

NILF-rapport 2001–9

Landbruk og landbrukspolitikk i EU siden 1994 og perspektiver fremover

*Agriculture and agricultural policy in the European Union since 1994 and
future perspectives*

Klaus Mittenzwei

Tittel	Landbruk og landbrukspolitikk i EU siden 1994 og perspektiver fremover
Forfatter	Klaus Mittenzwei
Prosjekt	Landbruk og landbrukspolitikk i EU etter 1994 (L027)
Utgiver	Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF)
Utgiversted	Oslo
Utgivelsesår	2001
Antall sider	102
ISBN	82-7077-418-9
ISSN	0805-7028
Emneord	EUs landbrukspolitikk, landbruket i EU, WTO, sentral- og øst-europeiske land (SØEL)

Litt om NILF

- Forskning og utredning angående landbrukspolitikk, matvaresektor og -marked, foretaksøkonomi, nærings- og bygdeutvikling.
- Utarbeider nærings- og foretaksøkonomisk dokumentasjon innen landbruket; dette omfatter bl.a. sekretariatsarbeidet for Budsjettnemnda 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

Denne rapporten omhandler EUs felles landbrukspolitikk («*Common Agricultural Policy*» – CAP) siden 1994. Det legges spesiell vekt på utviklingen i jordbruket i Østerrike, Finland og Sverige, som ble medlemmer av EU fra 1. januar 1995. Videre skisseres den fremtidige utviklingen av EUs felles landbrukspolitikk ved hjelp av et scenario «CAP 2006» og tre utviklingsbaner «CAP 2010».

Å følge med i utviklingen av EUs felles landbrukspolitikk er viktig sett fra et norsk perspektiv. I St.meld. nr. 19 (1999–2000) «*Om norsk landbruk og matproduksjon*» påpekes at EUs Agenda 2000 legger klare føringer for utformingen av prispolitikken i norsk landbruk. Som en mektig aktør på den internasjonale arena, har EU betydelig innflytelse i de pågående forhandlingene om en ytterligere liberalisering av handelen med matvarer i regi av Verdens handelsorganisasjon (WTO). De senere tids dyresykdommer i EU (BSE og munn- og klovsyke) og deres implikasjoner for matvaretrygghet og forbrukernes preferanser, samt den planlagte utvidelsen av EU med sentral- og østeuropeiske land, kan også få betydelige følger for utformingen av Agenda 2000 og dermed norsk landbrukspolitikk. Ett eksempel er forbudet mot bruk av kjøttbenmel i kraftfôr der Norge fulgte etter EU.

Norges Bondelag tok initiativet til og finansierte prosjektet som startet i februar 2001. Vi takker Norges Bondelag for et interessant oppdrag, og spesielt medlemmene i referansegruppen, Kjersti Sorteberglien, Per Skorge og Bjørn Strøm, for mange verdifulle kommentarer. Vi ønsker å understreke at innholdet i rapporten fullt og helt er NILFs ansvar.

Rapporten er skrevet av Klaus Mittenzwei. Mari Vengnes og Mads Svennerud takkes for å ha bidratt med å skrive kapittel 4.1. Sjur Spildo Prestegard som har vært leder for prosjektet i NILF, og Nils Kristian Nersten har lest rapporten og kommet med mange nyttige innspill.

Oslo, mai 2001

Leif Forsell

Innhold

	Side
SAMMENDRAG	1
SUMMARY	5
1 INNLEDNING	9
2 LANDBRUKSPOLITIKKEN I EU I 1992–93.....	11
3 MEDLEMSKAPSFORHANDLINGENE OG RESULTAT.....	17
3.1 Norge	18
3.2 Finland	22
3.3 Sverige	24
3.4 Østerrike.....	27
3.5 Oppsummering.....	27
4 UTVIKLINGEN I DE TRE NYE MEDLEMSLANDENE ETTER 1994	29
4.1 EU generelt	29
4.2 Sverige.....	34
4.3 Finland.....	40
4.4 Østerrike.....	46
4.5 Sammenligning med Norge.....	52
5 PERSPEKTIVER FOR UTVIKLINGEN AV CAP.....	59
5.1 Trender og utfordringer.....	60
5.2 Scenario «CAP 2006».....	86
5.3 Utviklingsbaner «CAP 2010»	90
6 KONKLUSJON.....	97
REFERANSER.....	99

Sammendrag

Hovedmålsettingen i denne rapporten er todelt. For det første legges det vekt på utviklingen i jordbruket i Østerrike, Finland og Sverige etter at landene ble medlemmer av EU fra 1. januar 1995. For det andre rettes fokus på utviklingen av EUs felles landbrukspolitikkk frem til 2010.

For å forstå situasjonen omkring forhandlingene om EU-medlemskap for Østerrike, Finland, Sverige og Norge i 1993/94, er det viktig å ha i bakhodet en del viktige hendelser som skjedde i EU rundt 1992/93. For det første ble Maastricht-traktaten undertegnet. Den tilføyet EU-landene to nye samarbeidsområder: en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk og et felles samarbeid om justissaker. For det andre ble det indre marked opprettet. Opprettelsen medførte bortfall av grensekontroll. For det tredje ble GATT-forhandlingene i Uruguay-runden avsluttet, og Verdens handelsorganisasjon (WTO) ble opprettet 1. januar 1995. GATT/WTO-avtalen innebar innføring av forpliktende regler for handelen med matvarer. Sist men ikke minst ble CAP-reformen implementert fra 1993. CAP-reformen fremsto som en betydelig endring i forhold til tidligere landbrukspolitikkk i EU. Inntektene skulle ikke lenger sikres gjennom høyere priser enn på verdensmarkedet, men gjennom direkte støtte. Situasjonen i landbruket i EU rundt 1992/93 kan dermed karakteriseres som skitftende og usikker.

Medlemskapsforhandlingene startet våren 1993 og ble avsluttet ett år senere. Forhandlingsresultat innebar at ingen av sidene fikk full uttelling for sine opprinnelige krav. Søkerlandene (bortsett fra Sverige) krevde en overgangsperiode der produsentprisene gradvis skulle trappes ned mot EUs nivå. Under henvisning til opprettelsen av det indre marked motsatte EU seg dette krav, og fikk gjennomslag for «EUs priser fra dag én». De nordlige søkerlandene fikk tilsagn om varig nasjonal støtte til jordbruket «nord for den 62. breddegrad og i visse tilstøtende områder». Denne støtten fikk etter hvert betegnelsen «nordlig støtte». Innføringen av «nordlig støtte» innebar et nytt element i EUs felles landbrukspolitikkk, der det tidligere ikke var tillatt å yte nasjonalt finansiert støtte på varig basis.¹ Etter at forhandlingsresultatet ble kjent og frem til folkeavstemningene i de respektive land, utspant det seg en diskusjon om kriteriene for utformingen av støtteordningene.

Det er klare indikasjoner på at EU-medlemskapet har hatt følger for jordbruket i Østerrike, Finland og Sverige. Bortsett fra prisreduksjonen fra 1994 til 1995 er det imidlertid vanskelig å anslå nøyaktig hvilke endringer som skyldes EU-medlemskapet alene. I Finland og Østerrike har den årlige reduksjonen i antall årsverk vært høyere i årene før 1994 enn i årene etter 1994. Reduksjonen i antall bruk har derimot vært høyere etter 1994 i de to land. I Sverige er situasjonen omvendt. Forklaringen kan være forsinkelser i tilpasningen av strukturen i jordbruket til nye rammebetingelser. Dersom dette er riktig, burde en forvente en sterkere avskalling

¹ Skatter og avgifter samt velferdstiltak faller ikke inn under EUs felles landbrukspolitikkk.

av årsverk i jordbruket i Finland og Østerrike i årene som kommer. Den årlige reduksjonen i antall årsverk er mindre i Norge enn i de tre nye medlemsland og EU-15. Produksjonen av jordbruksvarer har blitt noenlunde opprettholdt. Delvis har den økt (f.eks. gris i Østerrike, Sverige og Finland, korn i Østerrike og Sverige), delvis har den gått tilbake (f.eks. egg i Østerrike og Finland, storfe i Finland). Jevnt over har handelen med matvarer økt i alle tre nye EU-land. I all hovedsak gjelder dette både import og eksport. I Østerrike og Finland har de reelle inntektene pr. årsverk gått ned siden 1994. Dette kan også tyde på en noe sterkere reduksjon i antall årsverk i fremtiden. I Sverige har de reelle inntektene pr. årsverk økt siden 1994, men de har ikke nådd nivået fra 1990/91. Reduksjonen i produsentprisene har ikke ført til en tilsvarende reduksjon i forbrukerprisene i Finland og Østerrike i perioden 1994 til 1997. I Sverige har forbrukerprisene vært stabile i denne perioden når en ser bort fra innføringen av redusert merverdiavgift på matvarer pr. 1. januar 1996.

Frem til 2006 synes EUs felles landbrukspolitikk å ligge relativt fast gjennom EUs Agenda 2000 som ble vedtatt på et Rådsmøte av EUs stats- og regjeringssjefer mars 1999 i Berlin. Vedtaket var betydelig utvannet i forhold til EU-kommisjonens opprinnelige forslag fra 1997 og 1998, men også i forhold til det politiske kompromisset som EUs landbruksministrene hadde blitt enige om bare noen dager før møtet i Berlin. Agenda 2000 omhandler ikke bare landbruk, men skal også legge til rette for å ta opp land i Sentral- og Øst-Europa som nye EU-medlemmer. Agenda 2000 kan på mange måter betraktes som en videreføring av CAP-reformen fra 1992. Prisreduksjoner for korn og storfe kompenseres (delvis) gjennom direkte støtte. En tilsvarende reform for melk ble utsatt til 2005/2006. Nytt i Agenda 2000 er økte muligheter for medlemslandene til selv å utforme noen av støtteordningene (under felles EU-regler). Disse mulighetene innebærer at midler til direkte støtte i et land reduseres i henhold til bestemte miljøkriterier («kryssfleksibilitet») eller andre kriterier (f.eks. årsverk) («modulering»), og overføres til bygdeutvikling i samme land gitt at landet medfinansierer tiltaket rettet mot bygdeutvikling. Generelt sett ønsker Agenda 2000 å styrke regionalpolitiske tiltak innen landbrukspolitikken.

I 2002/2003 skal det foretas en «midtveis-evaluering» av Agenda 2000 med tanke på eventuelle endringer om det skulle være nødvendig. EU-kommisjonen har allerede annonsert at den kan komme til å utvide tiltak som kryssfleksibilitet og modulering. EUs nåværende kommisjonær for landbruk, østerrikeren Franz Fischler, understreker for tiden at det er viktig å øke betydningen av bygdeutvikling («*rural developments*») som CAPs andre pilar (ved siden av markeds- og prispolitikken). I tillegg diskuteres innføringen av en såkalt «småbruksstøtte» som en fast støtte pr. bruk i en lengre periode mot at bruket gir avkall på direkte støtte. Midtveis-evalueringen av Agenda 2000 kan derfor komme til å endre vedtakene i Agenda 2000.

Utbruddet av BSE i tidligere BSE-frie EU-land senhøsten 2000 og utbruddet av munn- og klovsyke i Storbritannia februar 2001, er andre usikkerhetsmomenter som kan komme til å endre Agenda 2000 frem til 2006. Dyresykdommene førte til en kraftig reduksjon av forbruket av storfekjøtt i EU med 25 % fra november 2000 til mars 2001. Reduksjonen var høyest i Tyskland med 50 %, mens forbruket forble

nærmest uendret i Danmark, Sverige og Finland. I Storbritannia var det til og med en liten økning. Produsentprisene har også falt betraktelig med rundt 27 % fra oktober 2000 til februar 2001. EU har satt i gang BSE-testing av storfe og nedslakting av storfe som ikke blir testet. På denne måten skal prisene stabiliseres. Det er også besluttet å sette opp et offentlig organ for matvaresikkerhet («*European Food Agency*») som skal ha en rådgivende funksjon overfor EU-kommisjonen. Hvorvidt tiltakene bidrar til at produsentprisen og forbruket av storfekjøtt tar seg opp igjen, gjenstår å se. Mye vil også være avhengig av hvorvidt EU klarer å styre unna fremtidige dyresykdommer og andre matskandaler.

Utviklingen frem til 2010 er betydelig mer uavklart. I tillegg til Agenda 2000 og de økonomiske og politiske følgende av dyresykdommene vil også utvidelsen av EU med sentral- og østeuropeiske land (SØEL) og de pågående WTO-forhandlingene om en ny avtale på landbruksområdet, spille inn.

Den økonomiske, finansielle og institusjonelle situasjonen i de fleste SØEL viser at de ikke kan tas opp som nye medlemmer av EU med det aller første. Land i den første «tiltredelsesbølge» (Ungarn, Polen, Estland, Tsjekia, Slovenia og Kypros) har i sin utvikling kommet lengre enn land i den andre «tiltredelsesbølge» (Romania, Slovakia, Latvia, Litauen, Bulgaria og Malta). Generelt spiller landbrukssektoren i SØEL en større rolle enn landbrukssektoren i nåværende EU-15. Andelen sysselsatte i jordbruket av alle sysselsatte og jordbrukets andel av totalproduksjonen er betydelig høyere i SØEL enn i EU-15. I tillegg er jordbruksarealet i prosent av totalarealet høyere. De økonomiske og institusjonelle forutsetningene er derimot klart svakere i SØEL. Prisene er lavere enn i EU-15 og delvis lavere enn på verdensmarkedet. Dette forklares delvis med at ikke alle produkter oppfyller de internasjonale standardene for matkvalitet. Privatiseringen av tidligere statsbruk er som oftest fullført på papiret, men ikke alltid gjennomført i praksis. Dette skaper usikkerhet. Manglende tilgang på kapital er et annet forhold som hemmer en positiv utvikling i landbrukssektoren i SØEL. Det synes å vokse frem en bruksstruktur med både små bruk (bl.a. tidligere selvbergingsbruk som til dels øker i størrelse) og store bruk (produsentsamvirke som etterfølgere av statsbrukene).

De nye WTO-forhandlingene startet offisielt høsten 1999 med en mislykket Ministerkonferanse i Seattle. På landbruksområdet fortsetter forhandlingene på grunnlag av art. 20 i GATT/WTO-avtalen fra 1995. Frem mot slutten av 2000 la mange land, deriblant EU, USA, landene i CAIRNS-gruppen, Japan og Norge, frem sine generelle posisjoner i forhandlingene. Disse er til dels omfattende, men også lite konkrete, og de følger i store trekk de respektive lands tidligere posisjoner. Det betyr at CAIRNS-gruppen går inn for mest mulig liberalisering, mens Japan og Norge holder igjen. EU og USA inntar en mellomposisjon, der USA er mer liberalistisk innstilt enn EU.

Tre utviklingsbaner for «CAP 2010» skisserer rammebetingelser der EU vil fremstå som EU-21 eller EU-27 i 2010. En nye WTO-avtale vil også være ferdigforhandlet på dette tidspunkt. Utviklingsbanene forutsetter at retningen av og styrken i utviklingen av EUs felles landbrukspolitikk påvirkes i stor grad av utviklingen i prisene på verdensmarkedet, men også av EUs egen vilje til å gjennomføre reformer.

Summary

The first part of this report focuses on the development of agriculture in Austria, Finland and Sweden after having joined the European Union (EU) on 1 January 1995. The second part of the report discusses the development of the Common Agricultural Policy (CAP) until 2010.

In order to understand the circumstances surrounding the EU membership negotiations for Austria, Finland, Norway and Sweden in 1993/94, one has to bear in mind a few of the important events that took place in the EU in 1992 and 1993. First of all, the Maastricht Treaty came into force in November 1993, and added two new dimensions of European cooperation: a common foreign and security policy and joint cooperation on judicial matters. Furthermore, the single European market was established, which resulted in the removal of border controls. Another milestone was the completion of the GATT negotiations in the Uruguay round, and the establishment of the World Trade Organization (WTO) on 1 January 1995. The GATT agreement involved the introduction of commitments regarding international food trade. Last, but not least, was the CAP reform of 1993, which represented a major shift in relation to previous agricultural policies in the EU. Farm income should no longer be secured by paying more for products than the world market price, but rather by direct support schemes. The situation in agriculture in the EU during 1992/93 can thus be described as highly transitional and uncertain.

Membership negotiations began in the spring of 1993, and were completed one year later. However, the results of the negotiations were not to the full satisfaction of either side. The negotiating countries (except Sweden) requested a transitional period in which farm gate prices gradually were lowered to the EU price level. With reference to the European single market, the EU opposed the demand for the gradual price decrease and was able to introduce "EU prices from day one". However, the applicant countries from northern Europe were promised to receive permanent national support for agriculture «north of the 62nd parallel and in certain adjacent regions». This support, which gradually became known as «Nordic support», represented a new element in the Common Agricultural Policy, which previously never permitted the allocation of nationally funded support on a permanent basis². In the period between the completion of the negotiations and the referendums in the various applicant countries, there were debates on the criteria for the shaping of the support schemes.

There are clear indications that EU membership has had effects on agriculture in Austria, Finland and Sweden. Except for the price drop from 1994 to 1995, it is difficult to determine which of the changes are exclusively an effect of EU-membership. In Austria and Finland, the annual decline in farm labour input was

² Taxes, fees and welfare measures are not considered part of the CAP.

higher in the years before 1994 than after joining the EU. However, in both countries the number of farms was reduced at a greater pace after 1994. In Sweden, the situation is the opposite. One explanation can be a delay in structural adaptation to new external constraints. If so, one could expect a greater reduction in labour input (number of man-years) in Austrian and Finnish agriculture in the coming years. In Norway, the annual reduction in man-years is less than in the three newest EU Member States and the EU as a whole (EU-15). The production level of agricultural products in the three new Member States has remained about the same. In some cases there have been production increases (e.g., pigs in Austria, Finland and Sweden, cereals in Austria and Sweden), in other cases there have been reductions (e.g., eggs in Austria and Finland, cattle in Finland). In general, the import and export of foodstuffs has increased in each of the three new Member States. In Austria and Finland, farm income per man-year (in real terms) has declined since 1994. In Sweden, income per man-year (in real terms) has increased since 1994, but not yet reached the level of 1990/91. The reduction of farm gate prices did not lead to a corresponding drop in consumer prices in Austria and Finland between 1994 and 1997. In Sweden, consumer prices fell slightly during this period, but this was mainly due to the reduction of VAT on foods, which came into effect on 1 January 1996.

Until 2006, the Common Agricultural Policy seems to be more or less fixed via EU's Agenda 2000, which was adopted in March 1999 at the EU Council Meeting of heads of state and prime ministers in Berlin. The final Agenda was considerably watered down compared to the EU Commission's original proposals from 1997 and 1998, and even compared to the political compromise the EU ministers of agriculture had agreed upon only days before the Berlin meeting. Agenda 2000 does not only deal with agriculture, but also prepares for the admission of central and eastern European countries as new EU members. In many ways, Agenda 2000 can be regarded as a continuation of the 1992 CAP reform. Price reductions for grain and beef are (partially) compensated for by direct support. A similar reform for the dairy sector was postponed until 2005/2006. A new aspect of the Agenda 2000 is that Member States can easier formulate their own support schemes (under common EU regulations). This implies that funds for national direct support can be reduced in accordance with certain environmental ("cross compliance") or other criteria, e.g., number of man-hours ("modulation") and transferred to rural development support within the same country, as long as there is public co-funding of those measures. In general, Agenda 2000 supports the development of regional policy measures.

In 2002/2003, a "midterm-review" of Agenda 2000 will be conducted, and adjustments made if necessary. The EU commission has already announced that it may expand such measures as cross compliance and modulation. The present EU Commissioner of Agriculture, the Austrian Franz Fischler, underlines the increasing importance of rural development as CAP's second pillar, in addition to its market and price policies. The introduction of a so-called "Smallholders Assistance Scheme" is also being discussed. This would be given as fixed support per holding for a longer period of time to farms that renounce direct subsidies. The

midterm-review of Agenda 2000 can thus lead to changes of the agenda's resolutions.

Other areas of uncertainty that could contribute to the alteration of Agenda 2000 before 2006 include the outbreaks of BSE in previously BSE-free countries in the autumn of 2000 and of foot and mouth disease in Great Britain during the winter and spring of 2001. These two livestock crises have resulted in a 25 % decline in beef consumption in the EU from November 2000 to March 2001. Consumption dropped by 50 % in Germany, but was nearly not affected at all in Denmark, Sweden and Finland. In Great Britain, beef consumption even slightly increased during the same period. Between October 2000 and February 2001, producer prices for beef fell by 27 %. In an attempt to stabilize prices, the EU has started to test cattle for BSE, and is culling those animals that are not tested. It has been decided to establish a public agency for food safety, the European Food Agency, which will act as an advisory agency for the EU Commission. No one knows if these measures will help to increase the demand for beef and thus help to raise prices again. Consumer behaviour will surely depend on whether or not the EU succeeds in avoiding new outbreaks of livestock diseases and other food scandals.

The situation is much less clear when looking as far ahead as 2010. In addition to Agenda 2000 and the economic and political effects of the recent livestock crises, there are other major factors such as the admission of new Member States from eastern and central Europe and the upcoming WTO negotiations for a new agricultural agreement.

The economic, financial and institutional situation in many of the central and eastern European countries obstructs the admission of these countries to the EU in the near future. The countries of the first group to be admitted (Cyprus, Czech Republic, Estonia, Hungary, Poland and Slovenia) have come further in their economic and structural development than those countries of the "second group" (Bulgaria, Latvia, Lithuania, Romania, Slovakia and Malta). The agricultural sector is generally more important in the central and eastern European countries than in the present EU-15. The percentage of farm and farm-related employment, the agricultural sector's share of total production and the percentage of land used for agriculture are significantly higher in these countries than in the EU-15. However, prices are lower than in the EU, and sometimes even lower than the world market prices. In part, this can be explained by the fact that not all products meet the stringent international (food) quality requirements. The privatization of formerly state-run farms may often be (legally) completed, but not always implemented in reality. This creates uncertainty. A farm structure consisting of small holdings (former subsistence farms) and large farm estates (privately-run successors to the state-run farms) seems to be developing. Another limiting factor within the agricultural sector in many central and eastern European countries is the lack of available capital.

The new round of WTO negotiations was officially opened at the fruitless Seattle Conference in the autumn of 1999. Within agriculture, the negotiations are being continued in accordance with §20 of the GATT/WTO agreement of 1995. Towards the end of 2000, negotiation proposals were presented by many countries,

including the EU, USA, the countries in the CAIRNS group, Japan and Norway. The extensive proposals are often not very specific, and tend to comply with the respective countries' previous positions. This implies that the CAIRNS group advocates maximal liberalization, whereas Japan and Norway are very restrictive. The EU and the USA hold an intermediate position, with the USA having a somewhat more liberal approach than the EU.

Three future scenarios for "CAP 2010" outline the framework conditions for the year 2010, in which the European Union is shown as either EU-21 or EU-27. By this time, a new WTO agreement will have been completed. The scenarios assume that the direction and the strength of the development of EU's Common Agricultural Policy are strongly influenced by the development of world market prices, but equally by EU's own desire to implement reforms.

1 Innledning

Landbruket i EU har vært, er og vil bli i forandring. Dette gjelder ikke minst i dag, noe som stikkordene Agenda 2000, BSE, munn- og klovtsyke, utvidelsen med sentral- og østeuropeiske land (SØEL) og WTO-forhandlingene vitner om. Mange av disse stikkordene har også en betydelig direkte dimensjon for norsk landbruk. De nye utbruddene av BSE i EU har ført til et forbud mot bruk av kjøttbenmel i kraftfôr i Norge med medfølgende økonomiske konsekvenser (Forsell *et al.* 2001). I den forbindelse ble det gjennomført ekstraordinære jordbruksforhandlinger i Norge i begynnelsen av 2001. Utbruddet av munn- og klovtsyke i EU førte til et midlertidig forbud mot import av levende dyr og diverse matvarer fra EU.

Med vedtaket om Agenda 2000 har EU i hovedtrekk videreført sin reform av landbrukspolitikken fra 1992 og mener å ha åpnet veien for å ta opp nye medlemsland, denne gangen fra Sentral- og Øst-Europa. Agenda 2000 synliggjør samtidig EUs forhandlingsposisjon i de pågående WTO-forhandlingene som startet offisielt på ministermøtet i Seattle i månedsskiftet november/desember 1999. Agenda 2000 har allerede direkte innvirkning på norsk landbrukspolitik. I St.meld. nr. 19 (1999-2000) «Om norsk landbruk og matproduksjon» skriver Regjeringen at den vil basere utviklingen av pris- og inntektspolitikken bl.a. på en «*utvikling i målprisene på jordbruksavtalen som (...) bidrar til å opprettholde konkurransevilkårene for næringsmiddelindustrien når EU gjennomfører sin Agenda 2000*» (Landbruksdepartementet 1999:133). EUs forhandlingsposisjon i WTO-forhandlingene vil trolig påvirke sluttresultatet og dermed påvirke mulighetene for å utforme norsk landbrukspolitik.

Derfor er det nødvendig å følge med i utviklingen i landbruket og landbrukspolitikken i EU og oppdatere seg med jevne mellomrom. Denne rapporten er ment som et bidrag til en slik oppdatering.

Rapporten åpner med en beskrivelse av situasjonen i EUs landbruk i årene 1992/1993. I denne perioden skjedde det en del ting som la føringer for den videre utviklingen av EUs felles landbrukspolitik: Maastricht-traktaten ble undertegnet,

EUs indre marked ble opprettet, CAP-reformen ble vedtatt, GATT-forhandlingene var i slutfasen og det pågikk forhandlinger om EU-medlemskap med Østerrike, Sverige, Finland og Norge.

Denne beskrivelsen legger grunnlaget for å forstå resultatet av medlemskapsforhandlingene på landbruksområdet som presenteres sammen med en grundig gjennomgang av selve forhandlingsresultatet i rapportens andre kapittel.

Deretter fokuseres det i tredje kapittel på tilpasningen av landbruket i de tre land som ble medlem av EU pr. 1. januar 1995. Det analyseres hvordan det gikk med priser, produksjon, arealbruk, handel, inntekt og sysselsettingen. I et eget underkapittel sammenlignes til slutt utviklingen i Østerrike, Sverige og Finland med utviklingen i Norge.

Trender i og utfordringer for EUs landbrukspolitikk står sentralt i den første delen av det fjerde kapittel om perspektiver for utviklingen av CAP. Det presenteres en analyse av stikkordene nevnt innledningsvis samt en innføring i begrepet «europeisk modell for jordbruk» som på mange måter kan forstås som EUs visjon for et fremtidig europeisk jordbruk. Resten av dette kapittel skisserer et scenario «CAP 2006» og presenterer tre utviklingsbaner for «CAP 2010». Disse er ikke ment som en realistisk prognose, men som et diskusjonsbidrag.

Rapporten avrundes med et konklusjonskapittel.

Datagrunnlaget til rapporten er for det meste publisert litteratur (delvis tilgjengelig på Internett), men også informasjon som har fremkommet i samtaler med observatører av EUs felles landbrukspolitikk.

2 Landbrukspolitikken i EU i 1992–93

Landbrukspolitikken i EU i 1992/93 bar preg av betydelig usikkerhet både innad og utad. Flere viktige hendelser pågikk så å si parallelt med medlemskapsforhandlingene:

- Maastricht-traktaten ble undertegnet,
- det indre marked ble opprettet,
- GATT-forhandlingene ble avsluttet og ikke minst ble
- CAP-reformen vedtatt og implementert.

EU-kommisjonen la frem et detaljert forslag om en grundig reform av EUs landbrukspolitik 19. juli 1991 (EU-kommisjonen 1991). Arbeidet med reformen hadde startet høsten 1990 under ledelse av daværende landbrukskommissjonær, irske Ray McSharry. Reformen fikk derfor også betegnelsen «MacSharry-reformen». Bakgrunnen for reformen var problemer i landbruket knyttet til overproduksjon og budsjettoverskridelser. EU-kommisjonen konkluderte med at markedsprisstøtten (med garanterte priser) førte til økt produksjon, at denne økte produksjonen bare kune avsettes utenlands siden hjemmemarkedet var mettet, at intensivering av landbruket hadde negative konsekvenser for miljøet, og at stadig økende budsjettstøtte ikke innebar noen generell løsning for landbrukets inntektsproblem. EU-kommisjonen mente også at det var et poeng å gjøre landbrukspolitikken mer forutsigbar ved å fastlegge priser og støtte for en periode på 4 år. Reformen skulle starte i 1993 og være fullt ut implementert i slutten av 1996.

De viktigste punktene i EU-kommisjonens forslag fra 19. juli 1991 er oppsummert i Tabell 2.1. Det viktigste element i forslaget var en gradvis reduksjon av kornprisen ned mot nivået på verdensmarkedet. Inntektstapet skulle kompenseres gjennom direkte arealstøtte. Gjennom dette tiltak håpet EU-kommisjonen å forbedre EUs konkurransevne på flere landbruksprodukter i og med at redusert

kornpris også ville redusere kraftfôrkostnadene i husdyrproduksjonen. Andre forslag gikk ut på å redusere melkekvotene mot kompensasjon (dyrestøtte). I tillegg skulle prisene for melk og kjøtt bli redusert og kompensert gjennom direkte dyrestøtte. EU-kommisjonen fremmet samtidig forslag om å innføre tre (nye) støtteordninger som skulle ledsage reformen: miljøstøtte, førtidspensjonering og tilplanting av jordbruksareal med skog.³

Tabell 2.1 Oversikt over CAP-reformen 1992 ¹⁾

	EU-kommisjonens forslag ²⁾			EU-ministerrådets vedtak		
	1993/94	1994/95	1995/96	1993/94	1994/95	1995/96
Målpris korn (Euro/t)	125	110	100	130	120	110
Arealstøtte korn (Euro/t)	30	45	55	25	35	45
Brakkleggingsprosent		15 %			15 %	
Brakkl.støtte (Euro/t)	30	45	55	55	55	55
Brakkl.fritak	maks. 92 tonn korn			maks. 92 tonn korn		
Melkekvote	-1 % ³⁾	-1 %	-1 %	0 %	-2 %	-2 %
Kompensasjon melk (Euro/100 kg)	5 i 10 år + nasjonal tilleggsstøtte			-		
Intervensjonspris smør	-6 %	-4,5 %	-4,5 %	0 %	-2,5 %	-2,5 %
Intervensjonspris SMP ⁴⁾	-2 %	-1,5 %	-1,5 %	0 %	0 %	0 %
Støtte til kyr (Euro/dyr)	25	50	75	-	-	-
Intervensjonspris storfe kjøtt	-5 %	-5 %	-5 %	-5 %	-5 %	-5 %
Støtte til okser (Euro/dyr)	120			120		
	i tre utbetalinger etter 6, 18 og 30 måneder, maks. 90 dyr			i to utbetalinger etter 10 og 22 måneder, maks. 90 dyr		
Støtte til ammekyr (Euro/dyr)	55	65	75	70	95	120
	+25 nasj. till.premie, maks. 90 dyr			+25 nasjonalt tilleggspremie		
Støtte til søyer ⁵⁾	33 % av premien	17 % av premien	0 % av premien	full premie	full premie	full premie
	maks. antall dyr i/utenfor LFA-område:			maks. antall dyr i og utenfor LFA-område:		
	920/450	830/350	750/350	1 000/500	1 000/500	1 000/500

1) EUs valuta het ECU frem til 1. januar 1999, men det nye navnet Euro brukes isteden.

