innen 2018. Omfordelingen er mindre enn land som Frankrike og andre EU-15 land hadde fryktet, men en skuffelse for de nye medlemslandene, som har krevet at hele gapet i direktestøtte skal være fjernet innen 2014. Dette var også den opprinnelige avtalen ved Øst-utvidelsen.

Etter CAP-reformen i 2003 har det blitt stadig mindre produksjonsavhengig støtte. Men nå reverseres noe av dette ved å åpne for eller utvide koblet støtte til sektorer som regnes som spesielt viktige av økonomiske eller sosiale grunner i bestemte regioner, som melk og melkeprodukter, nøtter, olivenolje, durum, hvete, sauekjøtt med flere.

Som et svar på noe av den kritikken som har vært rettet mot CAP foreslås det nå å kutte i støtten til de aller største brukene, og å begrense støtten til bare aktive bønder. Kommisjonen

ønsker derfor å kutte i støtten til bruk som mottar mer enn €150 000 årlig, og sette et absolutt tak på €300 000. Videre, for å bli betraktet som ”aktiv bonde” må minst 5 prosent av inntektene komme fra jordbruket, der jordbruksstøtten ikke er inkludert.

Med dagens usikre økonomiske situasjon i EU og med heller dystre spådommer for den finansielle framtiden i mange av EU-landene, er det knyttet stor usikkerhet til hva konsekvensene av uroen vil bli for størrelsen både på langtidsbudsjettet og på andelen som går til CAP. Mens noen argumenterer med at det må kuttes i budsjettet, inkludert midlene til CAP, mener andre at det nå er enda større grunn til å satse på CAP, som sysselsetter en stor andel av befolkningen, særlig i rurale områder, men også indirekte bidrar med sysselsetting og er en viktig bidragsyter til økonomien på landsbygda.

Lovforslaget om CAP 2014 – 2020 går nå til Ministerrådet og EU-parlamentet, og det forventes at forhandlingene vil foregå i store deler av 2012. Endelig vedtak fattes mot slutten av 2012 eller begynnelsen av 2013. Arbeidet med nasjonale justeringer og tilpasninger vil så skje i løpet av 2013 før den nye landbrukspolitikken endelig vil tre i kraft fra 2014.

2 Innledning

Landbrukspolitikken i EU er i stadig endring, og har siden CAP ble innført i 1962 gjennomgått en rekke endringer i form av reformer og tilpasninger. 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, har trenden gått mer og mer mot produksjonsuavhengig støtte og øke andelen til ”grønne” tiltak og bygdeutvikling.

Nå er prosessen med en ny CAP godt i gang og Kommisjonen har lagt fram sitt lovforslag. Landbrukspolitikken er avhengig av midler bevilget gjennom langtidsbudsjettet. Uten tilstrekkelige midler til å finansiere virkemidlene, blir handlingsrommet begrenset. Det er derfor knyttet stor interesse også til prosessen med langtidsbudsjettet som går parallelt med prosessen med ny CAP. Den opprinnelige landbrukspolitikken gjaldt kun for seks land, mens den nå gjelder for hele 27 land i EU, noe som forsterker forskjellene og gjør prosessen med endringer enda mer kompleks.

Denne rapporten ser på forslagene fra Kommisjonen både for nytt langtidsbudsjett og for ny landbrukspolitikk. Forslagene ble lagt fram i henholdsvis juni og oktober, og skal nå behandles av både Parlamentet og Ministerrådet. Veien er fortsatt lang fram mot endelig vedtakelse av begge lovforslag. Rapporten bygger på Notat 3-2010, CAP post 2013.

3 EUs langtidsbudsjett

Etter mange år med store uenigheter om de årlige budsjettene startet praksisen med EUs langtidsbudsjett. I 1988 ble det innført et tak på innbetalinger og utgifter for hvert år fram til 1992, og dette var første gang et finansielt overslag ble framforhandlet. Siden da har EUs budsjett blitt definert innenfor et flerårig langtidsbudsjett for å sikre strengere budsjettdisiplin, forbedre budsjettprosessen og fremme tverrinstitusjonelt samarbeid, samt bedre langtidsplanlegging av prioriterte felt. Det finansielle overslaget er et finansielt rammeverk fram i tid og har dannet et styringsgrunnlag for omfang, struktur og prioriteringer innenfor EUs årlige budsjetter (EU-delegasjonen, 2011).

Fram til nå har man blitt enige om langtidsbudsjettet i en tverrinstitusjonell avtale, uten juridisk hjemmel i traktaten eller annen fellesskapslovgivning. Det gjeldende langtidsbudsjettet gjelder for perioden fra 2007 fram til 2013, og man ble enige om det den 17. mai 2006 som en institusjonell avtale mellom Kommisjonen, Rådet og Europaparlamentet som rettslig grunnlag.

Med Lisboa-traktaten fra 2009 ble langtidsbudsjettet og prosedyren for fastsettelse av dette for første gang regulert i traktaten. Det neste langtidsbudsjettet fra 2014 til 2020, er det første som bygger på traktaten. I følge artikkel 312, som er det rettslige grunnlaget, skal hensikten med den flerårige budsjettammen være å sikre at de årlige budsjettene utvikler seg innenfor rammen av budsjettets inntektsside. Traktaten fastsetter at det skal legges fram en budsjettamme på minst fem år, og de årlige budsjettene skal forholde seg til rammen som er vedtatt i den flerårige budsjettammen.

Langtidsbudsjettet er en av de største politiske beslutningene i EU og fastsetter unionens prioriteringer i et finansielt perspektiv. (Artikkel 312). Det blir forhandlet om alle delene av budsjettet i løpet av prosessen. Om det ikke er enighet om langtidsbudsjettet før utgangen av 2013, vil takene fra 2013 videreføres i 2014 med et årlig tillegg på 2 prosent for inflasjon (European Commission, 2011c).

3.1 Langtidsbudsjettets oppbygning

I langtidsbudsjettet finner vi to typer bevilgninger: forpliktelser og betalinger. Forpliktelsesbevilgninger skal dekke de forpliktelsene unionens institusjoner er autorisert for å dekke gjennom budsjettåret. Betalingsbevilgninger er knyttet til faktiske utgifter i budsjettåret.

Langtidsbudsjettene inneholder budsjettkategorier, med årlig tak på forpliktete bevilgninger for hver hoved- og underkategori. Summen av disse takene gir det totale taket for forpliktete bevilgninger.

De forpliktete bevilgningene i forslaget for 2014 til 2020 er delt inn i 5 hovedkategorier (European Commission, 2011f):

1. Smart og inkluderende vekst (samhørighetspolitikk)
2. Bærekraftig vekst (størstedelen av CAP)
3. Sikkerhet og borgerskap
4. Et globalt Europa
5. Administrasjon

Budsjettet kan ikke være større enn taket på egne ressurser. Det totale taket på betalinger i budsjettet er alltid lavere enn taket på egne ressurser. Dette avviket mellom egne ressurser og forpliktete betalinger gjør at langtidsbudsjettet kan endres for å dekke uforutsette kostnader.¹

I forslaget fra kommisjonen er det også flere ”budsjettposter” utenfor budsjettet. Disse postene inkluderer bl.a *Emergency Aid Reserve, European Globalisation Fund, Solidarity Fund, og Reserves for crises in the agriculture sector.*

3.1.1 EUs egne inntektskilder og overføringer fra medlemsstatene

Unionens hovedinntekter er *egne ressurser*. Disse kan i det nåværende langtidsbudsjettet deles i tre:²

- De tradisjonelle egne inntektene – hovedsakelig tollavgifter på import fra land utenfor EU. Avgiftene er samlet inn av medlemslandene på vegne av EU, og landene beholder 25 prosent for å dekke kostnadene ved innsamling.
- Merverdiavgiftbaserte egne ressurser – basert på et teoretisk grunnlag av merverdiavgift (mva), for å kompensere for ulike mva-regimer i medlemslandene. Disse er ikke basert på de faktiske momsinnntekter i landene, men en bestemt sats på et avtalt antall varer og tjenester. Av denne satsen betaler hvert land opptil 0,5 prosent.
- Inntekter basert på bruttonasjonalinntekt (BNI) – en standard andel av BNI i hvert medlemsland. Det er ingen spesiell grense annet enn at summen for egne ressurser ikke skal overstige 1,24 prosent av EUs BNI. Denne innbetalingen blir brukt til å balansere inntekt og utgifter og til å dekke de utgiftene som ikke er dekket av andre inntektskilder. Til tross for at den i utgangspunktet bare skulle balansere systemet har det blitt den største inntektskilden på €2,7 milliarder i 2010.

¹ European Commission. Where does the money go? Lokalisert 23. august 2011.
http://ec.europa.eu/budget/explained/budg_system/fin_fw0713/fin_fw0713_en.cfm

² European Commission. Where does the money come from? Lokalisert 23. august 2011.
http://ec.europa.eu/budget/explained/budg_system/financing/fin_en.cfm

I EU-traktatens artikkel 311 legges det vekt på at budsjettet skal finansieres med egne ressurser, men siden 1980-tallet har dette ikke vært praktisert. I 2011 kom 76 prosent fra BNI-baserte inntekter, mens 12 prosent kom fra de tradisjonelle egne ressurser: toll og sukkeravgifter, og 11 prosent fra merverdiavgifter. Omtrent 1 prosent kom fra skatt betalt av EU-ansatte og andre mindre kilder.³

3.1.2 Endringer

Nå foreslår Kommisjonen en reform av systemet med egne ressurser. De mener det nåværende systemet for fastsettelse av egne inntekter er ugjennomsiktig og utdatert. Det oppfattes ikke som rettferdig av medlemsstatene.

Målet er i følge Kommisjonen å minske de nasjonale bidragene, ikke å øke EU budsjettet. Det skal gjøres mer rettferdig og gjennomsiktig. Kommisjonen foreslår at det fra 2018 etableres en harmonisert skatt på finanssektoren i form av en transaksjonsskatt (FTT) eller en aktivitetsskatt (FAT) der deler av inntekten går til EU-budsjettets inntektsside.

Kommisjonen foreslår følgende endringer (European Commission, 2011c):

- Fra 2014 forenkle medlemsstaters bidrag ved å gjøre slutt på de komplekse mva-baserte midlene. Dette vil gjøre systemet av bidrag enklere og mer gjennomsiktig. Det foreslås å etablere en ny og enklere innbetaling basert på et harmonisert merverdiavgiftsgrunnlag.
- Introdusere to nye typer egne ressurser: en skatt på finanstransaksjoner og en modernisering av merverdiavgiften. Dette vil legge til rette for budsjettmessig konsolidering i medlemsstatene ved å redusere deres bidrag til EU-budsjettet, og bli en ny giv til utviklingen av interne markeder i området og skatteleggingen av finanssektoren.
- Reform av korreksjonsmekanismene ved å erstatte alle eksisterende korrigeringer med et enkelt og oversiktlig system av engangsbeløp knyttet til velstand i medlemslandene.

I realiteten ønsker EU flere og større ”egne inntekter” samt tilgang til flere egne inntektskilder, for å bli mer uavhengig av de direkte betalingene fra medlemsstatene. Medlemslandene støtter ikke forslaget, siden de uansett taper inntekt til sin egen stat.

3.2 Størrelsen på budsjettet

I perioden 2014–2020 utgjør rammen 1025 milliarder euro i forpliktelsesbevilgninger, noe som tilsvarer 1,05 prosent av EUs samlede bruttonasjonalinntekt (BNI).

