

Notat 2002–32

Globaliseringens betydning for forsknings- behov i mat- og jordbrukspolitikken

Frode Veggeland

Tittel	Globaliseringens betydning for forskningsbehov i mat- og jordbrukspolitikken
Forfatter	Frode Veggeland
Prosjekt	Globaliseringens betydning for sektorens forskningsbehov (L035)
Utgiver	Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF)
Utgiversted	Oslo
Utgivelsesår	2002
Antall sider	21
ISBN	82-7077-485-5
ISSN	0805-9691
Emneord	WTO, EØS, miljøavtaler, mat, jordbruk, forskning, globalisering

Litt om NILF

- Forskning og utredning angående landbrukspolitik, matvaresektor og -marked, foretaksøkonomi, nærings- og bygdeutvikling.
- Utarbeider nærings- og foretaksøkonomisk dokumentasjon innen landbruket; dette omfatter bl.a. sekretariatsarbeidet for Budsjett-nemnda for jordbruket og de årlige driftsgranskingene i jord- og skogbruk.
- Gir ut rapporter fra forskning og utredning. Utvikler hjelpemidler for driftsplanlegging og regnskapsføring.
- Finansieres over Landbruksdepartementets budsjett, Norges forskningsråd og gjennom oppdrag for offentlig og privat sektor.
- Hovedkontor i Oslo og distriktskontor i Bergen, Trondheim og Bodø.

Forord

Notatet inneholder en gjennomgang av aktuelle utfordringer for forskningen på to av Landbruksdepartementets ansvarsområder – jordbruket og veterinær- og næringsmiddelområdet – sett i lys av globaliseringen. Fokus er videre på utfordringer knyttet opp mot internasjonale avtaler og handelsliberalisering. Ambisjonen er ikke å få presentert en fullstendig oversikt over de utfordringer forskningen stilles overfor, men heller å identifisere noen aktuelle problemstillinger sett ut i fra *ett* av flere mulige ståsteder.

Arbeidet med notatet er finansiert av Norges forskningsråd og inngår som ett av flere innspill til forskningsrådets arbeid med å kartlegge globaliseringens betydning for forskningsbehov i norsk forvaltning og dens sektorer. Prosjektleder har vært Frode Veggeland som også har skrevet notatet. Takk til forskningsmiljøene for nyttige innspill og til Gerd Bråten som har lagt til rette for publisering.

Oslo, oktober 2002
Leif Forsell

Innhold

1	INNLEDNING.....	1
1.1	Bakgrunn for notatet.....	1
1.2	Globalisering – en avgrensning.....	2
1.3	Landbruksdepartementets ansvarsområder og internasjonale engasjement.....	2
1.4	Den videre gangen i notatet.....	3
2	GLOBALISERING OG JORDBRUK.....	5
2.1	Internasjonale forpliktelser og politiske og økonomiske virkemidler i norsk jordbruk.....	5
2.1.1	WTO som forpliktende rammeverk for utviklingen av norsk jordbruk.....	5
2.1.2	WTO og handel med U-land.....	6
2.1.3	EØS-avtalen og handelen med landbruksprodukter.....	6
2.1.4	Jordbruket og internasjonale miljøavtaler.....	6
2.2	Økt internasjonal handel som utfordring for norsk jordbruk.....	6
2.2.1	Hjemmemarkedet for jordbruksprodukter.....	6
2.2.2	Fra jord til bord.....	7
2.2.3	Jordbruket og forbrukerne.....	7
2.2.4	Arealforvaltning, jordvern og gjengroing.....	7
2.3	Pågående forskning om identifiserte temaer.....	8
2.4	Nye forskningsbehov.....	8
2.4.1	...og målsettinger for jordbruket.....	8
2.4.2	...og kunnskapsbehov for forvaltning og for sektorens aktører.....	9
2.4.3	...og norske forpliktelser og mål i det internasjonale arbeidet.....	10
2.5	Synergier med forskning i andre sektorer.....	10
3	GLOBALISERING OG VETERINÆR- OG NÆRINGSMIDDELOMRÅDET.....	13
3.1	Internasjonale forpliktelser og situasjonen på veterinær- og næringsmiddelområdet.....	13
3.1.1	EØS-avtalen.....	13
3.1.2	WTO: SPS-avtalen og TBT-avtalen og internasjonale standardiseringsorganer.....	14
3.1.3	Miljøavtaler av relevans for veterinær- og næringsmiddelområdet.....	14
3.2	Økt internasjonal handel som utfordring for veterinær- og næringsmiddelområdet.....	15
3.2.1	Kontroll og tilsyn.....	15
3.2.2	Kartlegging og overvåkning av sykdommer.....	15
3.2.3	Dokumentasjon og risikovurderinger.....	15
3.2.4	Forbrukerhensyn og mattrygghet.....	16
3.3	Pågående forskning om identifiserte temaer.....	16
3.4	Nye forskningsbehov.....	16
3.4.1	...og målsettinger for veterinær- og næringsmiddelområdet.....	16
3.4.2	...og kunnskapsbehov i forvaltning og blant sektorens aktører.....	17
3.4.3	...og norske forpliktelser og mål i det internasjonale arbeidet.....	17
3.5	Synergier med forskning i andre sektorer.....	17
4	FORSKNINGSUTFORDRINGER OPPSUMMERT.....	19
4.1	Innledning.....	19
4.2	Utfordring 1: Globalisering som handelsliberalisering.....	19
4.3	Utfordring 2: Globalisering som miljøproblem.....	20
4.4	Utfordring 3: Globalisering som utfordring for forholdet til U-land.....	20
4.5	Utfordring 4: Globalisering som «internasjonal politisering».....	20
	KILDER.....	21

1 Innledning

1.1 Bakgrunn for notatet¹

Bakgrunnen for notatet er spørsmålet om hvilke kunnskapsbehov Landbruksdepartementet (LD) har som følge av internasjonale forpliktelser: Hvordan påvirker globaliseringen departementets sektorer og dermed forskningsbehovet i sektorene? Hensikten er nettopp å identifisere slike forskningsbehov.

Det er flere problemer med det å skulle redegjøre for forskningsutfordringer som følger av globaliseringen. For det første er globalisering et svært vidt begrep som nødvendigvis må avgrenses når det skal anvendes på konkrete problemstillinger. Avgrensningen medfører samtidig at viktige elementer faller ut. For det andre er det svært vanskelig å identifisere alle de utfordringer forskningsmiljøene stilles overfor. Det er ikke mulig, og vel heller ikke ønskelig, at en «utenforstående» skal forsøke å foreta en kvalifisert vurdering av slike utfordringer for hvert enkelt miljø.

Min tilnærming har derfor vært følgende. Jeg har foretatt en avgrensning av begrepet globalisering og foretatt en framstilling av sentrale internasjonale utviklingstrekk med utgangspunkt i denne. Deretter har jeg bedt om innspill fra miljøer som forsker på aktuelle temaer. Notatet er så et resultat av disse innspillene kombinert med offentlige dokumenter, andre studier, og mine egne vurderinger. Jeg vil derfor understreke at dette langt i fra er en fullstendig framstilling, men først og fremst *ett innspill* gjort ut i fra *ett bestemt ståsted*. Dessuten er det viktig å understreke at det allerede i dag foregår forskning på de fleste identifiserte områdene, selv om enkelte områder naturligvis har høyere prioritet enn andre.

¹ Takk til Kåre Fossum og Kjell Nyberg (Veterinærinstituttet), Rolf Egil Haugerud (Nordic Council for Reindeer Research), Gabriella Dånmark (Matforsk), Nils Vagstad (Jordforsk), Wenche Dramstad (Norsk institutt for jord- og skogkartlegging), Nina Heiberg (Planteforsk), og Leif Forsell og Anne Jervell (Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning), for nyttige innspill (skriftlige og/eller muntlige) til dette notatet.