2) Kommisjonens forslag fra 19. juli 1991.

3) Reduksjon egentlig 2 %, men 1 % skulle omfordes til fordel for LFA-områder.

4) Skummetmelkpulver.

5) Premien er definert som differansen mellom målpris og oppnådd pris.

Kilde: Agra-Europe 1993, EU-kommisjonen 1991

³ Førtidspensjonering ble allerede innført i 1988, men betydelig endret.

EU-kommisjonens forslag ble heftig debattert etter fremleggelsen. Ikke uventet fikk den kraftig kritikk av en rekke bondeorganisasjoner som heller ønsket høye produktpriser og (frivillige) produksjonsbegrensninger. Det var også noen av medlemslandene enig i (bl.a. Tyskland). EU-kommisjonen fikk støtte for sitt forslag fra faghold (landbruksøkonomer i EU) og de medlemsland som tradisjonelt favoriserer en mer liberalistisk landbrukspolitikk (bl.a. Storbritannia).⁴ Til tross for delte meninger om reformen, var det ganske stor enighet om at EU-kommisjonens analyse av situasjonen var riktig og at «noe måtte gjøres».

Det tok nesten ett år før EUs Ministerråd vedtok «MacSharry-reformen» 21. mai 1992. Resultatene av EUs Ministerråd er også vist i Tabell 2.1. En sammenligning av EU-kommisjonens forslag og EU-ministerrådets vedtak illustrerer godt poenget som Forsell (1992:251) trekker opp i sin bok om EFs landbrukspolitikk: «*All historisk erfaring tilsier likevel at ministerrådet – når og hvis det vedtar en reform av landbrukspolitikken – vil gå inn for mindre radikale tiltak enn det som er foreslått.*»⁵

Ministerrådets vedtak ble på mange måter en «CAP-reform light» versjon av det EU-kommisjonen opprinnelig hadde foreslått. Reduksjon i kornprisen ble mindre, brakkleggingsstøtten ble høyere, reformen av melkesektoren ble utsatt i ett år og intervensjonsprisene for smør og skummetmelkpulver (som retningsgivende priser for melk levert fra produsent) ble bare kosmetisk endret. Innføringen av direkte støtte til kyr ble forkastet. I storfesektoren ble prisreduksjonen derimot vedtatt som foreslått. Derimot ble oksestøtten høynet ved at full støtte ble gitt allerede etter 22 måneder og ikke etter 30 måneder som foreslått av EU-kommisjonen. Støtten til ammekyr ble økt, og begrensningen på antall tilskuddsberettigede dyr pr. bruk ble opphevet. Utfasingen av støtte til søyer ble også forkastet.

Eksemplet med CAP-reformen fra 1992 indikerer at Ministerrådet er i stand til å foreta omfattende endringer av forslag lagt frem av EU-kommisjonen. Endringene går som oftest ut på å dempe effektene for bøndene. Men Ministerrådet var ikke i stand til (eller hadde heller ikke ønske om) å endre på retningen i de forslag som EU-kommisjonen hadde kommet med. På denne bakgrunn utspenner seg det kortsiktige handlingsrom for EUs landbrukspolitikk i spenningsfeltet mellom en reformvennlig og reformvillig EU-kommisjon og et noe nølende Ministerråd.

Dette spenningsfelt gjelder i all hovedsak fortsatt i dag. Utvidelsen av EU med Sverige, Finland og Østerrike tyder ikke på endrede maktforhold. Sverige regnes som liberalistisk når det gjelder landbrukspolitikken, mens Finland og Østerrike har kanskje en mer vennlig holdning overfor landbruket. De seneste hendelsene i EU i kjølvannet av BSE og andre dyresykdommer med økt fokus på matvaresikkerhet («*food safety*»), kan på sikt bidra til å endre posisjonene til de enkelte land i forhold til reformer og reformretninger. Dette er drøftet i kapittel 5.1.

CAP-reformen fra 1992 var ikke den endelige reformen som en gang for alle løste alle problemer. Det var da heller ikke ventet. En kan heller ikke se bort i fra at Ministerrådets svekkelse av CAP-reformen bidro til at problemene hopet seg opp fortere enn ventet. For eksempel ble endringene i melkesektoren som EUs

⁴ Se Forsell (1992) for en inngående analyse av CAP-reformen og maktforholdene i EU fra et norsk perspektiv.

⁵ På det tidspunkt Forsell skrev sin bok, var vedtaket i EUs ministerråd ennå ikke kjent.

ministerråd vedtok, delvis gjort om allerede i 1993 på grunn av markedssituasjonen. Et betydelig problem med CAP-reformen var at flere viktige sektorer ikke ble berørt (f.eks. frukt og grønnsaker som er av stor betydning i de sørlige EU-landene). Denne sektoren ble først reformert i 1996 (von Urff 1997:27). I tillegg økte budsjetstøtten – planlagt – på grunn av de nye arealtilskuddene. Fra EU-kommisjonens side ble disse legitimert med at bøndene måtte bli kompensert for uforutsigbare politiske endringer i og med at bøndene hadde investert i god tro på en langsiktig politikk med høye priser. Dermed fikk arealtilskuddene et stempel av å være kompensasjonstilskudd som nødvendigvis måtte utfases når bøndene hadde tilpasset seg de lave prisene.⁶ En forlengelse av arealtilskuddene utover 1996 (der CAP-reformen skulle være fullt ut implementert) måtte derfor begrunnes med noe annet enn ren kompensasjon. Et annet problem var de betydelige administrative tiltak som måtte settes i verk for å kontrollere at støtten ble utbetalt riktig. Men det er ingen tvil om at EU greidde å redusere overskuddsproblematikken, og at støtten ble mer effektiv (ved at den kom bøndene direkte til gode). Hvorvidt EU nøt godt av andre hendelser for å få dette til (bl.a. positiv utvikling i verdensmarkedspriser), er ikke diskutert her.

Den andre viktige hendelsen skjedde 1. januar 1993 da EUs indre marked ble opprettet. Det indre marked impliserer fritt varebytte og fri bevegelse for tjenester, kapital og personer. For landbruket betyr dette at det såkalte «agromonetære system» som utlignet prisendringer som følge av devalueringer og revalueringer, måtte bli avviklet.⁷ Den opprinnelige hensikten med systemet var å avverge valutamotivert handel med jordbruksvarer, men dette krevde grensekontroll (Mittenzwei 1996:34). Med opprettelsen av det indre marked var grensekontroll ikke lenger mulig og et nytt system erstattet det gamle. Opphevingen av grensekontroll som følge av opprettelsen av det indre marked, er av EU blitt brukt som argument for å ha et felles prisnivå i EU. I forbindelse med EUs sørutvidelse med Spania og Portugal i 1986, ble det avtalt høyere administrative priser i disse to landene i en overgangsperiode. Høyere priser, som er fastsatt på mottaksnivå for de fleste produkter, krever grensekontroll. Ellers kunne det blitt lønnsomt å kjøre landbruksprodukter over grensen til et «høy-pris» medlemsland utelukkende for å få en høyere pris.

Den tredje viktige hendelsen skjedde 1. november 1993 da Maastricht-traktaten trådte i kraft. Traktaten utvider og utdyper samarbeidet mellom medlemslandene i Den europeiske union (som EF fra nå av heter). Ifølge Maastricht-traktaten er samarbeidet i EU basert på tre områder eller «søyler». Den første «søylen» er det samarbeidet som er hjemlet i de tre tidligere traktatene som dannet De europeiske fellesskaper, nemlig Det europeiske kull- og stålfellesskap (EKSF), Det europeiske økonomiske fellesskap (EØF) og Det europeiske atomenergifellesskap (EURATOM). EUs felles landbrukspolitikk er hjemlet i EØF. Den andre «søylen» er den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken. Den tredje «søylen» er samarbeidet

⁶ Det å gjøre arealtilskuddene permanente og forutsigbare var derfor et meget viktig krav fra bondeorganisasjonene og enkelte medlemsland (bl.a. Tyskland).

⁷ Landbrukspriser i EU blir fastsatt i Euro, og blir regnet om i nasjonale valutaer ved hjelp av valutakurser som (selvfølgelig) kan endre seg.

om justissaker, hvor bl.a. Schengen-avtalen har sin forankring. Maastricht-traktaten har ingen formell innflytelse på EUs felles landbrukspolitik.

Den fjerde og siste viktige hendelsen som skjedde var avslutningen av Uruguay-runden 15. desember 1993. Uruguay-runden startet i Punta del Este i Uruguay i 1986 og var den 8. forhandlingsrunden i GATT («*General Agreement on Tariffs and Trade*»). Det at det tok så lang tid å komme til enighet, skyldes i stor grad at landbruket for første gang var hovedtema i forhandlingene. Alt i 1989, 1990 og 1991 hadde daværende generalsekretær i GATT, Arthur Dunkel, lagd frem skisser til forhandlingsløsninger, men de ble ikke godtatt av partene. Etter at EU vedtok «MacSharry-reformen» april 1992, kom EU og USA frem til enighet i den såkalte Blair House avtalen. Likevel skulle det ta ett år til før forhandlingene altså ble formelt avsluttet desember 1993.

Avtalen medførte opprettelsen av WTO («*World Trade Organization*») der en egen landbrukskomité skulle overvåke gjennomføringen av avtalen. Avtalen ellers innebar slutten på muligheten for et kvantitativt importvern og innføringen av et tollbasert importvern, reduksjoner i budsjettstøtte (og måten støtten kan gis), reduksjoner i eksportstøtte samt utvidede muligheter for markedsadgang.⁸

Det var i denne atmosfæren forhandlingene om medlemskap i Den europeiske union startet våren 1993:

- CAP-reformen var vedtatt og holdt på å bli implementert.
- Det indre marked var nettopp opprettet.
- Arbeidet med Maastricht-traktaten var i slutfasen.
- Arbeidet med Uruguay-runden var i slutfasen.

Det er rimelig å tro at EU brukte mye oppmerksomhet og ressurser til å jobbe med de ovennevnte saker. Det er dermed ikke sagt at medlemskapsforhandlingene ble nedprioritert av EU, men de foregikk i alle fall i en atmosfære som bar preg av betydelig politisk usikkerhet knyttet til de rammevilkårene som skulle gjelde frem til tusenårsskiftet – og etter at søkerlandene hadde blitt medlem av EU (om de ville...).

⁸ Konsekvensene av GATT-avtalen for norsk landbruk er beskrevet i Skjeflo *et al.* (1994).

3 Medlemskapsforhandlingene og resultat

Som beskrevet i det forrige kapittel var EUs utgangspunkt for forhandlingene med Norge, Sverige, Finland og Østerrike når det gjaldt landbruksområdet, CAP-reformen fra 1992. Utgangspunktet for de fire søkerlandene var ulikt. Sverige hadde gjennomført en større liberalisering av sin landbrukspolitik i begynnelsen av 1990-tallet slik at avstanden til EU ikke var veldig stor. Avstanden var betydelig større for de andre tre landene. Dette illustreres i Tabell 3.1 som viser utviklingen i %-PSE for EU-12 og de fire søkerlandene før 1995.

Tabell 3.1 Utviklingen i %-PSE for EU-12, Norge, Sverige, Finland og Østerrike¹⁾

	EU-12	Norge	Sverige	Finland	Østerrike
1986–88	48	74	55	68	46
1993	49	75	53	64	59
1994	49	74	51	67	62

1) %-PSE beregnes av OECD og måler den prosentvise andelen av jordbrukets budsjett- og skjermingsstøtte i forhold til produksjonsverdien.

Kilde: NILF div.

Støttenivået i Sverige og EU-12 var tilnærmet likt, men betydelig høyere i de andre tre landene. Størst var avstanden mellom Norge og EU-12 med 25 prosentpoeng.

I det følgende gis det en oversikt over forhandlingene og resultatet. Det er lagt vekt på en nøktern beskrivelse der en søker å forklare de ulike parters syn.

3.1 Norge⁹

16. november 1992 ba daværende statsminister Gro Harlem Brundtland i en rede-gjørelse for Stortinget om Stortingets støtte til norsk søknad om medlemskap i EU.¹⁰ Dette var på mange måter det offisielle startskuddet til Norges EU-søknad – etter at spørsmålet ble avklart internt i Arbeiderpartiet. Like etterpå, 24. november, sendte Norge et brev til formannen i Rådet i EU som den gangen var briten Douglas Hurd, der en meddelte at Norge var klar for å innlede forhandlinger om tiltredelsesvilkårene. Slik vanlig prosedyre er, ba EUs stats- og regjeringssjefer EU-kommisjonen om en uttalelse angående Norges søknad. EU-kommisjonen fikk dokumentasjon fra Norge som ble brukt for å lage en vurdering som ble fremlagt for Rådet i EU 24. mars 1993. Der konkluderte EU-kommisjonen med at det skulle innledes medlemskapsforhandlinger med Norge så snart som mulig. Det gikk ikke mange dager før forhandlingene ble formelt åpnet i form av et ministermøte i Luxemburg 5. april 1993.

Det tok sju måneder før et detaljert posisjonspapir ble lagt frem fra Norge 8. oktober 1993. I mellomtiden fikk de norske forhandlere en innføring i EUs regelverk for å kunne utforme sin forhandlingsposisjon (EU-kommisjonen 1994:131).

Det norske posisjonspapiret inneholdt følgende hovedpunkter:

- Et varig støttesystem for hele landet bestående av husdyrstøtte, arealstøtte, produktstøtte (f.eks. pristøtte) og transportstøtte. Støtten ble først og fremst begrunnet med den sterke inntektsreduksjonen som EUs landbrukspolitik ville medføre. Det er antydnet at husdyrstøtten skulle ligge på om lag 6 000 kr pr. storfeenhet og arealstøtten på ca. 900 kr pr. daa. I disse tallene ligger at en forutsetter full utnyttelse av daværende EUs landbrukspolitik. Disse to støtteordningene skulle bli delfinansiert fra EU. Produktstøtten og transportstøtten skulle være nasjonalt finansiert. Denne støttepakken fikk betegnelsen «*special arrangements for northern agriculture*».
- Gradvis harmonisering av prisene til EUs nivå i en overgangsperiode. Dette be-grunnes med at de norske prisene er dobbelt så høye som i EU. Det er ikke nevnt hvor lenge denne overgangsperioden skal vare. Isteden vises det til at dette må sees i sammenheng med det endelige forhandlingsresultat.
- Detaljerte krav som omfatter de ulike produktene.
- I melkesektoren kreves prisutjevningssystemet opprettholdt og en kvote på 2 093 mill. liter melk (3,99 %-fett).
- En «kvote» på 125 000 ammekyr som skulle få EUs støtte til ammekyr.
- En «kvote» på 230 000 okser som skulle få EUs støtte til okser.
- En «kvote» på 1,4 mill. søyer som skulle få EUs støtte til søyer.

⁹ Dette kapittel er i all hovedsak basert på Forsell (2000a), Utenriksdepartementet (1994a), og Norges posisjonspapir (1993) og EU-kommisjonens memorandum (EU-kommisjonen 1993).

¹⁰ I 1994 het EU (Den Europeiske Union) fortsatt EF (De Europeiske Fellesskap). Navne- endringen skjedde i forbindelse med at traktaten om Den europeiske union (Maastricht-traktaten) trådte i kraft 1. november 1993. Forkortelsene EU og EF brukes i denne rapporten om hverandre.

- Gradvis utfasing av Statens kornmonopol.
- En «kvote» på 4,75 mill. daa som skulle få EUs arealstøtte til korn m.m. (inkl. 1 mill. daa grønnfôrvekster og gress til ensilering).
- Hele landet skulle bli kvalifisert for LFA-støtte (støtte til vanskeligstilte områder) samt at kriteriene for å kunne motta støtten skulle bli endret slik at inntekt fra skogbruk skulle telle med.¹¹

Litt over en måned etter at Norge hadde sendt sitt posisjonspapir kom EUs svar. 24. november 1993 ble kommisjonens anbefalinger på landbruksområdet kjent i form av et kort bakgrunnsrapport og et lengre memorandum utarbeidet av EUs utenrikskommisær Hans van den Broek i forståelse med bl.a. EUs landbrukskommisær Rene Steichen. Der ble det fastslått at all form for grensekontroll mellom EU-landene vil være i strid med EUs indre marked som ble opprettet 1. januar 1993. Med dette som utgangspunkt ville det heller ikke være mulig å opprettholde høyere priser i Norge i en overgangsperiode. I praksis innebar dette «EU priser fra dag én».

EUs interne beregninger viste at norske bønder ville få en inntektsreduksjon med rundt 40–60 % dersom EUs priser ble gjort gjeldende fra første dag uten særlig form for kompensasjon. For å kompensere prispellet foreslo EU at det skulle gis kompensasjon i en overgangsperiode (som skulle være så kort som mulig). Denne kompensasjonen skulle ta utgangspunkt i prisgapet for hvert produkt som omfattes av CAP, og støttesatsene skulle bli gradvis redusert. I utgangspunktet skulle denne støtten bli finansiert nasjonalt, men EU forventet at søkerlandene ville be om delfinansiering.

Når det gjelder LFA-støtte, gikk EU-kommisjonen inn for å bruke breddegrad som kriterium for å avgjøre hvilke områder som skulle få LFA-støtte, men dette kriteriet måtte bli utformet slik at ikke alt areal ville få støtte. EU gikk også inn for at Norge skulle benytte seg fullt ut av de muligheter som EUs landbruks- og regionalpolitikk innebar.

Medlemskapsforhandlingene med Norge ble avsluttet 16. mars 1994. Utarbeidelsen av selve tiltredelsesavtalen ble påbegynt allerede i desember 1993. Etter at EU-parlamentet gav sitt samtykke til avtalen 4. mai 1994 ble den undertegnet på Korfu 24. juni 1994. Regjeringen la frem sitt syn på tiltredelsesavtalen for Stortinget i form av en egen stortingsmelding (St.meld. nr. 40 (1993–94) «Om medlemskap i Den europeiske union») 3. juni 1994.

¹¹ EUs regelverk tilsier at bønder som har mindre enn 25 % av sin totale inntekt fra jordbruksvirksomhet ikke lenger er omfattet av EUs felles landbrukspolitik (og dermed LFA-støtte).

1. *Kommisjonen skal tillate Norge, Finland og Sverige å gi langsiktig nasjonal støtte med sikte på å sikre at landbruksvirksomhet opprettholdes i bestemte områder. Disse områdene bør omfatte landbruksområdene nord for 62. breddegrad og enkelte tilstøtende områder sør for denne breddegrad med lignende klimatiske forhold som gjør det særlig vanskelig å drive landbruk*
2. *Områdene nevnt i nr. 1 skal fastsettes av Kommisjonen, idet det særlig tas hensyn til*
 - *lav befolkningstetthet*
 - *hvor stor andel jordbruksarealet utgjør av det samlede areal*
 - *hvor stor andel av det samlede jordbruksareal i drift som benyttes til åkervekster beregnet til mat*
3. *Støtten nevnt i nr. 1 kan knyttes til fysiske produksjonsfaktorer, f.eks. hektar jordbruksareal eller antall dyr, idet det tas hensyn til relevante begrensninger fastsatt i de felles markedsordningene, samt hver enkelt driftsenhets historiske produksjonsmønstre, men må ikke*
 - *være knyttet til fremtidig produksjon, eller*
 - *føre til en økning i produksjonen eller en økning av det samlede støttenivået registrert i en referanseperiode før tiltrædelsen som skal fastsettes av Kommisjonen.*

Støtten kan differensieres etter område.

Denne støtten skal særlig gis med sikte på

 - *å opprettholde tradisjonell jordbruksproduksjon og foredling som er særlig tilpasset de klimatiske forhold i de aktuelle områdene,*
 - *å forbedre produksjonsstrukturen, markedsføring og foredling av landbruksvarer,*
 - *å fremme avsetningen av de nevnte varer,*
 - *å sikre vern av miljøet og opprettholdelse av kulturlandskapet.*

Nedenfor gjengis de viktigste resultatene:

- EUs priser fra dag én.
- Avtagende kompensasjon for prisgapet gjennom en overgangsperiode på 5 år med delfinansiering av EU.
- Innføring av varig «nordlig støtte» (art. 142) som omfatter området «nord for den 62. breddegrad og noen nærliggende områder sør for denne breddegraden som har lignende klimatiske egenskaper». Denne definisjonen ga utslag i det etter hvert velkjente «dråpekartet» som viste alle kommuner som skulle motta nordlig støtte. Støttebeløpene er ikke nevnt i tiltrædelsesavtalen.
- Mulighet til å innføre støtte dersom alvorlige problemer består etter at alle andre muligheter til å gi støtte er utnyttet for å muliggjøre full integrasjon i EUs felles landbrukspolitikk (art. 141). Denne støtten ble kalt «sørlig støtte». Avtaleteksten gir ikke entydig svar på når denne støtten kunne innføres, hvor lenge den ville vare, og hvor høyt et eventuelt støttebeløp ville bli.
- 85 % av jordbruksarealet skulle bli omfattet av LFA-støtte.
- Når det gjelder «kvotene», ble følgende vedtatt:
 - En kvote på 1,842 mill. tonn melk (3,87 %-fett) samt 175 000 tonn melk for produsenter med «sovende kvote». Riksoppkjøret for melk avskaffes.
 - En «kvote» på 50 000 ammekyr med mulighet til reforhandling dersom produksjonen av andre hovedprodukter skulle gå overproporsjonalt tilbake.

- En «kvote» på 175 000 okser.
- En «kvote» på 1,04 mill. søyer som skulle få EUs støtte til søyer.
- Opphør av Statens kornmonopols monopolfunksjoner fra 1.1.1995 (art. 146).
- En «kvote» på 3,75 mill. daa areal uten grønnfôrvekster og gress til ensilering).

Boks 2. «Sørlig støtte» (art. 141 tiltredelsesavtalen) ¹⁾

Fører tiltredelsen til alvorlige vanskeligheter som ikke kan løses ved hjelp av bestemmelsene i artikkel 138, 139, 140 eller 142 og av andre tiltak som kan treffes etter Fellesskapets gjeldende regelverk, kan Kommisjonen tillate Finland og Norge å yte nasjonal støtte til produsenter med det formål å lette den fulle innlemmelse av dem i den felles landbrukspolitik.

1) Art. 138, art. 139 og art. 140 omhandler overgangsstøtte, art. 142 er «nordlig støtte».

En sammenligning av de norske kravene slik de ble satt frem i Norges posisjons-papir fra 8. oktober 1993 og EUs tilbud slik det kommer til uttrykk i EUs memorandum fra 24. november 1993, viser at forhandlingsløsningen ligger nær EUs tilbud. Det ble EUs priser fra første dag og «kvotene» lå omtrent på daværende norsk produksjon eller noe høyere, men ikke så høyt som Norge hadde krevet. For ammekyr ga kvoten imidlertid rom for økt produksjon (jf. Tabell 3.2).

Tabell 3.2 Sammenligning av krav og tilbud under EU-forhandlingene samt faktisk situasjon i 1994

	Krav	Tilbud	Faktisk situasjon 1994
Priser	Overgangsperiode	«Fra dag én»	
Melkekvote	2 093 mill. tonn	1 842 mill. tonn	1 759 mill. tonn ¹⁾
Kvotepå ammekyr	125 000 dyr	50 000 dyr	23 800 dyr
Kvotepå okser	230 000 dyr	175 000 dyr	120 500 dyr ²⁾
Kvotepå søyer	1,4 mill. dyr	1,04 mill. dyr	1,04 mill. dyr ³⁾
Arealkvotepå	4,75 mill. daa	3,75 mill. daa	3,42 mill. daa ⁴⁾
LFA-område	hele landet	85 % av alt jordbruksareal	–

1) Innveid kumelk i meierier og kondenseringsfabrikker.

2) Okser over 1 år.

3) Sau over 1 år.

4) Korn og oljevekster til modning.

Kilde: Norges posisjonspapir 1993, Utenriksdepartementet 1994a, SSB 1998

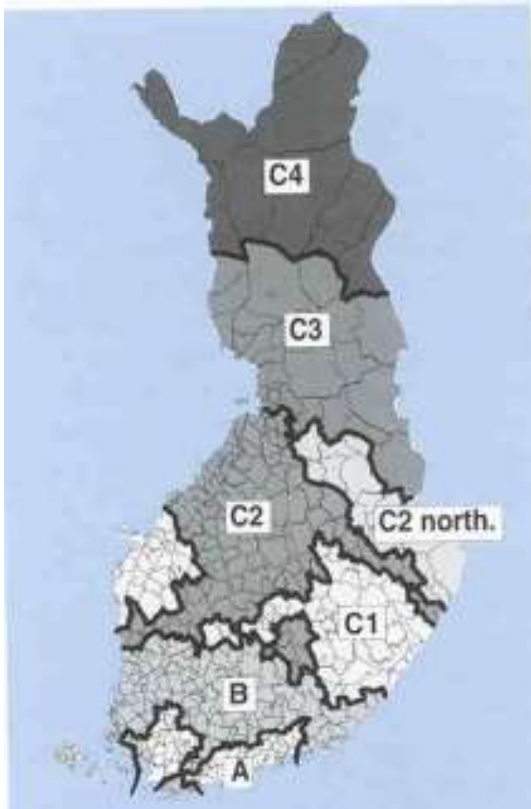
Hvorvidt dette impliserer at Norge led et forhandlingsnederlag, er vanskelig å si. For det første er EUs tilbud en innrømmelse i forhold til CAP-reformen fra 1992 i og med at det åpnes for nordlig støtte. For det andre må en også ta i betraktning det relative maktforholdet mellom Norge og EU. Samtidig er det klart at det faktisk at EU fikk gjennomslag for sitt krav om «EU priser fra dag én», må regnes som et forhandlingsnederlag for Norge og de andre landene.

3.2 Finland¹²

Som nevnt i innledningen sto finsk landbruk overfor noenlunde de samme problemene som Norge når det gjaldt priser og støttenivå.

Forhandlingene om finsk EU-medlemskap begynte den 1. februar 1993. Allerede høsten 1992 hadde EU-kommisjonen gitt en positiv uttalelse angående finsk EU-medlemskap.

Det finske posisjonspapiret ble offentlig kjent den 25. august 1993. Finland krevde på mange måter det samme som Norge, nemlig en lengre overgangsperiode for å tilpasse prisnivået og et støttesystem («nordlig landbruk») som la opp til arealstøtte, dyrestøtte, transportstøtte og prisstøtte til melk, storfekjøtt og sauekjøtt i Nord-Finland. Når det gjaldt «kvotene» for de ulike produkter, ba Finland om 16,06 mill. daa areal, en melkekvote på 2,992 mill. tonn (4,35 % fett) og en melkekvote på 10 000 tonn til direkte salg, 254 000 okser, 100 000 ammekyr og 150 000 søyer. I tillegg krevde Finland at alt jordbruksareal skulle bli kvalifisert for LFA-støtte.



I EUs memorandum fra 24. november 1993 inntar EU den samme holdning overfor Finland som den gjorde overfor Norge. Det var ikke aktuelt med gradvis pristilpasning, men det ble åpnet for «nordlig støtte» og en 5-årig overgangsperiode med gradvis avtagende støtte som kompensasjon for prisleilet.

Forhandlingene med Finland ble avsluttet den 1. mars 1994. Løsningen innebar – som for Norge – EUs priser fra første dag og innføringen av «nordlig støtte» som omfatter 55 % av det finske jordbruksarealet (MTTL 1999:55). Finland er delt opp i 3 store støtteområder: A, B, C; der området C omfattes av «nordlig støtte». Området C er videre delt inn i fem regioner: C1, C2, C2nord, C3 og C4, der C4 er regionen lengst nord i Finland. Figur 3.1 viser støtteområdene i Finland.

Figur 3.1 Støtteområdene for finsk landbruk (MTTL 2000:50)

De ulike regionene i støtteområdet C er delvis ytterligere regionalisert etter kommunegrensene. Det er noen forskjeller mellom det endelige støtteområdet og det opprinnelige finske kravet. Støtteområdene A og B var slått sammen i det

¹² Store deler av dette kapittel er basert på Finlands posisjonspapir (1993) og EU-kommisjonens memorandum (1993).

finske kravet, og grensen mellom områdene B og C gikk lenger sør i det finske kravet.

Støttesatsen for den «nordlige støtten» i regionene C1 og C4 er vist i Tabell 3.3.

Tabell 3.3 «Nordlig støtte» i regionene C1 og C4 i Finland (1999-NOK pr. kg eller dyr eller daa) ¹⁾

	1996		1997		1998		1999		2000	
	C1	C4	C1	C4	C1	C4	C1	C4	C1	C4
Melk ²⁾	0,12	1,11	0,20	1,20	0,23	1,21	0,30	1,29	0,39	1,40
Ammekyr	74	1 589	376	1 898	499	1 995	630	2 149	585	2 100
Okser	480	1 995	837	2 396	1 137	2 640	1 482	3 002	1 861	3 418
Okseslakt	0	1 463	0	1 506	0	1 452	0	1 467	0	1 504
Sauer, geiter ³⁾	72	709	125	781	171	803	222	862	279	934
Gris	0	153	62	217	142	306	229	395	349	507
Høner	0	0	4	27	7	27	11	32	17	38
Hvete ³⁾	0	0	15,2	15,2	29,3	58,7	40,8	74,1	38,0	60,8
Førkorn ³⁾	0	0,0	5,3	5,3	15,4	21,3	13,7	22,2	0,0	0,0
Gras ⁴⁾	0		25,1		33,7		40,8		45,6	
Generell arealstøtte	0	59,1	0,0	54,8	0,0	46,2	0,0	44,1	0,0	45,6
Arealstøtte til unge bønder ⁴⁾	14,8		13,7		11,7		11,9		12,2	

1) Tabellen viser kun de viktigste produktene. Dessuten støttes fjørfe annet enn høner, kvigeslakt, rug, bygg til produksjon av malt, oljvekster, sukkerroe, poteter til stivelse, frilandsgrønnsaker, grønnsaker under glass og epler.

2) Gjelder kun deler av C4.

3) Gjelder C1 og C2. Ikke tilskudd i C3 eller C4.

4) Gjelder hele området C (C1-C4).

Kilde: MTTL 2000

Som det går frem av Tabell 3.3 blir det gitt prisstøtte til melk, dyrestøtte og arealstøtte. Dyrestøtten omfatter de fleste husdyr bortsett fra melkekyr hvor det blir gitt prisstøtte. Arealstøtten inneholder både generell arealstøtte som blir gitt uavhengig av hva som blir dyrket, og spesifikk arealstøtte etter hva slags vekst som dyrkes. I tillegg gis det generell arealstøtte til unge bønder.