Betalingsbevilgningen som er de konkrete utbetalingene, utgjør 972 milliarder, som tilsvarer 1,0 prosent av BNI. Dette gir en økning i forpliktelsesbevilgninger på 5,7 prosent (i 2011-

³<http://www.europarl.europa.eu/news/en/pressroom/content/20110519BKG19718/html/QA-on-future-EU-budget-and-own-resources>

priser) og i betalingsbevilgninger på 3,1 prosent. EU-budsjettet var i 2011 rundt €140 milliarder. Det nåværende langtidsbudsjettet for 2007–2013 ligger på €75,777 milliarder for hele perioden (European Voice, 2011).

Kommisjonen foreslår også å flytte noen av de store utgiftene ut av langtidsbudsjettet og finansiere dem separat. Hvis disse utgiftene blir regnet med vil utgiftene på budsjettet utgjøre 1083 milliarder, tilsvarende 1,11 prosent av BNI. De totale utgiftene utenfor langtidsbudsjettet utgjør 58 milliarder euro for hele perioden.

Forslaget inneholdt også kutt i lønnskostnader til EU ansatte, og foreslår å kutte antall ansatte med 5 prosent innen 2018 (European Voice, 2011).

3.3 Prosessen og EU organenes rolle i prosessen: Kommisjonen, Parlamentet, Medlemsstatene og Ministerrådet

Under den nye traktaten må avgjørelsene om langtidsbudsjettet tas av Ministerrådet, som må gjøre et enstemmig vedtak etter å ha mottatt samtykke fra Parlamentet.

DG Budsjett, Generaldirektoratet for budsjett, utarbeider budsjettforslaget og passer på at det vedtatte budsjett utføres. Forslaget for det neste langtidsbudsjettet (2014–2020) ble lagt fram 29. juni i år. Dette markerte startskuddet for forhandlingene mellom medlemslandene i Ministerrådet og Europaparlamentet. Ifølge Lisboa-traktatens artikkel 312:5 skal Parlamentet, Ministerrådet og Kommisjonen ta alle mulige virkemidler i bruk for å legge til rette for å innlemme budsjettet (European Parliament, 2011). Presidentene fra de tre institusjonene skal møtes regelmessig etter initiativ fra Kommisjonen. I følge Lisboa-traktaten skal langtidsbudsjettet være juridisk bindende og vedtas etter en selvstendig, lovgivende prosess. Formelt blir langtidsbudsjettet enstemmig vedtatt av Ministerrådet, men ikke før Parlamentet har gitt sitt samtykke (European Parliament, 2011).

Med Lisboa-traktaten fikk Parlamentet utvidet medbestemmelsesrett både når det gjelder ny landbrukspolitik og for EUs budsjett, og nå må også Parlamentet godkjenne forslaget. Både for de årlige budsjettene og ved vedtakelsen av det finansielle perspektivet spiller Parlamentet en viktig rolle og samtykke må innhentes av et flertall i Parlamentet (Bunger, 2010).

Forhandlingene ventes å pågå under polsk, dansk og kypriotisk formannskap i EU og være klare mot slutten av 2012. Dersom institusjonene ikke skulle komme til enighet innen fristen, vil budsjетtrammene for 2013 fortsatt gjelde i 2014.

Ministerrådet startet sin politiske behandling av Kommisjonens forslag til langtidsbudsjett 12. september i et møte mellom medlemslandenes utenriksministere i Rådet.

3.4 Prioriterte satsingsområder i det nye langtidsbudsjettet

I det nåværende langtidsbudsjettet har Kommisjonen lagt vekt på tre prioriterte områder:⁴

1. Det indre markedet skal gjennomføres fullt ut, med et bredere mål om bærekraftig vekst ved å mobilisere økonomisk, sosialt og miljøpolitisk.
2. Styrke konseptet om et EU-borgerskap, som henger sammen med gjennomføring av et område med frihet, rettferdighet og sikkerhet, og tilgang på grunnleggende goder for alle.
3. Europa skal spille en entydig rolle på den globale arena.

I mars 2010 ble Kommisjonen enige om å vedta de fem hovedmålene i Europe 2020: øke andelen av sysselsatte i befolkning for både kvinner og menn til 75 prosent, øke det kombinerte offentlige og private investeringsnivået innenfor forskning og utvikling til 3 prosent av bruttonasjonalprodukt (BNP), redusere utslipp av drivhusgasser med 20 prosent sammenlignet med 1990-nivå, forbedre utdanningsnivået, og fremme sosial inkludering. Også Parlamentet har lagt stor vekt på målene i Europa 2020 strategien og at disse må prioriteres i det neste langtidsbudsjettet. I dagens langtidsbudsjett går under halvparten av budsjettmidlene til tiltak som støtter Europa 2020 strategien med en smart, bærekraftig og inkluderende vekst (European Commission, 2011b).

I følge kommissær Janusz Lewandowski er budsjettet ambisiøst men realistisk. Ved å bytte ut noen utgifter har det blitt laget rom for å finansiere nye prioriteringer som infrastruktur over landegrensene når det gjelder energi og transport, forskning og utvikling, utdanning og kultur, sikre Unionens ytre grenser, og styrke nabostatene til EU i sør og øst. Videre har så å si alle politikkområdene blitt modernisert ved å forenkle programmene og ved å stille flere krav til hvordan midlene blir brukt (European Commission, 2011a).

Landbrukspolitikken har til nå utgjort den klart største utgiftsposten på EUs budsjett, men andelen har vært stadig minkende. Andelen av budsjettet i perioden 2014 til 2020 som det foreslås å bruke på CAP, reduseres fra 41 prosent til 37 prosent, mens andelen som skal brukes på samhørighets-politikk – regional bistand og andre strukturelle fond, skal økes noe, fra 36 til 37 prosent. Budsjettet for ekstern politikk skal også økes, fra €6 til €70 for perioden, noe som utgjør 7 prosent av budsjettet (European Voice, 2011).

Et felles rammeverk for Det europeiske regionale utviklingsfondet (ERDF), Det europeiske sosialfondet (ESF) og Samhørighetsfondet skal utarbeides. I Kommisjonens forslag skal 491 milliarder euro (48 prosent) gå til smart og inkluderende vekst, og av dette er det foreslått å bruke 376 milliarder euro (37,6 prosent) på samhørighetspolitikken som inkluderer økonomisk, sosial og territoriell samhørighet.

⁴ European Commission. Where does the money go? Lokalisert 23. august 2011.
http://ec.europa.eu/budget/explained/budg_system/fin_fw0713/fin_fw0713_en.cfm

I tillegg foreslår Kommissjonen å flytte €2,7 milliarder i finansieringen av ITER, og €5,8 milliarder for den globale overvåkingen av miljø og sikkerhet ut av budsjettet og til utgiftene utenfor.

Kommissjonen foreslår også å kutte antall ansatte i EU-institusjonene (European Voice, 2011).

3.5 Konflikter

Som nevnt over er langtidsbudsjettet en av de største politiske beslutningene som tas i EU, og det er naturlig at interessekonfliktene er mange og store. I realiteten blir mye av rammen for de politiske prioriteringene i EU fastsatt gjennom langtidsbudsjettet. Blant de mange konfliktene som kommer fram i prosessen med langtidsbudsjettet, er konflikten om størrelsen på budsjettet, innføringen av finansskatten og ikke minst den britiske rabatten.

I tider preget av innstramminger og økonomiske uroligheter er det naturlig at størrelsen på budsjettet har fått mye oppmerksomhet. Frankrike, Tyskland, Nederland, Finland og Storbritannia la allerede i desember (2010) fram et krav om at enhver økning i budsjettet må begrenses til inflasjonen, og at EU-budsjettet skal fryses, minst til 2020. I brevet argumenterte de for at EU også må følge opp anstrengelsene for å få kontroll på budsjettene med egne innsparinger (NHO, 2011).

Skillet mellom de som ønsker kutt i budsjettet og de som ønsker et større budsjett, går i stor grad mellom medlemsland som er nettobidragsgivere og de som er nettobidragmottakere. Ministre fra Østerrike, Danmark, Finland, Frankrike, Tyskland, Italia, Nederland, Sverige og Storbritannia, som alle er blant nettobidragsgiverne, møttes i Brussel i september. Ministrene argumenterer for at budsjettet ikke må øke nivået på medlemsstatenes bidrag til EUs midler. Den svenske utenriksministeren, som arrangerte møtet, la vekt på at det er viktig for unionen, midt i en gjeldskrise, å gjennomføre reelle reformer, og ikke bare sette nye navn på utgiftene. Hun ga uttrykk for at unionen må bruke pengene bedre, ikke bare øke budsjettet.

Ungarn og Polen som er blant nettobidragmottakerne, har derimot har vært framtrædende blant de sentraleuropeiske landene og bedt om et mer sjenerøst EU-budsjett (European Voice, 2011).

Parlamentet vedtok en resolusjon om at budsjettet må økes med minst 5 prosent, relativt til nivået i 2013-budsjettet (EU-delegasjonen, 2011). Ifølge Europaparlamentet er det umulig å fryse EUs budsjettutgifter uten samtidig å nedprioritere allerede iverksatte satsingsområder. Parlamentet frykter at en budsjettfrys kan sette allerede avtalte løft for forskning og innovasjon i fare. Det samme gjelder ifølge Parlamentet investeringer i infrastruktur, utenrikspolitikk og utvidelse. Det vil heller ikke være mulig å følge opp viktige politiske

initiativer som Europa 2020-strategien og andre tiltak som kan stimulere til økonomisk vekst (EU-delegasjonen, 2011).

Under konferansen om langtidsbudsjettet i oktober understreket presidenten av Europaparlamentet, Jerzy Buzek, igjen at en 5 prosents økning av budsjettet ikke er nok. Han minnet om utfordringer og trusler både innenfra EU og utenfra som må tas tak i. Men Buzek oppfordret også til optimisme og mener at krisen ikke vil vare evig. Men i mange år framover vil penger være nødvendig for å ta det neste skrittet videre (EU Inside, 2011).

3.5.1 Finansskatten

Det som kanskje har vakt flest negative kommentarer, er forslaget om at EU skal skaffe seg egne skatteinntekter i form av egen moms og en avgift på finansielle transaksjoner, for å skaffe penger til EUs programmer.

Storbritannia mener at å innføre nye skatter i EU er helt urealistisk. Også Tyskland signaliserte i juni at de ikke vil godta en EU finansskatt til EU-organene sentralt. Tysklands utenriksminister Westerwelle mener at EU krever for mye penger i 2014–2020-budsjettet, og forkastet ideen om en EU-skatt på finanstransaksjoner. Han mener EU ikke trenger denne skatten (EUObserver, 2011b). Tsjekkia har også uttrykt at de vil kjempe mot EU-skatt, både på prinsipielt grunnlag og fordi de ikke har råd. Heller ikke Bulgaria er enige i skatten.

Alain Lamassoure, parlamentsmedlem (European People's Party), støtter forslaget om EU-skatt, og mener at framtidens politikk trenger en europeisk dimensjon – hvis EU skal kunne konkurrere på lik grunn som andre stormakter på andre kontinenter. Også presidenten i EU-parlamentet, Jerzy Buzek, ønsket forslaget velkommen og mener det er et intelligent utgangspunkt for videre forhandlinger – et system med egne ressurser vil være mer rettferdig, transparent, enklere og likeverdig. Han mener også at man bør kutte ut rabatter, unntak og korrigeringsmekanismer som har samlet seg oppmed det nåværende systemet.