1.2 Globalisering – en avgrensning

Globalisering kan bli og blir brukt om svært mange og forskjellige prosesser.² Generelt sett innebærer fenomenet globalisering at noe blir verdensomspennende. Begrepet kan ellers sies å være både uklart og motepreget med en tendens til å tiltrekke seg ideologiske kampanjer. Jeg har valgt å fokusere på to aspekter. Det ene aspektet er knyttet til internasjonale avtaler som etter hvert er blitt verdensomspennende (jf. f.eks. WTO³). I vår sammenheng vil imidlertid også EØS-avtalen ha interesse.⁴ Spørsmålet er i hvilken grad to av LDs ansvarsområdet – jordbruket og veterinær- og næringsmiddelområdet – blir berørt av slike forpliktende «globale» og internasjonale avtaler. Det andre aspektet er knyttet til økte transaksjoner på tvers av landegrensene. Handelsliberalisering og utvikling av raskere og mer effektive kommunikasjonsmidler har lagt til rette for at varer og tjenester i økt omfang fraktes på tvers av landegrensene. I tillegg kan handelsliberaliseringen bidra til at det blir lettere for transnasjonale aktører, som for eksempel store dagligvarekjeder og næringsmiddelbedrifter, å operere på tvers av landegrensene. I dette notatet står handelen med dyr og landbruksbaserte matvarer i fokus. Spørsmålet er hvordan en eventuell økning i handelen med slike produkter påvirker relevante sektorer i Norge. Behovet for avgrensning gjør at jeg velger å se bort i fra sentrale aspekter ved globaliseringen som *kan* ha minst like stor betydning som den politisk drevne globaliseringen (jf. internasjonale avtaler/nedbygging av handelsbarrierer), nemlig de aktivitetene og den utviklingen som presses fram av private aktører, f.eks. multinasjonale selskaper.

1.3 Landbruksdepartementets ansvarsområder og internasjonale engasjement

Landbruksdepartementet har både ansvar for landbrukspolitikken, som inkluderer jordbruk, skogbruk, arealforvaltning, husdyrhold og reindrift, og delansvar (sammen med Fiskeridepartementet og Sosial- og helsedepartementet) for utforming og forvaltning av matpolitikken som skal sikre produksjon av trygg mat av riktig kvalitet (Landbruksdepartementet 1999). Dette notatet bygger på en inndeling av LDs ansvarsområder i tre hovedgrupper - jordbruk, veterinær- og næringsmiddelområdet og skogbruk. Fokus er imidlertid kun på de to første av disse gruppene. Gruppen jordbruk favner her vidt, dvs. at både tradisjonelt jordbruk, husdyrhold (herunder reindrift), og arealforvaltning er inkludert. Gruppen veterinær- og næringsmiddelområdet inkluderer mattrygghet, matkvalitet, dyrevern, dyrehelse og hygiene. De *veterinære* problemstillingene knyttet til husdyrhold (og reindrift) inngår dermed i denne gruppen.

Landbruksdepartementet var lenge av de minst internasjonalt orienterte departementene, men har likevel i lang tid vært aktivt med i både det nordiske samarbeidet og i FN-samarbeidet (Veggeland 2001). I FN har særlig FAO og til dels WHO vært sentrale fora.⁵ LD har også vært sterkt involvert i arbeidet innenfor OECD, blant annet i forbindelse med kartleggingen av ulike lands støttenivå (PSE-beregningene) (Søyland et al. 2002).⁶ Selv om anbefalingene fra OECD ikke er forpliktende, synes det klart at de har hatt stor påvirkningskraft i forhold til bl.a. Uruguay-runden i GATT (1986–93) (se un-

² Se f.eks. diskusjonen om globaliseringsbegrepet i Østerud (1999).

³ WTO: World Trade Organization

⁴ EØS: Det europeiske økonomiske samarbeidsområde.

⁵ FAO: Food and Agriculture Organization of the United Nations. WHO: World Health Organization

⁶ OECD: Organisation for Economic Cooperation and Development. PSE: Producer Support Estimate.

der).⁷ Uruguay-runden førte til opprettelsen av WTO i 1995 og inngåelsen av flere avtaler med relevans for LDs ansvarsområder. Landbruksavtalen og SPS-avtalen (mattrygghet og veterinære og plantesanitære spørsmål) framstår som spesielt viktige (Veggeland 2001, 2002a). Multilaterale miljøavtaler har også betydning. Eksempler på dette er FNs klimakonvensjon og FNs konvensjon om biologisk mangfold, ikke minst tillegget til denne, nemlig Cartagena-protokollen om biosikkerhet (Veggeland 2002b). Norges frihandelsavtale med EF fra 1972 berørte også i noen grad landbruk, da særlig handelen med bearbeidede landbruksvarer, men avtalen hadde likevel liten betydning for utformingen av norsk landbrukspolitik. EØS-avtalen som trådte i kraft i 1994, berørte heller ikke den generelle landbrukspolitikken, men veterinær- og næringsmiddelområdet ble likevel sterkt berørt. Gjennom avtaleutvidelsen på det veterinære området – den såkalte «veterinæravtalen» – som trådte i kraft i 1999, fikk EØS-avtalen enda større betydning.

1.4 Den videre gangen i notatet

Jeg vil i del to og tre redegjøre for globaliseringens betydning for henholdsvis jordbruksområdet og veterinær- og næringsmiddelområdet. Hensikten med denne gjennomgangen er å identifisere aktuelle problemstillinger som framstår som spesielt viktige i lys av globaliseringen slik fenomenet er definert i dette notatet. I del fire foretar jeg en oppsummering med spesielt fokus på behovet for videreføring av og nysatsing på forskningstemaer på de to områdene som er redegjort for i dette notatet.

⁷ GATT: General Agreement on Tariffs and Trade.

2 Globalisering og jordbruk

2.1 Internasjonale forpliktelser og politiske og økonomiske virkemidler i norsk jordbruk

2.1.1 WTO som forpliktende rammeverk for utviklingen av norsk jordbruk

WTOs landbruksavtale fra 1995 medførte at det norske importvernet ble lagt om fra et kvantitativt importvern med sesongmessige importforbud til et tollbasert importvern, at tollsatsene gradvis skulle reduseres, at nivået på jordbruksoverføringene (i hovedsak produksjonsrelatert støtte) skulle reduseres over tid, og at det ble innført klare begrensninger på bruk av eksportsubsidier (Veggeland 2001). Norge ble samtidig stilt overfor store utfordringer knyttet til rapportering av tiltak av relevans for de ulike WTO-avtalene (det være seg landbruksavtalen, SPS-avtalen etc.). Det ble også viktig å kunne dokumentere særskilte norske behov, f.eks. knyttet til dyrehelse og landbrukets mange-sidige oppgaver. Avtaleforpliktelsene hadde i første omgang ikke store konsekvenser for norsk jordbruk, siden tollsatsene gjennomgående kunne settes høyt nok til å hindre en stortilt importøkning, og siden reduksjonsforpliktelsene på subsidier heller ikke krevde dramatiske tiltak på kort sikt. Landbrukspolitikken ble likevel underlagt et forpliktende rammeverk som på lengre sikt - ikke minst gjennom den pågående forhandlingsrunden i WTO - kan legge større press på både norske myndigheter og på jordbruksprodusentene. Dette gjelder ikke minst i forhold til virkemiddelbruken i norsk jordbruk, der det sannsynligvis vil foregå en videre utvikling bort fra produksjonsrelatert støtte og over til såkalt direkte «grønn» støtte. Dette har bidratt til å rette fokus mot landbrukets mangeartede oppgaver - det såkalte «multifunksjonelle landbruket». Utfordringen blir dermed å se nærmere på de (kollektive) goder, i tillegg til mat, som landbruket produserer (som kulturlandskap, matvaresikkerhet og spredt bosetting), hvordan slike kollektive goder kan verdsettes og kvantifiseres, og hvilke typer virkemidler som er nødvendig for sikre at slike goder blir produsert (Landbruksdepartementet 1999; Landbruksdepartementet/Norges forskningsråd 2001).