EU utstedte en erklæring om at 85 % av det finske jordbruksarealet skulle kvalifisere for LFA-støtte. I dag omfatter LFA-støtten støtteområdene B og C, men Finland har krevd at også støtteområde A skal kunne nyte godt av LFA-støtten (MTTL 2000:54).

I 2000 fikk Finland gjennomslag for å innføre «sørlig støtte» i henhold til medlemskapsavtalen art. 141.¹³ Støtten omfatter areal- og investeringsstøtte i støtteområdene A og B. Støtten er tidsbegrenset og ender 1.1.2004. Finland ønsket i

¹³ Finland ga allerede i 1997 arealstøtte etter art. 141 (såkalt «*national aid for crop production*»), men denne var knyttet til betingelsene til miljøstøtten (MTTL 2000:56).

utgangspunkt å yte langvarig støtte med avtrappende satser, men EU-kommisjonen viste til at støtten bare kunne gis for å tilpasse finsk jordbruk til EU (MTTL 2000:56). Dermed ser det ikke ut til at denne støtten vil være like «varig» som «nordlig støtte», noe som imidlertid ikke utelukker at den kan bli reforhandlet etter 2003. Den endelig avklaringen rundt tolkningen av art. 141 er dermed fortsatt åpen.

Tabell 3.4 «Sørlig støtte» i Finland (1999-kr pr. daa eller dyr) ¹⁾

	1997		1998		1999		2000	
	A	B	A	B	A	B	A	B
Melk								0,28
Ammekyr								319
Okser								1 678
Sauer, geiter								257
Gris								337
Høner								17
Hvete	19,8	15,2	66,0	24,9	44,0	38,1	38,0	38,0
Førkorn	8,4	8,4	14,7	14,7	18,5	5,6	0,0	0,0
Gras	25,1	25,1	33,7	33,7	40,8	40,8	60,8	53,2

1) Støtte fra 1997 til 1999 er «*national aid for crop production*» basert på art. 141, men underlagt kriteriene for miljøstøtte.

Kilde: MTTL 2000

Det ble fastsatt følgende kvoter: 2,342 mill. tonn melk (4,34 % fett) og en kvote på 10 000 tonn i direkte salg, 250 000 okser, 55 000 ammekyr, 80 000 søyer og en arealkvote på 15,91 mill. daa. Tallene er noe lavere enn de finske kravene. Innen strukturtiltak fikk Finland (i likhet med de andre nordiske landene) gjennomslag for en del midlertidige unntak. For eksempel ble inntekt fra skogbruk regnet som jordbruksinntekt dersom bruket hadde minst 150 daa jordbruksareal. Det ble også gjort unntak ved at det ble gitt grønt lys for midlertidig investeringsstøtte i kraftforbaserte husdyrproduksjoner (gris, egg, fjørfe).

3.3 Sverige ¹⁴

Som nevnt tidligere ble det svenske landbruk vedtatt deregulert i begynnelsen av 1990-tallet. Dette medførte at prisnivået i Sverige var omtrent likt med EUs prisnivå før forhandlingene startet. Sammen med Finland (og Østerrike) startet de svenske forhandlingene om EU-medlemskap den 1. februar 1993. Den 31. juli 1992 hadde EU-kommisjonen allerede gitt en positiv tilbakemelding angående svensk EU-medlemskap.

Det svenske posisjonspapir ble lagt frem den 25. mai 1993. I motsetning til Finland og Norge la ikke Sverige frem et detaljert forslag om «nordlig støtte». Det

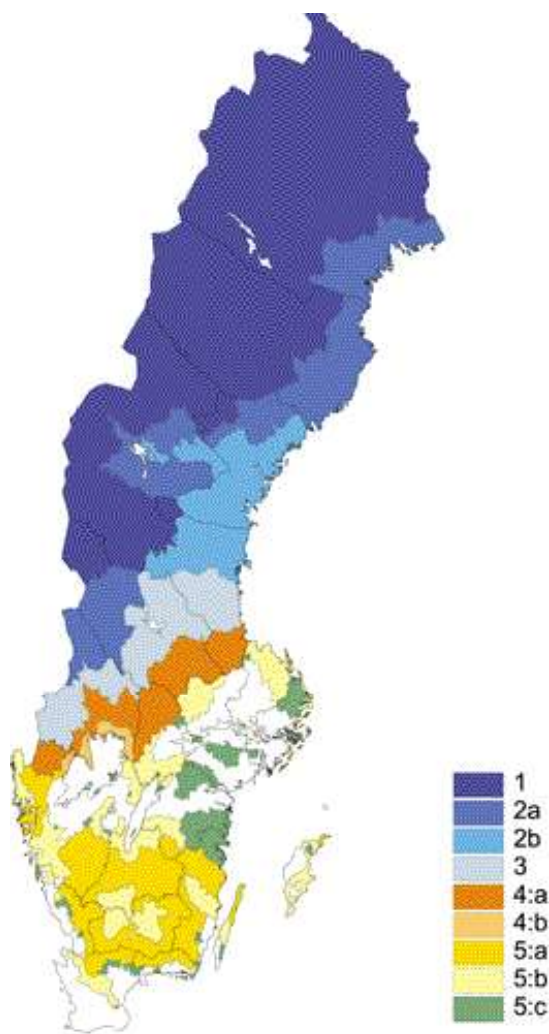
¹⁴ Store deler av dette kapittel er basert på Sveriges posisjonspapir (1993) og EU-kommisjonens memorandum (1993).

ble heller ikke krevd en overgangsperiode for å tilpasse svenske priser til EUs nivå, siden prisnivået i Sverige og EU allerede var tilnærmet likt. Det ble derimot slått fast at LFA-støtten ikke var tilstrekkelig for å opprettholde et støttenivå i Nord-Sverige som bidro til å opprettholde produksjonen. En måtte derfor finne løsninger som opprettholdt og utviklet jordbruket i Nord-Sverige, noe som ville medføre en videreføring av støttesystemet med tilfredsstillende delfinansiering av EU. Men Sverige hadde også mer konkrete krav. Skogsbygdene i Sør-Sverige skulle kunne motta LFA-støtte. Innen produksjon av korn og oljevekster krevde Sverige en arealkvotepå 21 mill. daa. Sverige ble også nødt til å gjeninnføre melkekvoter som ble avskaffet i forbindelse med landbruksreformen i 1990. Det ble krevd en melkekvote på 3,5 mill. tonn (4,33 % fett). I tillegg ønsket svenske myndigheter at kvoten skulle være på nasjonal basis og ikke være knyttet til enkelte bruk. Dessuten krevde Sverige en «kvote» på 300 000 okser, 165 000 ammekyr og 230 000 søyer.

I likhet med Finland ble forhandlingene om EU-medlemskap avsluttet den 1. mars 1994. Det var faktisk Sverige som først aksepterte en samlet løsning (Forsell 2000a:9). Forhandlingsresultatet gikk ut på at EUs priser ble gjort gjeldende fra første dag – noe annet hadde da heller ikke Sverige krevd. Sverige fikk også

gjennomslag for «nordlig støtte», men ikke for «sørlig støtte».

Figur 3.2 viser de nye støtteområdene for svensk landbruk. Støtten til det nordlige landbruket i Sverige, det såkalte «*nationellt stöd i norra Sverige*», omfatter områdene 1, 2a, 2b og 3. Selv om området til «nordlig støtte» ser ganske stort ut i Figur 3.2, omfatter det kun 25 % av brukene og 17 % av alt jordbruksareal (basert på tall fra 1999 (SCB 2001:15)). På samme måte som i Finland gis det pristøtte til melk, dyrestøtte og arealstøtte. Støttesatsene vises i Tabell 3.5. I motsetning til Finland er den «nordlige støtten» i Sverige begrenset til et mindre produktspekter. Støttesatsene er gjennomgående litt lavere enn i Finland.



Figur 3.2 Støtteområdene for svensk landbruk (Jordbruksverket 2001)

Tabell 3.5 «Nordlig støtte» i Sverige i 1999 (kr pr. kg eller dyr eller daa)

	1	2a	2b	3
Melk (kr/kg)	1,05	0,71	0,47	0,09
Melkegeit (kr/dyr)	456	456	456	456
Purke (kr/dyr)	894	463	463	107
Slaktegris (kr/dyr)	235	152	152	24
Høner (kr/dyr)	11	11	11	4
Poteter (kr/daa)	286,3	286,3	101,8	101,8
Utvalgte bær og grønnsaker (kr/daa)	302,2	302,2	302,2	196,1

Kilde: Jordbruksverket 2001

Over 90 % av den «nordlige støtten» ble i Sverige i 1999 utbetalt til melkeproduksjon (jf. Tabell 3.6). Slaktegriser stod for 4 % av utbetalingene til «nordlig støtte» i Sverige i 1999. De andre produksjonene er bare av marginal betydning. Blant regionene er det Västerbotten som får en tredjedel av de samlede bevilgningene til «nordlig støtte», fulgt av Jämtland med 22 % og Norrbotten med 19 %.

Tabell 3.6 Utbetalinger til «nordlig støtte» etter produkt og område i Sverige i 1999 (mill. kr og %)

	Melk	Slaktegriser	Annet ¹⁾	Sum
Värmland	3 505 (1 %)	201 (0 %)	324 (0 %)	4 031 (1 %)
Dalarna	4 318 (1 %)	77 (0 %)	630 (0 %)	5 025 (2 %)
Gävleborg	22 665 (7 %)	1 685 (1 %)	1 021 (0 %)	25 371 (8 %)
Västernorrland	39 268 (13 %)	3 152 (1 %)	1 361 (0 %)	43 783 (14 %)
Jämtland	64 946 (21 %)	1 247 (0 %)	1 361 (0 %)	67 554 (22 %)
Västerbotten	92 692 (30 %)	6 147 (2 %)	3 490 (1 %)	102 329 (33 %)
Norrbotten	54 990 (18 %)	789 (0 %)	2 595 (1 %)	58 375 (19 %)
Sum	282 385 (92 %)	13 298 (4 %)	10 784 (4 %)	306 467 (100 %)

1) Melkegeiter, purker, høner, poteter og noen bær- og grønnsaker.

Kilde: SCB 2001

I motsetning til Finland og Norge er det i medlemskapsavtalen ikke fastsatt noe prosent-tall for hvor mye av jordbruksarealet i Sverige som skal omfattes av LFA-støtten. Derimot er det fastslått at LFA-støtte skulle gis i støtteområdene 1–4. I dag gis det LFA-støtte i støtteområdene 1–5b, dvs. hele Sverige bortsett fra område 5c. Det gis støtte til eng og beite, korn og potet i områdene 1–3, og eng og beite i områdene 4–5b. Utbetalingene til eng og beite er betinget av storfehold. I områdene 1–3 må det være 10 storfeenheter¹⁵ pr. daa eng eller beite. I området 4 er det 11 storfeenheter pr. daa og i

¹⁵ 1 ku = 1 storfeenhet (st.e), 1 storfe (0,5-2 år) = 0,6 st.e., 1 storfe (> 2 år) = 1 st.e., 1 melkegeit = 0,15 st.e., 1 søye = 0,15 st.e.

området 5 (bortsett fra 5c) er det 13 storfeenheter pr. daa (Jordbruksverket 2001). Videre er satsen til LFA-støtte halvert for alt areal over 600 daa.

Når det gjaldt areal- og dyre«kvotene», ble følgende vedtatt: 3,3 mill. tonn melkekvote (4,33 % fett), dessuten 3 000 tonn melkekvote til direkte salg, 250 000 okser, 155 000 ammekyr, 180 000 søyer og 17,4 mill. daa i «arealkvote».

3.4 Østerrike

Østerrike startet forhandlingene om EU-medlemskap samtidig med Sverige og Finland 1. februar 1993. Allerede 1. august 1991 hadde EU-kommisjonen kommet med en positiv uttalelse angående et eventuelt østerriksk EU-medlemskap. Og det var også samtidig med Sverige og Finland at Østerrike avsluttet forhandlingene 1. mars 1994. På samme måte som Finland og Norge krevde Østerrike en gradvis tilpasning av produsentprisene til EU-nivå. Utover dette var landbruksstøtten i Østerrike før 1994 utformet på en lignende måte som i EU. Et av de viktigste østerrikske kravene var en utvidelse av kriteriene for LFA-støtte til også å omfatte mindre bruk i høyfjellsregionen. I tillegg var de østerrikske støttesatsene høyere enn støttesatsene i LFA-støtten.

Som kjent måtte også Østerrike tilpasse seg EUs priser fra første dag. Ifølge beregninger fra EU-kommisjonen mente EU at prisfallet fullt ut kunne kompenseres gjennom miljøstøtte (EU-kommisjonen 1993:17). I motsetning til de øvrige søkerlandene fikk Østerrike – av naturlige grunner – ikke mulighet til å yte «nordlig støtte», og landet hadde da heller ikke bedt om dette. Når det gjelder LFA-støtte, ble det i en erklæring uttalt at en skulle bruke de samme kriteriene som for Tyskland, Italia og Frankrike. Etter en utvidelse av arealet som mottar LFA-støtte i 1997, er nå nesten 80 % av alt jordbruksareal i Østerrike omfattet av LFA-støtte.

3.5 Oppsummering

Var avtalen god? Var den dårlig? Hva var det egentlig en hadde blitt enig om? Medlemskapsavtalen slik den ble undertegnet sommeren 1994 var en rammeavtale og lite konkret på viktige punkter på landbruksområdet. Dette gjaldt blant annet støttesystemet for «nordlig landbruk» der konkrete tilskudd og tilskuddssatser manglet. Men det gjaldt også hvorvidt «sørlig støtte» kunne bli innført alt i 1995 og om den kunne betraktes som permanent, langvarig eller midlertidig. Disse spørsmål ble drøftet behørig i tiden etter at medlemskapsavtalen ble offentlig kjent og helt frem til folkeavstemningen i Norge 28. november 1994. De ble også diskutert i Finland og Sverige.

Det skal her ikke tas standpunkt til om avtalen var god eller dårlig. Dette er avhengig av eget ståsted. Som kjent mente daværende statsråd Øyungen at avtalen var i stor grad god, mens ledelsen i bondeorganisasjonene mente den var dårlig. I stedet for skal det forsøkes å gi argumenter for hvorfor medlemskapsavtalen ble som den ble.

To viktige hendelser styrte EUs strategi i medlemskapsforhandlingene: Implementeringen av CAP-reformen fra 1993 og opprettelsen av det indre marked

i 1993. Det sistnevnte er den primære årsaken til at EU ikke tillot å nedjustere priser over en overgangsperiode. Ulike administrative priser krever grensekontroll mellom land, og EU mente at dette var uforenelig med det bærende prinsipp i det indre marked, nemlig fri flyt av arbeid, kapital, varer og tjenester. EU var med andre ord redd for at opprettelsen av det indre marked skulle bli underminert dersom landbruket fikk en ekstrabehandling.¹⁶ Dette gjelder også CAP-reformen fra 1992. EUs avvisende holdning på mange av de kravene som ble stilt når det gjaldt endring av støttekriterier osv, kan langt på vei forklares med at EU ikke ønsket å røre ved CAP-reformen fra 1992 som i seg selv ble til etter lang tid og mange interne motsetningsforhold. EU var med andre ord redd for at andre EU-land kunne reise krav om endringer i CAP-reformen dersom søkerlandene ble gitt for mange innrømmelser.¹⁷ Hvorvidt denne frykten var begrunnet eller ikke, er et annet spørsmål som ikke skal drøftes her. Poenget må være at denne frykten preget forhandlingsresultatet i stor grad.

På denne bakgrunn er det lett forståelig at «nordlig støtte» inneholdt kriteriet 62. breddegrad som avgrensning. Dette kriterium hindrer effektivt at andre land enn Norge, Sverige og Finland kan gjøre krav på «nordlig støtte». Innføringen av «nordlig støtte» innebar samtidig at EU gikk med på å tillate nasjonalt finansiert støtte på permanent basis og i større utstrekning. Innføringen av «nordlig støtte» betydde at tolkningen av ordet «felles» i EUs felles landbrukspolitikk ble dreidd fra «mer eller mindre lik» til «mer variert». Men mulighetene for å kunne yte et høyere støttenivå enn det som ville vært resultatet av CAP alene, var et ufravikelig krav fra søkerlandene som EU ikke kunne løpe fra.

Det kan være flere forklaringer for at det endelige forhandlingsresultatet lå såpass nært opp til EUs memorandum fra 1993 (EU-kommisjonen 1993). For det første kan det være et tegn på at EU hadde mer forhandlingsmakt enn de fire søkerlandene. Det var tross alt de fire søkerlandene som ville bli medlemmer av EU og ikke omvendt. Når en søker om medlemskap, må en som regel akseptere medlemskapsbetingelsene fullt ut uten å kunne kreve endringer i statuttene. For det andre var det ikke på grunn av landbruket de fire søkerlandene ønsket EU-medlemskap. Det er heller rimelig å tro at det ble søkt om EU-medlemskap til tross for problemene på landbruksområdet. Forsell (2000a:11) siterer i den forbindelse daværende finske utenriksminister Haavisto fra et avisintervju: «*At deltagere i den fælles opbygning af Europas fremtidige sikkerhed og økonomiske struktur – det er vigtigere. Men jeg kan ikke lyve, jeg er nødt til at fortælle borgerne sandheden: Prisen er meget høj*». Den prisen måtte det finske landbruket betale. En siste årsak kan være at søkerlandene bevisst stilte strategiske krav som var høyere enn det en egentlig ville oppnå, i et forsøk på å skaffe seg forhandlingskort. Denne strategien åpner da nødvendigvis for stor fallhøyde når det endelige resultat blir sammenlignet med utgangspunktet.

¹⁶ I denne sammenheng er det verdt å legge merke til at EU selv ønsker overgangsperioder for arbeidskraft fra de sentral- og østeuropeiske landene (SØEL) i de pågående forhandlingene om EU-medlemskap.

¹⁷ I EUs memorandum (1993) er det snakk om «*to avoid any risk of transitional structural measures being generalized throughout the Community*» (s. 18) og «*otherwise, there would be a risk of undermining the present reform of the common agricultural policy*» (s. 18).

4 Utviklingen i de tre nye medlemslandene etter 1994

Som vist i forrige kapittel 3.5 innebar tiltredelsesavtalen for de fire søkerlandene «EUs priser fra dag én», midlertidige kompensasjonsordninger, permanent støtte til nordlig landbruk (bortsett fra Østerrike) og den uavklarte støtten til «sørlig» landbruk for Norge og Finland. Frem til tiltredelsestidspunktet 1. januar 1995 og i tiden som fulgte knyttet det seg mye spenning til hvordan det ville gå med landbruket i Sverige, Finland og Østerrike. I dette kapittel analyseres utviklingen i jordbruket i disse tre landene med bakgrunn i struktur, priser, produksjon, handel og inntektssituasjon. Deretter gis en kort sammenligning med utviklingen i Norge. Først presenteres imidlertid en kort innføring i utviklingen i EU generelt.

4.1 EU generelt

Struktur

Det totale antall bruk i EU går stadig nedover (jf. Tabell 4.1). Totalt var det ca. 7,3 millioner bruk i 1993, mens tilsvarende tall for 1997 var 6,6 millioner. Dette tilsvarer en reduksjon på ca. 2,4 % årlig. I perioden 1993 til 1997 var det ikke bare mindre bruk som gikk ut av drift. Nedgangen var på ca. 2,8 % årlig for alle bruk i størrelsesklassen <50 daa, 100–200 daa og 200–500 daa. Det er kun bruk mellom 50–100 daa som viser en noe redusert nedgang på 2 %. Antall bruk over >500 daa øker. Et lignende bilde gjelder for situasjonen mellom 1980 og 1989. Den totale reduksjonen av antall bruk var noe mindre i denne perioden med 1,4 % pr. år.

Tabell 4.1 Antall bruk etter størrelse (daa) i EU-12 (i 1000) og årlig endring (i %)

År	< 50	50–100	100–200	200–500	> 500	Alle
1980 ¹⁾	3 621	1 236	1 037	990	434	7 318
1987 ¹⁾	3 411	1 163	936	946	473	6 929
1989 ¹⁾	3 173	1 039	848	895	483	6 438
1993	4 234	930	746	792	534	7 264
1995	4 050	885	684	752	553	6 958
1997	3 770	859	666	709	563	6 598
1989–1980	- 1,5	-1,9	-2,2	-1,1	+ 1,2	-1,4
1997–1993	- 2,9	- 2,0	- 2,8	- 2,7	+ 1,3	- 2,4

1) Uten bruk < 10 daa.

Kilde: EU-kommisjonen 1995a, 2000b

Det er viktig å understreke at det er et brudd i statistikken mellom 1989 og 1993. Til og med 1989 ble bruk under 10 daa ikke medregnet, men dette er tilfelle for perioden etter 1993. På denne bakgrunn kan det se ut som om det var en økning av antall bruk i EU fra 1989 til 1993, men dette skyldes altså endringer i statistikken. I tillegg er det verdt å nevne at tallene i Tabell 4.1 kun gjelder EU-12, altså uten Østerrike, Sverige og Finland.

Priser

Den reelle prisindeksen for EU-15 viser en nedgang for samtlige produkter fra 1995 til 1998 (jf. Tabell 4.2). Spesielt har prisindeksen for poteter gått kraftig ned i denne perioden. På melk er det observert en jevn prisreduksjon i perioden 1995 til 1998, men likevel er den nominelle prisen høyere i 1998 enn den var i 1990. Beregninger i nominelle priser viser at det kun er poteter og melk som har en høyere verdi i 1998 enn det de hadde i 1990. Prisene for korn har nominelt sett falt med rundt 25 % fra 1990 til 1998. Dette er en direkte følge av CAP-reformen fra 1992.

Tabell 4.2 Indeks for utvalgte produsentpriser i EU-15 (1990=100)

	Melk	Storfe kjøtt	Svine kjøtt	Egg	Hvete	Bygg	Poteter
Nominell							
1995	105,0	98,5	92,2	90,6	88,4	90,6	175,2
1996	104,6	85,7	102,2	109,5	87,9	89,7	98,1
1997	103,1	86,6	104	106,1	80,2	80,1	91,2
1998	103,0	87,7	75,3	97,6	73,5	73,0	130,8
Reell							
1995	87,8	83,4	76,9	73,1	74,7	76,7	141,8
1996	85,5	71,0	83,3	86,2	72,7	74,2	75,3
1997	82,6	70,4	83,1	81,5	65,0	65,0	67,4
1998	81,2	70,3	58,9	73,0	58,6	58,3	97,3

Kilde: EU-kommisjonen 2000b

Prisene for de kraftfôrbaserte husdyrproduksjonene svin og egg har derimot ikke fulgt nedgangen på samme måte. Fra 1997 til 1998 har imidlertid prisindeksen for svinekjøtt falt med rundt 25 %. Dette reflekterer den anspente markedssituasjonen i EU i denne perioden.

Produksjon

I perioden 1991 til 1998 har produksjonen av melk og storfe gått ned i EU-15, mens produksjonen av svin, egg, korn og poteter har økt. Ifølge Tabell 4.3 har reduksjonen vært størst for storfe, mens økningen har vært størst for svin.

Tabell 4.3 Produksjon av utvalgte jordbruksprodukter i EU-15 (1 000 tonn) og årlig endring (%)

År	Melk ¹⁾	Storfe ²⁾	Svin ³⁾	Egg	Korn ⁴⁾	Poteter ⁵⁾
1991	122 952	9 226	15 195	5 249	153 953	44 095
1992	120 075	8 890	15 262	5 197	138 986	50 222
1993	119 944	8 242	16 151	5 143	147 241	47 339
1994	120 072	7 846			144 219	42 718
1995	121 765	7 964	15 976	5 257	147 615	44 624
1996	121 420	7 950	16 316	5 154	170 661	50 887
1997	120 595	7 889	16 250	5 258	166 378	48 063
1998	120 837	7 624	17 581	5 322	174 528	45 446
1991–1998	-0,2	-2,7	2,1	0,2	1,8	0,4

1) Eksklusiv melk fra ammekyr.

2) Netto produksjon inklusiv kalv. Slaktevekt; totalt slakt av dyr inklusive dyr med utenlandsk opprinnelse.

3) Inklusiv dyr med utenlandsk opprinnelse.

4) Alle kornprodukter eksklusiv mais og ris.

5) Alle poteter inklusiv nypoteter for EU-12 tillagt produksjon for Sverige, Finland og Østerrike.

Kilde: BfA 2001, Agra-Europe 2000, EU-kommisjonen 1994, 1995a, 2000b, Jordbruksverket 2000a, MTTL 1999, 2000, Nordic Council of Ministers 1997 og SCB div.

Utviklingen i kornproduksjonen kan tyde på at CAP-reformen fra 1992 med reduserte kornpriser ikke har hatt den forventede effekt om en reduksjon av den totale produksjonen på lengre sikt. Fra 1991 til 1994 har produksjonen av korn gått ned, men allerede i 1996 lå den over nivået i 1991. Dette kan tyde på at prisreduksjonen har blitt overkompensert gjennom teknisk fremgang og strukturrasjonalisering/effektivisering. Selv om produksjonen av melk har vært ganske stabil i denne perioden, har produksjonen av storfekjøtt gått kraftig ned med 2,7 % pr. år. Dette kan være en virkning av CAP-reformen fra 1992 som reduserte prisene for storfekjøtt. Dette er også resultat av at melkeytelsen har økt gjennom 1990-tallet i EU og særlig i de tre nye EU-land (jf. Tabell 4.33, s. 56). Svinekjøttproduksjonen har også blitt utvidet i dette tidsrommet, særlig fra 1997 til 1998. Dette kan ha ført til overproduksjon med medfølgende prisreduksjoner (jf. Tabell 4.2).

Handel

Tabell 4.4 viser handel av utvalgte landbruksprodukter for årene 1991 til 1998. For årene 1991 til 1993 vises handelsstatistikk for EU-12, mens for 1994–1998 gjelder tallene EU-15. Handelsstatistikken for både EU-12 og EU-15 viser variasjon i både eksport og import fra år til år. I perioder der importen går ned, går eksporten som oftest opp og omvendt.

Tabell 4.4 Handel med utvalgte jordbruksvarer i EU-12/EU-15 (i 1 000 tonn) ¹⁾

År	Smør, ost og melkepulver ²⁾		Storfe- og kalvekjøtt ³⁾		Svinekjøtt ³⁾		Egg		Mel og korn	
	Import	Eksport	Import	Eksport	Import	Eksport	Import	Eksport	Import	Eksport
1991	244	2 032	304	1 108	35	367	24	105	2 025	30 080
1992	217	2 090	312	1 057	36	245	19	106	1 821	33 815
1993	254	2 004	275	974	12	362	19	110	1 564	35 622
1994	274	1 724								
1995	197	2 104	422	1 199	15	439	14	138	2 728	30 263
1996	218	1 807	395	1 104	38	439	18	96	3 847	23 363
1997	214	1 910	429	1 052	51		23		2 410	
1998	242	1 771	387	769			18			

1) EU-12: 1991–1993, EU-15: 1994–1998.

2) Ved import (1991–1993) og eksport (1991–1998) er følgende produkter inkludert: smør, smørølje skummetmelkepulver, ost, helmelkepulver, condensed melk, casein og caseinater. Ved import i årene 1994–1998 er kun smør, smørølje, ost, casein og caseinater inkludert.

3) Levende dyr og kjøtt oppgitt som fersk slaktevekt, inkludert hermetikk.

Kilde: EU-kommisjonen 1995a, 2000b

Inntektssituasjon

Verdiskapningen i EUs jordbruk gikk ned i første halvdel av 1990-årene som følge av CAP-reformen fra 1992. Som forutsatt (gjennom lavere priser) falt verdien av planteproduksjonen, men denne nedgangen ble ikke kompensert fullt ut gjennom økt støtte. I tråd med CAP-reformen fra 1992 gikk budsjettstøtten kraftig oppover mellom 1992 og 1996. Men det var først i 1995 at den totale verdiskapningen i jordbruket i EU nådde det (nominelle) nivå fra 1991.

En annen effekt av CAP-reformen fra 1992 er en liten kostnadsreduksjon for de ikke-varige driftsmidler (bl.a. kraftfôr). Etter 1993 var det imidlertid en økning av disse kostnadene igjen. Avskrivningene har holdt seg stabile gjennom store deler av 1990-tallet. Verdiskapningen pr. årsverk har derimot økt jevnt mellom 1990 og 1997 i nominelle termer. Dette skyldes i noe mindre grad en økning av den totale verdiskapningen, men i betydelig større grad avskallingen av antall årsverk totalt i EU.

Tabell 4.5 Verdiskapning i EUs jordbruk (mill Euro) ¹⁾

	Plante- produksjon	Husdyr- produksjon	Subsidier	Ikke-varige driftsmidler	Avskriv- ninger	Verdi- skapning	Verdiskapning per årsverk ²⁾
1990	109 322	114 254	15 504	96 217	30 348	107 606	11 923
1991	114 380	111 789	16 548	97 269	31 610	109 138	12 752
1992	104 820	113 834	18 824	96 622	32 033	104 527	12 863
1993	94 797	108 429	25 579	94 126	31 501	99 242	12 842
1994	98 699	110 093	28 445	95 322	31 789	106 463	14 293
1995	100 263	108 829	33 530	97 639	32 093	109 365	15 175
1996	106 852	112 570	36 236	102 384	33 432	116 130	16 629
1997	105 400	112 139	36 436	103 050	33 788	113 298	16 546

1) Verdiskapning er definert som godtgjøring til varige innsatsfaktorer som arbeid, kapital og jord.

2) I Euro.

Kilde: Eurostat 1998

Tabell 4.6 viser resultater for EUs driftsgranskingsbruk i utvalgte EU-land i perioden 1991–1993 og 1996–1998. Resultatmålet er vederlag til eget arbeid og egenkapital pr. familieårsverk. Det betyr at kostnader til leid arbeid er trukket fra. Vederlaget beregnes dermed ikke for alle utførte årsverk i jordbruket, men bare for årsverk utført av familiearbeid. Vederlaget er målt i nominelle Euro, dvs. at det ikke er justert for inflasjon.¹⁸

Tabell 4.6 Vederlag til eget arbeid og egenkapital pr. familieårsverk for driftsgranskingsbruk (FADN) i utvalgte EU-land (Euro) ¹⁾

	D	F	UK	NL	DK	S	FIN
1991/92	11 300	13 800	16 800	18 200	10 300		
1992/93	10 300	14 300	20 300	12 800	600		
1996/97	14 000	18 600	31 900	20 800	17 400	5 900	13 100
1997/98		18 500			16 700		11 800

1) Familieårsverk = Sum årsverk minus årsverk utført av leid arbeid;

FADN: «Farm accountancy data network».