Den svenske finansministeren Borg mener at en finanstransaksjonsskatt vil redusere veksten og øke lånekostnadene for gjeldstyngede land. Han mener også at det er en risiko for at bankene ikke vil bygge opp kapitalen med €100 milliarder som planlagt, og at den risikoen må legges til side (EUObserver, 2011d).

Danmark og Sverige kritiserer også budsjettplanene. Sverige mener mer burde bli brukt på utdanning og forskning og mindre på landbrukspolitikk. Danmarks finansminister sier det ikke er rettferdig at Danmark betaler for andre lands rabatter.

Tysklands Angela Merkel og Storbritannias David Cameron holdt en pressekonferanse sammen 18. november for å diskutere den økonomiske situasjonen i EU. Der snakket de også om den foreslåtte finansskatten. De to statslederne er uenige om den. I følge Cameron er det

uaktuelt for Storbritannia å akseptere en slik skatt dersom den ikke er global. Derimot sier Merkel at hun er villig til å jobbe for den selv om den bare skal gjelde for de 17 medlemmene av eurosonen og ikke hele EU-27 (Sky News, 2011).

3.5.2 Den britiske rabatten

Den britiske rabatten trådte i kraft i 1985, og er den eneste i sitt slag. Den er en rabatt i Storbritannias innbetalinger til EU som ble forhandlet fram under statsminister Margaret Thatcher.

Beregningsmåten er kompleks, men essensen er at Storbritannia skal få refundert 66 prosent av sitt nettobidrag til finansieringen av EU. Bakgrunnen var at jordbrukssektoren i Storbritannia utgjorde en relativt mindre andel av landets BNP enn i de andre medlemslandene, og i tillegg var strukturelt forskjellig fra deres i perioden før rabatten ble framforhandlet og innført. På den tiden gikk 80 prosent av EU budsjettet til den felles landbrukspolitikken, og Storbritannia fikk lite utbytte av dette, mens for eksempel Frankrike har vært et av de landene som har mottatt mest CAP-støtte. Storbritannia var det tredje fattigste av de ti medlemslandene på den tiden. I tillegg begrunnet man rabatten med Storbritannias relativt høyt harmoniserte merverdiavgift, som var EUs primære inntektskilde fram til BNI-prinsippet ble tatt i bruk fra 1988.

Det har vært noen endringer i finansieringen av rabatten. I 2002 ble andelen som Tyskland, Sverige, Nederland og Østerrike finansierte, redusert til mindre enn en fjerdedel av deres opprinnelige andel, fordi dette forsterket deres nettobidrag.

Kommisjonen foreslår nå videre endringer i den britiske rabatten, og vil gjøre den om til et engangsbeløp. Et system med et engangsbeløp vil være gjennomiktig og enklere å forstå, og dermed gjøre det mer åpent for offentlig og parlamentarisk granskning. I forslaget til langtidsbudsjett foreslås en sum på €3,6 milliarder i ett beløp for perioden 2014 til 2020 (Agra Europe, 2011a).

Det har vært et økende press fra flere EU-medlemmer, inkludert Frankrike, om å kutte rabatt ordningen. Dette skyldes til en viss grad at de nyeste medlemsstatene i EU er betraktelig fattigere enn de 15 medlemslandene fra før 2004, og dette vil bety betraktelige utgifter under CAP og EU-budsjettet generelt. Mange mener dette blir vanskelig å legge til rette for i EU-budsjettet, sammen med de moralske argumentene at alle nye medlemsland er vesentlig fattigere enn Storbritannia. Likevel kommer de nye medlemmene til å bli netto bidragsmottakere og ikke netto bidragsytere.

Den britiske regjeringen har kommet med sterke signaler om å forsvare den britiske rabatten i dens nåværende form. Selv om den foreslåtte engangssummen ligger på omtrent det samme

nivået som den nåværende rabatten, frykter landet at det vil bli vanskeligere å forsvare rabatten i EUs framtidige budsjettforhandlinger.

For EU-organene betyr avvikling av den britiske rabatten friske penger og økte inntekter.

3.6 Langtidsbudsjettet og landbrukspolitikken

Samtidig med prosessen rundt EUs langtidsbudsjett pågår det også en prosess med endringer av EUs landbrukspolitikk. Kommisjonen har lagt fram et lovforslag med endringer av dagens landbrukspolitikk, som nå skal behandles av Europaparlamentet og Ministerrådet.

Situasjonen er usikker, og prosessen kan ta lang tid. Hva det vil si at Parlamentet nå har medbestemmelsesrett vet man ikke, men at de er bestemt på å være med på å bestemme, er det ingen tvil om.

Med bakgrunn i dagens økonomiske krise er konfliktene mange. Blant annet er det uenighet om den foreslåtte finansskatten. Blir man ikke enige om hvordan man skal finansiere budsjettet, er det igjen vanskelig å se at man kan bli enige om et budsjett uten store kutt. Mange land har uttrykt at de ikke på noen måte har mulighet til å bidra mer til budsjettet enn de allerede gjør.

Uenighetene er mange, og andelen som skal gå til CAP, er ikke noe unntak. Med langtidsbudsjettet legges ambisjonsnivået for CAP. Blir man ikke enige om et langtidsbudsjett innen fristen, vil det være vanskelig å bli enige om å vedta en ny CAP.

4 CAP etter 2013

Mange av utfordringene til landbruket i EU i dag går lenger enn til landbrukspolitikken og EUs grenser. Dette danner en viktig bakgrunn for arbeidet med ny CAP. Kommisjonen legger vekt på at landbrukspolitikken ikke lenger bare kan fokusere primært på utfordringer i landbruket slik som tidligere. Økt etterspørsel etter mat i verden, miljø- og klimaendringer, markedssvingninger, handelsavtaler, kriser som gjelder trygg mat, og andre utfordringer, må tas i betraktning.

Kommisjonen begynte arbeidet med ny CAP i 2010, og startet med å konsultere næringsaktører og EU-borgere i en offentlig høringsrunde fra april til juni 2010. Høringsrunden ble avsluttet med en konferanse i Brussel i juni 2010, og resultatene fra denne høringsrunden var med på å legge grunnlaget for arbeidet til Kommisjonen. I november 2010 la Kommisjonen fram et grunnlagsdokument om CAP post 2013, der de pekte ut sine mål for landbrukspolitikken. I juni 2011 kom lovforslaget om en ny CAP som nå skal behandles. Lovforslaget foreslår rammen for hvordan Den felles landbrukspolitikken skal være innrettet for perioden 2014 til 2020.

4.1 Tidligere CAP-reformer

Den felles landbrukspolitikken i EU ble innført i 1962 og har siden gjennomgått en rekke reformer og tilpasninger. Tabell 1 viser de viktigste.

Tabell 1 CAP-reformer

Reform	Årsak	Innhold
Mansholtplanen (1972)	Kraftig økning i budsjettutgiftene knyttet til de felles markedsordningene for jordbruket på grunn av stor produksjonsøkning.	For å begrense produksjonen (areal i drift) og antall bønder ble det innført støtte til førtidspensjon, investeringer og yrkesopplæring, og brakklegging og skogplanting.
MacSharryplanen (1992)	Mye de samme problemene som tidligere, de hadde bare blitt større. Stigende overproduksjon og kostnader knyttet til denne, samt miljøproblemer i landbruket.	Reduksjon i prisene på jordbruksvarer. Innføring av arealtilskudd. Mer brakklegging.
Agenda 2000 (1999)	Utvidelsen av Unionen østover kom til å bli et kostbart prosjekt. Fortsatt overproduksjon. Et mål å	Ytterligere senkning av priser på jordbruksvarer. Delvis kompensert med økning i

	få ned utgiftene til landbruket.	arealtilskuddet. Mer penger til bygdeutvikling.
Midtveisgjennomgangen (2003)	Østutvidelsen gjorde det nødvendig å senke utgiftene. WTO-tilpasning. Landbruket hadde lav legitimitet.	Prissenkning på jordbruksvarer. Innføringen av produksjonsuavhengig støtte. Økt fokus på bygdeutvikling.

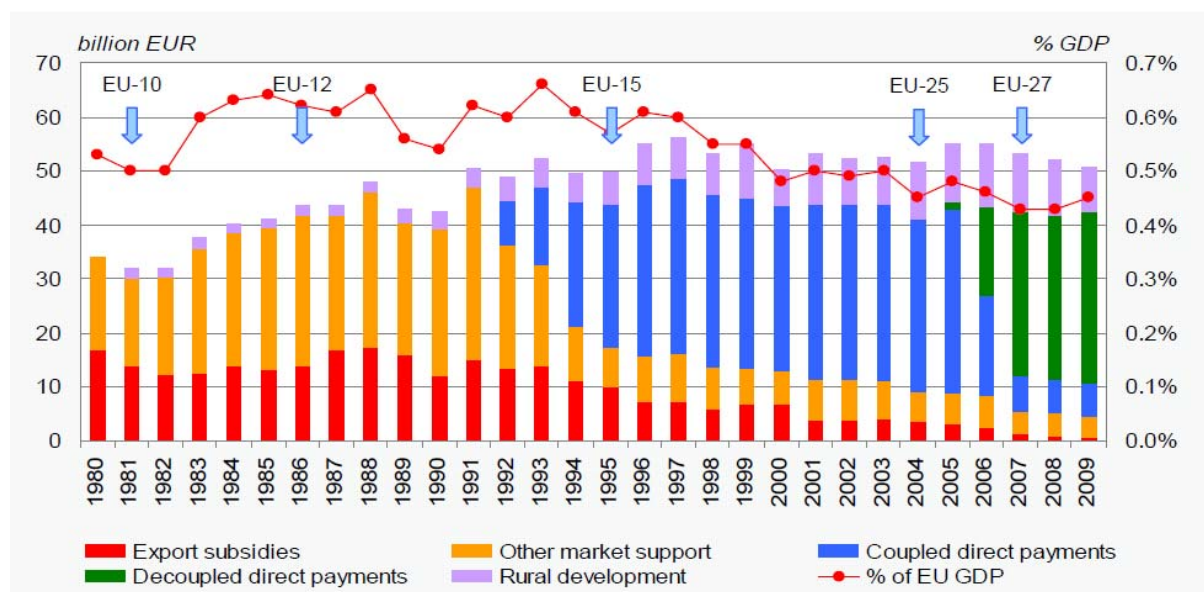
Kilde: Lutnæs og Klepp

Siden 1962 har også EU-budsjettet forandret seg. Andelen av budsjettet som har gått til landbrukspolitikken, har sunket fra 71 prosent i 1980 til rett under 40 prosent i det nåværende langtidsbudsjettet.

Figur 1 under viser hvordan reformene har ført til endringer i utgiftene. I de siste årene har trenden vært en stadig mer produksjonsuavhengig støtte, og støtte til bygdeutvikling. Som en følge av midtveisgjennomgangen i 2003 ser vi at den produksjonsuavhengige direkte støtten har tatt over for den produksjonsuavhengige støtten. Dette var også en tilpasning til forventede endringer i Doha-runden, som ikke ser ut til å bli gjennomført.

Videre ser vi at størrelsen på utgiftene har holdt seg relativt stabil de siste årene. I prosent av BNP, derimot, har CAP-utgiftene gått ned fra 0,65 prosent av BNP i 1993 til under 0,45 prosent i 2008. Eksportstøtten og annen markedsstøtte har gått ned og utgjør bare en liten del av CAP-utgiftene i dag, mens bygdeutvikling og produksjonsuavhengig direkte støtte nå er de største utgiftene.