2.1.2 WTO og handel med U-land

Et annet tiltak Norge har gjennomført i forbindelse med WTO er liberalisering av import fra de minst utviklede landene (MUL-land). Resultatet er at det siden 1995 blant annet har vært en kraftig økning i import av kjøtt fra enkelte MUL-land. MUL-importen stiller norske myndigheter overfor nye utfordringer i skjæringspunktet mellom landbrukspolitikk og bistandspolitikk. En aktuell problemstilling er i den sammenheng Norges liberalisering av handelen med U-land sett i forhold til de samme landenes ønske om både matvaresikkerhet internt og bedre markedsadgang for sin eksport.

2.1.3 EØS-avtalen og handelen med landbruksprodukter

EØS-avtalen berører ikke den generelle landbrukspolitikken direkte, men betydelige deler av norsk matvareindustri er likevel konkurranseutsatt gjennom det som nå er protokoll 3 i avtalen. I tillegg innebærer artikkel 19 i avtalen («utviklingsklausulen») at EU og Norge med to års mellomrom skal forhandle om en videre utvikling av handelen med jordbruksprodukter. Når det gjelder bearbejdede landbruksvarer (de såkalte RÅK-produktene), har det vært en til dels betydelig importøkning i senere år, fra 2,6 milliarder i 1995 til 3,6 milliarder i 2000 (Veggeland 2002a). Norsk eksport av tilsvarende varer har for øvrig vist en svak tilbakegang i samme periode. Økt import i tillegg til en markert økning i grensehandelen, har bidratt til å legge press på den norsk matvareindustrien og dermed også på norske råvareprodusenter som sentrale leverandører til denne industrien.

2.1.4 Jordbruket og internasjonale miljøavtaler

I kjølvannet av Rio-erklæringen fra 1992 er det blitt forhandlet fram flere internasjonale miljøavtaler som både direkte og indirekte har betydning for jordbrukssektoren (Veggeland 2002b). F.eks. kan konvensjonen om biologisk mangfold få betydning for hvordan jordbruksarealene forvaltes og for valg av driftsformer på norske gårder. Cartagena-protokollen om biosikkerhet under denne konvensjonen vil kunne ha betydning for den framtidige jordbruksproduksjonen, siden den er spesielt rettet mot handel med og håndtering og anvendelse av levende genmodifiserte organismer, det være seg planter eller dyr. Klimakonvensjonen er rettet mot tiltak som skal begrense klimaendringene, noe som igjen har betydning for de naturgitte betingelsene jordbruksproduksjonen foregår under. Konvensjonen har dessuten betydning for problemstillinger knyttet til miljøskadelige utslipp fra jordbruket. En tredje miljøavtale – CITES (konvensjonen om handel med truede arter) – legger begrensninger på hvilke dyre- og plantearter som kan eksporteres fra og importeres til Norge. Miljøavtalene legger dermed viktige rammer for både norske jordbruksprodusenter og for potensielle eksportører til Norge.

2.2 Økt internasjonal handel som utfordring for norsk jordbruk

2.2.1 Hjemmemarkedet for jordbruksprodukter

Handelsliberaliseringen innebærer at både eksporten og de reelle eksportmulighetene er blitt mindre for den norske jordbrukssektoren, samtidig som import og importmulighetene har vært økende. Dette har skapt utfordringer med hensyn til å utvikle både kom-

mersielle eksportprodukter og en konkurransedyktig hjemmeproduksjon. For jordbruket står særlig det siste sentralt. Norske produsenter utfordres både av like produkter (f.eks. opplever norske kjøttprodusenter konkurranse fra importert Botswana-kjøtt) og av såkalte erstatningsprodukter (f.eks. opplever norske melkeprodusenter konkurranse fra andre (billigere) drikkevarer). Dermed har det oppstått et tilpasningspress i hjemmemarkedet. Kostnadsreduksjoner, produktutvikling, nisjeproduksjon og merkevarebygging m.m. er tiltak som i den forbindelse har vært aktuelle. Spørsmålet blir i hvilken grad den eksisterende strukturen i det norske jordbruket er forenlig med utviklingen av en robust og konkurransedyktig norsk jordbruksproduksjon.

2.2.2 Fra jord til bord

Økt internasjonal handel stiller ikke bare norske bønder under press, men hele verdikjeden «fra jord til bord» (Landbruksdepartementet 1996). I lys av globaliseringen er det derfor behov for å studere konsekvenser for *hele* kjeden - fra produksjon av råvarer på den enkelte gård til videreforedling i næringsmiddelbedriftene, detaljhandelen og forbrukerne. En interessant problemstilling er hvordan handelsliberaliseringen påvirker de tette kopleingene mellom bøndene og den landbruksbaserte næringsmiddelindustrien. Kan bøndene opprettholde sin sentrale posisjon som leverandør til næringsmiddelindustrien? I hvilken grad vil norsk næringsmiddelindustri gå over til å importere utenlandske (og billigere) råvarer til sin produksjon, og i hvilken grad kan industrien håndtere konkurranse fra utenlandske næringsmiddelprodusenter? Er norsk jordbruk og norsk næringsmiddelindustri knyttet sammen i et skjebnefellesskap som gjør at globaliseringen blir en trussel for begge? Et annet aspekt ved jord til bord problematikken er knyttet til mattrygghet og matkvalitet, noe jeg kommer tilbake til.

2.2.3 Jordbruket og forbrukerne

Handelsliberalisering skaper også utfordringer for norsk mat- og jordbruksproduksjon når det gjelder forbrukeratferd, blant annet ved at økt import kan bidra til at norske forbrukere får flere valgmuligheter. Dermed blir det også viktigere for jordbruket å få inn-sikt i forbrukertrender og årsaker til endringer i disse. Globalisering bidrar generelt til at forbrukerspørsmål får en mer framtrædende plass i spørsmålet om hvordan jordbruket skal tilpasse seg til økt konkurranse og press for effektivisering og kostnadsreduksjoner.

2.2.4 Arealforvaltning, jordvern og gjengroing

Økt handel og konkurranse skaper også et press på hvordan jordbruksarealene forvaltes (Søyland et al. 2002). På den ene siden kan det oppstå et press for å utnytte jorda på en mest mulig effektiv måte, noe som igjen kan ha miljømessige konsekvenser. På den andre siden kan økt import og dermed redusert etterspørsel etter norske produkter, bidra til et press for å utnytte jordbruksarealene til andre formål. Spørsmålet blir dermed om liberalisering av handel fører til en lempeligere praktisering av jordvernet? Jordvern er ofte brukt som et symbol mot vekstpolitikk, økologiske kriser og forsyningskriser. Slik sett er jordvern i tråd med miljøpolitiske målsettinger nedfelt i internasjonale avtaler. Samtidig utfordres disse av målsettingen om friere handel som er nedfelt i internasjonale handelsavtaler. Det blir på denne måten interessant å studere samspillet mellom handelshensyn og miljøhensyn på arealforvaltningsområdet i lys av globaliseringen. En annen viktig problemstilling er knyttet til ekstensivering av gressarealene, noe som i sin ytterste form kan innebære gradvis gjengroing av engarealer og beitelokaliteter (Søy-

land et al. 2002). Det er rapporter om slike problemer fra bl.a. Nord-Norge. En videre utvikling i retning av mer effektiv jordbruksproduksjon vil sannsynligvis styrke denne utviklingen, noe som har konsekvenser for målsettingen om å bevare kulturlandskapet. Også hensynet til biologisk mangfold kan bli berørt, selv om effektene her ikke er like entydige.