Kilde: EU-kommisjonen 1995a, 2000b

Driftsgranskingsbruk i Storbritannia har de høyeste inntekter blant bruk i de EU-land som er med i Tabell 4.6. Dette skyldes delvis bruksstørrelsen. I perioden 1991–1993 (altså like før CAP-reformen fra 1992 ble implementert) var inntektene i Tyskland, Frankrike og Danmark forholdsvis like, med unntak for et dårlig år 1992/93 i Danmark. Bruk i Nederland hadde høye inntekter i 1991/92, men det ble en reduksjon frem til 1992/93. Bruk i alle land har økt inntektene sine fra 1991–1993 til 1996–1998 nominelt sett. Økningen er nokså beskjeden i Tyskland og Nederland, og noe større i Frankrike,

¹⁸ EUs valuta skiftet navn fra ECU til Euro 1. januar 1999. Det nye navnet brukes konsekvent i denne rapporten også for tiden før 1999.

Danmark og Storbritannia. I 1996/97 lå inntektene for driftsgranskingsbruk i Sverige betydelig lavere enn i de andre EU-landene, mens driftsgranskingsbruk i Finland hadde inntekter som lå omtrent likt med Tyskland.

4.2 Sverige

Struktur

Reduksjonen i antall bruk er blitt høyere etter at Sverige ble medlem i EU. Mens det var rundt 90 000 bruk i 1994, gikk tallet ned til ca. 80 000 bruk i 1999 (jf. Tabell 4.7). Den årlige nedgangen i antall bruk var på 4 % mellom 1996 og 1999, mens den var halvparten så stor i perioden 1980 til 1995. Det ser også ut som om EU-medlemskapet går mest utover små bruk. Mellom 1980 og 1995 var den prosentvise årlige reduksjonen av bruk i størrelsesgruppen <50 daa, 50–100 daa og 100–300 daa tilnærmet lik. Etter 1996 har avgangen av de minste brukene (<50 daa) vært mer enn dobbelt så stor som for brukene mellom 100–300 daa. Det må imidlertid påpekes at Sverige endret definisjonen av hva et bruk er i 1996. Etter 1996 ble begrepet «bruk» utvidet til også å omfatte bruk med mindre enn 3 daa fulldyrket jord til åker. Dette førte til en beregningsteknisk økning i antall bruk fra 1995 til 1996. Det er bare i den største størrelsesgruppen at antall bruk øker. Før 1995 gjaldt dette for bruk med mer enn 500 daa, mens gruppen av bruk med mindre enn 500 daa minket stadig i antall. Etter 1995 viser antall bruk over 500 daa nærmest stillstand. En videre oppdeling i den største størrelsesgruppen viser at antall bruk mellom 500–1 000 daa går tilbake, mens antall bruk over 1 000 daa øker (SCB 2000:16).

Tabell 4.7 Antall bruk etter størrelse (daa) i Sverige (i 1 000) og årlig endring (i %) ¹⁾

	< 50	50–100	100–300	300–500	> 500	Alle
1980	19 248	25 474	43 999	15 875	13 286	117 882
1990	14 957	19 020	33 009	14 223	15 351	96 560
1993	13 909	18 196	30 626	13 329	15 425	91 485
1994	13 670	17 802	29 931	13 128	15 571	90 102
1995	12 828	16 710	29 091	12 834	15 842	87 305
1996	14 730	17 816	29 308	12 587	16 047	90 488
1997	14 273	17 179	28 193	12 249	15 965	87 859
1998	13 563	16 442	27 278	11 845	16 179	85 307
1999	11 344	15 229	25 951	11 445	16 150	80 119
1980 – 1995	-2,7	-2,8	-2,7	-1,4	1,2	-2,0
1996 – 1999	-8,3	-5,1	-4,0	-3,1	0,2	-4,0

1) Fom 1996 er det tatt med bruk < 3 daa fulldyrket jord til åker (sv. «åkermark»).

Kilde: SCB div.

En skulle kanskje tro at liberaliseringen av landbrukspolitikken i Sverige skulle hatt en større innvirkning på strukturutviklingen enn EU-medlemskapet. Dette ser ikke ut til å stemme. Årsaken til dette kan være at landbruksreformen, som ble igangsatt

rundt 1990, ble noe dempet i forventning om en snarlig inntreden i EU i forhold til de opprinnelige planene. Dernest er det rimelig å anta at strukturutviklingen skjer gradvis. Bruk blir som oftest lagt ned i forbindelse med generasjonsskifte, og det kan ikke utelukkes at effekten av landbruksreformen fra 1990 først viser seg nå.

Priser

Liberaliseringen av landbrukspolitikken i Sverige medførte at prisforskjellen mellom Sverige og EU ikke var veldig høy da Sverige ble medlem av EU (jf. Tabell 4.8). Mens melkeprisen var (reellt) den samme i 1994 og 1995, økte prisene for hvete og bygg faktisk noe. Derimot gikk kjøtt- og eggprisene tilbake med hhv. 13 % og 18 %. I 1999 lå prisene for svinekjøtt (og antakeligvis storfekjøtt) ca. 30 % lavere enn i 1994. Eggprisen har stabilisert seg på nivået fra 1995, mens kornprisene har gått ned med 10 % for hvete og 17 % for bygg. Utviklingen i melkeprisen viser en svak nedgang fra 1994 til 1999. Potetprisen synes å være ganske upåvirket av svensk EU-medlemskap. Den svingte i perioden 1991 til 1994 enda mer enn i perioden 1995 til 1999. Dette skyldes nok at EU ikke har et eget markedsregime for poteter – bortsett fra støtte til poteter som går til stivelsesproduksjon.

Tabell 4.8 Indeks for reelle produsentpriser i Sverige (1994=100) ¹⁾

	Melk	Storfe ²⁾	Svin	Egg	Hvete	Bygg	Potet
1991	107	105	114	106	119	121	110
1992	106	109	108	94	113	118	84
1993	102	102	102	88	99	103	43
1994	100	100	100	100	100	100	100
1995	100	87	87	82	106	101	146
1996	101	74	80	78	99	91	96
1997	99	–	86	82	93	87	70
1998	98	–	73	87	89	83	95
1999	97	–	69	79	90	83	140

1) Justert med svensk konsumprisindeks av forfatteren.

2) Statistikk opphørte i 1997 og ble erstattet med statistikk for utvalgte kvaliteter som tyder på fortsatt prisnedgang i perioden 1997–1999.

Kilde: Jordbruksverket 1997, 2000a

Produksjon

EU-medlemskapet har heller ikke hatt stor effekt på den totale jordbruksproduksjonen. Faktisk måtte Sverige re-innføre melkekvoter etter at landet hadde innført en to-pris ordning i juli 1985 og avskaffet denne som et ledd i liberaliseringen av landbrukspolitikken i juli 1989 (SCB 1986:8; SCB 1991:8). Produksjon av svinekjøtt har økt med 6 % (eller 20 000 tonn) fra 1994 til 1999. Den største endringen har kommet på korn. Her har produksjonen økt med 25 % fra 1994 til 1998. Imidlertid ser 1994 ut til å ha vært et heller dårlig kornår med lavere avlinger enn i både 1993 og 1995 (SCB 1996:94f.).

Tabell 4.9 Produksjon av utvalgte jordbruksprodukter i Sverige (1 000 tonn)

	Melk	Storfe ¹⁾	Svin	Egg	Korn ²⁾	Poteter ³⁾
1991	3 130	132	266	107	5 007	1 029
1992	3 133	125	276	111	3 609	1 253
1993	3 287	137	289	107	4 942	976
1994	3 357	137	306	103	4 172	763
1995	3 243	140	309	105	4 500	1 074
1996	3 258	134	319	110	5 509	1 201
1997	3 276	145	329	107	5 556	1 214
1998	3 277	139	330	106	5 232	1 199
1999	3 299	140	325	107	4 684	991

1) Eksklusiv kalvekjøtt.

2) Hvete, rug, bygg og havre.

3) Matpoteter og poteter til stivelse, 1993 og 1994 kun matpoteter.

Kilde: Jordbruksverket 2000a, SCB div.

Handel

Selv om produksjonen ikke har endret seg nevneverdig etter 1995, har handelen med jordbruksvarer skutt fart. Tabell 4.10 viser at eksporten av meieriproduktene smør, ost og melkepulver nesten har fordoblet seg fra 1994 til 1999, men at eksporten likevel ikke lå høyere i 1999 enn i 1991.

Tabell 4.10 Handel med utvalgte jordbruksvarer inn/ut Sverige (i 1 000 tonn)

	Smør, ost & melkepulver		Storfe kjøtt ¹⁾		Svinekjøtt		Egg		Korn & mel	
	Import	Eksport	Import	Eksport	Import	Eksport	Import	Eksport	Import	Eksport
1991	26	42	19	11	21	20	13	10	70	1 357
1992	26	24	26	7	23	16	12	12	100	43
1993	25	29	21	11	15	19	14	13	61	922
1994	30	23	24	8	15	22	20	12	57	407
1995	21	38	25	7	29	25	6	7	102	652
1996	30	31	39	8	29	38	9	9	88	1 469
1997	35	46	37	9	33	46	10	10	134	1 396
1998	38	43	45	7	41	40	13	10	162	1 430
1999	43	43	53	7	45	45	12	10	-	-

1) Inklusiv kalvekjøtt.

Kilde: Jordbruksverket 2000b

Det samme gjelder for eksport av svinekjøtt. Den økte produksjon av korn har ført til økt eksport. Hvorvidt dette er et resultat av et kornoverskudd innenlands eller bedre handelsbetingelser gjennom EU-medlemskapet, er vanskelig å si. Samtidig med at eksporten har økt, har også importen gått opp. Dette gjelder for meieriproduktene så vel som for storfe kjøtt, svinekjøtt og korn. Det er handelen med egg som synes å være tydeligst preget av EU-medlemskapet. Både import og

eksport av egg gikk kraftig tilbake fra 1994 til 1995. Handelen har tatt seg opp igjen i perioden 1996 til 1999, men fortsatt er nivået av 1994 ikke nådd.

Inntektssituasjon

Tabell 4.11 viser inntektssituasjonen for svenske driftsgranskingsbruk mellom 1991 og 1998. Som EU-medlem er Sverige forpliktet til å levere regnskapstall fra svenske gårdsbruk til Eurostat, EUs «statistiske sentralbyrå». Dette skjer etter regnskapsregler som er felles for alle EU-land. Dette medførte for Sverige sin del endringer i måten inntekten på gårdsbruk ble beregnet på. Av den grunn er tallseriene 1991–1994 og 1996–1998 i Tabell 4.11 ikke direkte sammenlignbare. Men de gir en indikasjon på hvordan utviklingen har gått etter at Sverige ble medlem av EU. Inntektsutviklingen fra 1991 til 1994 bærer tydelig preg av liberaliseringen av landbruket i Sverige i begynnelsen av 1990-tallet. Vederlaget til eget arbeid og egenkapital ble kraftig redusert i denne perioden. Dette gjelder for melkebruk så vel som for kornbruk. Høy inflasjon i første halvdel av 1990-årene forsterket den reelle inntektsnedgangen i Sverige. På slutten av 1990-tallet har verdien av den svenske kronen derimot vært nokså stabil. I perioden 1996 til 1999 viser melkebruk et gjennomgående bedre resultat, selv om 1997 var nokså dårlig. Det kan se ut som om inntekten på melkebruk i slutten av 1990-tallet har nådd et nivå sammenlignbart med nivået på begynnelsen av 1990-tallet.

Tabell 4.11 Vederlag til eget arbeid og egenkapital for svenske driftsgranskingsbruk (1999-SEK) ¹⁾

	Melk	Melk	Melk	Melk	Korn ²⁾	Korn ²⁾	Svin	Svin
<i>Region</i> ³⁾	<i>RO 1</i>	<i>RO 2</i>	<i>RO 3</i>	<i>Riket</i>	<i>RO 1</i>		<i>RO 1</i>	<i>Riket</i>
<i>Årsverk</i> ⁴⁾	«1,3»	«1,3»	«1,3»	«1,3»	«0,6»	«1,3»	«1,3»	«1,9»
1991	63 340	74 648	67 882		4 303		1 155	
1992	82 635	76 406	87 989		-19 138			
1993	45 160	20 145	57 523		21 582			
1994	31 221	11 336	46 010		-10 621			
1996	97 165	52 163	103 515	76 267	74 842	186 001		-67 673
1997	42 590	44 269	96 026	56 519	51 384	141 535		12 537
1998	101 845	66 943	107 386	85 666	22 864	98 108		-264 295

1) Seriene 1991-1994 og 1996-1998 er ikke direkte sammenlignbare på grunn av metodiske endringer i 1995.

2) Gjelder bruk med hovedproduksjon av jordbruksvekster.

3) RO 1: Flatbygdene i sør- og mellom Sverige, RO 2: Skogs- og dalbygdene i sør- og mellom Sverige, RO 3: Nord-Sverige, Riket: hele Sverige.

4) «0,6»: 0,4-0,9 årsverk, «1,3»: 0,9-1,7 årsverk, «1,9»: 0,9-3 årsverk, «2,3»: 1,7-3 årsverk (å 1 875 timer).

Kilde: SCB div., 2001a

Tabell 4.11 indikerer også at svenske kornbruk har tjent på EU-medlemskapet, selv om det må tas forbehold om at tallseriene ikke er direkte sammenlignbare. Det er imidlertid grunn til å tro at de metodiske endringene ikke forklarer hele differansen

mellom periodene 1991–1994 og 1996–1998. Inntektssituasjonen er veldig svak for bruk som har gris som hovedproduksjon. Perioden 1996–1998 viser betydelig negativ inntekt bortsett fra 1997 der inntekten var så vidt positiv. Heller ikke i 1991 var inntektssituasjonen bra for svenske bruk med gris.

Verdiskapningen i svensk jordbruk har økt fra 1994 til 1999 etter et kraftig fall som kom som følge av liberaliseringen av landbrukspolitikken (jf. Tabell 4.12). I 1994 var den reelle verdiskapningen bare halvparten så stor som i 1990. Verdiskapning er her definert som godtgjøring til varige innsatsfaktorer som arbeid, kapital og jord.

Reduksjonen i verdiskapningen før 1994 ble forårsaket av lavere priser for både plante- og husdyrproduktene. Samtidig ble inntektsbortfallet bare delvis kompensert gjennom økt budsjettstøtte, selv i 1991 hvor budsjettstøtten var høyest. Kostnadsreduksjonen dempet inntektsnedgangen, men bare delvis.

Tabell 4.12 Verdiskapning i svensk jordbruk (i mill. 1999-SEK) ¹⁾

	Plante- produk- sjon	Husdyr- produk- sjon ²⁾	Budsjett- støtte ³⁾	Ikke-varige driftsmidler	Avskriv- ninger	Verdi- skapning	Verdiskapning pr årsverk ⁴⁾
1990	9 586	25 591	4 406	15 727	11 539	12 318	134 178
1991	6 707	21 581	7 202	13 012	10 760	11 718	127 646
1992	5 364	21 293	3 987	12 666	10 167	7 811	85 084
1993	5 709	21 201	3 227	12 658	9 877	7 602	82 809
1994	5 248	20 913	3 376	12 373	10 060	7 103	77 377
1995	5 638	19 554	5 516	12 371	10 009	8 327	93 567
1996	5 681	18 842	5 939	13 489	10 195	6 779	78 919
1997 ⁵⁾	5 816	18 893	6 536	13 620	10 228	7 397	89 120
1998 ⁵⁾	5 627	18 000	7 108	13 292	10 293	7 150	89 047
1999 ⁵⁾	5 461	17 566	7 203	12 853	9 947	7 430	100 078

1) Verdiskapning er definert som godtgjøring til varige innsatsfaktorer som arbeid, kapital og jord.

2) Inklusiv etterbetalinger og endringer i buskapkapital.

3) Inklusiv «*låginkomstsatsning*» og avlingsskadeerstatning.

4) I 1999-SEK.

5) Foreløpige tall.

Kilde: EU-kommisjonen 2000b, SCB div., 2001b

Fra 1994 til 1995 har den totale verdiskapningen økt med over 1 mrd. 1999-SEK. Denne økningen kom først og fremst gjennom økt budsjettstøtte. I 1996 falt den totale verdiskapningen med rundt 1,56 mrd. 1999-SEK under nivået av 1994 for så å øke igjen til et nivå på ca. 7 mrd. 1999-SEK i perioden 1997 til 1999. Verdiskapningen ligger likevel betydelig lavere enn i begynnelsen av 1990-tallet. Mens verdien av planteproduksjonen har endret seg lite siden 1994, har nedgangen av verdien i husdyrproduksjonen blitt kompensert gjennom økt budsjettstøtte. Kostnadsnivået har holdt seg stabilt etter at Sverige ble medlem av EU.

På grunn av nedgangen i antall bruk (og årsverk) øker derimot verdiskapningen målt pr. årsverk. Tabell 4.12 viser at verdiskapningen pr. årsverk økte med nesten 30 % fra 1994 til 1999.

Budsjettstøtten til svensk jordbruk har økt betydelig etter at landet ble medlem av EU (jf. Tabell 4.13). Mens støtten var på 3,6 mrd. 1999-SEK i 1994, ble den nesten fordoblet til 7,1 mrd. 1999-SEK i 1999. Landbruksreformen fra 1990 var ledsaget av overgangsstøtte som ble trappet ned gjennom perioden 1991 til 1994. Støtten ble da i all hovedsak gitt som arealstøtte, men det ble også gitt dyre- og omstillingsstøtte. Omstillingsstøtten var et slags brakkleggingsprogram der areal ble tatt ut av produksjon. Fordi dette areal ikke kvalifiserte til verken CAP-støtte eller miljøstøtte, valgte rundt 70 % av de deltagende bønder å gå ut av programmet mot å tilbakebetale noe av omstillingsstøtten (SCB 1996:187).

Tabell 4.13 Budsjettstøtte til svensk jordbruk (i mill. 1999-SEK)

	Nordlig støtte (art. 142) ¹⁾	Annen nasjonal støtte ²⁾	CAP- støtte ³⁾	LFA-støtte	Miljø- støtte	Annen EU- støtte ⁴⁾	Sum ⁵⁾
1990		4 043					4043
1991		5 174			57		5231
1992		4 720			111		4831
1993		3 911			239		4150
1994		3 365			260		3625
1995	466	157	4330	557	912		6422
1996	267	-166	4547	580	1245		6473
1997	296	-15	4414	597	1635	68	6994
1998	296	186	4344	598	1808	144	7375
1999	290	35	3995	585	2045	152	7102

1) «Nordlig støtte» ble først godkjent av EU-kommisjonen 28. februar 1996. Utbetalingen i 1995 er videreføring av tidligere «*norrlandsstödet*» (Mittenzwei 1996:42).

2) Areal-, dyre- og omstillingsstøtte i forbindelse med omleggingen av landbrukspolitikken i 1990. Tilbakebetaling av omstillingsstøtten i 1995, 1996 og 1997. 1998 inklusiv kompensasjon for devalueringen av den svenske kronen (158 mill. 1999-SEK).

3) Areal- og dyrestøtte i forbindelse med CAP reformen fra 1992.

4) Investeringsstøtte ble innført i 1997.

5) Avvik med Tabell 4.12 skyldes ulik behandling av budsjettstøtte.

Kilde: Jordbruksverket 2000b, SCB div.

Siden prisnivået i Sverige allerede var tilpasset EUs nivå i 1994, var det ikke nødvendig å innrømme Sverige kompensasjon for verditap som følge av at EUs priser ble gjort gjeldende i Sverige fra første dag. Sverige har anledning til å gi nordlig støtte etter art. 142 i tiltredelsestraktaten, men har ikke lov til å gi sørlig støtte etter art. 141. Den nordlige støtten ligger på rundt 300 mill. 1999-SEK. Ellers ser det ut som om Sverige er forholdsviss tilbakeholden med å gi støtte. For eksempel ble EUs investeringsstøtte ikke innført før i 1997. Nivået av miljøstøtten har økt betydelig etter 1994. I 1995 ble det gitt i underkant av 1 mrd. 1999-SEK, mens støtten økte til over 2 mrd. SEK i 1999.

Den svenske stats tilbakeholdenhet med å gi støtte illustreres også i Tabell 4.13 som viser fordelingen av budsjettstøtten i Sverige mellom EU og Sverige.

Tabell 4.14 Finansieringen av budsjettstøtten i Sverige (i mill. 1999-SEK og %)

	EU		Sverige		Sum
	absolutt	%	absolutt	%	
1995	4 698	73,1	1 725	26,9	6 422
1996	5 003	77,3	1 469	22,7	6 473
1997	4 972	71,1	2 023	28,9	6 994
1998	5 004	67,9	2 371	32,1	7 375
1999	4 716	66,4	2 387	33,6	7 102

Kilde: Jordbruksverket 2000b, SCB div.

I 1995 kom 75 % av all budsjettstøtte fra EU. Denne andelen har gått tilbake til 66 % i 1999. Faktisk har Sverige redusert sin budsjettstøtte. I 1994 ble det utbetalt 3,6 mrd. 1999-SEK (jf. Tabell 4.13), men i 1995 var det bare 1,7 mrd. 1999-SEK (jf. Tabell 4.14). Siden 1995 har budsjettstøtten som betales av Sverige økt til rundt 2,4 mrd. SEK i 1999.

4.3 Finland

Struktur

Det har skjedd en betydelig strukturendring i jordbruket i Finland etter at landet ble medlem av EU. I perioden like før og etter EU-medlemskapet var reduksjonen i antall bruk ca. 1 % pr. år (jf. Tabell 4.15).

Tabell 4.15 Antall bruk etter størrelse (daa) i Finland (i 1 000) og årlig endring

	< 100	100 – 200	200 – 500	> 500	Alle
Alle bruk¹⁾					
1991	84,3	47,4	35,6	5,0	172,3
1996	78,3	43,2	36,6	5,6	163,8
Aktive bruk²⁾					
1995	27,1	31,3	35,2	6,5	100,0
1997	22,6	26,2	33,4	8,2	90,2
1998	21,2	24,9	32,9	9,1	88,1
1991 – 1996	-1,47	-1,84	0,56	2,29	-1,01
1995 – 1998	-7,86	-7,34	-2,23	11,87	-4,14

1) Alle bruk > 10 daa.

2) Aktive bruk er definert som bruk > 10 daa som driver aktivt jordbruk eller entreprenør-virksomhet.

Kilde: MTTL 1999, 2000, Nordic Council of Ministers 1993, 1997

I løpet av de første tre årene etter Finlands inntreden i EU økte nedgangen i antall bruk til over 4 % pr. år. Tallene er ikke helt sammenlignbare fordi det er brukt to ulike serier. I Finland skilles det mellom aktive bruk som driver jordbruk (eller jordbruksmessig entreprenørvirksomhet) og bruk som ikke gjør det. Dette til tross synes Tabell 4.15 å gi et noenlunde korrekt bilde av virkeligheten.

Tabell 4.15 viser at grensen mellom bruksstørrelser som vokser og bruksstørrelser som minker har gått opp. Før EU-medlemskapet var det en økning i antall bruk med mellom 200–500 daa. Denne bruksgruppen viser nå en betydelig reduksjon. Til gjengjeld øker antall bruk med over 500 daa kraftig. I perioden 1995 til 1998 var det en økning med nesten 12 % pr. år.

Priser

Produsentprisene i Finland var ikke tilpasset EUs nivå da landet ble medlem av EU. Fra 1991 til 1994 ble de fleste produsentpriser redusert med rundt 10 % (jf. Tabell 4.16). Med EUs krav om «EU priser fra dag én» var det likevel duket for et betydelig prisfall fra 1994 til 1995. Størst var nedgangen for kornprisene med 60 % for hvete og 54 % for bygg. Også eggprisen ble redusert med over 50 %. For kjøttprisene var fallet i overkant av 30 %. Nedgangen var minst for melkeprisen, men dog 15 % fra 1994 til 1995.

Tabell 4.16 Indeks for reelle produsentpriser i Finland (1994=100) ¹⁾

	Melk	Storfe	Svin	Egg	Hvete ²⁾	Bygg ²⁾
1991	104,16	102,90	109,60	113,21	110,93	107,11
1992	100,36	102,44	104,87	111,29	106,76	109,13
1993	101,09	97,34	101,78	104,99	103,94	104,96
1994	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
1995	86,04	67,41	64,78	47,24	40,44	46,04
1996	81,90	42,82	48,53	36,89	42,04	47,01
1997	80,67	39,74	50,15	31,58	40,19	45,85
1998	75,46	41,90	44,58	33,04	38,28	44,61
1999	69,76	40,04	39,36	37,64	36,55	44,15

1) Justert med finsk konsumprisindeks av forfatteren. Inklusiv produksjonsrettet støtte, men fratrukket eksportavgifter og utbetalinger for melkekvote.

2) Markedspris, dvs. pris fra kornmottak e.l., fra 1995. Markedsprisen vil derfor i prinsippet være høyere enn produsentprisen.

Kilde: MTTL 1999, 2000

Etter 1995 har prisene gått ytterligere ned. Prisfallet mellom 1995 og 1996 skyldes muligens bortfallet av kompensasjonen for verditap av lager. Melkeprisen ligger nå på 70 % av nivået i 1994. Prisene på de andre produktene ligger på rundt 40 % av nivået i 1994. Mellom 1995 og 1999 var nedgangen for kjøttproduktene (dvs. storfe og gris) på rundt 30 %. Kornprisene har gått noe tilbake siden 1995. Prisen på egg har derimot blitt redusert med ytterligere 10 %.

Produksjon

Til tross for den sterke prisnedgangen har produksjonen ikke blitt påvirket i like stor grad. Melkeproduksjonen sank mellom 1994 og 1996, men var i 1999 på høyde med nivået i 1994 (jf. Tabell 4.17). Produksjon av storfekjøtt har gått ned med 15 % i perioden 1994 til 1999, men produksjon av svinekjøtt har økt med 7 % i samme periode.

Kornproduksjonen ble også redusert med 15 % mellom 1994 og 1999. Årsaken til nedgangen i kornproduksjonen er sammensatt. Bakgrunnstallene for Tabell 4.17 viser at avlingsnivået har gått betraktelig ned etter 1995 – antakeligvis som en følge av redusert intensitet som igjen skyldes lavere pris. Bruken av nitrogen gikk ned fra 10,2 kg/daa i 1994/95 til 8,5 kg/daa i 1998/99 (MTLL 2000:86). Tilbakegangen kan også skyldes at EU krever brakklegging av areal for å nyte godt av CAP-støtte på det resterende areal. I 1999 ble brakkleggingsprosenten økt til 10 % fra 5 % året før (MTTL 2000:30)¹⁹. Andre forklaringer kan være omlegging til økologisk jordbruk og det dårlige været i 1998 (MTTL 1999:31). Derimot har kornarealet (inkl. brakklagt areal) holdt seg ganske stabilt etter Finlands inntreden i EU.

Tabell 4.17 Produksjon av utvalgte jordbruksprodukter i Finland (mill. liter eller 1 000 tonn)

	Melk	Storfe	Svin	Egg	Korn ^{1), 2)}	Poteter ²⁾
1991	2 345	122	177	67	4 253	881
1992	2 274	117	176	67	2 768	673
1993	2 264	106	169	70	3 302	777
1994	2 316	107	171	72	3 367	726
1995	2 296	96	168	75	3 299	798
1996	2 261	97	172	71	3 667	766
1997	2 301	99	180	67	3 758	754
1998	2 300	93	186	63	2 737	754
1999	2 325	90	183	59	2 836	760

1) Hvete, rug, bygg og havre.

2) Tallene er hentet fra ulike statistikk og er derfor ikke nødvendigvis direkte sammenlignbare.

Kilde: EU-kommisjonen 2000b, MTTL 1999, 2000, Nordic Council of Ministers 1997, SCB div.

Produksjon av egg har gått ned med 20 % i perioden 1994 til 1999, etter en svak økning fra 1994 til 1995.

Handel

Handelen med viktige jordbruksvarer har økt betydelig som følge av finsk EU-medlemskap (jf. Tabell 4.18). For meieriproduktene smør, ost og melkepulver har importen økt med 16 000 tonn (eller 500 %) fra 1994 til 1999. Tilsvarende har eksporten økt med 31 000 tonn (eller 50 %). Finland er altså fortsatt nettoeksportør av meieriprodukter og synes å ha styrket sin eksportør stilling. Mens nettoeksport (dvs. eksport minus import) av meierivarer var på 54 000 tonn i 1994,

¹⁹ Den gjennomsnittlige brakkleggingsprosenten for hele Finland er lavere fordi bruk som produserer mindre enn 92 tonn korn er fritatt for brakklegging (MTTL 2000:30).

økte den til 69 000 tonn i 1999. For storfekjøtt er utviklingen motsatt. Her har importen økt betydelig, mens eksporten har gått tilbake. Eksportsvikten forklares delvis med den vanskelige økonomiske situasjonen i Russland, spesielt etter 1997 (MTTL 2000:43).

Tabell 4.18 Handel med utvalgte jordbruksvarer inn/ut Finland (i 1 000 tonn)

	Smør & ost & melkepulver		Storfekjøtt		Svinekjøtt		Egg		Korn & mel ¹⁾	
	Import	Eksport	Import	Eksport	Import	Eksport	Import	Eksport	Import	Eksport
1991	2	70	0	18	0	14	0	13	56	1175
1992	3	52	0	10	0	12	0	12	61	771
1993	3	47	1	14	1	15	0	15	107	874
1994	4	60	3	13	1	21	0	18	127	1098
1995	8	66	8	4	12	9	0	14	251	534
1996	14	69	8	7	13	17	0	14	330	674
1997	20	93	8	9	11	23	0	13	302	917
1998	21	91	12	5	13	20	0	11	460	702
1999 ²⁾	20	91	12	5	15	22	0	7	431	505

1) Hvete, rug, bygg, havre, annet brødkorn og hvetemel.

2) Foreløpige tall.

Kilde: TIKE div.

Eksporten av svinekjøtt har tatt seg opp igjen etter en kraftig reduksjon fra 1994 til 1995. Eksporten ligger nå stabilt på nivået i 1994. Derimot har importen av svinekjøtt økt fra så å si ingenting før 1994. Det er fortsatt ikke import av egg, men eksporten har blitt mer enn halvert i perioden 1994 til 1999. Importen av korn og mel har økt jevnt helt siden 1991, men eksporten har variert en del – antakeligvis alt etter hvordan avlingen har vært i det enkelte år.

Inntektssituasjon

Inntektssituasjonen i finsk jordbruk synes å ha stabilisert seg på et nivå som er rundt 30 % lavere enn i 1994. Tabell 4.19 viser den samlede verdiskapningen i finsk jordbruk i perioden 1993 til 1999. Mens verdiskapningen var på 11 mrd. 1999-FIM i 1994, lå den på rundt 7,5 mrd. 1999-FIM i 1998 og 1999. Denne reduksjonen har ikke blitt kompensert gjennom den sterke strukturrasjonaliseringen som finsk jordbruk har gjennomgått etter 1995. Dette betyr at verdiskapningen målt pr. årsverk er lavere enn i 1994. Mens den var på rundt 80 000 1999-FIM i 1994, gikk den ned med nesten 25 % til 61 000 1999-FIM i 1999. Siden verdiskapningen økte noe fra 1998 til 1999 og avskallingen i jordbruket antakeligvis kommer til å fortsette, ser det ut som om verdiskapningen pr. årsverk vil øke fra 1998 til 1999 – for første gang etter at Finland ble medlem av EU.