Figur 1 Endringer i CAP utgifter 1980 – 2009 (2007 konstante priser)



Kilde: European Commission, DG Agriculture and Rural Development, 2010. CAP post-2013: key graphs and figures. http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/graphs/graph2_en.pdf

4.2 utfordringene

Med den økonomiske krisen som rår i EU vil finansieringen av både budsjettet generelt og ikke minst størrelsen på budsjettposten som går til CAP, være grunnlag for store uenigheter og mye diskusjon. Vi kan heller ikke være så sikre på at det som blir vedtatt blir gjennomført.

Landbruket er både direkte og indirekte en viktig del av den europeiske økonomien og samfunnet. Mulige konsekvenser av kutt i landbrukssektoren og aktivitetene i landbruket strekker seg fra tap av jobber, turisme, transport og offentlige tjenester osv., i tillegg til økt fraflytting fra distriktene og press på byene.

Med finanskrisen har arbeidsløsheten økt både i urbane og rurale områder. Med utvidelsen av EU mellom 2004 og 2007 økte antallet bønder med 7 millioner, og landbruksarealene med 40 prosent. De små brukene er fortsatt vanligst, selv om en restrukturering av landbrukssektoren har økt gjennomsnittstørrelsen på brukene i EU. De små brukene sysselsetter halvparten av arbeidsstyrken i landbruket i de nye EU-landene og er viktige produsenter av fellesgoder (Bunger, 2011).

4.2.1 utfordring med legitimitet

Blant EU-organene har det vært lagt vekt på at en av de største utfordringene for fremtiden til CAP er å opprettholde og øke legitimiteten blant EUs borgere, skape enighet om at det må satses på CAP og at man ikke må kutte i bevilgningene til CAP. For å få midler til landbrukspolitikken må man vise at CAP er en del av fremtiden, og er positiv for økonomien gjennom blant annet å skape sysselsetting i de rurale områdene. Mange ønsker store innstramminger på budsjettet i EU, inkludert CAP. Men et strammere budsjett begrenser også handlingsrommet og muligheten for politikken til å lykkes. Det har vært rettet mye kritikk mot både hvor mye penger som brukes på landbrukspolitikken og på andre sider ved den. I tider med innsparinger og kutt er det spesielt viktig å øke legitimiteten blant EUs borgere og få støtte blant politikere og folket for at ikke disse kuttene i alt for stor grad skal ramme landbruket.

Også Kommissær Ciolos har gitt uttrykk for at en av de største utfordringene for å lykkes med CAP etter 2013 er å få medlemslandene til å enes om et stort nok budsjett. Ciolos mener en ”objektiv” landbrukspolitikk vil være med på å rettferdiggjøre dette overfor skattebetalerne. Men den største hindringen er å få finansministere og statsledere til å enes om det budsjettet som er nødvendig. Selv med det foreslåtte langtidsbudsjettet der utgiftene til CAP kuttet i reelle termer, er det flere som mener man ikke har kuttet nok (Agra Europe, 2011e).

4.2.2 utfordringer ifølge Kommisjonen

Allerede i kommisjonens utkast til ny CAP som kom i november 2010 identifiserte man de viktigste utfordringene for CAP i fremtiden sammen med Kommisjonens målsettinger for

CAP etter 2013. Både målsettingene og utfordringene ble utformet som et resultat av den offentlige høringen og debatten man hadde forut for å presentere utkastet.

Blant de mange utfordringene framtidens landbrukspolitikk står overfor la Kommissjonen spesielt vekt på følgende tre områder. Disse var også med på å definere hovedmålsettingene til CAP i framtiden i Kommissjonens arbeid.

1) Matforsyning og matproduksjon

Landbrukets rolle er først og fremst å produsere og tilby mat. Med en økende befolkning og økende etterspørsel etter mat i verden er det helt essensielt at produksjonskapasiteten opprettholdes og forbedres inn i framtiden. I tillegg er en sterk landbrukssektor nødvendig for at matindustrien skal fortsette å være en viktig del av EUs økonomi og handel.

Svingninger i prisene på landbruksprodukter og inntekten til bøndene, sammen med naturgitte risikoer, er mer markert i landbrukssektoren enn i andre sektorer. Landbruksmarkedene forventes i økende grad å være preget av usikkerhet og ustabilitet.

2) Bærekraftig forvaltning av naturressursene

Miljø- og klimaendringer er sammen med en bærekraftig forvaltning av naturressursene en av de store utfordringene for landbruket. En målsetting om en bærekraftig forvaltning av naturressursene innebærer at landbruket skal spille en viktig rolle i tilpasningen til klimaforandringer og i tiltak for miljø og klima. Kommissjonen mener at en sterk miljø- og klimaprofil kan være med på å øke legitimiteten til CAP.

Jordbruket og skogbruket er viktige produsenter av fellesgoder, særlig miljøgoder som kulturlandskap, biodiversitet, evnen til å tilpasse seg klimaforandringer og til å komme seg etter naturkatastrofer som flom, tørke og brann. Samtidig er det mange jordbruksmetoder som øker presset på miljøet og kan føre til utarming av jorda, vannmangel, forurensing og tap av dyreliv og biodiversitet. Bærekraftig praksis i landbruksproduksjonen er med på å sikre miljø og fellesgoder, og mange av disse godene blir det ikke betalt for i markedet.

3) Opprettholde og utvikle rurale områder

En balansert utvikling i hele EU skal sikre bosetting og sysselsetting, og bevare den sosiale strukturen i distriktene. Målet er derfor at distriktsøkonomien skal forbedres sammen med økt stabilitet i landbruksinntektene. Dette vil være med og legge til rette for lokale aktører og deres mulighet til å realisere sitt eget potensial og å bruke lokale ressurser på en best mulig måte.

4.2.3 Utfordringer i følge Copa-Cogeca

Copa-Cogeca, som er en organisasjon som representerer bønder og landbrukssamvirker i EU, er enige med Kommisjonen og anser noen av de viktigste utfordringene for CAP og landbruket i EU å være (Copa-Cogeca,2011):

- Økende ustabilitet i markedet
- Som et svar på bekymringer fra borgerne og for å bedre sikker og bærekraftig matproduksjon i EU har bøndene høyere kostnader i EU, noe som gir konkurranseulempe mot importerte varer.
- Bøndernes inntekter og lønninger minker. Reformen av landbrukspolitikken har gjort landbruket mer markedsorientert, men har ikke lyktes i å forbedre bøndenes inntekt fra markedet. Selv før krisen i 2009 lå bøndenes inntekter på 50 prosent av gjennomsnittsinntektene i resten av økonomien. To tredjedeler av inntektene kommer fra utbetalinger under CAP og spesielt fra pilar 1. Mens bønder er entreprenører og foretrekker å ta en større andel av lønna ut fra markedet.

Nye utfordringer knyttet til klimaendringer, og å produsere landbruksvarer.

4.3 Hva kritiseres innenfor dagens CAP?

Flere medlemsland som Storbritannia, Danmark og Sverige mener at en alt for stor del av EUs budsjett brukes på landbruket. CAP har vært den største budsjettposten til EU og det er derfor også her budsjettkampene ofte står når det gjelder langtidsbudsjettet.

Kritikken har blant annet gått på at det går for mye penger til de største brukene, og at store, industrielle bruk favoriseres på bekostning av de mindre. I tillegg er det mange som er kritiske til at såkalte ikke-aktive bønder som flyplasser, jernbaner og golfbaner mottar direkte støtte.

Kritikken går blant annet på at det blir oppfordret til store, kommersielle bruk med monokulturer. Dette har gått utover miljøet og kulturlandskapet. Mange mener også at landbrukspolitikken ikke gjør nok ellers for klima- og miljøtiltak, og for tilpasninger til klimaendringene

Også ujevnheten i støtten mellom gamle og nye medlemsland har fått kritikk; blant annet har EU-Parlamentet bedt om en mer rettferdig fordeling av støtten, uten at de har definert hva den bør være.

Den direkte støtten blir også kritisert av mange; at det utbetales per hektar støtte, og ikke etter behov. Den direkte støtten bør erstattes av mer målrettet støtte for å tilby visse offentlige goder. Målet om å forhindre nedleggelse og fraflytting fra områder der det kan være mindre

lønnsomt å drive en gård, rettferdiggjør ikke at man deler ut en generell støtte til hele landbruket i EU, ifølge kritikken (Reform the CAP, 2010).

EU og landbrukspolitikken har fått mye kritikk for, og blitt beskyldt for, å ha en negativ effekt på jordbruksproduksjonen i utviklingsland. Kritikken har gått på måten EU subsidierer landbruksprodukter på gjennom aktiv bruk av eksportsubsidier. Dette svekker lokale markeder for innenlandske produsenter, konkurrerer med afrikanske produkter i tredjelands markeder, samtidig som ulike handelsbarrierer gjør det vanskelig for afrikanske produsenter å eksportere til EU-markedene. Flere NGO-er har kommet med case-studier der de viser effekten på lokal produksjon som en følge av EUs subsidier på eksport av melkepulver, sukker, konserverte tomater og tomatkonsentrat, biff og frossen kylling (The University of Dublin, 2010).

EU svarer at i dag går mindre enn 2 prosent av det totale CAP-budsjettet til eksportsubsidier. EU gir også import preferanse til de 50 minst utviklede landene, og som et resultat blir 58 prosent av deres landbrukseksport sendt til EU (Copa-Cogeca, 2011).

Men ordningene med å gi preferanse til produkter fra de minst utviklede landene har også svakheter, som at det kan være vanskelig for produsentene å dokumentere opprinnelsen til produktene, blant annet fordi papirarbeidet og dokumentasjonen blir for komplisert, mener organisasjoner som End Poverty 2015. Reglene må forenkles, import tariffene gjøres mindre, og andre virkemidler for proteksjonisme som kan være med på å hindre handelsflyten fra utviklingsland fjernes (End Poverty 2015, 2011).

End Poverty 2015 mener likevel at de siste reformene av CAP har gått i en positiv retning, og at reduksjonen i produksjonsuavhengig støtte har vært positiv. Kuttene i eksport subsidier har også blitt tatt vel imot, men er ikke nok. Organisasjonen mener reformene av CAP har fulgt en positiv trend, men understreker at det på langt nær er nok (End Poverty 2015, 2011).

4.4 Kommissjonens lovforslag. Hvilken retning signaliseres for CAP?

I Kommissjonens grunnlagsdokument om CAP post 2013 ble tre hovedmål for framtidens landbrukspolitikk lagt fram, som nevnt tidligere. Målene er ambisiøse, men det var stor enighet om dem blant medlemslandene, ikke bare blant landene som tradisjonelt mottar mest støtte fra CAP som Frankrike, Italia og Spania, men også blant tilhengere av økt markedsretning som Nederland og Danmark.

Den 12. oktober presenterte kommissær Ciolos lovforslaget om en ny CAP som et nytt partnerskap mellom Europa og bøndene, og forsøkte med dette å svare på noe av kritikken som var rettet mot dagens CAP, og å øke legitimiteten blant EUs borgere.

Kommisjonens lovforslag presenterer virkemidler og retningslinjer som skal sikre hovedmålene. I tillegg skal utviklingen av landbrukspolitikken også følge Europa 2020 strategien med en smart, bærekraftig og inkluderende vekst. Men selv om man er enige om målene er ikke enigheten like stor om at Kommisjonen er på rett spor når det gjelder virkemidlene. Både Parlamentet og flere medlemsland har signalisert stor uenighet med både størrelsen på CAP-budsjettet og deler av innholdet i lovforslaget.