2.3 Pagaende forskning om identifiserte temaer

Det pågår i større eller mindre grad forskning på alle de områder som er nevnt, men denne forskningen er ikke nødvendigvis knyttet opp mot globaliseringen. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning gjennomfører analyser av avtaleforpliktelsene i WTO og effekter av disse på norsk jordbruk. Instituttet gjennomfører også studier av hvilken betydning EØS-avtalen har for handelen med landbruksvarer, blant annet knyttet til RÅK-varer. Også ved Norges landbrukshøgskole og Samfunns- og næringslivsforskning i Bergen forskes det på betydningen av WTO.

Både ved Norges landbrukshøgskole og ved Jordforsk forskes det på problemstillinger relatert til jordbruk og miljø. Det meste av landbruksforskningen kan på ett eller annet vis relateres til temaet hjemmemarkedet for jordbruksprodukter, der det overordnede fokus er på tiltak som bidrar til et mer robust og kostnadseffektivt jordbruk. Det blir imidlertid enda viktigere i tiden framover å kople denne forskningen direkte opp mot internasjonale utviklingstrekk - gjennom analyser av internasjonale avtaler og gjennom komparative studier. Problemstillinger angående jordbruket og forbrukerne studeres både ved Norges landbrukshøgskole, Matforsk, Senter for bygdeforskning og Statens institutt for forbruksforskning. Når det gjelder problemstillinger knyttet opp mot verdikjeden og jord til bord tankegangen, pågår det relevant forskning på ulike aspekter i mer eller mindre alle landbruksforskningsmiljøene. På temaet arealforvaltning/jordvern står spesielt Norges landbrukshøgskole, Jordforsk og Norsk institutt for jord- og skogkartlegging sentralt.

2.4 Nye forskningsbehov ..

2.4.1 ..og målsettinger for jordbruket

I St.meld.nr.19 vises det til at landbruket i tråd med samfunnets behov skal produsere helsemessig trygg mat av høy kvalitet med bakgrunn i forbrukernes preferanser, produsere andre varer og tjenester med utgangspunkt i næringens samlede ressurser, produsere fellesgoder som livskraftige bygder, et bredt spekter av miljø- og kulturgoder, og en langsiktig matforsyning (Landbruksdepartementet 1999). To sentrale utfordringer relatert til globalisering kan leses ut av disse målsettingene: opprettholdelse av en nasjonal mat- og jordbruksproduksjon og produksjon av fellesgoder utover matproduksjon. Økt internasjonal handel medfører økt konkurranse som kan true store deler av den norske jordbruksproduksjonen, mens internasjonale avtaleforpliktelser legger begrensninger på hvilke virkemidler som kan anvendes med sikte på å ivareta ulike fellesgoder. Dermed oppstår det et forskningsbehov på flere plan. For det første blir det enda viktigere med forskning på kostnadsreducerende og utbytteoptimaliserende tiltak - innenfor planteproduksjon, husdyrproduksjon, driftsorganisering og «logistikk» i næringens ulike ledd. Aktuelle stikkord er bruk av ny teknologi for større utbytte av innsatsvarer, utvikling av nye og mer produktive og robuste sorter i planteproduksjonen, bedre tilpasning og økt utnyttelsesgrad i førsammensetning og føringsteknologi, samdriftsmodeller og entrepre-

nørskap, i tillegg til videreføring av tradisjonell forskning på driftsteknikk og driftsøkonomi. Problemet er naturligvis at det kan være vanskelig for Norge som et lite jordbruksland, å opparbeide konkurransefortrinn. Det blir derfor desto viktigere å utnytte lokale særtrekk og utvikle en nisjeproduksjon, i tillegg til å forske på alternativer til tradisjonell jordbruksproduksjon, som bygdeutvikling, bygdeturisme, økologisk produksjon og gårdsforedling. Det er i tillegg behov for å videreutvikle metoder og verktøy som kan brukes til å analysere (økonomiske) effekter av endringer i de internasjonale rammebetingelsene. Tilsvarende vil analyser av effektene av økning i handelen med U-land være nyttige.

Produksjon av fellesgoder er et annet sentralt tema. Spørsmålet er om slike fellesgoder nødvendigvis må produseres av jordbruket og i tilfelle hvilke virkemidler som må til for at de blir produsert. Her er det behov for å analysere betalingsvilligheten i samfunnet til produksjon av fellesgoder som kulturlandskap, spredt bosetting og miljø, og å se på kostnadene (også de samfunnsmessige) ved anvendelsen av ulike virkemidler som skal sikre slik produksjon. Det kan også være behov for å analysere internasjonale avtalebestemmelser (ikke minst i WTO) med sikte på å identifisere hvilke begrensninger disse legger på statenes virkemiddelbruk og dermed på evnen til å fremme fastlagte målsettinger. I den forbindelse er også forskning på miljøaspekter ved jordbruksproduksjonen aktuelt, både med sikte på faktisk å kunne begrense f.eks. erosjon, nitrogenutslipp m.m., og med sikte på å utvikle metodikk og beregningsmetoder som kan tilfredsstille internasjonale rapporteringskrav (f.eks. i tilknytning til OSPAR og EUs nitratdirektiv).

2.4.2 ..og kunnskapsbehov for forvaltning og for sektorens aktører

Forskningen kan bidra til å dekke deler av det kunnskapsbehov forvaltningen møter når det gjelder utvikling av metodikk og beregningsmetoder i forbindelse med internasjonale rapporteringskrav, ikke bare i forbindelse med miljøavtaler, men også i forbindelse med notifiseringene som gjøres av nasjonale landbrukstiltak til WTO. I den forbindelse vil det også være behov for videreutvikling av hensiktsmessige typologier og indikatorer, f.eks. knyttet til landskapsvern, som gjør det enklere å sammenlikne og tolke data fra ulike land. Det må for øvrig nevnes at det i OECD allerede pågår et arbeid med å utvikle miljøindikatorer og andre «landbruksindikatorer».⁸

Forvaltningen vil også ha behov for grundige analyser av ulike internasjonale avtaler, samspillet mellom disse, og på hvilken måte de begrenser Norges handlefrihet i jordbrukspolitikken. Når det gjelder behovet blant sektorens aktører, kan disse langt på vei ses i lys av det som er nevnt i forbindelse med forskningsbehov i forhold til sektorens mål og interesser, dvs forskning knyttet til kostnadsreducerende og utbytteoptimaliserende tiltak. I tillegg vil sektoren ha nytte av studier av forbrukeratferd, noe som kan gi et bedre grunnlag for å tilpasse seg til økt konkurranse og markedsorientering. Økt handel og redusert grensevern øker dessuten behovet for forskning på utviklingen i og årsaker til svingninger i priser og mengder i globale matmarkeder. Tilsvarende vil det være behov for å øke kunnskapen om hvilken rolle internasjonale/globalt aktører spiller i matmarkedene i forhold til både å sette standarder og å regulere markedsadgang. Hvilken makt har disse i forhold til ulike nasjonale myndigheter og internasjonale organisasjoner som WTO? Et siste tema er knyttet til hvordan transnasjonale aktørers styrkede posisjon påvirker forholdet mellom ulike nasjonale aktører (f.eks. kontraktsvilkårene mellom norske samvirkeorganisasjoner og enkeltprodusenter). Det må også nevnes at globalisering generelt øker behovet for en forskning som er internasjonalt orientert, dvs. en forskning som kjenner til og utnytter forskning i andre land og som samarbeider in-

⁸ Se f.eks. om «environmental indicators» og «rural indicators» på hjemmesidene til OECD: <http://www.oecd.org/>

ternasjonalt. Dette kan gi offentlige myndigheter, næringsaktører og andre, økt utbytte av den kunnskapen om globalisering som forskningen produserer.