Bakgrunnen for inntektsutviklingen er reduserte markedsinntekter som ikke har blitt kompensert fullt ut gjennom økt budsjetstøtte og kostnadsreduksjoner. Selv om budsjetstøtten økte med 6,7 mrd. 1999-FIM fra 1994 til 1995, var ikke det nok til å kompensere reduksjonen i markedsinntekter på 10,2 mrd. 1999-FIM. Kostnadsbesparelsene i de ikke-varige driftsmidlene var 1,9 mrd. 1999-FIM.

Verdien av plante- og husdyrproduksjonen peker fortsatt nedover. Samtidig med at budsjettstøtten har økt fra 1998 til 1999 og at kostnadsreduksjonene fortsetter, gjør dette at den samlede verdiskapningen gikk noe opp fra 1998 til 1999.

Tabell 4.19 Verdiskapning i finsk jordbruk (i mill. 1999-FIM) ¹⁾

	Plante- produksjon	Husdyr- produksjon	Budsjett- støtte	Ikke – varige driftsmidler	Avskriv- ninger	Verdi- skapning	Verdiskapning pr. årsverk ²⁾
1993	6 809	14 576	4 697	11 751	4 660	9 671	67 346
1994	7 783	14 635	4 322	11 317	4 393	11 030	80 279
1995	3 655	8 611	11 041	9 371	4 203	9 734	74 079
1996	4 177	8 624	9 686	9 611	4 047	8 829	68 658
1997	4 150	8 763	9 071	9 551	4 008	8 424	67 017
1998	3 791	8 530	8 608	9 463	3 983	7 483	61 089
1999	3 677	8 302	8 858	9 348	3 942	7 547	–

1) Verdiskapning er definert som godtgjøring til varige innsatsfaktorer som arbeid, kapital og jord.

2) I 1999-FIM.

Kilde: EU-kommisjonen 2000b, MTTL 1999, 2000

Den svake inntektssituasjonen har medført at Finland fikk medhold av EU-kommisjonen i sitt krav om å innføre såkalt «sørlig støtte» etter art. 141 i tiltredelses-traktaten. Sørlig støtte ble for første gang gitt i 2000 med 803 mill. 1999-FIM og er tidsbegrenset med avtrappende satser frem til 2003. Som beskrevet tidligere, utbetales støtten i all hovedsak etter samme mønster som nordlig støtte, dvs. som prisstøtte til melk, dyrestøtte og arealstøtte. Sørlig støtte erstatter på mange måter overgangsstøtten som ble gitt fra 1995 til 1999, for å lempe tilpasningen til EUs landbrukspolitik.

Hovedtyngden av budsjettstøtten til finsk jordbruk ligger på den nasjonalt finansierte nordlige støtten, den EU-finansierte CAP-støtten og den delfinansierte LFA-støtten til vanskeligstilte områder. Alle tre støtteordningene stod for over 2 mrd. 1999-FIM i 1999 (jf. Tabell 4.20). Dermed følger miljøstøtten med over 1,6 mrd. 1999-FIM.

Den totale budsjettstøtten til finsk jordbruk gjorde et kraftig hopp fra 1994 til 1995. Allerede i 1996 ble støtten redusert til i overkant av 9 mrd. 1999-FIM. Etter å ha sunket under dette nivå i 1998 og 1999, ser den igjen ut til å klatre over 9 mrd. 1999-FIM i 2000. LFA-støtten viser et kraftig hopp fra 1999 til 2000. Det må bemerkes at tallene for 2000 er foreløpige. Reglene for LFA-støtte ble endret for 2000. Tidligere ble LFA-støtte både gitt som dyre- og arealstøtte, men fra år 2000 gis LFA-støtte kun som arealstøtte (MTTL 2000:54). Der er også foretatt endringer som gjør det lettere å få LFA-støtte. Blant annet trenger bonden ikke lenger å bo i umiddelbar nærhet av bruket, men kan oppholde seg i en distanse som muliggjør forsvarlig drift (MTTL 2000:54).

Tabell 4.20 Budsjettstøtte til finsk jordbruk (i mill. 1999-FIM) ¹⁾

	Overgangs- støtte ²⁾	Nordlig støtte (art. 142)	Sørlig støtte (art. 141)	Annen nasjonal støtte ³⁾	CAP- støtte ⁴⁾	LFA- støtte	Miljø- støtte ⁵⁾	Annen EU- støtte ⁶⁾	Sum
1993				4 698					4 698
1994				4 322					4 322
1995	6 871	846		209	1 631	1 696	1 483	66	12 801
1996	3 489	818		115	1 634	1 651	1 624	104	9 435
1997	2 779	1 096		101	1 630	1 646	1 811	181	9 246
1998	1 835	1 342		107	1 643	1 660	2 054	229	8 870
1999	1 285	1 664		108	1 600	1 734	2 053	–	8 444
2000 ⁷⁾	0	2 007	830	121	2 099	2 467	1 665	–	9 190

1) 1999: foreløpige tall; 2000: estimerte tall.

2) Inklusiv 2 712 mill. FIM som kompensasjon for verditap for lager ved overgang til EUs priser i 1995.

3) Fra 1995: støtte til poteter (42 mill. FIM i 1999), støtte til såkorn, markedsføringsstøtte og støtte til rådgivning.

4) Areal- og dyrestøtte innen CAP.

5) Inklusiv nasjonal støtte til Sør-Finland basert på art. 141, men som er knyttet til kriteriene for miljøstøtte.

6) Førtdpensjonering, tilplanting med skog og lignende.

7) Foreløpige tall.

Kilde: MTTL 1999, 2000

Nordlig støtte har økt i samme takt som overgangsstøtten har blitt redusert. Støtten gis som dyrestøtte, arealstøtte og pristilskudd for melk. I motsetning til overgangsstøtten, som ble gitt over hele landet, blir nordlig støtte gitt kun i de nordlige deler av Finland. Etter utløpet av overgangsstøtten hadde landbruket i Sør-Finland derfor stått uten ekstra-støtte. Dette kan også ha vært en av årsakene til at EU-kommisjonen gikk med på å tillate innføringen av sørlig støtte.

Tabell 4.21 Finansieringen av budsjettstøtten i Finland (i mill. 1999-FIM og %)

	EU		Finland		Sum
	Absolutt	%	absolutt	%	
1995	2 919	22,8	9 882	77,2	12 801
1996	2 932	31,1	6 503	68,9	9 435
1997	2 915	31,5	6 331	68,5	9 246
1998	2 918	32,9	5 952	67,1	8 870
1999	2 962	35,1	5 482	64,9	8 444
2000	3 720	40,5	5 469	59,5	9 190

Kilde: MTTL 1999, 2000

Fordelingen av budsjettstøtten i Finland viser at Finland står for brorparten av finansieringen. Men den finske andelen daler. I 1995 var Finlands andel 77 %. For 2000 er andelen estimert til å være redusert til rundt 60 %. Dermed betaler Finland

fortsatt mer budsjettstøtte av egen lomme enn i årene før 1995.²⁰ EUs andel har økt fra 23 % i 1995 til 40 % i 2000. Grunnen til denne utviklingen er at summen av de tre nasjonalt finansierte støtteordningene (overgangsstøtte, nordlig støtte og sørlig støtte) har stadig gått nedover. I 1995 var summen av disse tre støtteordningene på 5 mrd. 1999-FIM, når kompensasjonen for verditap for lager er trukket fra. For 2000 er den tilsvarende summen estimert til 2,8 mrd. 1999-FIM. Dette betyr at den nasjonalt finansierte delen av jordbruksstøtten i Finland har avtatt over tid. Det er usikkert hvor stor den vil bli i fremtiden. Mens nordlig støtte gis permanent, er det mye usikkerhet knyttet til sørlig støtte. Dermed kan andelen av den nasjonalt finansierte budsjettstøtten i Finland gå ned ytterligere. Men det er dermed ikke sagt at den totale budsjettstøtten vil gå ned.

4.4 Østerrike

Struktur

Utviklingen i bruksstrukturen i Østerrike viser en sterkere reduksjon i antall bruk etter 1995 enn i årene før. Mens den årlige reduksjonen var på ca. 1 % pr. år mellom 1980 og 1995, økte takten til over 2 % mellom 1995 og 1997 (jf. Tabell 4.22). Det er imidlertid for tidlig å si om den økte reduksjonen vil vedvare eller om det heller er slik at et større antall bruk besluttet å legge ned i forbindelse med Østerrikes inntreden i EU.

Det går også frem av Tabell 4.22 at terskelen på størrelsen hvor bruk enten øker i antall eller reduseres har økt. Mellom 1980 og 1995 økte antall bruk i gruppen 300–500 daa med i underkant av en prosent pr. år. Etter 1995 viser utviklingen i antall bruk i denne størrelsesgruppen en svak nedgang. Dette indikerer at strukturutviklingen i Østerrike har skutt fart etter at Østerrike ble medlem av EU.

Tabell 4.22 Utviklingen i antall bruk etter størrelse (daa) i Østerrike (i 1 000) og årlig endring (%)

	< 50	50 – 100	100 – 300	300 – 500	> 500	Alle
1980	113	57	99	24	15	308
1990	97	49	88	26	17	277
1993	91	48	84	27	17	267
1995	89	44	80	27	19	259
1997	85	42	77	27	20	251
1980–1995	-1,59	-1,66	-1,39	0,81	1,26	-1,04
1995–1997	-2,24	-2,41	-2,12	-0,30	1,53	-2,19

Kilde: BfA 2001

²⁰ Dette må også sees i sammenheng med at produsentprisene var høyere før 1995.

Priser

Som nevnt tidligere innebar EU-medlemskapet full pristilpasning fra første dag. Prisreduksjonen reflekteres i indeks for produsentprisene der prisene i 1994 er satt lik 100 (jf. Tabell 4.23). Mellom 1994 og 1995 falt prisen for melk med nesten 40 %. Her er imidlertid den midlertidige priskompensasjonen utelatt. Dersom en tar hensyn til priskompensasjonen, ville indeksen for melk i 1995 og 1997 blitt henholdsvis 76,38 og 68,09. Reduksjonen fra 1994 til 1995 hadde likevel blitt rundt 25 %. Priskompensasjonen for melk ble gitt med avtrappende satser frem til 1998. For storfekjøtt og svinekjøtt ble prisreduksjonen rundt 20 % i perioden 1994 til 1995. Størst nedgang ble det for bygg med hele 50 %. Potet og egg er i praksis ikke underlagt markedsordninger i EU.²¹ Prisene varierer her etter markedets behov. Prisen på egg ser ut til å være påvirket noe av EU-medlemskapet. Potetprisen viser et fall fra 1994 til 1995, men indeksen varierer mye fra år til år. Det er derfor vanskelig å knytte prisreduksjonen direkte til EU-medlemskapet. Ved slutten av 1990-tallet synes potetprisen imidlertid å ha stabilisert seg på et nivå som er noe lavere enn ved begynnelsen av 1990-tallet.

Prisene har ikke tatt seg opp igjen etter prisfallet i 1995. Melkeprisen er ganske stabil mellom 1995 og 1999. Det samme gjelder i noe mindre grad for storfekjøtt, mens prisen for svinekjøtt har gått kraftig ned på hele 1990-tallet og lå i 1999 på under halvparten av prisen i 1991. Det er ikke sikkert at hele prisfallet skyldes EU-medlemskapet. EU har hatt problemer med en for høy produksjon av svinekjøtt i de senere årene.

Tabell 4.23 Indeks for reelle produsentpriser i Østerrike (1994 = 100)¹⁾

	Melk ²⁾	Storfe	Svin ³⁾	Egg	Bygg ⁴⁾	Potet ⁵⁾
1991	101,63	113,97	122,32	132,70	118,54	83,26
1992	100,99	105,61	119,60	122,63	111,68	61,16
1993	96,75	102,70	102,21	117,16	107,62	53,25
1994	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
1995	62,56	81,18	77,99	73,07	51,34	82,62
1996	62,56	69,41	85,43	84,95	59,18	35,58
1997	62,73	69,33	87,87	76,24	50,96	40,43
1998	63,47	70,94	62,42	69,08	47,61	54,64
1999	63,25	–	57,24	66,52	46,96	54,32

1) Justert med østerriksk konsumprisindeks av forfatteren.

2) Eksklusiv midlertidig priskompensasjon.

3) Slaktegris, alle kvalitetsklasser.

4) Til før.

5) Matpoteter.

Kilde: BfA 2001

²¹ Det finnes en markedsordning for egg, men den regulerer i all hovedsak bare handel med tredjeland.

Produksjon

EU-medlemskapet og prisfallet ser ikke ut til å ha hatt særlig stor effekt på produksjonen. For storfekjøtt og svinekjøtt er det en nedgang fra 1993 til 1995, men begge produksjonene har tatt seg opp igjen i 1997 (jf. Tabell 4.24). Melkeproduksjonen viser til og med en økning fra 1997 til 1999, etter en nedgang gjennom hele 1990-tallet. Eggproduksjonen nådde størst produksjon i 1995 og er nå på nivået av 1991. Potet- og kornproduksjonen varierer til dels betydelig i perioden mellom 1991 og 1999. Dette har først og fremst med avlingsnivået i de enkelte år å gjøre. Bakgrunnstallene for Tabell 4.24 viser at avlingsnivået har økt for både korn og potet også etter 1995. Derimot viser arealutviklingen en negativ trend gjennom hele 1990-tallet for de to produksjonene.

Tabell 4.24 Produksjon av utvalgte jordbruksprodukter i Østerrike (1 000 tonn)

	Melk	Storfe	Svin	Egg	Korn ¹⁾	Poteter
1991	2 208	246	416	94	5 045	790
1992	2 210	258	423	94	4 323	738
1993	2 200	233	438	96	4 206	886
1994	2 206	220	438	106	4 436	594
1995	2 297	193	421	103	4 452	724
1996	2 346	224	431	98	4 493	769
1997	2 423	205	443	100	5 009	677
1998	2 451	196	475	99	4 771	647
1999	2 537	205	483	92	4 806	712

1) Hvete, rug, bygg, mais og annet korn.

Kilde: BfA 2001

Handel

Østerrisk landbruk har lyktes i (eller har vært nødt til) å øke eksporten av jordbruksprodukter etter å ha blitt medlem av EU. Eksporten av østerrikske jordbruksprodukter til andre EU-land økte fra 9,45 mrd. Schilling i 1994 til 30,32 mrd. Schilling i 1999 (BMLF 1999:184). Handelen er imidlertid gjensidig. I samme tidsrom økte importen av jordbruksprodukter fra EU-land fra 22,36 mrd. Schilling til 45,20 mrd. Schilling (BMLF 1999:194). Innenfor EU er Østerrike dermed fortsatt nettoimportør av jordbruksprodukter. Østerrikes viktigste handelspartnere er Tyskland og Italia, som også er landets nærmeste naboer. Tyskland alene står for halvparten av all import og eksport. Her må det imidlertid understrekes at Østerrike har drevet med utstrakt eksport før landet kom med i EU. Østerrike må derfor allerede ha hatt gode handelsforbindelser med EU-landene. Disse synes å ha blitt styrket gjennom EU-medlemskapet. Østerrike driver også handel med de øst-europeiske søkerlandene. Her er Østerrike nettoeksportør.

Tabell 4.25 Handel med utvalgte jordbruksvarer inn/ut Østerrike (i 1 000 tonn)

	Smør & ost		Storfe ¹⁾		Svin ¹⁾		Egg		Korn	
	Import	Eksport	Import	Eksport	Import	Eksport	Import	Eksport	Import	Eksport
1991	15	31	1	91	1	2	6	0	19	597
1992	20	27	1	100	1	1	6	0	31	954
1993	27	33	1	85	2	8	7	0	95	543
1994	30	37	1	75	2	13	6	0	97	774
1995	35	23	20	70	46	40	8	0	180	603
1996	47	29	13	79	61	62	16	2	284	623
1997	50	34	17	75	59	77	16	4	258	646
1998	54	38	20	85	64	94	13	6	264	871
1999	66	46	21	92	106	139	16	3	328	1 090

1) Levende dyr og kjøtt.

Kilde: BfA 2001

Inntektssituasjon

Til tross for betydelige prisreduksjoner klarte den østerrikske gjennomsnittsbonden å øke sin inntekt etter at landet ble medlem av EU. Dette gjelder for alle østerrikske driftsgranskingsbruk som har melk eller korn som hovedproduksjon (jf. Tabell 4.26). Et gjennomsnittlig bruk økte inntekten med 25 % fra 1994 til 1995. Gjennomsnittsinntekten holdt seg ganske stabil frem til 1997. Deretter viser særlig de kraftfôrbaserte husdyrproduksjonene et kraftig inntektsfall. Som påpekt over, skyldes dette i stor grad markedssituasjonen i EU på den tiden.

Det er viktig å understreke at indeksene i Tabell 4.26 omfatter både jord- og skogbruk. Skogbruk omfattes ikke av EUs felles landbrukspolitikk, og er av stor betydning i østerriksk landbruk.

Tabell 4.26 Indeks for vederlag til eget arbeid og egenkapital¹⁾ for østerrikske driftsgranskingsbruk (1994=100) og absolutte tall for 1994 og 1999 (i 1999-Schilling)²⁾

	Melk	Korn	Svin/Egg	Alle
1994	100,00	100,00	100,00	100,00
1995	124,95	128,46	110,54	124,29
1996	119,40	132,81	127,17	125,73
1997	112,57	121,54	128,85	123,77
1998	121,16	106,81	78,62	118,16
1999	114,49	117,86	75,46	115,22
1994 absolutt	113 096	215 415	205 341	135 054
1999 absolutt	129 489	253 880	154 953	155 608

1) Inklusiv inntekter fra jordbruk, skogbruk, vinbruk, hagebruk og planteskoler.

2) Justert med den østerrikske konsumprisindeksen av forfatteren.

Kilde: BfA 2001

Det er to hovedårsaker til at inntektsutviklingen ble som den ble. For det første har østerrisk landbruk fått betydelig økt budsjettstøtte – ikke bare midlertidig kompensasjon for «EU-priser fra dag én», men også varige støtteordninger som LFA-støtte og miljøstøtte. Den andre hovedårsaken er at antall bruk har blitt redusert slik at den total verdiskapningen i jordbruket fordeles på færre bruk. Dermed blir verdiskapningen pr. sysselsatt i jordbruket høyere. Tabell 4.27 viser fordelingen av verdiskapningen i østerrisk landbruk fra 1990–1999. Skogbruk er av stor betydning i østerrisk landbruk. I 1999 stod skogbruket for ca. 22 % av verdiskapningen i landbruket.

Brukene tjener ikke likt. Det er melkebruk som har dårligst inntjening pr. årsverk. Kornbruk tjener derimot dobbelt så mye pr. årsverk som melkebruk. Dette gjorde de også i 1994. «Taperne» blant de østerriske bøndene må sies å være bruk som driver med kraftfôrbasert husdyrproduksjon som svin og egg. Disse bruk opplevde en reell nedgang i inntektene fra jordbruket på 25 % mellom 1994 og 1999, men som påpekt over må ikke dette nødvendigvis skyldes EU-medlemskapet.

Tabell 4.27 Verdiskapning i østerrisk jordbruk (i mrd. 1999-Schilling)¹⁾

	Plante- produksjon	Husdyr- produksjon	Budsjett- støtte	Ikke-varige driftsmidler	Avskriv- ninger	Verdi- skapning	Verdiskapning pr. årsverk ²⁾
1992	17,67	38,58	7,33	22,75	16,71	24,13	137 566
1993	17,68	40,07	8,48	23,84	17,77	24,61	149 721
1994	20,63	39,95	9,96	25,30	18,39	26,86	173 504
1995	16,32	30,54	25,93	25,01	18,99	28,79	197 324
1996	15,85	31,90	26,60	26,65	19,55	28,15	202 984
1997	16,85	32,51	24,26	27,68	19,90	26,03	193 410
1998	18,19	31,01	24,04	27,44	20,08	25,73	195 348
1999	18,30	30,50	22,09	26,90	20,20	23,79	–

1) Verdiskapning er definert som godtgjøring til varige innsatsfaktorer som arbeid, kapital og jord.

2) I 1999-Schilling.

Kilde: BMLF 1997, 1998, 1999, EU-kommisjonen 2000b

Verdiskapningen i østerrisk jordbruk gjorde et kraftig hopp mellom 1993 og 1994. Årsaken til dette var hovedsakelig økte inntekter i planteproduksjonen i tillegg til økt budsjettstøtte. EU-medlemskapet økte verdiskapningen igjen. Fra 1994 til 1995 økte verdiskapningen pr. sysselsatt i jordbruket med om lag 14 %. Grunnen til dette var mer enn en fordobling av budsjettstøtten fra ca. 10 mrd. Schilling i 1994 til ca. 26 mrd. Schilling året etter – til tross for at verdiskapningen fra plante- og husdyrproduksjonen gikk tilbake fra 61 mrd. Schilling til 47 mrd. Schilling i samme periode. På sett og vis ble jordbruket overkompensert med nesten 2 mrd. Schilling i 1995. Slik fortsatte det ikke. Fra 1996 til 1997 falt verdiskapningen med over 2 mrd. Schilling eller ca. 8 %. Strukturutviklingen førte til at reduksjonen i verdiskapningen pr. sysselsatt ble noe mindre (ca. 5 %). Mellom 1997 og 1999 synes verdiskapningen pr. sysselsatt å ha stabilisert seg på et nivå som ligger omtrent på nivået i 1995 og litt over nivået i 1994. Den totale verdiskapningen viser derimot en

negativ trend. Kanskje noe overraskende har verdien av de ikke-varige driftsmidler (som f.eks. kraftfôr og såkorn) ikke gått ned som en følge av EU-medlemskapet. En skulle tro at reduksjonen i kornprisen førte til en reduksjon i kraftfôrprisen. Hvis så skulle vært tilfelle, må andre ikke-varige driftsmidler ha økt uforholdsmessig mye. Siden 1997 går de ikke-varige driftsmidlene noe ned, men ligger reelt sett fortsatt over nivået i 1994.

Den andre grunnen for inntektsutviklingen er en massiv økning av budsjettstøtten. Tabell 4.28 viser at det ble utbetalt nærmere 7 mrd. 1999-Schilling som kompensasjon for tilpasningen til lavere EU-priser. Denne kompensasjonen ble så redusert i tråd med medlemskapsavtalen. Støtten skulle fases ut i 1998, men i 1999 ble det fortsatt utbetalt noe støtte (215 mill. Schilling). Ved siden av den midlertidige priskompensasjonen er miljøstøtten blitt et viktig element i det østerrikske støttesystemet. Miljøstøtten utgjorde 30 % av all budsjettstøtte i 1999 og 86 % av det samlede jordbruksarealet omfattes av miljøstøtten (BMLF 2001:158).

Tabell 4.28 Budsjettstøtte til østerriksk jordbruk (i mill. 1999-Schilling)

	Arealstøtte	Husdyrstøtte	Prisstøtte ¹⁾	Miljøstøtte	Priskompensasjon	Annet ²⁾	Sum
1992	2 497	311	360	350		3 813	7 331
1993	3 388	376	149	498		4 065	8 476
1994	4 095	482	245	675		4 467	9 963
1995	4 594	995	37	7 418	6 968	5 915	25 926
1996	4 851	1 555	40	8 314	4 154	7 684	26 598
1997	4 886	1 188	76	7 446	2 994	7 670	24 260
1998	4 893	1 659	64	7 760	1 554	8 107	24 037
1999	4 945	1 226	67	8 141	215	7 499	22 093

1) Produsjonsrettet støtte til potetmel- og tobakkproduksjon.

2) Strukturelle tiltak som bl.a. LFA-støtte og investeringstilskudd.

Kilde: BfA 2001, BMLF 1997, 1998, 1999

Ved siden av miljøstøtten spiller også arealstøtten og i noen mindre grad husdyrstøtte, en betydelig rolle. Det gis også prisstøtte, men bare i svært begrenset omfang til potetmel- og tobakkproduksjon. Annen støtte inkluderer støtte som utbetales direkte til bonden (f.eks. LFA-støtte og investeringstilskudd), men også støtte som brukes til å forbedre bøndenes inntektssituasjon på en indirekte måte (f.eks. støtte til markedsføring, kvalitetsforbedring og rådgivning). I 1997 mottok ca. halvparten av alle bruk LFA-støtte. Dette gjelder også bruk som på grunn av EU-medlemskapet ikke lenger var berettiget til å motta den østerrikske varianten av LFA-støtte som ble gitt før EU-medlemskapet. Disse bruk får LFA-støtte til og med år 2004.

Den føderale strukturen i Østerrike medfører at *Bund* (dvs. forbundsstaten) og *Länder* (dvs. de østerrikske «fylkene») deler finansieringen av støtten. *Länder* gis også mulighet til å innføre egne støtteordninger forutsatt godkjenning av EU og *Bund*. I tillegg (del-)finansieres støtte direkte fra EU. Tabell 4.29 viser hvordan finansieringen av budsjettstøtten fordeler seg i Østerrike. Før EU-medlemskapet sto *Bund*

for ca. $\frac{3}{4}$ av den samlede støtten, men *Länder* sto for resten. *Länder* andelen økte noe i 1994 rett før EU-medlemskapet. Etter EU-medlemskapet har EUs andel økt kontinuerlig fra 37 % i 1995 til 51 % i 1999. *Bund* og *Länder* bidro med 25 % hver i 1999. Dermed ser det ut som om EU har overtatt noe av andelen av budsjettstøtten som *Bund* stod for, mens *Länder* bidrar prosentmessig sett like mye som før.

Tabell 4.29 Finansiering av budsjettstøtten i Østerrike (%)

	EU	<i>Bund</i>	<i>Länder</i>
1992	–	73,9	26,1
1993	–	75,8	24,2
1994	–	69,7	30,3
1995	36,9	40,0	23,2
1996	46,2	31,7	22,0
1997	46,4	30,1	23,5
1998	49,4	26,4	24,2
1999	50,9	24,1	25,1

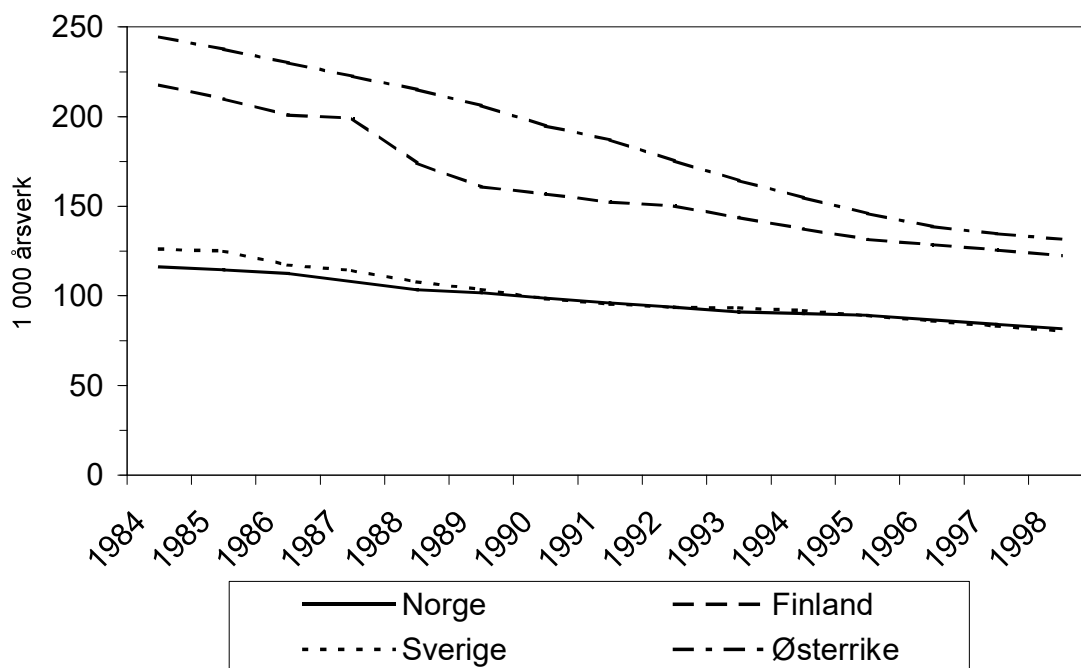
Kilde: BfA 2001, BMLF 1997, 1998, 1999

4.5 Sammenligning med Norge

Etter å ha beskrevet utviklingen i landbruket i de tre nye EU-landene er det naturlig å sammenligne den med utviklingen i landbruket i Norge.

Struktur

Ettersom Norge ikke ble medlem av EU, skulle en kanskje forvente at strukturutviklingen gikk saktere i Norge etter 1994. Dette fordi endringene i landbrukspolitikken ikke skulle bli så store. Dette er ikke tilfelle. Figur 4.1 viser utviklingen i antall årsverk i Norge, Finland, Sverige og Østerrike i perioden 1984 til 1998. Antall årsverk er høyest i Østerrike i hele perioden, fulgt av Finland. Norge og Sverige har færrest antall årsverk. Figuren viser at utviklingen i antall årsverk i Norge og Sverige er ganske lik, til tross for liberaliseringen av landbruket som ble gjennomført i Sverige i begynnelsen av 1990-årene. Derimot ser det ut som om antall årsverk har gått kraftigere tilbake i Finland og Østerrike enn i Norge og Sverige.



Kilde: EU-kommisjonen 2000b, NILF div.

Figur 4.1 Utvikling i antall årsverk i jordbruket i Norge, Finland, Sverige og Østerrike, 1984–1998

Dette inntrykk bekreftes av Tabell 4.30. Mellom 1990 og 1998 var den årlige reduksjonen i antall årsverk høyere i Finland og Østerrike enn i Norge og Sverige. I tillegg er den også høy i hele EU-15. I Østerrike var reduksjonen i antall årsverk 5,5 % pr. år i perioden 1990 til 1994. Deretter var det en mindre nedgang frem til 1998.

Tabell 4.30 tyder på at sterke omlegginger av landbrukspolitikken ikke fører til umiddelbare strukturendringer i landbruket, men at de kommer etterhvert. Et godt eksempel er Sverige. Den årlige reduksjon i antall årsverk var relativt lav med 1,7 % rett etter omleggingen av landbrukspolitikken i 1990. Mellom 1994 og 1998 økte avgangen derimot til over 3 % årlig. Det er derfor ventelig at strukturendringen vil skyte fart i Finland og Østerrike i årene som kommer.

Tabell 4.30 Årlig endring i antall årsverk for ulike perioder i Norge, Finland, Sverige, Østerrike og EU-15 (%)

	Norge	Finland	Sverige	Østerrike	EU-15
1990 – 1994	-2,2	-3,2	-1,7	-5,6	-4,7
1994 – 1998	-2,4	-2,8	-3,3	-4,0	-2,5
1990 – 1998	-2,3	-3,0	-2,5	-4,8	-3,6

Kilde: EU-kommisjonen 2000b, NILF div.