4.4.1 Størrelsen på CAP-budsjettet

Proessen med en ny CAP vil gå parallelt med prosessen med nytt langtidsbudsjett. En av de største diskusjonene går på hvor stor del av EU-budsjettet som skal brukes på CAP. Medlemmer av Parlamentet har signalisert at de ikke kommer til å godta et kutt, mens flere medlemsland ønsker enda større kutt.

Kommisjonens forslag til langtidsbudsjett innebærer €118,2 milliarder til EUs felles landbrukspolitikk (CAP) over sju år. Det vil si 36,3 prosent av totalrammen, som er lavere enn i det nåværende langtidsbudsjettet, 39,4 prosent (41,5 prosent i 2013). Dette innebærer en frysing av utgiftene til jordbruk og bygdeutviklingspolitiske formål i nominelle termer, og en reduksjon i reelle termer på to prosent per år, med en inflasjonstakt på 2 prosent. Dersom det foreslåtte budsjettet blir vedtatt, vil det gi et begrenset handlingsrom for utviklingen av CAP.

Kommisjonen foreslår å bevilge €117,2 milliarder til direkte støtte og markedsordninger under pilar 1 i CAP og €101,2 milliarder til bygdeutvikling under pilar 2 for perioden 2014–2020 (Agra Europe, 2011e). Til sammenligning gikk €9,2 milliarder til pilar 2, mens €77,7 milliarder gikk til pilar 1 i budsjettet for 2007 til 2013 (European Commission, 2011e).

Denne støtten vil suppleres med ytterligere €17,1 milliarder utenfor budsjettet. Disse postene inkluderer (European Commission, 2011e):

- €1,1 milliarder til forskning og innovasjon på matvaresikkerhet, bioøkonomi og bærekraftig landbruk
- €2,5 milliarder euro til matvaretrygghet
- €2,8 milliarder euro til matstøtte for de mest trengende
- €3,9 milliarder til reserve i kriser i landbrukssektoren
- Opp til €2,8 milliarder til Det europeiske globaliseringsfondet

I forslaget til langtidsbudsjettet som ble lagt fram i juni gikk Kommisjonen også langt i å bestemme hvordan framtidens CAP skal se ut, blant annet når det gjelder fordelingen av midler blant nye og gamle medlemsland, grønnvasking av direkte støtten, osv.

I langtidsbudsjettet foreslås det at støtten i større grad skal rettes mot aktive bønder, og at støttesatser og regimer i ulike medlemsland bør konvergere, jamfør budsjettstriden mellom nye og gamle medlemsland og utfasingen av historisk modell. Det skal legges større vekt på små bruks rolle og dessuten utvikles mer objektive og kvantifiserbare kriterier for bygdeutviklingspolitikken. Med Kommisjonens lovforslag om en ny CAP ble dette bekreftet og videre utdypet.

4.4.2 To-pilar-strukturen

Det ble lagt vekt på at man ønsker å beholde to-pilar strukturen, og andelene av budsjettet til pilar 1 (direkte utbetalinger og markedsordninger) og pilar 2 (bygdeutvikling) er bevart også i den neste perioden.

Det foreslås en viss fleksibilitet for medlemslandene i å kunne føre midler mellom direktetestøtten under pilar 1 og bygdeutviklingsprogrammet under pilar 2. Medlemslandene vil ha anledning til å overføre opp til 10 prosent av deres nasjonale bevilgningsramme for direkte støtte til bygdeutvikling, og de medlemslandene som får mindre enn 90 prosent av EUs gjennomsnitt i direkte støtte kan overføre opp mot 5 prosent av sin rurale støtte til sin pilar 1 (European Commission, 2011d). De nye medlemslandene i Sentral- og Øst-Europa har også i den nåværende perioden kunnet føre midler fra pilar 2 til pilar 1 for å kunne øke direktestetter til sine egne bønder, som egentlig skulle fases inn i perioden 2004 til 2013 (Internationella Perspektiv, 2011).

Meningene er delte blant medlemslandene når det gjelder fordelingen av støtten mellom pilarene. Polen og Storbritannia ønsker å kutte direktetestøtten og øke pilar 2 i stedet. Danmark ønsker å fase ut direktetestøtten under pilar 1 innen 2025, mens Frankrike og Tyskland er sterkt imot kutt i direktetestøtten. Medlemmer av Parlamentet ønsker ikke å kutte i pilar 2 (European Commission, 2011a).

4.4.3 Utjevning av direktetestøtten

Med Midtveisgjennomgangen i 2003 ble det innført et nytt system med utbetalinger som var frikoblet fra produksjon, kalt enhetstøtten (Single Payment Scheme (SPS)). Dette var direkte utbetalinger til bonden, og dermed kunne en senke råvareprisen. Denne ordningen skulle erstatte tidligere støtteordninger. Medlemslandene hadde noe fleksibilitet og kunne opprettholde en del produksjonsavhengig støtte for å unngå produksjonsstopp. Ellers ble utbetalingene basert på historiske referanser; det vil si hva hver bonde mottok av støtte i perioden 2000-2002.⁵ For å motta denne støtten trenger ikke bøndene å produsere noe, men de må oppfylle en rekke tverrvilkår som nevnt nedenfor.

⁵European Commission. Single Payment Scheme – the concept. Lokalisert 18. Oktober 2011.
http://ec.europa.eu/agriculture/capreform/infosheets/pay_en.pdf

For de nye medlemslandene fra Sentral- og Øst-Europa, som ble medlemmer fra 2004, er det Single Area Payment Scheme (SAPS) som gjelder. Bøndene i disse landene mottar støtte per hektar jordbruksland opp til et nasjonalt tak som ble satt da de ble medlemmer.⁶

Tverrvilkår

Tverrvilkår er obligatoriske krav som startet som miljøkrav men ble utvidet til også å gjelde krav om dyre- og plantehelse, dyrevelferd og vedlikehold av landbruksjorda i god jordbruks- og miljøstand. Det er ikke nødvendig for bøndene å dyrke noe for å motta direktestøtten, men tverrvilkår- standardene må følges. Hvis man ikke følger vilkårene, blir man straffet med trekk i støtten fra 1 til 15 prosent, og bryter man flere av vilkårene, blir man trukket flere ganger. I de landene som følger Single Payment Scheme (SPS), har alle tverrvilkårene vært obligatoriske.¹ For landene som følger SAPS, er det færre krav om tverrvilkår.¹

Betalinger som går under direkte støtte i de nasjonale bevilgningsrammene, vil fortsette å være betinget av krav når det gjelder miljø, dyrevelferd og plante- og dyrehelsestandarder. For å forenkle systemet har lovbestemte forvaltningskrav blitt redusert fra 18 til 13 og reglene om god landbruks- og miljøpraksis fra 15 til 8 (European Commission, 2011d).

Utjevning av direktestøtten også innad i medlemslandene skal skje under en overgangsperiode på 5 år fra 2014 til 2018. I 2020 skal det være regionale enhetlige støtter i EU. Det skal nå innføres et nytt system, Basic Payment Scheme, som skal gjelde for alle 27 medlemsland. 40 prosent av den direkte støtten skal brukes på like utbetalinger til alle bøndene, og de resterende 60 prosent skal fordeles basert på utvalgte kategorier som er bestemt av de nasjonale myndighetene.

I tillegg, fra 2019, skal utbetalingene ikke lenger knyttes til produksjon, men skal være basert på antall hektar hver bonde har. For å forhindre spekulasjon om arealer skal referanseåret være eierskap i 2014, men utbetaling per hektar skal være knyttet til hva bonden mottok i 2011 (European Commission, 2011c). Ciolos argumenterer for at man ikke kan dele ut støtte i

⁶ European Commission. Single Payment Scheme – the concept. Lokalisert 18. Oktober 2011. http://ec.europa.eu/agriculture/capreform/infosheets/pay_en.pdf

2020 basert på hva bøndene mottok i 2003 som igjen er basert på hva de produserte i 1992 (Agra Europe, 2011j).

På møtet i november uttrykte to av de nye medlemslandene misnøye med å skifte fra SAPS til et Basic Payment Scheme, og mener at det vil være store administrative kostnadene ved å forandre betalingssystemet. Blant annet ønsker Slovakia å beholde SAPS, som de mener er et enkelt og fleksibelt system, i tråd med WTO sine prinsipper (Agra Europe, 2011j).

4.4.4 Fordelingen av støtte mellom gamle og nye medlemsland – fairer but not equal

Fordelingen mellom landene, spesielt hvor stor andel som skal gå til de gamle vs. de nye medlemslandene, er et tilbakevendende tema, og dagens ordning har vakt kritikk. Før lovforslaget ble presentert ble uttrykket "fairer but no equal" mye brukt, for å signalisere at man ønsket en mer rettferdig fordeling blant medlemslandene, men å utjevne støtten fullstendig lå ikke i kortene. Også Parlamentet la vekt på at CAP i framtiden må ha en mer rettferdig fordeling av CAP-utbetalinger blant nye og gamle medlemsland, men uten konkret å nevne hva en rettferdig fordeling blant landene bør være.

EU-10 landene som ble medlemmer i 2004, skulle gradvis fases inn til å motta 100 prosent av den da gjeldende støtten fram mot 2013. I 2004 skulle de motta 25 prosent av gjennomsnittlig direktestøtte, 30 prosent i 2005, 35 prosent i 2006 for så å øke gradvis med 10 prosent hvert år til man når 100 prosent av EU-nivået i 2013. Innfasingen skulle altså være ferdig innenfor dagens CAP, men dette har ikke blitt gjennomført. Dermed får disse landene mindre subsidier enn EU-15 fra CAP. For Bulgaria og Romania, som ble medlemmer i 2007, skulle innfasingen skje innen 2016.⁷

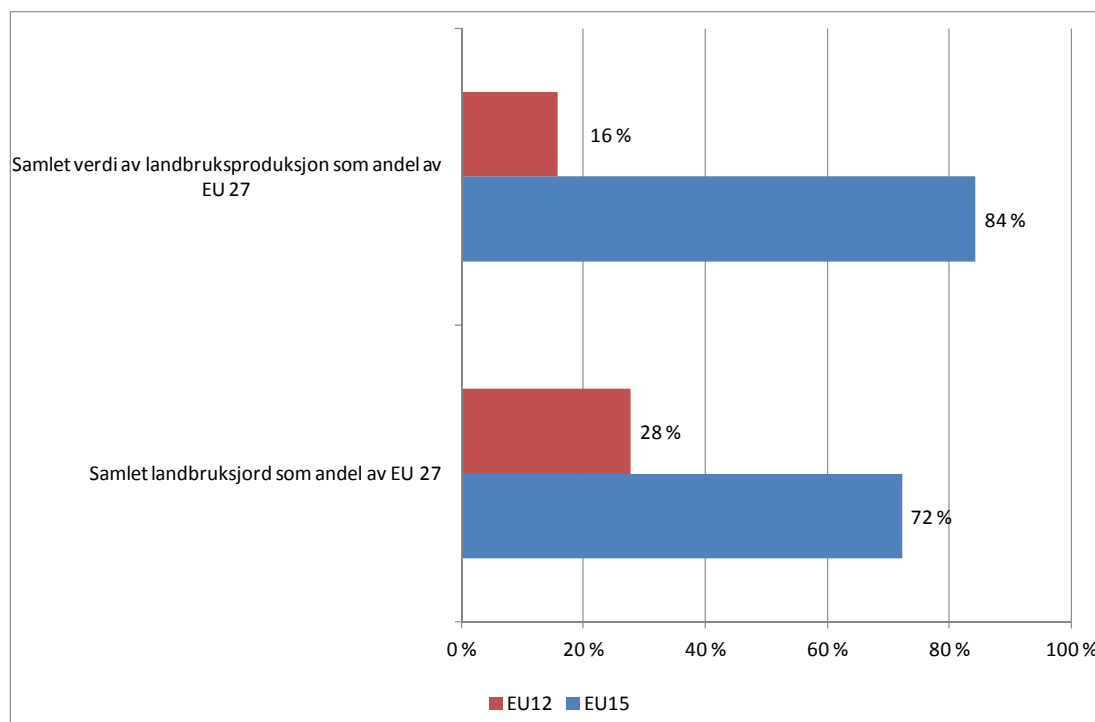
Kommisjonen foreslår å utjevne direktestøtten mellom medlemslandene. Det vil si at alle medlemsland skal motta minst 90 prosent av gjennomsnittet i EU, men bare en tredjedel av dette skal skje innen 2018 (European Commission, 2011d). Denne omfordelingen er mindre enn land som Frankrike og andre EU-15 land hadde fryktet. Men for de nye medlemslandene, som har krevd at gapet i direktestøtte mellom nye og gamle medlemsland skal være tilnærmet fjernet innen 2014, er forslaget en stor skuffelse. De baltiske landene har gått sammen med Tsjekkia, Ungarn, Polen og Slovakia og skrevet under en deklarasjon der de ber om at gapet blir tettet innen 2014 (Agra Europe, 2011b). Representanter fra landbruksdepartementene i Litauen og Latvia argumenterer med at de nye landene allerede har gått igjennom en overgangsperiode for å gjøre utbetalingene like, siden de ble medlemmer i 2004, og ønsker en komplett tilnærming i utbetalinger innen 2014, i stedet for delvis tilnærming innen 2020 eller 2018 (Agra Europe, 2011f).