2.4.3 ..og norske forpliktelser og mal i det internasjonale arbeidet

Norske myndigheter har slått fast at de i internasjonal sammenheng vil arbeide for at det fortsatt skal være mulig å føre en aktiv nasjonal landbrukspolitikk som gir grunnlag for jordbruksdrift i hele landet, en konkurransekraftig næringsmiddelindustri, trygg mat med høy kvalitet og god plante- og dyrehelse (Landbruksdepartementet 1999). I motsetning til fiskeri- og havbrukssektoren, inneholder målsettingen ingen ambisjon om å bruke internasjonale avtaler for å bedre betingelsene for norske aktører på det *internasjonale* markedet. Norsk jordbruksproduksjon er hovedsakelig beregnet for det norske markedet, noe det internasjonale engasjementet på dette området også gjenspeiler. I tråd med en slik tankegang vil forskningsbehovene først og fremst være knyttet til for det første hvilke frihetsgrader som eksisterer under internasjonale avtaleforpliktelser og hvordan disse frihetsgradene kan utnyttes, og for det andre hvordan det er mulig å utvikle et mest mulig konkurransedyktig jordbruk, samtidig som andre (felles)hensyn skal ivaretas. Det kan argumenteres for at forskningsbehov som *utelukkende* ses i forhold til det å «beskytte seg» mot internasjonale forpliktelser og økt konkurranse, kan bli for snevert. Det er derfor også behov for forskning som kan fokusere på potensielle *muligheter* for norsk jordbruk i en situasjon med økt globalisering – f.eks. gjennom produksjon og eksport av nye produkter, nye former for samarbeid med andre næringer m.m.

2.5 Synergier med forskning i andre sektorer

Internasjonale avtaler har bidratt til at landbrukspolitikken i økende grad er «politisert» på internasjonalt nivå. Dermed blir det samtidig viktig å studere internasjonale politiske prosesser, og da også forhold som faller utenfor selve landbruket. For landbruket blir det også viktig å øke den generelle forståelsen av hvordan de internasjonale organisasjonene fungerer. Det kan derfor være nyttig å søke koplinger mellom forskning på generell utenrikspolitikk/internasjonal politikk og Europaforskning, og landbruksforskningen.

Som påpekt flere steder i dette notatet, er miljøproblematikken aktuell i en diskusjon om globalisering og landbruk. Her vil det være nyttig å utvikle samarbeid mellom landbruksforskningen og miljøforskningen. Landbruket er viktig i forbindelse med mange miljøpolitiske målsettinger, bl.a. i forbindelse klimaendringer, miljøfarlige utslipp og bevaring av biologisk mangfold. Studier av sammenhenger mellom miljø og landbruk, og mellom miljøavtaler på den ene siden og handelsavtaler som regulerer landbruket på den andre, kan derfor være nyttig og gi merverdi for begge forskningsmiljøer.

Tre elementer bidrar til at det kan være synergieffekter knyttet til samarbeid mellom landbruksforskningen og fiskeri- og havbruksforskningen. Det ene er at mye av kunnskapsproduksjonen på matområdet er generisk og at kompetansen som etableres i de to sektorene, derfor gjensidig kan utnyttes. Det andre elementet er at det *kan* ligge et potensial i utnyttelse av jordbruksprodukter i fiskeri- og havbrukssektoren, f.eks. i forbindelse med utviklingen av bearbejdede fiskeprodukter og fôrprodukter til havbruksnæringen. Det kan imidlertid stilles spørsmålsteget ved realismen i dette, siden det er lite aktuelt for fiskeri- og havbrukssektoren å bruke norske jordbruksprodukter som innsatsvarer, så lenge disse prismessig ligger høyt over verdensmarkedsprisene. Det tredje elementet er at landbruket og fiskeri- og havbruksnæringen på enkelte områder er underlagt det samme internasjonale regelverket, f.eks. gjennom miljøavtaler, EØS-

bestemmelser på det veterinære området og gjennom TBT-avtalen⁹ og SPS-avtalen¹⁰ i WTO (jeg kommer tilbake til dette senere).

Gjennom egne ordninger som gjelder handelen med landbruksvarer med U-land, er allerede landbrukspolitikken og bistandspolitikken koplet sammen.¹¹ Det bør derfor også ligge til rette for forskningssamarbeid på dette området. Et viktig element i dette er problemstillinger knyttet til matvaresikkerhet i U-land, dvs. problemer med tilgang på mat. Med sikte på å belyse slike problemstillinger kan det være nyttig å kombinere studier av ulike U-land og deres problemer (herunder matvaresikkerhet), med studier av Norges handel med landbruksvarer med disse landene. Slike koplinger kan bidra til å si noe om gjensidige effekter av handelen, og kan dessuten gi bedre kunnskapsgrunnlag for valg av bistandspolitiske og handelspolitiske/landbrukspolitiske virkemidler.

⁹ Agreement on Technical Barriers to Trade.

¹⁰ Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures.

¹¹ Se Helland (2001) for gjennomgang om norsk bistandsforskning/utviklingsforskning.

3 Globalisering og veterinær- og næringsmiddelområdet

3.1 Internasjonale forpliktelser og situasjonen på veterinær- og næringsmiddelområdet

Veterinær- og næringsmiddelområdet inkluderer problemstillinger knyttet til dyrehelse (herunder fiskehelse), dyrevern, husdyrbruk, håndtering og produksjon av næringsmidler, og plantehelse/planteproduksjon (Landbruksdepartementet 1996, 1999). Denne operasjonaliseringen gjenspeiles også i organiseringen av Avdeling for matproduksjon og helse i Landbruksdepartementet.¹² Av LDs ansvarsområder er veterinær- og næringsmiddelområdet det området som i sterkeste grad er blitt berørt av den internasjonale utviklingen de siste 20 årene, særlig gjennom EØS-avtalen, men også gjennom WTO-regelverket (Veggeland 2001, 2002a). Økt internasjonal handel representerer store utfordringer på dette området, ikke minst knyttet til helseproblematikk.

3.1.1 EØS-avtalen

EØS-avtalen innebærer at store deler av EUs regelverk på veterinær- og næringsmiddelområdet er blitt forpliktende for Norge, og at videreutviklingen av regelverket skjer gjennom EØS-prosedyrene (enighet mellom EFTA og EU i EØS-komiteen og senere lovvedtak i Stortinget eller forskriftsvedtak i departementene). Det felles regelverket omfatter imidlertid ikke tollsatser og påvirker derfor i liten grad *omfanget* av handelen med mat og dyr. Eksempler på felles regler er merking, emballasje, tilsetningsstoffer, dyrevern, hygiene på slakterier, økologisk mat, tilsyn/kontroll m.m. Gjennom veterinæravtalen ble grensekontrollen mellom EU og Norge fjernet og alternative kontrollformer bygd opp. I tillegg ble grensekontroll av varer fra land *utenfor* EU styrket. Norge

¹² Avdelingen består av fem seksjoner: Seksjon for dyrehelse, Seksjon for næringsmidler, Seksjon for husdyrbruk og dyrevern, og Seksjon for planteproduksjon.

fungerer dermed som EUs yttergrense og er forpliktet til å forhindre at helsefarlig mat og smittefarlige dyr kommer inn på det indre marked. EØS-forpliktelsene innebærer at LD og underliggende etater (Statens Næringsmiddeltilsyn, Statens Dyrehelsetilsyn, Landbrukstilsynet)¹³ aktivt deltar i EU-komiteer under EU-kommisjonen, der regelverk på veterinær- og næringsmiddelområdet diskuteres og forberedes. Samtidig stilles Norge overfor store utfordringer knyttet til rapportering og dokumentasjon angående helse-tilstanden og sykdomsbildet i Norge, noe som har betydning både for eksporten (ikke minst av sjømat) og for eventuelt å kunne begrunne «beskyttelsestiltak» ut i fra spesielle norske forhold.