Det er flere elementer som ikke er belyst i Tabell 4.30, men som kan ha betydelig innvirkning på strukturendringen. Dette gjelder særlig aldersstrukturen i landbruket. Spesielt i Østerrike ser det ut som om strukturutviklingen ikke trenger å øke i fremtiden. Østerrike har nemlig de yngste bøndene i EU. I 1997 var 21,3 % av alle som er fast sysselsatt i jordbruket i Østerrike eldre enn 55 år. De tilsvarende tallene for Finland, Sverige (1995) og EU-15 (1995) er hhv. 23,5 %, 34,1 % og 38,3 % (Eurostat 2001:2). Til sammenligning var andelen personlige brukere som er eldre enn 50 år på 25,9 % i Norge i 1997 (SSB 1999:102). Dette tyder på at de norske bøndene er eldre enn deres yrkeskolleger i Østerrike og Finland.

Strukturutviklingen er ikke bare relatert til antall totale årsverk, men også til bruksstørrelsen. Tabell 4.31 presenterer arbeidsinnsatsen og arealet på et gjennomsnittlig bruk i Norge, Finland, Sverige, Østerrike og EU-12 i perioden 1990 til 1997. EU-12 er nyttet istedenfor EU-15 for å bedre kunne sammenligne utviklingen fra 1990 til 1997.

Tabell 4.31 Gjennomsnittlig faktorbruk på bruk i Norge, Finland, Sverige, Østerrike og EU-12 (årsv./bruk eller daa/bruk) ¹⁾

	Norge	Finland	Sverige	Østerrike	EU-12
Arbeid					
1990	1,03	1,69	1,31	0,87	1,13
1993	1,03	1,71	1,25	0,83	1,06
1995	1,07	1,61	1,19	0,78	0,98
1997	1,10	1,69	1,08	0,74	0,98
1990 – 1997	107 %	100 %	83 %	86 %	87 %
Areal ²⁾					
1990	92,4	168,1	294,6	124,2	148,9
1993	101,0	197,4	303,8	130,2	165,0
1995	108,0	219,3	316,9	130,2	174,4
1997	118,9	235,8	317,9	135,8	184,1
1990 – 1997	129 %	140 %	108 %	109 %	124 %

1) Tallseriene kan bare sammenlignes i begrenset grad fordi de er hentet fra mange ulike kilder.

2) Fulldyrket jord i Norge og «*utilized agricultural area*» i EU.

Kilde: BfA 2001, BML 1996, BMLF div., EU-kommisjonen 2000b, MTTL div., NILF div., SCB div.

Det må understrekes at tallene i Tabell 4.31 må tolkes med forsiktighet, fordi de er sammensatt av flere ulike kilder, til dels også innenfor den samme tidsserien. Tabell 4.31 gir tross alt en god oversikt over utviklingen på 1990-tallet. Det viser seg at arbeidsinnsatsen pr. bruk øker bare i Norge mellom 1990 og 1997, selv om endringen i og for seg er liten med 7 %. Derimot har arbeidsinnsatsen pr. bruk gått tilbake i Sverige, Østerrike og EU-12 med rundt 15 %. Dette tyder på en høyere økning i arbeidsproduktivitet i disse landene, tatt i betraktning at arealet på bruket har økt i alle land i samme periode. De finske brukene har økt mest – målt i antall dekar pr. bruk. Finske bruk er dobbelt så store som norske bruk, men likevel

mindre enn svenske bruk. Østerrikske bruk er fortsatt større enn norske bruk når det gjelder arealet, men differansen har gått betydelig tilbake på 1990-tallet.

Et annet viktig moment i strukturendringen er utviklingen i husdyrbestanden. Tabell 4.32 indikerer at antall melkekyr på melkebrukene i Finland, Sverige og Østerrike ikke har økt kraftig etter deres inntreden i EU. Kvoteordningen er antakeligvis den viktigste årsaken, samtidig som det er åpent for kjøp og salg av melkekvoter. Det høye investeringsbehovet kan også være en forklaring, særlig i usikre tider. Antall melkekyr har prosentvis sett økt mest i Finland med 27 % i perioden 1993 til 1997, men bestanden pr. bruk er tross alt høyest i Sverige. Et gjennomsnittlig svensk melkebruk holder dobbelt så mange melkekyr som et norsk eller finsk melkebruk. De østerrikske melkebrukene er betydelig mindre enn de nordiske, og østerriksk EU-medlemskap har ikke ført til en sterk økning av bestanden pr. bruk – i alle fall ikke i de første to årene. Som vist i Tabell 4.32 har de østerrikske melkebrukene klart å øke inntekten fra landbruket, muligens fordi inntektene fra skogbruket regnes inn i de samlede inntektene.

Andre halvdel av Tabell 4.32 viser utviklingen i antall purker pr. bruk i Norge og antall griser pr. bruk i de andre landene. Selv om tallene ikke er direkte sammenlignbare, tyder mye på at strukturutviklingen går raskere i Finland og Østerrike i denne produksjonen. For Østerrike sin del kan dette ha sin forklaring i den svake inntjeningen etter 1994 (jf. Tabell 4.26). I Sverige derimot er strukturutviklingen mindre dramatisk. Det kan hende at strukturutviklingen var sterkere i begynnelsen av 1990-tallet da Sverige gjennomførte sin landbruksreform.

Tabell 4.32 Antall dyr pr. bruk i gjennomsnitt og utvikling fra 1993 til 1997 i Norge, Finland, Sverige, Østerrike og EU-15

	Norge	Finland	Sverige	Østerrike	EU-15
Melkekyr					
1993	11,9	10,5	26,2	7,7	19,6
1995	12,4	12,4	27,1	7,8	22,3
1997	12,9	13,3	29,6	8,4	24,0
1993 – 1997	109 %	127 %	113 %	109 %	122 %
Griser ¹⁾					
1993	18,0	125,5	231,4	22,6	78,1
1995	19,6	189,4	214,4	33,1	92,3
1997	21,7	239,1	277,0	36,6	105,8
1993 – 1997	120 %	191 %	120 %	162 %	135 %

1) Kun avlspurker i Norge, men alle griser i Finland, Sverige, Østerrike og EU-15.

Kilde: EU-kommisjonen 2000b, SSB 1999

Når en ser nærmere på melkebruk, er det bemerkelsesverdig at melkeytelsen har økt betydelig i de nye EU-landene Finland, Sverige og Østerrike – også i forhold til gjennomsnittet i EU, men særlig i forhold til Norge. Tabell 4.33 viser at melkeytelsen i Sverige har økt med nesten 10 % i løpet av tre år fra 1995 til 1998. Dette til tross for at melkeytelsen i 1995 allerede lå betydelig høyere i Sverige enn i

gjennomsnittet i EU. I Finland og Østerrike har melkeytelsen økt med over 7 % fra 1995 til 1998, mens den økte med om lag 4,5 % i gjennomsnittet i EU i samme periode. I Norge har melkeytelsen derimot vært ganske stabil i hele perioden. Den har faktisk gått litt tilbake mellom 1995 og 1998. Mens melkeytelsen i Finland og Norge lå på omtrent samme nivå i 1995, lå den nesten 600 ltr høyere i Finland i forhold til Norge i 1998. Melkeytelsen er fortsatt betydelig lavere i Østerrike sammenlignet med de andre landene.

Tabell 4.33 Melkeytelse i Norge, Finland, Sverige, Østerrike og EU for utvalgte år og prosentvis utvikling fra 1995 til 1998 (kg/ku)

	Norge	Finland	Sverige	Østerrike	EU ¹⁾
1990	5 812	5 547	5 933	3 791	4 609
1993	5 773	5 648	6 266	3 991	5 132
1995	5 873	5 975	6 569	4 217	5 279
1996	5 840	6 047	6 894	4 346	5 396
1997	5 825	6 220	6 975	4 510	5 455
1998	5 819	6 397	7 210	4 548	5 552
1995–1998	-0,9 %	+7,1 %	+9,8 %	+7,8 %	+4,6 %

1) EU-12 tom 1993, EU-15 fom 1995.

Kilde: BMLF div., EU-kommisjonen 1994, 1995a, 2000b, MTTL 2000, SCB 1995

Priser

Etter 1994 har produsentprisene i både Norge og EU pekt nedover. Tabell 4.34 viser at den reelle indeksen på produsentpriser i Norge har gått tilbake med 16,4 % fra 1994 til 1999. I EU-15 har produsentprisene blitt redusert med nesten 13,9 % i samme periode.

Tabell 4.34 Indeks for reelle produsentpriser i Norge, Finland, Sverige, Østerrike og EU-15 (1994 = 100) ¹⁾

	Norge	Finland	Sverige	Østerrike	EU-15
1993	99,7	101,3	97,2	102,1	99,9
1994	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1995	92,5	73,8	97,8	73,9	100,6
1996	90,6	62,8	93,4	73,3	98,0
1997	89,1	61,2	90,9	74,2	94,3
1998	87,9	59,8	90,1	68,4	90,2
1999	83,6	57,6	85,8	65,8	86,1

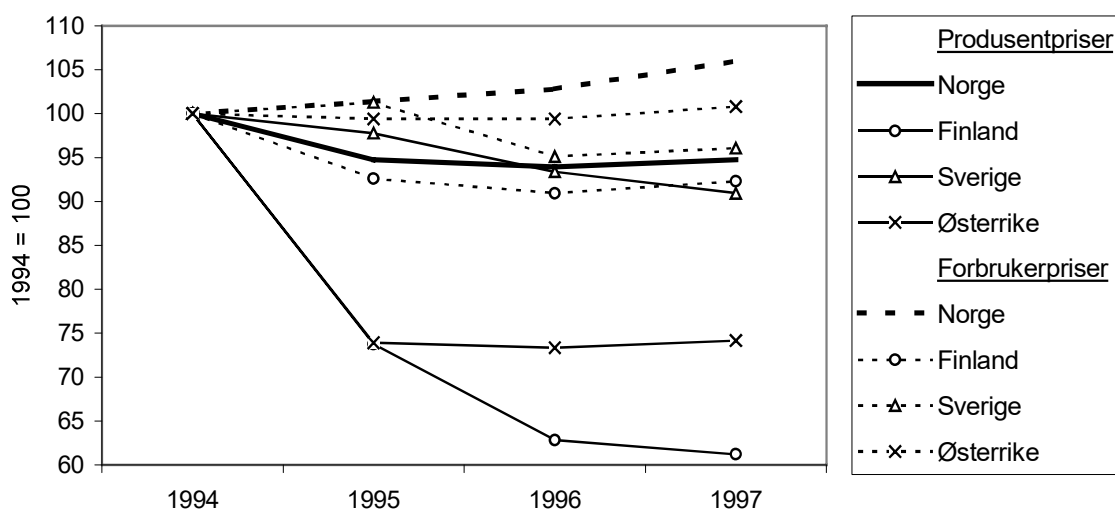
1) Indeksene for Norge og EU er hentet fra ulike datakilder og derfor ikke sammenlignbare uten videre. Landbrukets Priscentrals (LPC) indeks for produsentpriser har 1985 som basisår (1985 = 100), og er korrigert med den norske konsumprisindeksen av forfatteren. Eurostats prisindeks for produsentpriser har 1990 som basisår (1990 = 100) og er korrigert for inflasjon i utgangspunktet.

Kilde: EU-kommisjonen 2000b, LPC div.

Prisindeksene er hentet fra ulike datakilder og er derfor ikke direkte sammenlignbare. I tillegg er endringer i valutakurser, prisstigningen og valg av basisår av betydning.²² Sammenligningen av prisindeksene kan tyde på at produsentprisene i Norge og EU har utviklet seg relativt likt i andre halvdel av 1990-tallet.

Blant de tre nye EU-medlemmer er det ikke uventet i Sverige at prisene viser minst tilbakegang etter EU-medlemskapet. I Sverige gikk produsentprisene tilbake med nesten 15 % mellom 1994 og 1999 – altså omtrent det samme som i EU-15. Prisnedgangen var størst i Finland. Allerede fra 1994 til 1995 ble prisene redusert med over 25 %, og i 1999 lå produsentprisene på 57 % av nivået i 1994. Østerrike har også hatt en sterk tilbakegang i produsentprisene – om enn ikke så sterk som i Finland. I 1999 lå prisene på 66 % av nivået i 1994.

En skulle forvente at reduksjonen i produsentprisene ville blitt reflektert i lavere forbrukerpriser. Med et lite forbehold om Sverige, ser ikke dette ut til å stemme. Figur 4.2 viser den relative utviklingen i produsent- og forbrukerpriser for Norge og de tre nye EU-landene. For Norge sin del viser figuren at forbrukerprisene har økt noe mellom 1994 og 1997, mens produsentprisene har gått tilbake.



Kilde: EU-kommisjonen 2000b, LPC div., SSB 2000

Figur 4.2 Relativ utvikling i produsentpriser og forbrukerpriser i Norge, Finland, Sverige og Østerrike, 1994 – 1997 (1994 = 100)

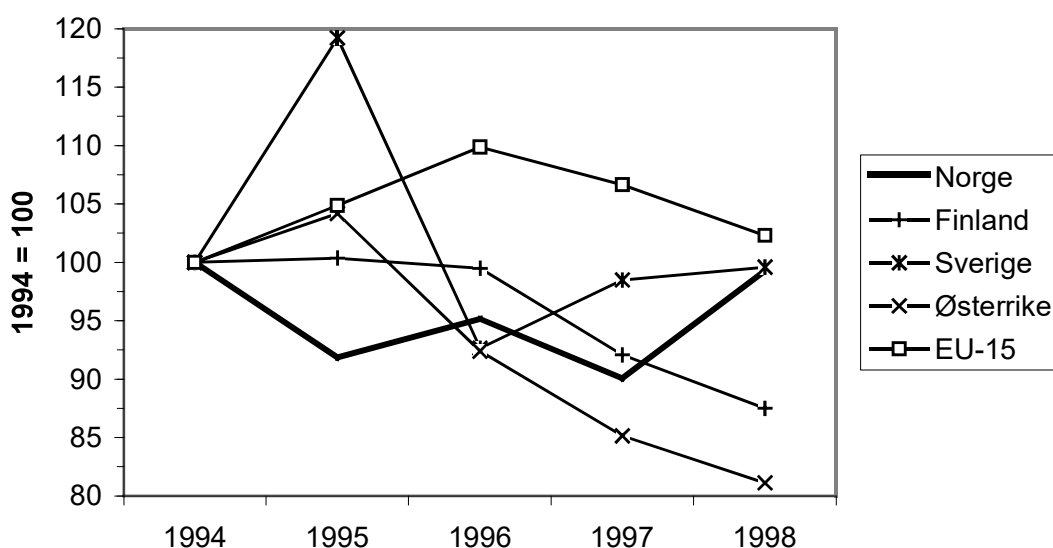
Det er bare i Sverige at utviklingen i produsent- og forbrukerprisene viser noenlunde samme retning. Begge prisene gikk tilbake etter 1994, men forbrukerprisene gikk ikke så mye tilbake som produsentprisene. Innføringen av lavere matmoms i Sverige (12 % istedenfor 21 %) 1. januar 1996 bidro også til en reduksjon av

²² Dersom en velger 1995 som basisår (1995 = 100), blir prisreduksjonen i Norge (EU-15) på 9,6 % (14,4 %) fra 1995 til 1999.

forbrukerprisene. I Finland har forbrukerprisene gått tilbake med mindre enn 10 % i forhold til 1994, mens produsentprisene har dalt kraftig som vist i Tabell 4.34 over. Bildet er nesten det samme i Østerrike. Her har forbrukerprisene nesten ikke endret seg i perioden mellom 1994 og 1997, mens produsentprisene har gått tilbake med 25 %.

Inntekter

Figur 4.3 viser utviklingen i den reelle indeksen for vederlag til arbeid og kapital i Norge, Finland, Sverige, Østerrike og EU-15. Indeksen er et mål for hvor mye inntekt som er igjen til å godtgjøre både leid og eget arbeid, samt egenkapital og lånt kapital. I kapitalbegrepet inkluderes også (selveid og leid) jord. Indeksen er korrigert for inflasjon (dvs. veksten i konsumprisene).



Kilde: EU-kommisjonen 2000b, NILF div., SSB 2001

Figur 4.3 Utviklingen i den reelle indeks for vederlag til arbeid og kapital i jordbruket i Norge, Finland, Sverige, Østerrike og EU-15 (1994 = 100)

Figur 4.3 viser at inntektene i de tre nye EU-land har variert kraftig i perioden mellom 1994 og 1998. Inntekten har også svingt i Norge, men ikke så sterkt. Fra 1994 til 1995 har inntekten økt i alle de tre nye EU-landene. Inntektsveksten var svært beskjeden i Finland og Østerrike, men veldig kraftig i Sverige med nesten 20 %. I Norge gikk inntektene tilbake med nesten 10 % i samme tidsrom. Mellom 1995 og 1996 dalte inntektene mest i Sverige og Østerrike. Mens inntektene fortsatte å gå ned i Finland og Østerrike etter 1996, var det en oppgang i Sverige. I 1998 lå inntektene i Sverige på omtrent samme nivå som i 1994, mens de var ca. 13 % lavere i Finland og 20 % lavere i Østerrike. I hele EU-15 har inntektene økt fra 1994 til 1996 med ca. 10 %. Deretter har de falt med nesten det samme, slik at inntektene i 1998 lå noe høyere enn i 1994.

5 Perspektiver for utviklingen av CAP

Det er alltid fristende å spå om fremtiden. Fra et norsk landbrukspolitisk ståsted gjelder dette ikke minst EUs felles landbrukspolitikk som har en klar indirekte innvirking også for norsk landbrukspolitikk. Spådommer kan imidlertid lett slå feil – særlig når en stor grad av usikkerhet er involvert. Dette gjelder også i dette tilfelle. Den senere tids hendelser i EU med oppdagelse av BSE i tidligere BSE-frie EU-land og utbrudd av munn- og klovsyke i Storbritannia som senere smittet over til kontinentet, er bare toppen av en rekke usikkerhetsmomenter som preger det fremtidige bilde om EUs felles landbrukspolitikk. De pågående WTO-forhandlingene og den planlagte utvidelsen av EU med ikke mindre enn 10 sentral- og øst-europeiske land, er andre vesentlige faktorer.²³ Men det finnes også aspekter som gir klare indikasjoner på CAPs fremtid. Viktigst er det faktum at Agenda 2000 ligger fast – i det minste når det gjelder hovedretningslinjene. I 2002/2003 skal EU-kommisjonen presentere en midtveis-evaluering, der endringer kan bli foreslått.

Dette kapittel er delt inn i tre deler. Den første delen tar for seg enkelte aspekter som vil påvirke EUs fremtidige landbrukspolitikk i særlig stor grad. Den andre delen skisserer et scenario «CAP 2006», dvs. når Agenda 2000 er (nesten) fullt ut implementert. Det er mange ting som tyder på at «CAP 2006» vil være begrenset av EU-kommisjonens opprinnelige forslag fra juli 1997 og EU-rådets endelige vedtak fra mars 1999 – dersom en ser bort fra EU-utvidelsen østover. Den siste delen spenner ut tre mulige utviklingsbaner for «CAP 2010», der også et fremtidig resultat av WTO-forhandlingene tas med i betraktning.

²³ I tillegg kommer Kypros og Malta. Disse land blir sett bort fra i denne analysen.

5.1 Trender og utfordringer

I dette kapittel analyseres viktige trender og utfordringer som EU står overfor de kommende årene, og som vil ha betydning for utviklingen av EUs felles landbrukspolitikk. Disse er gjennomføringen av Agenda 2000, de pågående WTO-forhandlingene, den planlagte utvidelsen av EU østover, og konsekvensene av den nye BSE-bølgen og utbruddet av munn- og klovsyke. De fleste aspektene henger nøye sammen. Agenda 2000 vil ha en innvirkning på WTO-forhandlingene, fordi den på mange måter representerer EUs forhandlingsbasis og forhandlingsrom. Samtidig vil et fremtidig resultat av WTO-forhandlingene kunne tvinge frem endringer i Agenda 2000. Det samme gjelder de pågående forhandlingene med de sentral- og østeuropeiske landene om EU-medlemskap. Så langt har jordbruket blitt ekskludert fra forhandlingene, nettopp fordi jordbruk regnes som et av de vanskeligste forhandlingsområdene. Aller minst kan en i dag si noe sikkert om effektene av den nye BSE-bølgen i EU og utbruddet av munn- og klovsyken. Dyresykdommene gjør et komplisert bilde om EUs fremtidige landbrukspolitikk bare enda mer komplekst.

Med i et slikt perspektiv hører at EUs landbrukspolitikk ikke bestemmes av EU-kommisjonen alene. Selv om EU-kommisjonen har forslagsretten til endringer og reformer, er det EUs landbruksministrene (og i siste instans stats- og regjerings-sjefene) som vedtar hovedlinjene i EUs felles landbrukspolitikk. Som påvist tidligere (CAP-reformen fra 1992) og som vil bli vist nedenfor (Agenda 2000), er det til dels store forskjeller mellom EU-kommisjonens forslag og det endelige vedtak. Dette henger sammen med at de enkelte medlemslandene har ulike interesser knyttet til sitt eget lands landbruk, og mange er ikke villige til å «ofre» sitt eget landbruk for «unionens vel». For å kunne forstå beslutningsprosessene i EU er det derfor nødvendig å analysere de ulike lands ståsted i relevante landbrukspolitiske spørsmål. I det følgende analyseres de ulike aspektene nevnt overfor hver for seg. Først gis imidlertid en kort innføring i begrepet «europisk modell for jordbruk» som kan forstås som EUs visjon for et fremtidig europeisk jordbruk. Særlig i internasjonale sammenhenger er den europeiske jordbruksmodellen blitt brukt av EU for å forklare skillet mellom jordbruket i EU og jordbruket i andre land (særlig USA og CAIRNS-gruppen). Manegold (2000:7) hevder at den europeiske jordbruksmodellen er Europas svar på globalisering og internasjonale liberaliseringsbestrebelse innen landbruk.

Europeisk modell for jordbruk

EU har kalt sin visjon av et fremtidig europeisk landbruk «den europeiske modell for jordbruk». Begrepet ble født i september 1997 på et uformelt møte av EUs landbruksministre i Echternach/Luxemburg og et påfølgende ministerrådsmøte 17.–19. november samme år. På møtet av EUs stats- og regjerings-sjefer 12.–13. desember 1997 i Luxemburg ble den europeiske modellen for jordbruk offisielt vedtatt (jf. boks 3).

Unionen er bestemt på å videreføre utviklingen av den nåværende europeiske modellen for jordbruket mens den søker større intern og eksternt konkurransevne. Europeisk jordbruk må, som en næringssektor, være bevegelig, bærekraftig, konkurransedyktig og spredd utover Europa medregnet regioner med spesifikke problemer. Reformprosessen som startet i 1992 skal videreføres, fordypes, tilpasses og sluttføres imens den utvides til å omfatte middelhavsprodukter. Reformen skal føre (1) til økonomisk sunne og levedyktige løsninger som er sosialt akseptable og som gjør det mulig å trygge en rettferdig inntekt, (2) til en rettferdig balanse mellom produksjoner, produsenter, regioner og (3) til å unngå konkurransevridning. De finansielle ressurser som trengs for å implementere den felles landbrukspolitikken skal bestemmes på grunnlag av «jordbrukets retningslinje».

Kilde: EU-rådet 1997 (original på engelsk, egen oversettelse)

Med «jordbrukets retningslinje» («*agricultural guideline*») siktes her til budsjettet til EUs felles landbrukspolitikk som ble «låst» i forbindelse med Agenda 2000 for årene 2002 til 2006. I klartekst betyr dette at Rådet ikke åpner for mer penger enn det som allerede er bevilget i forbindelse med Agenda 2000.

Statssekretæren i det tyske landbruksdepartement, Martin Wille, forklarer i sitt bidrag «*Auf der Suche nach dem europäischen Agrarmodell*» [på letingen etter den europeiske jordbruksmodellen] (Wille 1999) at begrepet og visjonen kom som en reaksjon på EU-kommisjonens forslag om Agenda 2000 fra juli 1997. EUs landbruksministre følte seg tydeligvis ikke i stand å debattere utformingen av EUs landbrukspolitikk etter år 2000. Dermed ble ministrene enige om å formulere en visjon som har fordelene av å være (og som skal være) forholdsvis lite konkret.

Da EU-kommisjonen la frem for EUs landbruksministre sitt reviderte forslag om Agenda 2000, inneholdt forslagene også en nærmere konkretisering av versjonen om den europeiske jordbruksmodellen (EU-kommisjonen 1998b).

Hovedlinjene er som følger (EU-kommisjonen 1998b, min oversettelse):

- en konkurransekraftig landbrukssektor som gradvis kan møte verdensmarkedet uten å være overbeskyttet, fordi dette blir mindre og mindre akseptert internasjonalt;
- sunne og miljøvennlige produksjonsmetoder som kan tilby produkter av en kvalitet som offentligheten vil ha;
- varierende former for jordbruk, rik i tradisjon, som ikke bare er volum- og mengdeorientert, men prøver å opprettholde den visuelle skjønnhet av vårt landskap og aktive landsbygder for å generere og opprettholde sysselsetting;
- en enklere landbrukspolitikk som er lettere å forstå og som etablerer et klart skille mellom de vedtak som må gjøres i fellesskap og de vedtak som skal treffes av medlemslandene;
- en landbrukspolitikk som gjør det klart at de involverte utgiftene må være legitimert gjennom de tjenester som samfunnet forventes produsert av bøndene.

Forslaget har også en henvisning til begrepet «multifunksjonalitet». EU-kommisjonen (1998b, min oversettelse) understreker at «den fundamentale forskjell mellom den europeiske modellen for jordbruk og den av våre hovedkonkurrenter ligger i den multifunksjonelle naturen av Europas jordbruk og den delen den spiller i økonomien og miljøet, i samfunnet og i å verne landskapet, derfra nødvendigheten av å opprettholde jordbruksaktivitet over hele Europa og å sikre bondenes inntekter».

Sitt teoretiske og økonomiske fundament har visjonen om den europeiske jordbruksmodellen fra den såkalte «Buckwell-rapporten» som ble lagt frem i 1997 av en gruppe landbruksøkonomer under ledelse av den britiske landbruksøkonomen Alan Buckwell på oppdrag av EU-kommisjonens direktorat for landbruk (EUs «landbruksdepartement») (Buckwell *et al.* 1997).

Kjernen i rapporten er et forslag om å basere EUs felles landbrukspolitikk på tre søyler: (1) markedsstabilisering, (2) miljø- og kulturlandskapstilskudd og (3) insentiver for bygdeutvikling. Disse tre elementene kjennetegner hva Buckwell *et al.* (1997) kaller en «*Common Agricultural and Rural Policy for Europe*» (CARPE), altså en integrert landbruks- og regionalpolitikk. For å lette overgangen til den nye politikken foreslås tidsbegrenset overgangs- og tilpasningsstøtte. Stabilisering av markedene skal foregå gjennom intervensjon og grensevern, men intervensjonsprisene skal defineres i en klar relasjon til verdensmarkedsprisene. Dette betyr i praksis at EUs prisnivå blir tilnærmet lik prisnivået på verdensmarkedet. Miljø- og kulturlandskapstilskuddene gis som samfunnets betaling for de tjenester som landbruket leverer. Dette impliserer også at landbruket ikke får tilskudd dersom tjenestene ikke leveres. Buckwell *et al.* (1997) ser for seg at tilskuddene del-finansieres og forvaltes av medlemslandene under et felles EU-regime. Insentivene for bygdeutvikling skal bygges på de nåværende tiltak for bygdeutvikling i EU, nemlig mål 1, 5a og 5b.

Buckwell *et al.* (1997) rapporten fremstår som et forslag som bygger på CAP reformen fra 1992, men som også går betydelig videre (f.eks. ved å integrere EUs landbrukspolitikk og EUs regionalpolitikk, og å redusere EUs prisnivå ned mot verdensmarkedet for alle produkter).

Mange av de elementene som er nevnt i Buckwell *et al.* (1997), reflekteres i senere forslag av EU-kommisjonen (f.eks. forslag om delfinansiering av areal- og dyrestøtten).

Spørsmålet som gjenstår er i hvilken grad den europeiske modellen for jordbruk kan betraktes som et brudd med tidligere visjoner om EUs landbruk. Manegold (2000:7) argumenterer at noen visjoner har forsvunnet. Dette gjelder bl.a. visjonen om at «jordbruk drives av private familiebruk». I stedet nevnes varierende former for jordbruk som – riktignok – skal være tuftet på rik tradisjon. Dette kan muligens sees i sammenheng med den kommende utvidelse av EU østover og tolkes som en likestilling av private familiebruk og store bruk organisert som (produsent-) samvirke eller statsforetak. (I Øst-Tyskland finnes slike bruk allerede i dag.) Det finnes heller ingen konkrete henvisninger til bondenes inntektsnivå – bortsett fra det som understrekes senere i avsnittet om multifunksjonalitet om at «*the European model is designed to safeguard the earnings of farmers, above all keeping them stable, using the machinery of the market organisations and compensatory payments*» (EU-kommisjonen 1998b). Dette må

tolkes som at EU ikke lenger ønsker å gi sterke inntektspolitiske signaler for jordbruket.

Divergerende interesser i medlemslandene

EUs felles landbrukspolitikk gjelder pr. i dag for 15 medlemsland. Disse har ulike klimatiske, geografiske og andre naturlige forutsetninger for å drive jordbruk. I tillegg finnes det kulturelle tradisjoner og derigjennom ulike strukturer av jordbruksdriften. Dessuten har medlemslandene ulik generell økonomi og inntektsnivå. Dette gjør til sammen at medlemslandene har ulike økonomiske og politiske interesser for sitt eget jordbruk som gjør utformingen av en felles landbrukspolitikk til dels svært vanskelig og tidkrevende. EUs landbruksministres «maratonforhandlinger» i Brussel er velkjente. I forbindelse med Agenda 2000 varte det avgjørende rådsmøte fra 22. februar til 11. mars, altså i hele 19 dager, om enn med enkelte avbrekk.

Når det gjelder å forstå de divergerende interessene i medlemslandene ut fra et økonomisk og finansielt perspektiv, kan en enkel innfallsvinkel være å sammenligne det enkelte lands nettoposisjon i relasjon til EUs felles budsjett generelt og EUs landbruksbudsjett spesielt. Med nettoposisjon menes her differansen mellom tilbakebetalinger i form av støtteordninger og egne innbetalinger til EUs felles budsjett.²⁴ Dersom nettoposisjonen er negativ, betyr dette at det respektive land betaler mer til EUs budsjett enn det får tilbake. Når det gjelder medlemslandenes interesser i landbrukspolitikken, gjelder som en enkel regel at et virkemiddel som forbedrer det enkelte lands nettoposisjon støttes av vedkommende land, mens et tiltak som forverrer det enkelte lands nettoposisjon motarbeides.