⁷ European Commission (2004). Lokalisert 15. september 2011.
http://ec.europa.eu/enlargement/archives/enlargement_process/future_prospects/negotiations/eu10_bulgaria_romania/chapters/chap_7_en.htm

Et parlamentsmedlem fra Litauen pekte på at bønder i Litauen bare mottar halvparten av det danske bønder mottar, til tross for at jordbruksarealet er omtrent det samme i landene. Den danske ministeren forsvarte dette med at Danmark mottok et ugunstig nivå av direkte støtte selv, da dette ble innført i 1994. Også den belgiske ministeren understreket at de ikke kan godta forslaget om tilnærming, da hun mener at de vil tape mest på dette til tross for at deres bønder er de mest produktive (Agra Europe, 2011g). Nederland og Belgia vil tape mer enn Frankrike og Tyskland, mens de baltiske landene sammen med Romania og Bulgaria vil øke mest (Agra Europe, 2011f).

Figur 2 viser hvor stor andel av EUs jordbruksareal som befinner seg i de 12 nyeste EU landene og de 15 gamle. Figuren viser også hvor stor andel av samlet landbruksproduksjon, målt i verdi, som ble produsert i de nye og de gamle medlemslandene, i 2007. Prisene på landbruksvarer er imidlertid noe høyere i EU15 enn i EU12, så andelene i verdi stemmer ikke helt med andelene i volum.

Figur 2 Andel av EUs landbruksjord og landbruksproduksjon i EU 15 og EU12, 2007



Kilde: Eurostat, 2010. Publisert 12. august 2010. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-10-044/EN/KS-SF-10-044-EN.PDF

4.4.5 Grønnvasking av direktestøtten

For å sikre at CAP støtter EUs mål innenfor miljø- og klimatiltak, foreslår Kommisjonen at 30 prosent av midlene under pilar 1 skal øremerkes for såkalte grønne tiltak. Det betyr at alle bønder må følge ”grønn praksis”, som vil bli definert i lovverket, og kravene skal være

etterprøvbare. Formålet er et skifte mot en mer bærekraftig landbrukssektor, med bønder som mottar støtte for å levere offentlige goder til sine medborgere.

Den foreslåtte ”grønne” støtten går lenger enn de nåværende tverrvilkårene. Tverrvilkårene er grunnleggende krav til miljø, dyrevelferd og plante- og dyrehelsestandarder, og er obligatoriske for å motta direkttestøtte. De resterende 70 prosent av direkttestøtten vil fortsatt være basert på tverrvilkår.

Det vil stilles tre obligatoriske krav for å motta den ”grønne” støtten (Landbruks- og matdepartementet, 2011):

- Diversifisert avling (ikke monokultur), minst tre forskjellige vekster der maks 70 prosent av arealet skal brukes til én vekst, og minst 5 prosent skal brukes til den man dyrker minst av.
- Vedlikehold av permanent beite.
- Sette av minst 7 prosent av jordbruksarealet til økologisk mangfold. (bufferoner, osv.) Dette er ikke det samme som brakklegging som ble brukt som et virkemiddel for å få bukt med overproduksjon.

Økologiske bruk og bruk med mindre enn 3 hektar er unntatt fra disse kravene.

Det er stor uenighet om effekten av grønnvaskingen av direkttestøtten. Miljøorganisasjonene mener man ikke går langt nok, mens flere medlemsland mener det bare vil føre til merarbeid og økt byråkrati, og at det i verste fall kan føre til at flere bønder avvikler driften.

Copa-Cogeca mener at å gjøre 30 prosent av landbrukssubsidiene betinget på såkalte grønne mål ikke vil gi noen gevinst for miljøet, men vil være med på å øke byrden på bonden og skade konkurransedyktigheten til EUs landbruk. De mener også at å la 7 prosent av jordbruksarealet stå udyrket hvert år, ikke er logisk i en verden med økende etterspørsel etter mat.

På et møte med Kommisjonen og parlamentsmedlemmer i midten av november uttrykte flere bondeorganisasjoner i EU stor skepsis over de nye grønne kravene. De mener de nye kravene vil øke den administrative byrden på bøndene og føre til høyere matpriser, som de mener er uheldig i en tid med økende etterspørsel. Blant andre har svenske og britiske bondeorganisasjoner uttrykt enighet med sine regjeringer om at skal man øke miljøkravene bør det skje under pilar 2 og ikke under pilar 1 og direkttestøtten (Agra Europe, 2011).

I et møte med medlemslandenes landbruksministere i november kom det klart fram at selv om de fleste støtter en ”grønnere” CAP er de færreste enige i den forgrønningen av pilar 1 som Kommisjonen har foreslått. Ministrene ønsker å redusere de 30 prosent som skal være avhengig av de nye grønne vilkårene. Landbrukskommissæren, Dacian Ciolos, uttrykte

optimisme for at motstanden skal synke når landene fikk lest gjennom detaljene i forslaget. Polens landbruksminister derimot, delte ikke optimismen. Og ifølge flere av medlemslandene er de nye kriteriene og den nye ordningen kompleks og går imot forenklingen av CAP som EU27 ba om på et rådsmøte tidligere i år. Ciolos er uenig og mener at forslaget om de grønne kriteriene vil være av betydning (Agra Europe, 2011g).

Ciolos skriver i et brev til de 27 landbruksministrene at selv om det er nye krav til 30 prosent av direkte støtten, er disse gjort så enkle som mulig med en fortsatt effekt. Han skriver også at CAP har blitt forenklet på flere måter, og at tverrvilkårene for de resterende 70 prosent av direkte støtten også har blitt færre og enklere (Agra Europe, 2011k).

4.4.6 Koblet støtte

Til tross for at det i de siste årene har vært stadig mindre bruk av produksjonsavhengig støtte foreslås det nå å gi adgang til koblet støtte til flere sektorer. Dette inkluderer sektorer som gjennomgår vanskeligheter og regnes som spesielt viktige av økonomiske og/eller sosiale grunner. Ordningen skal nå utvides til å gjelde flere sektorer, blant annet melk og melkeprodukter, nøtter, olivenolje, durum hvete, proteinvekster, sauekjøtt med mer. Medlemslandene vil ha anledning til å bruke 5–10 prosent av den nasjonale støtten til produksjonsavhengig støtte. De medlemslandene som allerede bruker 0–5 prosent på koblet støtte, kan bruke 5 prosent, og de som bruker mer enn 5 prosent allerede, kan bruke opp til 10 prosent (European Commission, 2011d).

4.4.7 Bygdeutvikling

56 prosent av innbyggerne i EU bor i rurale områder, som dekker 91 prosent av arealet. Jord- og skogbruk er viktig for forvaltning av både land og ressurser, og som en plattform for økonomisk aktivitet i rurale områder. Bygdeutvikling er dermed en viktig prioritet i EU.⁸ Fordelingen av bygdeutviklingsmidler vil nå bli revidert på grunnlag av mer objektive kriterier og bli bedre rettet mot målene i politikken. Dette vil ifølge Kommissjonen sikre en mer rettferdig behandling av bønder som utfører de samme aktivitetene. Samtidig skal den foreslåtte strukturen stemme bedre med Europa 2020-strategien.

De tre aksene under bygdeutviklingsprogrammet, som går på økonomi, miljø og sosiale forhold, skal erstattes med seks fokusområder som kan sees i sammenheng med Europa 2020-strategien: kompetanseutvikling/innovasjon, konkurransekraft, ubalanser i næringskjeden, økosystemer, ressurseffektivitet og sosial inkludering, fattigdomsreduksjon og økonomisk utvikling i rurale områder⁹.

⁸ European Commission. Rural Development policy 2007 – 2013. (Lokalisert 15. Oktober, 2011.)
http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/index_en.htm

⁹ The Organic Research Center, CAP reform. (Lokalisert 27. Oktober, 2011)
<http://www.efrc.com/?go=Policy%20and%20debates&page=CAP%20reform>

Det foreslås at 25 prosent av støtten til bygdeutvikling skal brukes på klimatiltak og tilpasning, og til arealforvaltning (Euractiv, 2011).

4.4.8 Tak på støtten til de største brukene

Fra høringsrunden om en ny CAP i 2010 kom det fram signaler fra EU-borgerne om at de mener CAP favoriserer store, industrielle bruk, på bekostning av de små. Kommisjonen foreslår nå å kutte utbetalingene av direkte støtte til de største mottakerne ved å begrense det grunnleggende nivået av direkte støtte som store driftsenheter i landbruket kan motta. Det som spares her, skal brukes i budsjettbevilgninger til bygdeutvikling, til innovasjon og investeringer blant bøndene i de medlemslandene hvor de stammer fra (European Commission, 2011d).

Konkret betyr dette at Kommisjonen ønsker å kutte i støtten til bruk som mottar mer enn €150 000 årlig, og det skal settes et absolutt tak på €300 000. Dette vil si å redusere støtten til de største brukene, som til sammenligning er mye større bruk enn vi har i Norge. Det skal tas hensyn til stordriftsfordeler av større bruk og den direkte sysselsettingen som disse genererer.

Det foreslås en modell der direkte støtten reduseres med 20 prosent mellom 150 000 og 200 000 euro, 40 prosent mellom 200 000 og 250 000 euro, 70 prosent mellom 250 000 og 300 000 og 100 prosent over 300 000 euro. Kommisjonen har også sagt at de ønsker et regelverk som forhindrer oppdeling av foretak (Internationella Perspektiv, 2011). Ciolos mener man ikke lenger kan forsvare å gi inntektsstøtte til mange av de store mottakerne (Agra Europe, 2011g).