3.1.2 WTO: SPS-avtalen og TBT-avtalen og internasjonale standardiseringsorganer

Etableringen av WTO innebar også viktige forpliktelser på veterinær- og næringsmiddelområdet. SPS-avtalen er her sentral. Denne regulerer de krav – begrunnet med mattrygghet (folkehelse), plantehelse og dyrehelse – statene kan stille til produktene. Å følge internasjonale standarder er en måte å overholde avtaleforpliktelsene på. I den forbindelse viser SPS-avtalen til IPPC (plantestandarder/plantehelse), OIE (veterinære standarder/dyrehelse) og Codex Alimentarius Commission (mattrygghet). LD har ansvar for deltakelse i alle disse tre organene. Arbeidet er ikke forpliktende, men regler som avviker fra standardene må begrunnes og kan dessuten medføre problemer i eventuelle handelstvister i WTO. Derfor kan det argumenteres for at de internasjonale standardene får en slags «semi-bindende» virkning (Borgen og Veggeland 2002).

WTOs TBT-avtale berører også veterinær- og næringsmiddelområdet (Veggeland et al. 2002). Avtalen omfatter krav til tekniske reguleringer og standarder og prosedyrer for å etterleve disse, som kan fungere som tekniske handelshindringer. I likhet med SPS-avtalen legger TBT-avtalen opp til at landene skal følge relevante internasjonale standarder og begrunne eventuelle avvik fra disse, men den lister ikke opp hvilke konkrete internasjonale standarder som skal være relevante. Det er imidlertid slått fast at både ISO-standarder og kvalitetsstandarder utarbeidet i Codex er relevant for TBT-avtalen. TBT-avtalen gjelder både industriprodukter, herunder sjømat, og landbruksprodukter og kan ha betydning for tiltak som merking, emballasje, varebetegnelser og krav til produksjonsprosess/metode. I TBT-sammenheng er det blant annet diskutert om GMO-produkter skal være underlagt avtalebestemmelsene, noe som er spesielt relevant for veterinær- og næringsmiddelområdet, siden dette dreier seg om en bestemt produksjonsmetode/prosess som brukes i matproduksjonen.

3.1.3 Miljøavtaler av relevans for veterinær- og næringsmiddelområdet

Norges miljøforpliktelser har også betydning for veterinær- og næringsmiddelområdet. De samme avtalene som var relevante for jordbruksområdet, er også relevante her, nemlig konvensjonen om biologisk mangfold, inkludert Cartagena-protokollen, som har betydning for produksjonen av mat, dyr og planter, og CITES som har betydning for truede planter og dyr. Det er også verdt å nevne konvensjonen om beskyttelse av det marine miljø i det nordvestlige Atlanterhav (OSPAR) som særlig berører LDs ansvarsområde for fiskehelse. Poenget er at miljøavtaler inneholder bestemmelser om f.eks. produksjonsprosessen (jf. biosikkerhet) og ressursforvaltning som igjen har betydning for både det veterinære området og næringsmiddelområdet.

¹³ Disse vil snart inngå i et nyopprettet Mattilsyn.

3.2 Økt internasjonal handel som utfordring for veterinær- og næringsmiddelområdet

Det er klare forskjeller mellom fri globalisert flyt av kull og stål og andre industriprodukter på den ene siden, og biologisk materiale på den andre. Spørsmålet er hvilke spesielle utfordringer økt handel med biologisk materiale utgjør for Norge.

3.2.1 Kontroll og tilsyn

Et av de mest omdiskuterte temaene har i den forbindelse vært veterinæravtalen og fjerning av den veterinære grensekontrollen. Da denne saken ble behandlet i Stortinget ble det brukt såpass harde ord som at dette gikk ut på å «..legge ned forsvaret av landets grenser».¹⁴ I de veterinære miljøene er det imidlertid vist til både positive og negative sider ved veterinæravtalen. Avtalen har ikke bestemmelser som direkte åpner for økt handel, men den stiller opp kriterier for hvordan kontrollen med import og eksport av mat og dyr (herunder fisk og fiskeprodukter) skal foregå og åpner samtidig for at Norge i større grad kan delta i det veterinære samarbeidet i EU. Spørsmålet blir hvordan de nye kontroll- og tilsynsordningene vil fungere ved en kraftig importøkning og om eventuelt ordningene er gode nok til å forhindre import av sykdommer og smittestoffer som enten ikke har forekommet i Norge før, eller som har forekommet i svært begrensede mengder. Et annet tema er de utfordringer som stilles gjennom økt import av mat og dyr fra land som selv har begrenset kontroll- og tilsynskapasitet, f.eks. U-land.

3.2.2 Kartlegging og overvakning av sykdommer

Liberalisering av handelen gjør det enda viktigere å gjennomføre kartlegging og kontinuerlig overvakning av sykdomsbildet både i Norge og i land Norge importerer fra. På denne måten kan man være «føre var» og reagere i forkant med tiltak når det er nødvendig. På dette området vil det internasjonale samarbeidet stå sentralt, ikke minst EU-samarbeidet. Samtidig vil det være store utfordringer knyttet til handelen med andre land. På reindriftsområdet er en av problemstillingene her knyttet til økt handel mellom Finnmark og Nordvest-Russland, noe som har skapt økt behov for å kunne estimere smitterisiko. Et annet område er kjøttimport fra U-land - det er f.eks. stor usikkerhet knyttet til eventuell spredning av kugalskap til U-land. Derfor vil det også være i Norges interesse å bistå med forskning og andre tiltak for at sykdomsbildet i disse landene lettere kan diagnostiseres og overvåkes. Relatert til dette er behovet for kunnskap om smittespredning, det være seg smitte fra dyr til dyr, fra dyr til mennesker (jf. zoonoser som f.eks. salmonella) eller smitte som spres gjennom fôr (jf. kugalskap).

3.2.3 Dokumentasjon og risikovurderinger

Økt handel bidrar til økt behov for dokumentasjon av helsetilstanden til norske dyr. Samtidig blir det viktigere å kunne gjennomføre risikovurderinger i tilfeller der det er usikkerhet omkring import av bestemte produkter. I Norge har vi sett relevansen av dette i forhold til både spørsmålet om eventuelle importbegrensninger på grunn av utbrudd av kugalskap i Europa, og i forbindelse med importforbudet som faktisk ble innført på grunn av utbrudd av munn- og klovsyke i flere europeiske land. Det oppstår på denne måten et behov for at forskningsmiljøene på den ene siden har tilstrekkelig med ressurser til å gjennomføre slike vurderinger, og på den andre siden har den tilstrekkelige kunnskap og teknologi til at slike vurderinger blir gode nok.

¹⁴ Are Næss fra KrF i en stortingsdebatt 23. januar 1997 (jf. St.forh. (1996-97)).

3.2.4 Forbrukerhensyn og mattrygghet

Økt handel reiser også interessante forbrukerspørsmål. På den ene siden blir det viktig å informere forbrukerne om eventuelle risiko knyttet til både utenlandsk og norskproduisert mat og dermed gi dem et bedre grunnlag å foreta sine valg i markedet på. For sektorens aktører blir det samtidig viktigere å gjennomføre tiltak som kan sikre at maten er trygg, noe som igjen kan brukes som et konkurransefortrinn. Igjen blir dermed jord til bord tilnærmingen sentral. Poenget er at økt handel både stiller forbrukerne overfor flere valgmuligheter og kan skape større usikkerhet omkring eventuell helsefare ved maten som tilbys. Dermed blir det opp til markedsaktørene å gjennomføre tiltak (f.eks. merkevarebygging) for å opparbeide seg lojalitet blant forbrukerne i forhold til norske produkter.