Nettoposisjonen til de enkelte EU-land i forhold med EUs felles budsjett og FEOGA for 1998 er vist i Tabell 5.1. FEOGA (*Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole*) er EUs felles landbruksfond og brukes for å finansiere CAP. FEOGA består av to deler. Garantidelen finansierer markeds- og prispolitikken (f.eks. intervensjon, lagring, eksportstøtte, men også areal- og dyrestøtte, miljøstøtte og førtidspensjonering), mens utviklingsdelen brukes til bl.a. LFA-støtte, investeringsstøtte og regionalpolitiske tiltak under mål 1, 5a og 5b.

Det går frem av Tabell 5.1 at Tyskland er EUs desidert største bidragsyter til EU. Tyskland betaler nesten dobbelt så mye inn til EU som land som Frankrike, Italia og Storbritannia. Men Tyskland er også det landet som har den «dårligste» nettoposisjonen. I 1998 var saldoen for Tyskland rundt minus 10 mrd. Euro totalt sett. Derav utgjorde landbruket ca. minus 7,4 mrd. Euro. Det er bare tre land som er nettomottaker fra EUs felles budsjett. Størst er Hellas, fulgt av Portugal og Irland. Bildet blir et annet når en ser på bare landbruk. Her er hele fem land nettomottakere. I tillegg til landene nevnt foran kommer Spania og Frankrike.

²⁴ EUs felles budsjett blir finansiert gjennom egne inntekter til EU (f.eks. tollinntekter og deler av merverdiavgiften) og bidrag fra medlemslandene basert på landenes BNP (Bruttonasjonalprodukt).

Tabell 5.1 EU-landenes nettoposisjon vedr. EUs felles budsjett og FEOGA i 1998 (mill. Euro)

	EUs felles budsjett			FEOGA, garanti- og utviklingsdel		
	Egne innbetalinger	Tilbakebetalinger	Nettoposisjon	Egne innbetalinger ¹⁾	Tilbakebetalinger	Nettoposisjon
Belgia/Lux.	3 347,7	1 786,4	- 1 561,3	2 734,2	1 172,3	- 1 561,9
Danmark	1 694,7	1 502,4	- 192,3	1 384,2	1 297,6	- 86,6
Finland	1 145,9	917,2	- 228,7	935,9	799,4	- 136,5
Frankrike	13 584,2	11 865,8	- 1 718,4	11 094,7	11 240,2	+ 145,5
Hellas	1 310,2	5 876,4	+ 4 566,2	1 070,1	5 736,8	+ 4 666,7
Irland	984,9	3 119,8	+ 2 134,9	804,4	3 030,3	+ 2 225,9
Italia	10 581,5	8 470,9	- 2 110,6	8 642,2	7 844,8	- 797,4
Nederland	5 104,5	2 057,9	- 3 046,6	4 169,0	1 722,7	- 2 446,3
Portugal	1 104,4	3 928,8	+ 2 824,4	902	3 810,9	+ 2 908,9
Sverige	2 382,6	1 260,0	- 1 122,6	1 945,9	1 099,8	- 846,1
Spania	5 752,4	12 235,0	- 6 482,6	4 698,2	11 949,1	+ 7 250,9
Stor-						
Britannia	12 537,4	6 878,4	- 5 659,0	10 239,7	6 120,4	- 4 119,3
Tyskland	20 632,9	10 167,1	- 10 465,8	16 851,6	9 469,8	- 7 381,8
Østerrike	2 085,8	1 263,5	-822,3	1 703,5	1 134,9	- 568,6

1) I forhold til det enkelte lands innbetalinger til EUs felles budsjett.

Kilde: BMLF 2000

Dette indikerer hvor viktig det er for enkelte land å beholde EUs felles landbrukspolitikk. Et land som Spania er nettobidragster til EUs felles budsjett med rundt 6,5 mrd. Euro, men sett på landbruk for seg er Spania nettomottaker med rundt 7,3 mrd. EUC. Dette impliserer at – dersom medlemslandene hadde måttet finansiere landbruket selv (med de samme tiltakene) – ville Spanias nettoposisjon blitt minus 13,7 mrd. Euro. For andre land slår EUs felles landbrukspolitikk negativt ut. Uten felles landbrukspolitikk hadde Tysklands nettoposisjon «bare» vært minus 3 mrd. Euro (istedenfor minus 10 mrd. Euro). «Vinnerne» av en reform der landbruket fullt ut finansieres av medlemslandene (med samme tiltak som nå), ville vært Tyskland, Storbritannia, Nederland, Belgia/Luxemburg, Sverige, Italia, Østerrike, Finland og Danmark (i rekkefølge med avtakende gevinst). «Taperne» av en slik reform hadde vært Spania, Hellas, Portugal, Irland og Frankrike (i rekkefølge med avtakende tap).

På denne bakgrunn kan det forklares at de mest liberalistiske land i EU innen landbrukspolitikken er de land som hører til «vinnergruppen» av en slik reform (f.eks. Storbritannia, Italia og Sverige). Unntaket har vært Tyskland. Landet ville tjent mest på en slik reform, men av politiske grunner (særlig i forhold til Frankrike som hører til blant «taperne») er en slik holdning er fortsatt lite sannsynlig.

Selv om landets nettoposisjon kan gi viktige indikasjoner på hvordan et land stiller seg til reformforslag, er det også andre hensyn som teller. Noen av disse hensyn er vist i Tabell 5.2. Denne tabellen må tolkes med en stor grad av forsiktighet. Den britiske landbruksøkonomen Ken Thomson har laget denne

tabellen med bakgrunn i uttalelser fra landbruksøkonomer i andre EU-land som ble spurt om deres respektive regjerings holdning til CAP relaterte emner.

Det er tydelig at land som Tyskland og Storbritannia legger mye vekt på budsjett-kostnader siden disse land er store nettobidragstgere til CAP. Land som er nettomottakere som Hellas, Irland, Portugal og Spania, er mindre interessert i å holde budsjettkostnadene nede. Når det gjelder (høye) produsentpriser, betyr dette mye i Irland og Tyskland. Det kan stilles spørsmålstejn ved om Frankrike ikke lenger er opptatt av høye produsentpriser. Dersom dette er riktig, betyr dette en holdnings- endring i Frankrike.

Tabell 5.2 Betydningen av emner relatert til CAP i medlemslandene ¹⁾

	Budsjett- kost- nader	Produsent- priser	Miljø	Distrikts- politikk	Trygg mat og matvare- kvalitet	Utvidelse med SØEL	Intern. spørsmål (WTO)
Belgia/Lux.	*	*	*	**	**	*	*
Danmark	*	*	***	*	***	***	***
Finland	*	***	***	**	***	***	*
Frankrike	**	*	**	**	***	**	**
Hellas	*	**	*	***	**	**	*
Irland	*	***	*	*	**	*	***
Italia	*	*	*	***	**	*	*
Nederland	*	*	***	**	**	*	**
Portugal	*	*	*	*	*	**	*
Sverige	*	*	***	*	***	***	**
Spania	*	**	*	***	*	**	*
Storbritannia	***	*	**	**	*	***	**
Tyskland	***	***	**	**	***	***	*
Østerrike	*	**	***	*	**	***	*

1) ***: betyr mye, **: betyr noe, *: betyr mindre.

Kilde: Thomson 2001

Miljøspørsmål er særlig viktig i nordlige EU-land, men mindre viktig i sørlige EU-land. Her kan det stilles spørsmålstejn ved Belgia/Luxemburg. Særlig i de belgiske grenseområdene til Nederland (Flandern) er det til dels betydelige miljøproblemer. Dette trenger imidlertid ikke å bety at miljøproblemene betraktes som problematisk av verken politikerne eller befolkningen.

I distriktspolitikken er bildet omvendt. Regionalpolitikken synes å ha stor betydning for de sørlige EU-land. Dette lar seg igjen forklare med budsjett- posisjonen. Mange regionalpolitiske tiltak er delfinansiert av EU.

Stikkord som trygg mat og matvarekvalitet er av stor interesse i nærmest alle EU-land, med vekt på nordlige EU-land. Det synes merkelig at trygg mat aspektet ikke skulle ha stor betydning i nettopp Storbritannia. Muligens skal ekspertuttalelsen reflektere det faktum av forbruket av storfekjøtt i Storbritannia mer eller mindre

har fulgt den generelle trenden i EU på 1990-tallet, men at den ikke har gått tilbake kraftigere.²⁵

Utvidelsen av EU østover er et viktig tema i mange land, og særlig i de land som har SØEL som «naboer» (f.eks. Tyskland, Østerrike, Sverige og Finland). Land som Italia og Hellas (og Portugal og Spania) er mindre interessert i den nye utvidelsen – særlig med hensyn på at finansielle midler til landbruks- og regionalpolitikken må deles med land i Sentral- og Øst-Europa.

Internasjonale spørsmål som f.eks. WTO står høyt på dagsorden i tradisjonelt eksportorienterte land som Danmark, Irland og Nederland. I land der bøndene frykter konsekvensene av en ny WTO-avtale (f.eks. Tyskland, Finland(?)), er interessen mindre.

Agenda 2000

Allerede høsten 1995 la EU-kommisjonen frem et såkalt «strategipapir for landbruket» som skulle bli diskutert på EU-rådsmøte i Madrid i desember samme år. Dette var det første politiske dokument med nåværende kommisjonær for landbruket, østerrikeren Franz Fischler som ansvarlig. Strategipapiret inneholdt tre opsjoner: (1) en videreføring av CAP-reformen av 1992 uten endringer, (2) en radikal reform i retning mot liberalisering, og (3) en utvikling av CAP-reformen fra 1992. Ikke overraskende ble opsjon 3 favorisert av EU-kommisjonen. Denne innebar en ytterligere reduksjon av de administrative prisene og en styrking av de direkte tilskuddene. I strategipapiret ble imidlertid melk- og sukkermarkedet ikke nevnt.

Mellom 1994 og 1997 ble det foreslått ikke mindre enn 19 ulike reformforslag fra EU selv, nasjonale regjeringer og (landbruks-)økonomer (von Urff 1997). De fleste av reformforslagene var begrunnet med implementeringen av Uruguay-runden og nye WTO-forhandlinger fra 1999, øst-utvidelsen av EU og en nødvendig omlegging av budsjettstrukturen i EU (von Urff 1997:9). Reformforslagene tok dermed utgangspunkt i de samme problemstillingene, og skisserte ofte lignende tiltak som løsninger. Reformforslagene avvek imidlertid med hensyn på sammensetning og styrke. For eksempel favoriserte forslagene til de tyske delstatene Niedersachsen og Bayern maksimal utnyttelse av handlefrihet når det gjaldt importbeskyttelse, mens en analyse utført av britiske økonomer gikk inn for å oppheve importvernet.

Sommeren 1997 la EU-kommisjonen frem sin «Agenda 2000», som skal åpne veien for å ta opp de sentral- og østeuropeiske land som EU-medlemmer. Agenda 2000 står således ikke bare som synonym for en reform av EUs felles landbrukspolitikk, men også som en reform av hele EU. Etter en tids drøfting av Agenda 2000 med de enkelte medlemslandene, ble en revidert utgave av Agenda 2000 lagt frem våren 1998 (EU-kommisjonen 1998b). Deretter tok det enda ett år før EUs landbruksministre etter langvarige forhandlinger ble enige om en reform på et ministermøte i mars 1999. Dette skjedde like før EU-rådsmøte i Berlin senere i

²⁵ I perioden 1985 til 1997/98 gikk forbruket av storfekjøtt (inkl. kalvekjøtt) tilbake fra 23 kg/person i EU-12 til 19 kg/person i EU-15, og fra 22 kg/person til 16,6 kg/person i Storbritannia (EU-kommisjonen 1995a, 2000b).

samme måned. Men vedtaket viste seg å ikke være godt nok til å kunne aksepteres av stats- og regjeringssjefene. På EU-rådsmøtet i Berlin forandret EUs stats- og regjeringssjefer viktige deler av det vedtaket som deres respektive landbruksministre hadde blitt enige om.

Siktemålet med dette kapittelet er ikke å presentere de ulike reformforslagene (dette gjøres i neste kapittel), men å beskrive de konkrete tiltakene i Agenda 2000 slik de ble endelig vedtatt. Presentasjonen av landbruksdelen i Agenda 2000 tar utgangspunkt i EU-kommisjonen (1999). EU-kommisjonen selv begrunner Agenda 2000 med både eksterne og interne utfordringer EU står overfor. Øst-utvidelsen og de nye WTO-forhandlingene nevnes som sentrale eksterne faktorer, mens viktige interne faktorer er potensiell ubalanse i markeder med landbruksvarer, større konsumentinteresser når det gjelder matsikkerhet, matkvalitet og dyrevelferd, og nødvendigheten av å desentralisere og å forenkle landbrukspolitikken. EU-kommisjonen synes å ha skiftet mening når det gjelder eksterne faktorer. I 1992 ble enhver sammenheng mellom CAP-reformen og (GATT)/WTO-forhandlingene kategorisk avvist fra offisielt hold.

Boks 4. Hovedelementene i Agenda 2000

- *Reduksjon av kornprisen ned mot verdensmarkedet med delvis kompensasjon gjennom økt arealstøtte.*
- *Reduksjon av prisen for storfekjøtt med delvis kompensasjon gjennom økte husdyrtilskudd.*
- *Videreføring av kvoteordningen for melk til 2007.*
- *Økt satsing på regional- og miljøpolitikk.*
- *Åpning for nasjonal mulighet for støtteutforming (mot nasjonal medfinansiering).*

Boks 4 viser hovedelementene i Agenda 2000. På mange måter fremstår Agenda 2000 som en videreføring av CAP-reformen fra 1992, der prisreduksjoner på sentrale landbruksvarer (korn og kjøtt) ble kompensert gjennom direkte utbetalinger. Dette prinsipp blir nå også innført for melkesektoren, men inntektsbortfallet blir ikke kompensert full ut fordi en regner med at også kostnadene vil gå noe ned.

Intervensjonsprisen for **korn, oljefrø og proteinvekster** (for eksempel erter) blir redusert med 15 % over to år fra og med 1. juli 2000. Nivået for intervensjonsprisen sommeren 2002 vil ligge på ca. 0,85 NOK/kg.²⁶ Videre prisreduksjoner vil på dette tidspunkt tas opp til vurdering. Eksportsubsidier skal bare anvendes unntaksvis. Arealstøtten beregnes som tidligere som en priskompensasjon og er basert på historiske avlingsnivåer, slik at støtten i praksis utbetales som daa-støtte der støttesatsen varierer med avlingsnivåer. Priskompensasjonen øker fra 0,45 NOK/kg til 0,52 NOK/kg. Denne økningen kompenserer for 50 % av fallet i intervensjonsprisen. Det regnes med at markedsprisen i EU vil ligge høyere enn intervensjonsprisen, og at kostnader for innsatsfaktorer vil falle i samband med redusert lønnsomhet. Som før settes en øvre grense for hvert medlemsland for

²⁶ 1 EUR = 8,25 NOK.

hvor mye areal det kan gis støtte til. I Finland og «arktiske» regioner i Sverige innføres ekstra støtte på 0,16 NOK/kg for å kompensere for høyere tørkekostnader. I land hvor det ikke er tradisjoner for å dyrke mais for silofôr, gis det samme arealtilskudd på 0,52 NOK/kg til areal hvor det dyrkes gras til silofôr. Brakkleggingstilskuddet blir på 0,52 NOK/kg, og den obligatoriske basis-brakkleggingsprosenten reduseres fra 17,5 % til 10 % fra 2000/2001. Som tidligere tas det forbehold om endringer i brakkleggingsprosenten som følge av markedsutviklingen. I de senere år har den effektive brakkleggingsprosenten i EU variert en del.

Intervensjonsprisen for **storfekjøtt** reduseres med 20 % over tre år. 1. juli 2002 erstattes (offentlig) intervensjon med støtte til privat lagring basert på en pris på ca. 18,35 NOK/kg. I tillegg vil EU-kommisjonen organisere oppkjøp dersom prisen faller under 12,87 NOK/kg. Oksetilskuddet økes tilsvarende over tre år til 1 730 NOK/dyr. Tilskuddet utbetales én gang i oksens levetid dersom dyret er minst 9 måneder gammelt eller veier over 185 kg. For kastrater utbetales 2 x 1 237 NOK/dyr etter 9 måneder og etter 21 måneder. Tilskuddet til ammekyr øker tilsvarende til 1 650 NOK/dyr og år. I tillegg åpnes det for nasjonal finansiering med 412 NOK/dyr og år. Ekstensiveringstilskuddet videreføres som et tillegg til okse- og ammekutilskuddet. Tilskuddet gis til bruk med mindre enn 14 storfeenheter (st.e.) per daa og satsen er 825 NOK/dyr. Alternativt kan det gis et mindre tilskudd for bruk med inntil 20 st.e. i 2000 og 2001 og 18 st.e. i 2002.

Nytt i Agenda 2000 er innføringen av et dyretilskudd til storfe²⁷ som utbetales direkte til bonden ved slaktning (eller eksport). Tilskuddet innføres i 2000 og økes gradvis til 412 NOK/dyr mellom 1 og 7 måneder og 660 NOK/dyr eldre enn 7 måneder. Som før er det satt øvre grenser for hvert medlemsland på hvor mange dyr det kan gis støtte til. Grensene er delvis økt i forhold til CAP-reformen fra 1992. Nytt er også innføringen av såkalte «nasjonale konvolutter» (*«national envelope»*), som legitimerer medlemslandene til å utbetale EU-finansierte dyretilskudd til storfe (inkl. melkekyr, men eksklusive kalver). Medlemslandene står relativt fritt til å utforme tilskuddene. For eksempel tillates regional differensiering av satsene. Følgende regneeksempel illustrerer betydningen av denne tilleggsfinansieringen. Dersom tilskuddet ble kun gitt til melkekyr, ville de årlige satsene i 2002 være 130 NOK/dyr i Finland, 139 NOK/dyr i Tyskland og 157 NOK/dyr i Sverige²⁸.

En av de mest omdiskuterte enkeltdelene i Agenda 2000 er fremtiden for markedsordningen for **melk** (kvoteordningen). Først hadde EUs landbruksministre etter lange forhandlinger blitt enige om at reformen for markedsordningen skulle begynne i 2003/2004. Noen uker senere ble det på et EU-rådsmøte vedtatt av EUs stats- og regjeringssjefer å utsette reformen til 2005/2006. Det er vedtatt å gjennomgå kvoteordningen for melk i 2003 med sikte på å avvikle hele kvoteregimet etter 2006.

Intervensjonsprisene for smør og skummetmelkpulver reduseres med 15 % i tre steg fra og med 2005/2006. Kvoteordningen for melk forlenges til 2007/2008. Kvotene økes med 1,5 % i tre steg fra og med 2005/2006. Dette kan tolkes som et første skritt i retning av avvikling, siden tiltaket isolert sett vil redusere kvoteprisen

²⁷ Okser, kastrater, melkekyr, ammekyr, kviger og kalver.

²⁸ Egne beregninger basert på BML (1999:MB62).

for melk. I tillegg får Italia, Hellas, Spania, Irland og Nord-Irland en tilleggsøkning av sine kvoter i 2000/2001 og 2001/2002.inntektsbortfallet ved prisreduksjonen skal kompenseres gjennom en flat sats pr. kg melkekvote. Tilskuddet økes i samme takt som intervensjonsprisene reduseres, og satsen vil til slutt ligge på 0,14 NOK/kg melkekvote i 2007. I likhet med storfekjøtt innføres «nasjonale konvolutter» for melkeproduksjon. Ved å bruke samme regneeksempel som over, ville satsene bli rundt 40–50 NOK/melkeku i 2007.

Agenda 2000 legger opp til en styrket «**politikk for bygdeutvikling**» («*rural development policy*»). Tiltakene er i stor grad de samme som tidligere, dvs. under CAP-reformen fra 1992. LFA-støtte, miljøstøtte, investeringstilskudd og førtidspensjonering videreføres. Satsen for LFA-støtte er fastsatt til 20–165 NOK/daa. For miljøstøtten er maksimalsatsene fastsatt til 495 NOK/daa for ett-årige vekster, 740 NOK/daa for flerårige vekster og 370 NOK/daa for annet areal. I forbindelse med bygdeutvikling er det viktig å nevne to tiltak som ble innført med Agenda 2000 på frivillig basis: modulering og kryssfleksibilitet. Modulering innebærer at medlemslandene kan redusere de direkte støtteutbetalingene²⁹ med inntil 20 % på grunnlag av (1) brukets totale støttebeløp, (2) brukets salgsinntekter eller (3) brukets samlede arbeidsinnsats. De innsparte midlene må bli brukt til bygdeutviklingsformål i det respektive land, og pluss på med egne (dvs. nasjonalt finansierte) midler i forhold 1:1. Dette betyr at for hver Euro som trekkes fra den direkte støtten til landbruket og overføres til bygdeutvikling, må medlemslandet selv bidra med en Euro. Kryssfleksibilitet betyr at medlemslandene står fritt til å knytte miljøkriterier til direkte støtte og redusere opptil 20 % av støtten for bruk som ikke oppfyller disse kriteriene. De innsparte midlene må så overføres til bygdeutvikling under de samme kriterier som under modulering.

I tillegg inneholder Agenda 2000 nye markedsordninger for produkter som er mindre interessante sett fra et norsk perspektiv, som for eksempel vin, olivenolje og tobakk.

EUs budsjett for årene 2000–2006 ble fastsatt i mai 1999 i en avtale mellom EU-kommisjonen, EU-Ministerrådet og EU-parlamentet (1999/C 172/01). Omleggingen av landbrukspolitikken fra markedsprisstøtte til direkte støtte reflekteres i budsjettet. Fra 2000 til 2006 øker budsjettandelen for landbruket fra 44 % til 46 %. Landbruksbudsjettet ventes å øke fra 337 mrd. NOK til 344 mrd. NOK til tross for at EUs totale budsjett skal synke fra 759 mrd. NOK til 748 mrd. NOK (målt i 1999-priser). Utgiftsreduksjonen kommer hovedsakelig i regionalpolitikken.

En rekke analyser tar for seg **virkningene av Agenda 2000** for EUs landbruk, men få kvantitative studier analyserer Agenda 2000 i lys av de pågående WTO-forhandlingene. Forskningsstudier og deskriptive analyser rundt selve Agenda 2000 finnes bl.a. i EU kommisjonen (1999), Josling og Tangermann (1999), Tangermann (1999a) og Swinbank (1999). På norsk foreligger det en studie utført av Hagelia *et al.* (1999). Offisielle (politiske) uttalelser om Agenda 2000 og de pågående WTO-forhandlingene, er gitt fra EUs landbrukskommissjonær Fischler (1999a, 1999b), den

²⁹ Gjelder de fleste former for areal- og dyrestøtte som til nå er fullt ut finansiert av EU.

daværende amerikanske landbruksministeren Glickman (1999) og den såkalte CAIRNS-gruppen (CAIRNS 1999).

Forskningsanalysene påviser at Agenda 2000 på mange måter er en videreføring av CAP-reformen i 1992 – på godt og vondt. Reformene berører, som i 1992, i all hovedsak korn- og storfekjøttsektoren. Prinsippet om at administrative prisreduksjoner kompenseres gjennom direkte støtte videreføres og utvides, men det kompenseres bare delvis for prisreduksjonene. Nytt i forhold til 1992 er reformen av melkesektoren – selv om reformen ikke trer i kraft før år 2005/2006. Andre viktige sektorer som for eksempel sukker er utelatt – som i 1992-reformen. Det er usikkert om EU klarer å innfri sine gjeldende forpliktelser når det gjelder eksportstøtte gjennom Agenda 2000. Når det gjelder tollsatser og importkvoter, er det mindre problemer. På budsjettensiden er EU fortsatt avhengig av å ha blå boks, eller etter hvert å få klassifisert sine areal- og dyretilskudd som grønn støtte.

Fra EUs side understrekes det at EU med Agenda 2000 i ryggen nå er godt rustet til å møte de pågående WTO-forhandlingene. USA og CAIRNS-gruppen er derimot langt mer skeptisk til dette (ERS 1999).

WTO

Verdens handelsorganisasjon (WTO – «*World Trade Organisation*») så dagens lys den 1. januar 1995. Etableringen av WTO er et resultat av den foreløpig siste runden i GATT («*General Agreement on Tariffs and Trades*»), nemlig Uruguay-runden som startet i 1986 i Punta del Este, Uruguay. I forhold til GATT har WTO mer makt til å overvåke de regler som medlemmene i WTO blir enige om, og sanksjonere eventuelle regelbrudd. WTO er derfor «*en mellomstatlig organisasjon*», men også «*en overbygning over et sett av avtaler, bl.a. GATT, avtalen om tjenester (GATS) og avtalen om visse spørsmål vedrørende immaterielle rettigheter (TRIPS)*» (Forsell 2000b:9). Det er viktig å understreke at alle WTO-avtaler er avtaler i folkerettslig forstand. Dette betyr at de enkelte land er bundet av avtalene først etter at de er godkjent av det enkelte lands nasjonalforsamling (Stortinget i Norges tilfelle). For tiden er 140 land medlem av WTO (status november 2000).³⁰ Mange land har såkalt observatørstatus, deriblant Russland og Kina (WTO 2001). De fire store industrialiserte land, nemlig Canada, USA, EU og Japan, blir kalt «*The Quad*». Forhandlingsløsninger uten at disse land er enige er vanskelige å tenke. Mindre land har dannet grupper for å stå sterkere. Et kjent eksempel er den såkalte CAIRNS-gruppen som omfatter land som går inn for en mest mulig liberalisert handel med matvarer.³¹

WTO er organisert slik at dets høyeste organ er Ministerkonferansen («*Ministerial Conference*») med representanter fra alle land som er medlem av WTO. Konferansen møtes minst én gang annet hvert år. Den første Ministerkonferansen ble avholdt i Singapore 9.–13. desember 1996. Neste Ministerkonferanse finner sted i Doha, Qatar 9.–13. november 2001. Nest høyeste organ er Hovedrådet («*General Council*»)

³⁰ Hvert enkelt EU-land er selvstendig medlem av WTO, men det er også EU i sin funksjon av å være en tollunion. EU-kommisjonen har forhandlingsretten.

³¹ Medlemmene i CAIRNS-gruppen er Argentina, Colombia, New Zealand, Australia, Costa Rica, Paraguay, Bolivia, Fiji, Filipinene, Brasil, Guatemala, Sør-Afrika, Canada, Indonesia, Thailand, Chile, Malaysia og Uruguay (CAIRNS 2001).

med sete i Genève, Sveits. Hovedrådet består også av representanter fra alle WTO-medlemsland. Rådet tar seg av det løpende arbeid i WTO og rapporterer direkte til Ministerkonferansen. Under Hovedrådet er det lokalisert tre råd med ansvar for tjenester («*Council for trade in services*»), varer («*Council for trade in goods*») og immaterielle rettigheter («*Council for Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*»).

Landbruket er representert i WTO-sammenheng med en egen komité for landbruk («*Committee on Agriculture*») som hører til under Rådet med ansvar for varer. Det er i all hovedsak i møtene i denne komitéen at de internasjonale regler for landbrukspolitikken blir diskutert og forhandlet. Det er her de store land som USA og EU, men også mindre land som Norge, legger frem sine forslag for hvordan de internasjonale regler for handelen med matvarer bør utformes.

Landbruksavtalen trådte i kraft 1. januar 1995. De nye reglene (som f.eks. regler for markedsadgang) skulle implementeres over en seks års periode, dvs. at avtalen skulle være fullt ut implementert innen utgangen av 2000 – unntatt u-land som har en 10 års frist for implementering. Samtidig ble det fastsatt at det skulle innledes nye forhandlinger på landbruk før avtalen var fullt ut implementert (jf. boks 5). Disse forhandlingene ble formelt innledet med Ministerkonferansen i Seattle i månedsskiftet november/desember 1999. Som kjent kom det ikke ut noe nevneverdig resultat av møtet i Seattle. Derfor ble forhandlingene formelt satt i gang januar 2000, og i praksis i mars samme år.

Boks 5. Art. 20 i GATT/WTO-avtalen om landbruk fra 1995

Artikkel 20 **Videreføring av reformprosessen**

Medlemmene erkjenner at den langsiktige målsetningen om å foreta betydelige gradvise reduksjoner i støtte- og vernetiltakene, som vil føre til en grunnleggende reform, er en kontinuerlig prosess, og er enige om å innlede forhandlinger for å videreføre prosessen ett år før gjennomføringsperioden utløper, idet det tas hensyn til:

- a) erfaringene som så langt er høstet i forbindelse med gjennomføringen av reduksjonsforpliktelsene,*
- b) reduksjonsforpliktelsenes innvirkning på verdenshandelen for jordbruksprodukter,*
- c) spørsmål som ikke er forbundet med handel, spesiell og differensiert behandling av utviklingsmedlemsland samt målsetningen om å opprette en rettferdig og markedsorientert handelsordning for jordbruksprodukter og de øvrige målsetninger og spørsmål som er nevnt i innledningen til denne avtale, og*
- d) hvilke andre forpliktelser som er nødvendige for å nå ovennevnte langsiktige målsetninger.*

Kilde: Utenriksdepartementet 1994b

For landbruket ble det startet forhandlinger i henhold til art. 20 i GATT/WTO-avtalen om landbruk som forplikter medlemslandene til forhandlingsbordet. Medlemmene er forpliktet til å fortsette reformprosessen ved reduksjoner i støtte- og vernetiltak. Det er imidlertid svært forskjellige synspunkter mellom landene på hvor mye disse tiltakene skal reduseres i inneværende runde, og om man som følge

av art. 20 er forpliktet til å redusere alle typer tiltak (f.eks. tiltak i grønn boks). Forhandlingene foregår i spesialsesjoner i landbrukskomitéen. Dette innebærer at det er samme komité, men forskjellig formann som leder møtene. En første fase av denne runden ble avsluttet på et ordinært møte i spesialsesjonen for landbruk 26.–28. mars 2001 i Genève. De ulike landene (eller grupper av land) har kommet med forslag til hvilke prioriteringer som er viktige for sitt vedkommende land og hvilke momenter en må ta hensyn til. Disse forslagene er til dels omfattende, men ikke nødvendigvis konkrete (jf. Tabell 5.3).

Tabell 5.3 Oversikt over generelle forhandlingsposisjoner på landbruksområdet fra Norge, Japan, EU, USA og CAIRNS-gruppen

	Norge	Japan	EU	USA	CAIRNS
Tollsatser	–	–	klar til å forhandle reduksjon	betydelig reduksjon eller fjerning	store reduksjoner
Eksportstøtte (omfattende definisjon)	erkjenner behov for strengere disiplin	reduseres	klar til å forhandle reduksjon	fjerning	utfases over tid, minst 50 % reduksjon i det første året
Internstøtte	(gul) AMS rettet mot innenlandsk produksjon/eksport reduseres noe/reduseres	fastsettes på en «realistisk» måte	klar til å forhandle reduksjon dersom «blå boks» opprettholdes	«tak» lik % – andel av jordbrukets produksjonsverdi	utfases over tid, minst 50 % reduksjon i det første året
«Blå boks»	oppretholdes	oppretholdes	oppretholdes	fjernes	fjernes
<i>Non-trade concerns</i>	viktig	viktig	viktig	mindre viktig	mindre viktig

Kilde: Norge: G/AG/NG/W/101; Japan: G/AG/NG/W/91; EU: G/AG/NG/W/90; USA: G/AG/NG/W/15; CAIRNS: G/AG/NG/W/54 (tollsatser) (uten Canada som har eget forslag: G/AG/NG/W/12), G/AG/NG/W/11 (eksportstøtte), G/AG/NG/W/35 (internstøtte og «blå boks») med tillegg fra Canada: G/AG/NG/W/92. Alle dokumenter ligger på WTOs Internetsider (<http://www.wto.org>).