Mange har uttrykt skespsis til ordningen, og tror at det vil føre til at mange bruk vil splittes opp i mindre bruk. Ciolos mener at med de riktige tiltakene vil de unngå at det skjer. Mange av medlemslandene uttrykt stor uenighet i å kutte støtten. Tyskland, Storbritannia, Sverige og Tsjekkia har noen av de største brukene i EU og har gått sammen om å prøve å stoppe forslaget (Agra Europe, 2011g).

4.4.9 Aktiv bonde

Det har vært rettet en del kritikk mot at CAP har brukt for mye penger på støtte til såkalte "ikke-aktive" bønder, inkludert flyplasser og golfbaner som mottar direkte støtte.

Med endringene i CAP ønsker Kommisjonen å gjøre noe med dette, ved å gi støtte kun til aktive bønder. Det var knyttet mye interesse til hvordan man skulle definere en aktiv bonde, men i lovforslaget er definisjonen forholdsvis enkel. For å få rett til direkte støtte må minst 5 prosent av inntektene komme fra jordbruket, der jordbruksstøtten ikke er inkludert. Dette gjelder ikke for gårdbrukere som mottar mindre enn €5000 i direkte støtte.

Via Campesina i Europa (ECVC) representerer 24 bonde- og jordbruksarbeiderorganisasjoner i 17 europeiske land. ECVC er positive til å begrense støtten til kun aktive bønder, men mener kravet om 5 prosent ikke er nok. Støtten burde heller komme som støtte per aktive arbeider. DG Agri svarer at dette ville være vanskelig å gjennomføre og overvåke (Agra Europe, 2011d).

Blant andre har britiske bondeorganisasjoner vært uenige i denne definisjonen av aktiv bonde og mener ordningen er svært diskriminerende. De mener også at den er restriktiv og at den kan føre til mer byråkrati (Agra Europe, 2011c).

4.4.10 Unge bønder

Unge bønder skal få mer støtte. Medlemslandene skal sette av opp til 2 prosent av direktestøtten for spesielt å stimulere yngre bønder. Denne støtten skal være et tillegg til startstøtten og investeringsstøtten. For å kvalifisere til støtte må bonden være under 40 år når han søker, og ha overtatt gården for maks 5 år siden (Internationella Perspektiv, 2011).

4.4.11 Småbruk

Kommisjonen har foreslått en støtte rettet spesielt mot småbruk, Small Farmers Scheme (SFS), med utbetalinger fra €500 opp til €1000 per år (Internationella Perspektiv, 2011). Kommisjonen foreslår en ordning der utbetalingene ikke kan utgjøre mer enn 15 prosent av landets gjennomsnittlige utbetaling til bøndene, eller den nasjonale gjennomsnittlige utbetalingen per hektar for bruk på tre hektar eller mindre. Det er opp til landene selv å definere kriteriene for å motta støtten, men for landene med gjennomgående mindre bruk, som Romania, vil grensen gå på 25 hektar (Agra Europe, 2011h).

Den nåværende støtteordningen for småbruk skal også bli enklere og med mer spesifikke støtteordninger for små bønder. Målet er at dette skal øke konkurransevnen og bidra til at distriktenes levedyktighet forbedres. De minste brukene vil også være unntatt fra de nye grønne kriteriene, og ha mindre strenge krav om tverrvilkår.

Kommisjonen har regnet ut at de små bøndene i gjennomsnitt vil motta 2,8 prosent mer i støtte enn de gjør nå. De som vil dra mest nytte av den nye ordningen er bønder i Øst-Europa. I Bulgaria, som jobber for å få flere unge bønder, vil småbrukerne i gjennomsnitt motta 21,8 prosent mer i støtte enn i dag, mens småbrukerne i Tsjekkia og Ungarn vil motta henholdsvis 17 og 4,8 prosent mer (Agra Europe, 2011h).

Via Campesina, som er en bondeorganisasjon for småbrukere, mener at ordningen blir for begrenset siden den ikke tar hensyn til bøndenes behov eller familiestørrelse (Agra Europe, 2011h).

4.4.12 Less Favoured Area – LFA

Ordningen med ekstra støtteordninger til de såkalte Less Favoured Areas(LFA) har siden 1975 vært et virkemiddel for å opprettholde landbruket i fjellområder og andre marginale områder. I det nåværende langtidsbudsjettet er det avsatt 12,6 milliarder euro til ordningen. 57 prosent av jordbruksarealet i EU er kvalifisert som "Less Favoured Area", men bare en begrenset andel av bøndene i disse områdene er kvalifisert til støtten. I 2005 mottok 1,4 millioner gårdsbruk slik støtte, som tilsvarer omtrent 13 prosent av alle brukene i EU25. Utbetalingene går fra €25 per hektar opp til maks €200 per hektar.¹⁰

I Kommisjonens forslag for 2014 – 2020 skal opp til 5 prosent av gårdsstøtten kunne omfordeles til Less Favoured Area-støtte. Kommisjonen ønsker fortsatt en LFA komponent under pilar 1, men en gjennomgang av kriteriene for å få støtten (Internationella Perspektiv, 2011a). Dette kan føre til at noen mister sin LFA-støtte, mens andre som ikke tidligere har vært kvalifisert for støtte, nå kan få støtte.

4.4.13 Nasjonale reserver

Hver medlemsstat skal ha en nasjonal reserve på 3 prosent av total direktestøtte. Denne støtten skal brukes på bønder som er i oppstarten. Også bønder som er berørt av statlige omstrukturingsprogrammer kan få noe av denne støtten. Reserven kan også fordeles ut ved en økt støtte til alle bøndene (Internationella Perspektiv, 2011a).

4.4.14 Markedsforvaltnings-mekanismer

De nåværende ordningene med offentlig intervensjon og privat lagringsstøtte er sikkerhetsmekanismer som skal hjelpe produsentene med vanskeligheter på markedet, for eksempel ved prisustabilitet og markeds kriser. Disse ordningene skal nå bli gjennomgått for at man skal kunne reagere raskere og mer effektivt (European Commission, 2011). Virkemidler som skal styrkes er bl.a. privat lagring ved markedssvingninger og forsikringsordninger for tap ved avlingsvikt eller markedssvingninger (Landbruks- og matdepartementet, 2011).

Markedsordningen varierer fra sektor til sektor. Ordningene skal bidra til å støtte opp om de generelle målene i Den felles landbrukspolitikken, som å stabilisere markedet og sikre bøndene en akseptabel levestandard. Men ordningen skal også bidra til spesifikke mål for de forskjellige sektorene.

Et eksempel EUs nåværende markedsordninger er markedsordningen for melk, som inkluderer (Tufte, 2010):

¹⁰ European Commission. (2011). Aid to farmers in Less Favoured Areas (LFA). (Lokalisert 20. oktober 2011) http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/lfa/index_en.htm

- grensevern i form av tollavgifter, tollkvoter og minste importpris
- intervensjonspriser for melk gjennom smør, skummetmelkpulver og ost
- oppkjøp til lager av smør, skummetmelkpulver og ost – og salg fra lager
- eksport og bruk av eksportsubsidier
- avsettingstiltak som markedsføringsstøtte, skolemelkordning og lignende
- ulike kvalitetskrav og standarder innenfor for eksempel plante- og dyresanitære tiltak og merkeregler

4.4.15 Sukkerkvoter

Kommisjonen foreslår å fjerne sukkerkvotene fra 2016, som vil si ett års forlengelse av det gjeldende regimet.

Ungarn har sammen med Østerrike, Frankrike, Litauen, Romania og Slovakia bedt om at sukkerkvotene forlenges til 2020 (Agra Europe, 2011i). Tyskland har det største sukkermarkedet i EU og støtter ikke at kvotene skal forlenges til 2020, men kan vurdere å godta en forlengelse til 2015. Storbritannia og Sverige ikke ønsker en forlengelse i det hele tatt. Prosessen videre med CAP

Lovforslaget fra Kommisjonen har nå gått til behandling til Parlamentet og Rådet. Prosessen videre vil gå parallelt med prosessen med langtidsbudsjettet. Som med langtidsbudsjettet har Parlamentet for første gang også medbestemmelsesrett når det gjelder endringer i CAP. Det er knyttet stor spenning til prosessen etter at Parlamentet fikk medbestemmelsesrett. Parlamentet har ikke forslagsrett for lovframlegg i EU.

For å komme de andre institusjonene i forkjøpet, satte Parlamentet opp en komité med det formålet å lage et utkast til budsjettforslag. Parlamentet forventer tøffere forhandlinger grunnet finanskrisen, men håpet er at de med dette kan være med på å ta initiativ og dermed få gjennom flere punkter enn tidligere. Komiteen, bestående av 50 EU-parlamentarikere, har estimert hvor mye penger EU trenger for å nå sine mål, i tillegg til å utarbeide retningslinjer for hvordan ressursene skal fordeles i og mellom de forskjellige budsjettområdene.

I juli 2010 fattet Parlamentet et ikke-lovgivende vedtak om framtiden til CAP etter 2013. Vedtaket inneholdt en liste med krav, der de blant annet insisterte på at utbetalingene til landbruket ikke skal kuttes. Med de mange utfordringene som sammen med bredere målsettinger venter CAP i framtiden, mener Parlamentet det er nødvendig at budsjettet holdes minst på dagens nivå (European Parliament, 2010).

Medlemmer av Parlamentet gikk også imot forslaget om å kutte i 2012-budsjettet for CAP med €500 millioner, som flere medlemsland foreslo (Agra Europe, 2011e).

Den formelle lovgivningsprosedyren starter våren 2012. Men Ministerrådet startet denne høsten med flere møter der de har diskutert lovforslaget (oktober), direktestøtten (november) og bygdeutvikling (desember).¹¹ Parlamentet har utnevnt rapportører som skal styre arbeidet med de fire lovforslagene som berører CAP, gjennom Europaparlamentet og den ordinære lovgivende prosedyren (IEEP, 2011).

Parlamentet har signalisert at de ønsker å bruke sin medbestemmelsesrett, men lederen av landbrukskomiteen i Parlamentet har sammen med andre medlemmer av Parlamentet også uttrykt at det er behov for å samarbeide om tilnærming og at det må være fleksibilitet mellom Ministerrådet og Parlamentet (IEEP, 2011).

Skulle Parlamentet og Ministerrådet bli enige om en ny CAP, kan prosessen likevel trekke ut hvis man ikke blir enige om langtidsbudsjettet. Det er ikke ventet at CAP vil bli endelig vedtatt før enighet er oppnådd også om langtidsbudsjettet for samme periode, siden budsjettstøtten spiller en stor rolle for framtiden til CAP (IEEP, 2011).

Danmark tar over formannskapet fra Polen i januar 2012, og de videre forhandlingene vil deretter foregå under kypriotisk (høsten 2012) og eventuelt irsk formannskap fra januar 2013 dersom forhandlingene skulle foregå så lenge.

¹¹IEEP 2011. A tentative timeline for the CAP reform. Lokalisert 15. November 2011.
http://www.cap2020.ieep.eu/assets/2011/11/2/CAP_Reform_timeline_2.jpg

5 Oppsummering

Å skape en landbrukspolitikk, eller en endring av den nåværende som alle medlemsland, bondeorganisasjoner og ikke minst Europaparlamentet og Ministerrådet kan være helt fornøyd med og enige om, er ikke mulig. Kunsten blir å finne et kompromiss alle kan godta. EU består av 27 land med store sprik i antall og størrelse på bruk, landbrukets andel av BNP, type jordbruk, breddegrad og høyde over havet, osv. Hvor stor andel av befolkningen som er ansatt i jordbruket eller i jordbruksrelaterte industrier, andel av familiebruk mot kommersielle bruk, varierer også sterkt mellom land og regioner.