3.3 Pagaende forskning om identifiserte temaer

Tyngdepunktet for forskning på veterinær- og næringsmiddelområdet er naturlig nok knyttet opp mot miljøet på Adamstua (NVH, Veterinærinstituttet) og Ås-miljøet (Norges landbruks-høgskole, Matforsk). I tillegg pågår det samfunnsvitenskapelig relatert forskning på disse områdene i flere andre miljøer. For eksempel har både Senter for bygdeforskning, Statens institutt for forbruksforskning og Matforsk hatt prosjekter relatert til forbrukerpreferanser, også relatert til mattrygghet. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning har analysert flere av de internasjonale avtalene som berører veterinær- og næringsmiddelområdet (EØS, SPS, TBT, Codex). Også ved Senter for samfunnsforskning (nå en del av Rokkansenteret etter sammenslåing med LOS-senteret) har det pågått relevant forskning, bl.a. komparative studier av næringsmiddelkontroll i ulike land. Det synes for øvrig som om det har vært mindre fokus på U-landsproblematikk og forholdet mellom miljøavtaler og handelsavtalene relatert til disse områdene.

3.4 Nye forskningsbehov ..

3.4.1 ..og målsettinger for veterinær- og næringsmiddelområdet

Den overordnede målsettingen for veterinær- og næringsmiddelområdet er å sikre norske forbrukere trygge matvarer av riktig kvalitet gjennom en sunn matproduksjon (Landbruksdepartementet 1996, 1999). Målsettingen omfatter hele prosessen fra jord og hav til bord og innebærer at denne skje på en måte som er forsvarlig med hensyn til miljø, helse og dyrevern. Spørsmålet er hvordan globalisering og nye forskningsbehov kan ses i forhold til dette. Når det gjelder å sikre trygge matvarer av riktig kvalitet, er det for forbrukerne i utgangspunktet likegyldig om maten er produsert i Norge eller utlandet. Et forbrukerperspektiv innebærer derfor at forskningen både rettes mot det å legge til rette for en trygg, miljøvennlig og variert norsk produksjon, og mot utviklingen av metoder for risikovurderinger, diagnostiske metoder og overvåking som kan sikre at importert mat er trygg. Hurtiganalyser er et annet område det kan være behov for å utvikle videre. Næringsperspektivet innebærer at forskningen (f.eks. gjennom brukerstyrte prosjekter) rettes inn mot utviklingen av nye produkter og produksjonsmetoder. Poenget er at Norge vanskelig kan konkurrere på pris og at mattrygghet og matkvalitet derfor *kan* bidra til å gi norsk produksjon konkurransefortrinn overfor utenlandske konkurrenter.

3.4.2 ..og kunnskapsbehov i forvaltning og blant sektorens aktører

Globaliseringen fører til forskningsbehov når det gjelder å skaffe til veie dokumentasjon av norske forhold og å gjennomføre solide faglige vurderinger av situasjonen i andre land. Det er for eksempel behov for økt kunnskap om epidemiologi, om parasittologi (f.eks. overlevelse av parasittegg under ulike klimatiske betingelser), om samspill mellom ulike arter (økologiske forhold), om antibiotikaresistens, og om genmodifiserte organismer (med tanke på både mat, fôr og miljø). Dette har betydning for forvaltningens evne og kapasitet til å foreta beslutninger om innføring av eventuelle sikkerhetstiltak overfor import, og til å kunne dokumentere kvalitet og *fravær* av sykdomagens ved eksport, spesielt sjømat. Forvaltningen vil som nevnt i økende grad ha behov for solide faglige funderte risikovurderinger. Det å «være på høyden» internasjonalt på dette området vil nødvendigvis kreve ressurser til forskningen. Faren er at en dreining av forskningen mot mer forvaltningsrettede oppgaver (som risikovurderinger) kan føre til at grunnforskningen blir skadelidende. For sektorens aktører vil denne type kunnskap være viktig med sikte på å opprettholde en mest mulig sykdomsfri dyrebestand og planteproduksjon, få et bedre utgangspunkt for å effektivisere produksjonen gjennom ny teknologi (jf. genteknologi) og, for eksportørene, å sikre at de eksporterte produktene ikke blir stoppet i andre land på grunn av for dårlig kvalitet eller mangelfull dokumentasjon.

3.4.3 ..og norske forpliktelser og mal i det internasjonale arbeidet

Det er en uttrykt målsetting at Norge i internasjonal sammenheng skal arbeide for at det fortsatt skal være mulig å føre en aktiv nasjonal landbrukspolitikk som gir grunnlag for trygg mat med høy kvalitet og god plante- og dyrehelse. Opprettholdelse av handlefriheten blir dermed viktig. Følgelig vil det være behov for kunnskap om hvilke muligheter og begrensninger som ligger i de internasjonale avtaleforpliktelsene og om hvilken handlefrihet Norge har i forhold til disse. Forholdet mellom ulike avtaler (f.eks. WTO vs. EØS og WTO vs. miljøavtaler) er et interessant område i den forbindelse. Den rollen internasjonale standarder kan spille er et annet viktig tema, ikke minst som følge av SPS-avtalen. Det vil også være behov for kunnskap om de økonomiske konsekvensene av å gjennomføre internasjonale forpliktelser på veterinær- og næringsmiddelområdet (f.eks. krav til hygiene, dyrevernregler, intern-kontroll etc.), for norsk produksjon av mat og dyr. Vektlegging av mattrygghet kan inngå i en påvirkningsstrategi som tar sikte på at de internasjonale bestemmelsene skal være gode nok til å ivareta norske interesser (f.eks. bevaring av god dyrehelse og unngå handelshindringer for fiskeeksporten). Siden disse forholdene i økende grad reguleres gjennom internasjonale avtaler, er det blitt behov for økt kunnskap om hvordan de internasjonale avtalene kommer i stand, hvordan de relevante internasjonale organisasjonene fungerer, og hva som skal til for at den enkelte stat kan få gjennomslag for sine synspunkter. Denne type kunnskap kan relateres til målsettingen om å fremme norske holdninger og synspunkter i det internasjonale arbeidet.

3.5 Synergier med forskning i andre sektorer

På veterinær- og næringsmiddelområdet har det skjedd en «politisering» internasjonalt. Dette skyldes både nye internasjonale avtaler og ikke minst en rekke internasjonale «kriser» i senere tid (som kugalskap og munn- og klovsyke). Områder som tidligere ble betraktet som tekniske arenaer for ekspertene, har derfor også blitt «storpolitikk». Dermed er det behov for å kunne analysere nærmere forholdet mellom faglige ekspertorganer og internasjonale politiske organisasjoner som WTO, dvs. forholdet mellom vi-

tenskap og politikk. Det ligger derfor til rette for at studier av veterinær- og næringsmiddelområdet kan kombineres med generelle studier av internasjonal politikk.

Det ligger også til rette for at forskningen på veterinær- og næringsmiddelområdet i større grad knyttes opp mot forbruksforskningen. Økt kunnskap om forbrukeratferd og forbrukernes oppfatninger av risiko kan f.eks. ses i forhold til faktiske risikovurderinger. Forbrukernes holdninger til ulike egenskaper ved matvarene vil også være interessant i forhold til forskning på f.eks. produktutvikling.

Jeg har tidligere nevnt at EØS-avtalen, SPS-avtalen, og TBT-avtalen omfatter bestemmelser som er felles for veterinær- og næringsmiddelområdet og fiskeri- og havbruk. Tilsvarende håndterer Codex horisontale problemstillinger (merking, tilsyn, emballasje, analysemetoder etc.) som også har relevans for begge områder. Det ligger derfor til rette for at forskning på de to områdene ses i sammenheng. Et annet poeng er at de internasjonale avtalene som dekker veterinær- og næringsmiddelområdet dermed kan studeres ut i fra både et offensivt (fiskeri- og havbruk) og defensivt (landbruk) ståsted, noe som samlet kan øke forståelsen av hvordan disse avtalene faktisk fungerer.