Det er mange faktorer som spiller inn, og å finne en landbrukspolitikk som tar hensyn til ulemper og fordeler i de forskjellige land og regioner er vanskelig. Det vil alltid være vinnere og tapere, og setter man i tillegg dette opp mot hvem som er nettobidragstgere og nettobidragmottakere, blir det enda mer komplekst.

Hvor lang tid prosessen med en ny CAP vil ta, er uvisst. Bønder, næringsaktører og andre interessenter håper at prosessen skal gå fort, men tøffe forhandlinger er forventet med usikre økonomiske tider. Det er allikevel i de flestes interesse å få prosessen til å gå framover og bli enige slik at den kan innføres før neste periode av langtidsbudsjettet starter. Det gjør det selvsagt ikke enklere at man også må bli enige om langtidsbudsjettet, og før noe er vedtatt der, er det også vanskelig å vedta en ny CAP.

Til tross for at det i utgangspunktet er stor enighet om en grønnere CAP med mer fokus på miljø og klima, har de nye grønne kravene skapt de største diskusjonene, og vært mest kontroversielt. Det kan virke som landene har støttet ideen om en grønnere CAP med utgangspunkt i at det skulle skje under pilar 2. Spesielt kravet om ikke å dyrke på 7 prosent av arealet hvert år har skapt stor misnøye og uenighet. For mange går dette sterkt imot målsettingen om å øke matforsyningen og matproduksjonen i en verden med stadig større etterspørsel etter jordbruksprodukter.

Miljøorganisasjonene er i utgangspunktet positive, men mener at forslaget ikke går langt nok, og ikke vil være av stor nok betydning. Blant en rekke bondeorganisasjoner mener man at kravene heller ikke vil ha nok å si for miljøet, men vil tilføre bøndene en stor byrde og bare føre til mer byråkrati, mer administrasjon og store kostnader med overvåking. Dette strider igjen mot målet om en forenklet landbrukspolitikk med mindre administrasjon og kostnader, ikke mer.

I Parlamentet er man uenige i CAP-budsjettet som ble lagt fram fra Kommissjonen. Parlamentet har argumentert for å beholde det samme nivået på CAP-budsjettet og ikke fryse det. Liberal MEP George Lyon angret på at Parlamentet, da det ba om at midlene til

landbrukspolitikken skulle holdes på minst samme nivå, ikke understreket at det måtte være i reelle termer. Parlamentsmedlemmene var enige med ministrene i at det er riktig å øke støtten til yngre bønder og til investeringer i forskning, men mener likevel at forslaget ikke vil lykkes. Medlemmer av Parlamentet mener at forslaget vil føre til mer byråkrati.

Copa-Cogeca er enige med Kommisjonen om målsettingene, men mener at de mangler konkrete virkemidler for å styrke en konkurransedyktig og dynamisk landbrukssektor. I stedet for virkemidler som er med på å styrke bonden overfor utfordringer med matsikkerhet, markedssvingninger og klimaforandringer, foreslås det å øke de obligatoriske ”grønne” kravene, uten noen kompensasjon for de ekstra kostnadene dette vil medføre. Copa-Cogeca har uttrykt ønske om at en ny CAP skal legge til rette for at bønder kan ta ut mer av sin inntekt fra markedet, og for å sikre et likt nivå for alle EU-bønder på markedet. Dette forutsetter mer funksjonelle markeder som er mer stabile og gjennomsiktede. Samtidig må bøndernes posisjon i matkjeden styrkes. Copa-Cogeca mener Kommisjonen uttrykker seg vagt på disse punktene, uten å komme med konkrete virkemidler.

Med dagens usikre økonomiske situasjon i EU og med heller dystre spådommer for den finansielle framtiden i mange av EU-landene, er det knyttet stor usikkerhet til hva konsekvensene av dette vil bli for størrelsen både på langtidsbudsjettet og på andelen som går til CAP. Bildet forandrer seg stadig, og det er vanskelig å spå et utfall. Mens noen argumenterer med at det må kuttes i budsjettet, inkludert midlene til CAP, mener andre at det nå er enda større grunn til å satse på CAP, som sysselsetter en stor andel av befolkningen, særlig i rurale områder, men også indirekte bidrar med sysselsetting og er en viktig bidragsyter til økonomien på landsbygda.

Kort oppsummert er det bred enighet om de tre hovedmålene og tilsvarende uenighet om virkemidlene som er best egnet for å nå dem og hvordan disse skal finansieres.

Litteratur

- Agra Europe. (2011a). Brussels launches claim to 'own resources'. (Publisert 30. juni 2011. <https://www.agra-net.com/portal2/home.jsp?template=newsarticle&artid=20017885092&pubid=ag080>)
- Agra Europe. (2011b). Neighbourhood alliances emerge on CAP reform. Agra Europe. No. 2479
- Agra Europe. (2011c). Brussels tables 'active farmer' definition. Agra Europe. No. 2485
- Agra Europe. (2011d). Commission rejects criticism about small farmer neglect. Agra Europe. No. 2487
- Agra Europe. (2011e). CAP budget talks are the 'biggest obstacle' – Ciolos. Agra Europe. No. 2488
- Agra Europe. (2011f). EU budget talks to hold CAP negotiations hostage. Agra Europe. No. 2489
- Agra Europe. (2011g). Ministers to discuss future of CAP direct payments. Agra Europe. No. 2489
- Agra Europe. (2011h). Small farmers to get more under new CAP scheme. Agra Europe, No. 2489
- Agra Europe. (2011i). Call for extension to sugar quota scheme. Agra Europe, No. 2490
- Agra Europe. (2011j). Doubts arise over direct payment convergence plan. Agra Europe, No. 2490
- Agra Europe. (2011k). Ciolos moves to allay fears over CAP complication. Agra Europe, No. 2490
- Agra Europe. (2011 l). Farmer groups have their say on 'greening' discussions. Agra Europe, No. 2491
- Bunger, A. (2010). CAP post 2013. Reform av Den felles landbrukspolitikken i EU. Notat 3-2010, Landbrukets Utredningskontor, Oslo
- Copa-Cogeca (2011). The Future of the CAP after 2013. (Lokalisert 7. september, 2011 http://www.copa-cogeca.be/img/user/file/PAC_BROCHURE/7400%20VERSION%20E.pdf)
- ECVC (2011), Press Release, 12. oktober, 2011. Legislative proposals for the CAP 2014-2020. (Publisert 12. oktober 2011 <http://www.arc2020.eu/front/wp-content/uploads/2011/10/eurovia-english.pdf>)
- End Poverty 2015. (2011). Give development a chance. (Lokalisert 3. november 2011. <http://endpoverty2015.org/files/Brochure%20CAP.pdf>)
- EU-delegasjonen. (2011). Parlamentet vil ha større EU-budsjett. Publisert 13. juni 2011. <http://www.eu-norge.org/Aktuelt/Nyhetsartikler/Parlamentet-vil-ha-storre-EU-budsjett/>
- EU Inside. (2011). Buzek: We will not be in a crisis forever. Publisert 21. oktober 2011. <http://www.euinside.eu/en/news/buzek-we-will-not-live-in-a-crisis-forever>
- EUObserver. (2011a). MEPs warn Barroso against slashing EU farm budget. Publisert 23. juni 2011. <http://euobserver.com/9/32542>

- EUObserver. (2011b). Poland keen for EU to spend its way back to growth. Publisert 31. august 2011. <http://euobserver.com/19/113472>
- EUObserver. (2011c). Brussels fires first shot in overhaul of EU farm policy. Publisert 12.oktober 2011. <http://euobserver.com/885/113906>
- EUObserver. (2011d). Sweden warns on financial tax, bank recapitalisation. Publisert 8.november 2011. <http://euobserver.com/1016/114211>
- Euractiv. (2011). Brussels vague on rural spending for 2014 – 2020. Publisert 19.oktober 2011. <http://www.euractiv.com/cap/brussels-vague-rural-spending-2014-2020-news-508376>
- European Commission. (2011a). Investing today for growth tomorrow. Press Release. Publisert 29. juni 2011. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/799>
- European Commission. (2011b). Commission staff working paper. A Budget for Europe 2020: the current system of funding, the challenges ahead, the results of stakeholders consultation and different options on the main horizontal and sectoral issues. SEC(2011) 868 final. Publisert 29. Juni 2011. http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/fin_fwk1420/SEC-868_en.pdf
- European Commission. (2011c). Multiannual Financial Framework (MFF): Questions and answers. MEMO/11/468. Publisert 29. juni 2011. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/468&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>
- European Commission. (2011d). CAP Reform – an explanation of the main elements. MEMO/11/685 (Publisert 12.oktober 2011 <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/685&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>)
- European Commission. (2011e). Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common organisation of the markets in agricultural products (Single CMO Regulation. COM(2011) 626 final/2 (Publisert 19. oktober 2011, http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/com626/626_en.pdf)
- European Commission. (2011f). European Commission proposal for the 2014-2020 Multiannual Financial Framework. Basic guide to the multiannual financial framework. (Lokalisert 13.oktober 2011, http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2011/mff2011/MFF_2011_en.pdf)
- European Parliament (2010). Future of the CAP after 2013. European Parliament resolution of 8 July 2010 on the future of the Common Agriculture Policy after 2013.
- European Parliament. (2011). QandA on future EU budget and own resources. Publisert 19. Mai 2011. <http://www.europarl.europa.eu/news/en/pressroom/content/20110519BKG19718/html/QA-on-future-EU-budget-and-own-resources>
- European Voice. (2011) Barroso's budget bid for 2014–20 hides increases. (Publiert 30. juni 2011 <http://www.europeanvoice.com/article/imported/barroso-s-budget-bid-for-2014-20-hides-increases/71520.aspx>)
- IEEP (2011). A Tentative Legislative Timeline for the Current CAP Reform. Lokalisert 2.november, 2011. <http://cap2020.ieep.eu/2011/11/2/a-tentative-legislative-timeline-for-the-current-cap-reform>

- Internationella Perspektiv. (2011). Bilden av framtida CAP tar form. Internationella Perspektiv, Nr. 15.
- Landbruks- og matdepartementet. (2011). Revisjon av EUs felles jordbrukspolitikk. Publisert 13. Oktober 2011. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/lmd/aktuelt/nyheter/2011/okt-11/revisjon-av-eus-felles-jordbrukspolitikk.html?id=660442>
- Lutnæs, O. og Å. Klepp. EUs landbrukspolitikk. (Lokalisert 22. desember 2010 http://213.236.231.99/FLIB/1635-Landbruk_pdf.pdf
- NHO. (2011). EUs nye langtidsbudsjett: noe nytt på horisonten? Publisert 1. juli 2011. <http://www.nho.no/eu-og-coes/eus-nye-langtidsbudsjett-noe-nytt-paa-horisonten-article23542-74.html>
- Reform the CAP. (2010). How can direct payments be justified after 2013? Publisert 11. mars 2010. <http://www.reformthecap.eu/blog/how-can-direct-payments-be-justified-after-2013>
- Sky News. (2011). Cameron, Merkel stress Europe unity. Publisert 19. november 2011. <http://www.skynews.com.au/politics/article.aspx?id=686966&vId>
- Tufte, T. (2010). Mjølke i EU – Mjølkekvotar og mjølkekrise, Rapport 6-2010, Landbrukets Utredningskontor, Oslo.
- The University of Dublin. (2010). The development critique of the CAP . Publisert 25. august 2010. <http://www.tcd.ie/iis/policycoherence/eu-agricultural-policy/development-critique-cap.php>