Økt import fra U-land representerer en utfordring for forskningen på veterinær- og næringsmiddelområdet. For det første vil ofte usikkerheten knyttet til import fra disse landene være større enn fra I-land, bl.a. fordi kapasiteten til kontroll- og tilsynssystemet ofte er mangelfull. Dermed blir det viktig å få kunnskap om systemene og sykdomsbildet i disse landene med sikte på å kunne identifisere problemer. For det andre kan det være aktuelt med både administrativ og forskningsmessig bistand til disse landene for på den måten å øke deres kapasitet til å håndtere aktuelle problemstillinger. For Norge vil dette være desto viktigere ved økt import. Poenget er at forskning på veterinær- og næringsmiddelområdet på denne måten kan ses i en bistandspolitisk sammenheng, og at problemstillinger fra bistandsforskningen derfor også vil være relevant for landbruksforskningen.

4 Forskningsutfordringer oppsummert

4.1 Innledning

Hvilke forskningsutfordringer har jeg så identifisert gjennom dette arbeidet? Jeg velger å oppsummere disse under fire overordnede punkter som er felles for jordbruket og veterinær- og næringsmiddelområdet.

4.2 Utfordring 1: Globalisering som handelsliberalisering

Forskningsutfordringer knyttet til handelsliberaliseringen kan ses i forhold til to aspekter (som samtidig må ses i sammenheng). Det ene er *effekter av handelsliberaliseringen* på jordbruket og veterinær- og næringsmiddelområdet. Det andre er *utvikling av en mer konkurransedyktig og kostnadseffektiv mat- og jordbruksproduksjon* samtidig som hensynet til andre fellesgoder (bosetting, mattrygghet, kulturlandskap, miljø etc.) skal ivaretas. Store deler av landbruksforskningen er allerede i dag rettet inn mot det siste punktet, selv om koplingen mot konkrete internasjonale utviklingstrekk ikke alltid er til stede. Siden utviklingen fortsatt synes å gå i retning av videre handelsliberalisering som igjen vil legge enda større press på det norske landbruket, er det likevel nettopp her de store utfordringene ligger. Hvordan kan norsk landbruk og norsk næringsmiddelindustri overleve i møte med utenlandsk konkurranse?

På veterinær- og næringsmiddelområdet skaper økt internasjonal handel med biologisk materiale større krav til bl.a. risikanalyser (spesielt risikovurderinger), overvåking, kunnskap om hvordan ulike organismer opptrer i ulike kontekster, sykdomssituasjonen i andre land m.m. Relatert til dette står også behovet for kunnskap om forbrukeratferd og forbrukertrender. Forskningsutfordringen ligger dermed i å kombinere forskningen på effekter av handelsliberaliseringen med forskning på hvordan jordbruket skal tilpasses en situasjon med økt konkurranse og press for mer effektiv drift, og hvilke tiltak som kan settes inn for å sikre tilgang på trygg mat og friske dyr og planter.

4.3 Utfordring 2: Globalisering som miljøproblem

Miljøproblematikk kan også ses på som en del av globaliseringen, både gjennom internasjonale miljøavtaler og gjennom miljøtrusler som har global betydning (f.eks. klimaendringer). Denne utviklingen stiller også landbruksforskningen overfor store utfordringer. For det første er det spørsmål om hvordan mat- og jordbruksproduksjonen kan utvikles i miljørettet retning samtidig som den skal tilpasses handelsliberaliseringen. For det andre er det snakk om hvilke føringer internasjonale miljøforpliktelser legger på forvaltningen av jord, dyr og planter. For det tredje er det spørsmål om hvilke miljøkonsekvenser økt handel med biologisk materiale kan ha og eventuelt hvilke tiltak som kan settes inn i forhold til dette, f.eks. spredning av smitte på dyr og planter. For det fjerde er det spørsmål om hvilke konsekvenser - økonomisk og miljømessig - innføring av ny teknologi i ulike land (jf. genteknologi) kan ha for mat- og jordbruksproduksjonen.

4.4 Utfordring 3: Globalisering og forholdet til U-land

Globaliseringen reiser flere spørsmål angående Norges forhold til U-land. For det første har Norge fjernet tollsatsene for en rekke varer fra MUL-landene. Det kan være behov for å studere betydningen av denne handelen for Norge og for de aktuelle U-land nærmere. Økt handel med U-landene skaper også utfordringer når det gjelder å ivareta hensynet til mattrygghet, plantehelse og dyrehelse. Mange U-land har kompetanse- og kapasitetsproblemer på disse områdene, noe som kan bidra til å skape usikkerhet omkring sykdomsbildet i landene, og som dermed også kan skape problemer for disse landenes markedsadgang ved eksport til I-land.

Et annet tema er matvaresikkerhet og U-land. Hvordan sikre tilgang på mat i U-land som jevnlig opplever sultekatastrofer og matmangel, men som samtidig, ut i fra ønsket om økonomisk utvikling, arbeider for økt markedsadgang for sin matvareeksport? Dette er områder som foreløpig er lite studert, og for både landbruksforskningen og bistandsforskningen vil slike problemstillinger bli stadig mer aktuelle etter hvert som handelsliberaliseringen føres videre.

4.5 Utfordring 4: Globalisering som «internasjonal politisering»

Jeg vil til slutt nevne en forskningsutfordring som i og for seg kan relateres til alle de tre punktene over, nemlig den internasjonale «politiseringen» av jordbruket og veterinær- og næringsmiddelområdet som er skjedd gjennom etableringen av forpliktende internasjonale avtaler, i tillegg til «kriser» av global betydning (som kugalskap og munn- og klovsyke) som har brakt disse spørsmålene opp på en internasjonal politisk dagsorden. Viktige spørsmål avgjøres i dag gjennom mellomstatlige forhandlinger, det være seg i EU, WTO eller matvarestandardorganet Codex. Det er dermed blitt en enda større utfordring for landbruksforskningen å få kunnskap om det som foregår i de internasjonale organisasjonene, både relatert til internasjonal rett, og til spørsmål om hva som kan forklare staters atferd og forhandlingsspillet i disse organisasjonene.

Kilder

- Borgen, Svein Ole og Frode Veggeland. 2002. *Changing the Codex: The Role of International Institutions*. NILF Working Paper 2002–16. Norwegian Agricultural Economics Research Institute.
- Helland, Johan. 2001. *Norsk utviklingsforskning – utviklingstrekk og utfordringer*. Rapport til Norges forskningsråd, området for Miljø og utvikling, mai 2001.
- Landbruksdepartementet. 1996. *Matkvalitet og forbrukertrygghet*. St. meld.nr.40 (1996-97).
- Landbruksdepartementet. 1999. *Om norsk landbruk og matproduksjon*. St.meld.nr.19 (1999-2000).
- Landbruksdepartementet/Norges forskningsråd. 2001. *Prioritering innen mat- og landbruksforskning*. Handlingsplan.
- Stortinget. 1997. *Stortingsforhandlingene 1996-97*.
- Søyland, Viil; Leif Forsell og Nils Kristian Nersten. 2002. *FOLA: Landbrukspolitikk. Forenkling og målsetting*. NILF-rapport 2002–1. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning.
- Veggeland, Frode. 2001. *Norsk landbrukspolitikk – endret handlefrihet under nye internasjonale rammer*. NILF-rapport 2001–5. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning.
- Veggeland, Frode. 2002a. «Matpolitikken internasjonale rammebetingelser». Kapittel 2 i Hilmar Rommetvedt (red.): *Matmakt*. Fagbokforlaget.
- Veggeland, Frode. 2002b. *Risikohåndtering og «føre var» i internasjonal rett - En sammenlikning av miljø- og matvareområdet*. NILF-rapport 2002–4. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning.
- Veggeland, Frode; Svein Ole Borgen; Stig Gezelius og Christel Elvestad. 2002. *TBT-avtalen i WTO - Tekniske handelshindringer og internasjonal handel med sjømat*. NILF-rapport 2002–3. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning.
- Østerud, Øyvind. 1999. *Globaliseringen og nasjonalstaten*. Oslo: Gyldendal.