Norge går i sitt forslag inn for få endringer i forhold til den eksisterende WTO-avtalen. Det åpnes for ytterligere reduksjoner i eksportstøtte, og det foreslås å dele (gul) AMS³² i to deler: (a) Støtte som er rettet mot innenlandsk produksjon, og (b) støtte som er rettet mot eksportorientert produksjon. Støtte under (a) skal reduseres noe, men støtte under (b) skal kunne reduseres mere. Det er ikke nærmere konkretisert hvordan denne inndelingen skal gjøres i praksis. Japan går også inn for få endringer. I sitt forslag nøyer Japan seg med å foreslå at internstøtten skal reduseres på en «realistisk» måte slik at jordbrukets «multi-funksjonalitet» ikke undergraves. I EUs forslag åpnes det for reduksjoner i tollsatser

³² AMS (*Aggregate measurement of support*) måler verdien av skjerings- og budsjettstøtten i forhold til faste referansepriser.

og eksportstøtte (deriblant også andre eksportkonkurransetiltak som statshandelsforetak og misbruk av mathjelp). Tilbudet om reduksjoner i eksportstøtte gjøres spesielt avhengig av at USAs eksportkreditter ansees som eksportstøtte (og reduseres tilsvarende). EU er også villig til å forhandle reduksjoner i internstøtten gitt at «blå boks» opprettholdes.

USA går inn for å fjerne (eller redusere betydelig) både tollsatser og eksportstøtte. USA foreslår videre å innføre et «tak» på internstøtte som beregnes som en prosentvis andel av det enkelte lands produksjonsverdi i jordbruket. Den prosentvise andelen skal være lik for alle land. Dette betyr at land hvor produksjonsverdien er høy får et høyere tak enn land der produksjonsverdien er lav. Denne metoden favoriserer land som USA som har en høy produksjonsverdi. USA går også inn for å fjerne «blå boks». I denne sammenheng er det verdt å nevne at USA har gitt betydelig ekstrastøtte mellom 1998 og 2000 for å kompensere lave innenlandske priser (ERS 2001). Denne støtten har så langt ikke blitt notifisert av USA. Dette kan tyde på at USA kan bli nødt til å ta i bruk «blå boks», noe som vil kunne gjøre det lettere å videreføre «blå boks» i en ny WTO-avtale.³³ Landene i CAIRNS-gruppen har lagt frem flere forslag som omfatter enkelte punkter som markedsadgang, eksportstøtte og intern støtte. Det kreves betydelige reduksjoner i tollsatser, særlig der hvor tollsatsene er høye i utgangspunktet. Eksportstøtte og internstøtte kreves fjernet innen en overgangsperiode, med sterke reduksjoner allerede fra starten av. Canada, som ellers er med i CAIRNS-gruppen, har kommet med et tilleggsforslag som går ut på et «tak» for all gul, blå og grønn støtte.

Det er ikke særlig store overraskelser i det som er lagt frem av forslag – sammenlignet med tidligere forhandlingsrunder. CAIRNS-gruppen går inn for de mest liberalistiske forslagene, mens Japan og Norge holder mest igjen.

Flere land, deriblant Japan, Norge, Sør-Korea, Sveits og EU, fremmer tanken om landbrukets «multifunksjonalitet» som skal legitimere for ulike støtteformer. Til dette formål ble det avholdt en konferanse i Ullensvang i juli 2000 med 40 deltagende land. Som resultatet av denne konferansen ble det lagt frem et felles papir på møtet i spesialsesjonen for landbruk i september 2000 av 27 land. Begrepet «multifunksjonalitet» kan sammenlignes med begrepet «*non-trade concerns*» (spørsmål som ikke er forbundet med handel) som er stadfestet i art. 20. Mens landene som deltok på konferansen i Ullensvang er svært positive for *non-trade concerns*, frykter andre land, deriblant CAIRNS-gruppen, at dette vil føre til skjult proteksjonisme.

Samlet sett inntar EU og USA en slags mellomposisjon, der EU ligger nærmere Japan og Norge, mens USA ligger nærmere CAIRNS-gruppen.³⁴ Nytt i denne runden er kanskje at utviklingslandene også har gruppert seg, og at de krever større medinnflytelse. Utviklingslandene er imidlertid ingen homogen gruppe og har ulike strategier når det gjelder WTO-forhandlingene.

Den store avstanden mellom de ulike forslagene tyder på at forhandlingene kan bli harde. Samtidig må forslagene også forståes som en del av forhandlingstaktikken og forhandlingsstrategien. Hvert land er opptatt av å ikke komme med større inn-

³³ Tangermann (1999b:438) forventer relativ «enkle» forhandlinger rundt «blå boks».

³⁴ WTOs websider inneholder detaljert informasjon om forhandlingene. Alle forhandlingsforslag, posisjonspapirer og andre dokumenter er lagt ut på nettet (<http://www.wto.org>).

rømmelser før de «reelle» forhandlingene starter. Således kan den første fasen betraktes som en runde der de enkelte landene posisjonerer seg.

Den andre fasen som nå starter, vil ta utgangspunkt i de presenterte posisjonene med sikte på å starte reelle forhandlinger. Det er enighet om en arbeids-/møteplan frem til mars 2002 hvor det skal holdes «*stock-taking*» over det man har oppnådd så langt. Det er dermed ikke sagt at man skal finne en forhandlingsløsning innen neste år. Tidsplanen er laget med forbehold for resultatet av Ministerkonferansen i Qatar i november 2001. Det er på dette tidspunkt for tidlig å si hva en har å vente fra Ministerkonferansen. Men det som derimot regnes som sikkert, er at møtene og forhandlingene i komitéen for landbruk fortsetter selv om Ministerkonferansen skulle ende uten resultat.

Det er også altfor tidlig å si hva en fremtidig forhandlingsløsning vil innebære og når den i så fall måtte komme. Dette avhenger av en rekke faktorer. For eksempel er det fortsatt noe uenighet om den nye forhandlingsrunden skal være «smal» eller «bred». En «smal» forhandlingsrunde innebærer at det forhandles kun om et enkelt område, f.eks. landbruk eller tjenester. En slik forhandlingsrunde kan gi raskere resultater fordi områdene er mindre. En slik fremgangsmåte kan derimot også bli vanskelig fordi landene ikke kan «gi og ta». I en «smal» forhandlingsrunde om landbruk har for eksempel Norge lite eller ingenting å gi bort. I en «bred» forhandlingsrunde forhandles det om flere områder samtidig, og landbruk blir da ett av områdene. Forhandlingene på de ulike områdene vil likevel fortsette separat i de innledende fasene, før de blir sett som en del av et helhetlig forhandlingsresultat mot slutten av prosessen. Den forrige Uruguay-runden er et eksempel på en slik «bred» forhandlingsrunde. I en slik forhandlingsrunde vil det være mulig for land å «gi og ta». For eksempel vil Norge kunne kompensere innrømmelser på landbrukssiden med forbedringer på fiskerisiden. En slik pakkedøsning er ventet å kunne «svelges» lettere av alle involverte land, men det kan ta lang tid før en slik forhandlingsløsning oppnås.

Et annet moment er om den såkalte fredsklausulen videreføres eller ikke. Fredsklausulen i den nåværende WTO-avtalen forhindrer at land kan starte en sak mot støtteordninger i et annet land. Fredsklausulen går ut i år 2003. Dette legger også et press på å komme frem til en ny avtale eller å forlenge fredsklausulen inntil en ny avtale er på plass. EU har gått inn for at fredsklausulen videreføres i en ny WTO-avtale.

Utvidelse av EU med land i Sentral- og Øst-Europa (SØEL)³⁵

Den andre store utfordringen for EU som helhet og EUs landbruk og landbrukspolitikk i særdeleshet, er den planlagte utvidelsen av EU med land i Sentral- og Øst-Europa. På et Rådsmøte i København i slutten av juni 1993 har EU uttrykt sin vilje til å tilby SØEL (eller CEEC – «*Central and East European Countries*») EU-medlemskap.³⁶

³⁵ Mye av dette delkapittel er basert på informasjon lagt ut på EUs Internettssider (<http://europa.eu.int/comm/enlargement/>).

³⁶ Ungarn, Polen, Tsjekkia, Slovakia, Romania, Bulgaria, Slovenia og de baltiske land (Estland, Latvia og Litauen).

«The European Council today agreed that the associated countries in Central and Eastern Europe that so desire shall become members of the European Union. Accession will take place as soon as an associated country is able to assume the obligations of membership by satisfying the economic and political conditions required. Membership presupposes the candidate's ability to take on the obligations of membership including adherence of the aims of political, economic and monetary union» (EU-kommisjonen 1995b:iii).

De reelle forhandlingene om EU-medlemskap startet 31. mars 1998, men ikke med alle land. De første seks land var Ungarn, Poland, Estland, Tsjekkia, Slovenia og Kypros. Disse landene hører nå til den første «tiltredelsesbølgen» (eller SØEL-1). Året etter, 13. oktober 1999, anbefalte EU-kommisjonen å innlede forhandlinger med Romania, Slovakia, Latvia, Litauen, Bulgaria og Malta. Dette ble vedtatt på Rådsmøte i Helsingfors 12. desember 1999. Disse landene tilhører den andre «tiltredelsesbølgen» (eller SØEL-2).

Utfordringen som EU og de nye søkerlandene står overfor på landbruksområdet, blir tydelig når en ser på betydningen av landbruket i de sentral- og øst-europeiske landene.

Jordbruksarealet i SØEL er større enn i EU-15 – målt som prosentvis andel av totalarealet. Det totale jordbruksarealet i SØEL er i underkant av halvparten av EUs jordbruksareal. Dette tilsier at søkerlandene har et betydelig produksjonspotensial dersom produksjonen skjer på en effektiv måte. Dette synes ikke å være tilfelle i dag. Landene utnytter tilsynelatende (ennå) ikke de samme teknologiske mulighetene i landbruket som i EU (og andre deler av Europa). Andelen sysselsatte i landbruket er på 22,5 % i gjennomsnitt for alle ti søkerlandene, mens det tilsvarende tallet for EU er 5,1 %. Tabell 5.4 viser at det er store forskjeller mellom søkerlandene. Polen sysselsetter over en fjerdedel av alle sysselsatte i jordbruket, mens i Tsjekkia er andelen noe lavere enn gjennomsnittet i EU. Innenfor de baltiske landene viser Latvia og Litauen en høy andel sysselsetting i jordbruket, mens Estland har en klart lavere andel.

Over 10 millioner personer er sysselsatt i jordbruket i SØEL-10, mens det tilsvarende tallet for EU-15 er rundt 7,5 mill. personer. Polen og Romania alene sysselsetter flere personer i jordbruket enn hele EU-15. Til tross for dette er jordbruksproduksjonen i SØEL-10 bare på 15 % av nivået i EU. Dette tyder på en betydelig lavere arbeidsproduktivitet i de sentral- og østeuropeiske landene. Samtidig er jordbrukets andel av bruttonasjonalproduktet i SØEL betydelig høyere enn i EU. Dette indikerer at jordbruket i søkerlandene er av enda større økonomisk betydning enn det er tilfelle i EU. Det indikerer også at det totale BNP i disse landene er lavere enn i EU.

I flere av de sentral- og østeuropeiske landene utgjør matvarer en høy andel når det gjelder handel. I Bulgaria står matvarer for bortimot 20 % av all eksport. Andre land med høy andel matvarer på eksportsiden er Ungarn, Estland, Litauen og Latvia. De tre baltiske landene importerer også relativt sett mye matvarer. I Litauen er andelen matvarer av all import på 17 %.

Det er også tydelig at husholdningene i de nye søkerlandene bruker en forholdsvis høy andel av sine inntekter på mat. Det er bare Slovenia som med 23 % er tilnærmet lik EUs gjennomsnitt på 18 %. Husholdningene i Romania, Bulgaria og

Litauen bruker over halvparten av sine inntekter på mat. Dette er ikke nødvendigvis et resultat av at matvareprisene er høye i disse landene. Det er heller slik at et lavt inntektsnivå krever at folk må bruke en såpass høy andel på mat. Tabell 5.4 viser tydelig at landbruket spiller en langt sterkere rolle i de sentral- og østeuropeiske landene enn i EU – målt i prosentvis sysselsetting, produksjon og handel.

Tabell 5.4 Betydningen av jordbruket i de sentral- og østeuropeiske landene (1996)

	Jordbruksareal		Jordbruksproduksjon		Sysselsatte i jordbruket		Handel med jordbruksvarer		Utgifter til mat i % av husholdn.-inntekt ¹⁾
	mill. daa	% tot. areal	Mrd. NOK ²⁾	% BNP	1 000	% tot. sys.satte	% tot. eksport	% tot. import	
Polen	184,7	59,1	53,3	6,0	4 130	26,7	11,0	11,0	35
Ungarn	61,8	66,5	17,2	5,8	298	8,2	17,5	5,1	24
Tsjekia	42,8	54,3	9,8	2,9	211	4,1	5,7	7,5	31
Slovenia	7,9	38,7	5,7	4,4	61	6,3	4,2	7,8	23
Estland	14,5	32,1	2,5	8,0	74	9,2	15,7	15,6	30
SØEL-1	311,7	56,7	86,9	5,3	4 774	18,4	–	–	–
Romania	147,9	62,0	43,4	19,0	3 975	37,3	8,8	7,6	58
Bulgaria	61,6	55,5	7,4	12,8	769	23,4	18,8	8,0	54
Slovakia	24,5	49,9	5,7	4,6	169	6,0	5,4	8,6	35
Litauen	31,5	48,5	4,1	10,2	398	24,0	13,1	17,1	52
Latvia	25,2	39,0	2,5	7,6	208	15,3	16,8	13,4	39
SØEL-2	290,7	55,0	63,9	13,1	5 519	27,9	–	–	–
SØEL-10	602,4	55,9	150,8	7,0	10 293	22,5	–	–	–
EU-15	1 352,6	41,8	963,0	1,7	7 514	5,1	7,4	9,6	18

1) Polen, Ungarn og Tsjekia inklusive drikkevarer og tobakk.

2) 1 Euro = 8,1954 NOK i 1996.

Kilde: EU-kommisjonen 1998a

Strukturen i landbruket i SØEL var før overgangen til markedsøkonomien preget av store kollektivbruk og statsbruk. Unntaket var Polen og Slovenia der små familiebruk dominerte. En betydelig utfordring i overgangsperioden var derfor å gjeninnføre privat eiendomsrett ved å splitte opp de store brukene. Mange land som tilhører den første «tiltredelsesbølgen» (Ungarn, Tsjekia og Slovakia), bestemte seg for å privatisere kollektivbrukene ved å gi jordbruksarealene tilbake til de gamle eierne (dvs. de brukere som eide arealet før kollektiveringen eller deres arvinger). De nye samvirkelemmer³⁷ fikk så mulighet til enten å slutte seg til den nye bedriften eller å starte et selvstendig familiebruk. Siden mange valgte det første alternativet, ble strukturene i stor grad opprettholdt. I andre land (som Romania og de baltiske land) ble arealet delvis gitt til de brukere som drev aktiv jordbruk på det tidspunkt kollektivbrukene ble oppløst. Dette førte til søksmål fra

³⁷ Med samvirke menes her et samvirke på produsentnivå (primærproduksjon), ikke på foredlingsleddet (som er mest vanlig i Norge).

de tidligere eierne. Statsbedrifter i Romania er blitt omformet i private bedrifter som er under administrasjon av landets landbruksdepartement. Det totale bildet er at tidligere kollektivbruk og nyetablerte (små) familiebruk lever side om side. De tidligere kollektivbrukene er fortsatt store, selv om størrelsen har gått noe ned.

Tabell 5.5 Gjennomsnittlig bruksstørrelse og prosentvis andel av total jordbruksareal i jordbruket i SØEL før og etter overgangen til markedsøkonomien ¹⁾

	Samvirke ²⁾				Statsbruk ³⁾				Private familiebruk ⁴⁾			
	før		etter		før		etter		før		etter	
	daa	(%)	daa	(%)	daa	(%)	daa	(%)	daa	(%)	daa	(%)
Polen	3 350	4	2 220	3	31 400	19	6 200	7	66	77	70	82
Ungarn	41 790	80	8 330	28	71 380	14	77 790	4	3	6	30	54
Tsjekia	25 780	61	14 470	43	94 430	38	5 210	2	50	0	340	23
Slovenia					4 700	8	3 710	4	32	92	48	96
Estland	40 600	57			42 060	37			2	6	198	63
Romania	23 740	59	4 510	12	50 010	29	36 570	21	5	12	27	67
Bulgaria	40 000	58	6 370	42	16 150	29	7 350	6	4	13	14	52
Slovakia	26 670	69	15 090	60	51 860	26	30 560	15	3	5	77	5
Litauen					27 730	91			5	9	76	67
Latvia	59 800	54			65 320	41	3 400	1	4	5	236	95

1) «Etter overgangen» mener tidsrommet 1994–1997 (varierer for de enkelte land avhengig av når siste telling ble gjennomført).

2) Tidligere kollektivbruk som nå er omdannet til private samvirkeorganisasjoner.

3) Tidligere statsbruk som fortsatt er i statlig styre eller statlig administrasjon.

4) Tidligere «selvbergingsbruk».

Kilde: EU-kommisjonen 1998a

Tabell 5.5 viser at et noenlunde representativt land innen SØEL når det gjelder strukturutviklingen, kan være Ungarn. Der har størrelsen på samvirkebedriftene gått ned fra 41 790 daa før overgangen til markedsøkonomien til 8 330 daa etter overgangen. Før hadde kollektivbrukene 80 % av alt jordbruksareal, men denne andelen er nå gått ned til 14 %. Størrelsen på de brukene som fortsatt drives av staten eller som står under statlig administrasjon, har økt fra 71 380 daa til 77 790 daa i samme periode, mens deres andel av det totale jordbruksarealet har gått ned fra 14 % til 4 %. Dette betyr at mange statsbruk må ha blitt overført i andre driftsformer. Samtidig er størrelsen på private familiebruk på 30 daa. Disse driver nå over halvparten av det totale jordbruksareal i Ungarn.

Det er trolig at strukturen i søkerlandene ennå ikke har funnet sitt likevekt. Det ventes at størrelsen av de tidligere kollektivbrukene vil gå noe ned, mens størrelsen av familiebrukene vil øke noe. Men det ser ut som om begge driftsformer fortsatt vil leve side om side i overskuelig fremtid.

I likhet med primærjordbruket som fortsatt gjennomgår en omstrukturingsprosess, er næringsmiddelindustrien og den industrien som leverer varer til primærjordbruket (f.eks. kraftfôr- og gjødselindustrien) i samme situasjon. Før overgangen

til markedsøkonomien var denne industrien preget av store bedrifter som hadde en tilnærmet monopolstilling. Disse monopolene er blitt privatisert, men landene har brukt ulike måter for å gjennomføre dette. De landene som har kommet lengst når det gjelder privatisering, er Ungarn, Tsjekia og Slovenia (EU-kommisjonen 1998a:26). Uklare eiendomsforhold (og dermed manglende sikkerhet for lån) samt lav kapitalavkastning i jordbruket generelt, gjør det vanskelig å foreta de nødvendige investeringene for å heve standarden til EUs nivå (EU-kommisjonen 1998a:27).

Tabell 5.6 Utvikling og prognose av produksjon for melk, kjøtt og korn i SØEL og EU (mill. tonn)

	Melk			Kjøtt ¹⁾			Korn		
	1989	1997	2003	1989	1997	2003	1989	1997	2003
SØEL-1 ²⁾	26,2	18,0	20,1	5,9	4,8	5,7	51,6	47,6	53,7
SØEL-2 ³⁾	12,7	10,3	11,0	3,4	2,3	2,7	36,6	33,4	36,4
EU-15	127,0	120,9	118,8	30,0	32,6	34,6	188,5	203,7	207,3
SØEL-1 i % av EU-15	20,6	14,9	16,9	19,7	14,7	16,5	27,4	23,4	25,9

1) Storfe-, svine- og fjørfekjøtt.

2) Landene i den første «tiltredelsesbølgen»: Polen, Ungarn, Tsjekia, Slovenia og Estland.

3) Landene i den andre «tiltredelsesbølgen»: Romania, Bulgaria, Slovakia, Litauen og Latvia.

Kilde: EU-kommisjonen 1998a

Landbrukets betydning i søkerlandene blir også tydelig når den innenlandske produksjonen sammenlignes med EU-15 (jf. Tabell 5.6). Fra 1989 til 1997 (dvs. i overgangsperioden fra planøkonomi til markedsøkonomi) har jordbruksproduksjonen gått ned til dels betydelig i nærmest alle landene. Frem til 2003 regner EU med at produksjonen vil ta seg opp igjen. Melk- og kjøttproduksjonen vil likevel være lavere i 2003 enn i 1989 i søkerlandene. Kornproduksjonen vil i 2003 derimot være på noenlunde samme nivå som i 1989. Dersom den første tiltredelsesbølgen var avsluttet i 2003 (dvs. at Polen, Ungarn, Tsjekia, Slovenia og Estland ble medlemmer av EU fra 2003), ville EUs samlede produksjon av melk og kjøtt økt med ca. 17 %. Økningen i kornproduksjonen ville være rundt 26 %. Dette er betydelige tall sett også i forhold til innenlandsk forbruk og forpliktelser for eksportstøtte som EU og noen av søkerlandene har i forhold til WTO.³⁸

Produsentprisene i de sentral- og østeuropeiske landene er stort sett lavere enn i gjennomsnittet i EU (jf. Tabell 5.7). Dette gjelder særlig for melk. I Litauen er melkeprisen kun 40 % av nivået i EU-15. Det samme gjelder prisen for storfekjøtt. Svinekjøttprisen og prisen på bygg er derimot noe høyere, men uten å nå gjennomsnittet i EU. Som eneste produkt er prisen på hvete noenlunde på høyde med nivået i EU. Slovenia og Romania er de land der produsentprisene er mest lik med EU, mens produsentprisene synes å være lavest i de tre baltiske land og Polen.

³⁸ Med unntak av Litauen som for tiden har observatørstatus og er ventet WTO-medlem i løpet av våren 2001, er alle andre SØEL medlem av WTO.

Tabell 5.7 Produsentprisnivå i SØEL sammenlignet med EU-15 i 1997 (EU-15 = 100)

	Melk	Storfekjøtt	Svinekjøtt	Hvete	Bygg
Polen	50	54	74	109	88
Ungarn	72	54	83	78	55
Tsjekkia	65	71	83	92	90
Slovenia	90	99	113	146	79
Estland	56	43	96	98	–
Romania	93	–	111	104	77
Bulgaria	59	63	81	86	65
Slovakia	64	69	79	89	77
Litauen	40	43	78	116	–
Latvia	48	35	86	95	–

Kilde: EU-kommisjonen 1998a

Før overgangen til markedsøkonomien var jordbruket i de fleste SØEL støttet gjennom et sterkt grensevern og andre tiltak. I kjølvannet av liberaliseringen ble grensene åpnet og prisene redusert. Dette førte til en sterk nedgang i det totale støttenivået i jordbruket. Tabell 5.8 viser at støttenivået målt i Prosent-PSE var negativt i Polen i 1990 og 1991, etter å ha vært på rundt 40 % i 1986.³⁹ Også i Ungarn og Tsjekkia lå støttenivået gjennom 1990-årene betydelig lavere enn i tidsrommet 1986–1989. Det ser ut som om støttenivået økte igjen på slutten av 1990-tallet. Likevel er støttenivået betydelig lavere enn hva som er tilfelle i EU.

Tabell 5.8 Prosent-PSE i utvalgte SØEL og EU-12/15

	1986	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1997e	1998p
Polen	40,3	9,3	-18,4	-0,4	19,8	15,3	19,1	17,3	21,1	24,7
Ungarn	44,6	27,1	24,4	12,7	17,1	20,0	24,8	14,3	7,7	11,8
Tsjekkia	66,4	54,7	53,9	51,9	31,2	27,4	20,6	13,4	9,7	17,5
EU-12/15 ¹⁾	48,2	36,3	44,3	49,0	46,5	45,3	42,3	40,5	37,9	45,3

1) EU-15 fra 1995.

Kilde: OECD 1999

Et negativt støttenivå kan forklares ved at den innenlandske prisen ligger lavere enn verdensmarkedsprisen, samtidig som (eventuell) budsjettstøtte ikke kompensere fullt ut for dette inntektstapet. Mindre kvalitet på de innenlandske jordbruksproduktene i forhold til de importerte produktene er en sannsynlig årsak for at de innenlandske prisene ligger under nivået på verdensmarkedet. En annen forklaring kan være at foredlingskostnadene er høyere i søkerlandene enn på verdensmarkedet (som er EU i de fleste tilfelle).

³⁹ Prosent-PSE måler verdien av skjerings- og budsjettstøtten i forhold til jordbrukets totale produksjonsverdi.

De viktigste støttetiltak i SØEL er grensevern (som toll og eksportstøtte), samt intervensjon til minstepriser. Dette system er svært likt markedsordningene i EUs CAP. Prisnivået ligger imidlertid betydelig lavere enn i EU – særlig for melk og storfekjøtt (jf. Tabell 5.7). I likhet med EU har mange land innført LFA-støtte som gis som dyretilskudd og arealstøtte (EU-kommisjonen 1998a:36).

I sin rapport om situasjonen i landbruket i de nye søkerlandene (EU-kommisjonen 1998a) konkluderer EU-kommisjonen med at landbruket har gjennomgått en betydelig krise i årene etter 1989. Det er først nå at produksjonen begynner å ta seg opp igjen. Omstruktureringen og privatiseringen er avsluttet på papiret, men den praktiske gjennomføringen gjenstår. Det er først og fremst integreringen av arbeidskraft som frigjøres fra landbruket til andre næringer, som skaper et betydelig problem. EU regner med at prisnivået i SØEL vil være omtrent på EUs nivå når Agenda 2000 er fullt ut implementert og søkerlandene tas opp som medlemmer. I sin prognose for fremtidig produksjon konkluderer EU med at overskuddsproduksjon vil vedvare for korn og svinekjøtt, mens for melk vil overskuddsproduksjonen gå noe ned. For storfe- og fjørfekjøtt regner EU med 100 % selvforsyning. Særlig næringsmiddelindustrien og husdyrproduksjonen i SØEL ser ut til å møte betydelige utfordringer når landene i den første «tiltredelsesbølgen» blir EU-medlemmer.

Sett på denne bakgrunn er det derfor naturlig at landbruket vil komme til å spille en betydelig – og vanskelig – rolle i de pågående forhandlingene om EU-medlemskap. I forhold til medlemskapsforhandlingene i 1992–1994 med Østerrike, Sverige, Finland og Norge, er det imidlertid omvendt fortegn. Den gangen hadde landbruket i søkerlandene et betydelig *høyere* beskyttelsesnivå enn EU. I forhandlingene med de nye søkerlandene er utfordringen at landbruket der har et betydelig *lavere* beskyttelsesnivå enn EU. Sann sett kommer det heller ikke som en overraskelse at landbruket så langt ikke har blitt gjenstand for «reelle» forhandlinger.

Den 8. november 2000 la EU-kommisjonen frem et strategidokument som skisserer veien frem til EU-medlemskap for de nye søkerlandene (EU-kommisjonen 2000a). Dette dokument ble lagt frem for EU-rådet på sitt møte i Nice i desember 2000. Der sluttet Rådet seg til EU-kommisjonens forslag og konklusjoner.

I dette dokument indikerer EU-kommisjonen at forhandlingene skal skyte fart i 2001, slik at bare «vanskelige» forhandlingsområder gjenstår i første halvdel av 2002. Til disse regnes blant annet landbruk som har «sterke budsjettmessige konsekvenser». EU-kommisjonen konkluderer med at det vil være mulig å avslutte forhandlingene med de landene som er kommet lengst i tilpasningen i slutten av 2002. Dermed vil de første søkerlandene kunne bli medlem av EU i løpet av 2003, og de vil også kunne ha anledning til å være med når et nytt EU-parlament velges i 2004.

Strategidokumentet har vakt noe oppsikt i landbrukskretser i Brussel og i DG AGRI, som er EUs «landbruksdepartement». Dette fordi EU har bestemt gjennom Agenda 2000 at det skal holdes en midtveis-evaluering i 2002 eller 2003. Denne gjennomgangen av Agenda 2000 med hensyn på eventuelle endringer, ble vedtatt på EU-rådets møte i Berlin i 1999. I dette perspektiv kan det være uheldig hvis det gjøres endringer i Agenda 2000 i det de første sentral- og østeuropeiske landene blir

medlemmer av EU. Spørsmålet om en reforhandling av tiltredelsesavtalen – i hvert fall på landbrukssiden – vil da snart kunne melde seg. I tillegg vil det kunne være vanskelig å forhandle om EU-medlemskap når det råder såpass mye usikkerhet rundt utviklingen av EUs felles landbrukspolitikk de nærmeste årene. Likevel ser det ut som om EU er fast bestemt til å holde timeplanen.

Et av de mest vanskelige forhandlingsområdene vil bli EUs arealtilskudd. Disse ble innført i forbindelse med CAP-reformen i 1992 for å kompensere prisreduksjoner på korn. EU-kommisjonen la den gangen vekt på at tilskuddene var ment som *kompensasjon* (og lot det stå åpent om disse kunne ansees som permanente eller ikke), men EUs landbruksministre godtok CAP-reformen fra 1992 bare under den betingelse at tilskuddene skulle være forutsigbare og permanente. Det synes klart at arealtilskuddene ikke lenger kan begrunnes som kompensasjonstilskudd – nesten 10 år etter at kornprisene ble redusert. Derfor er det fristende å legitimere arealtilskuddene som betaling for kollektive goder (f.eks. for å opprettholde kulturlandskapet). EUs dilemma er at en slik begrunnelse vil lett kunne bli brukt av de nye søkerlandene for å argumentere for at også disse landene kvalifiserer for arealstøtte. Til nå har EU-kommisjonen vist en avvisende holdning, nettopp med den begrunnelse at arealtilskuddene opprinnelig var ment som kompensasjonstilskudd.

I motsetning til den siste EU-utvidelsen (med Østerrike, Sverige og Finland) i 1995, har EU ytet finansiell støtte til søkerlandene for å lette tiltredelsen til EU. I 1989 ble et såkalt PHARE-program opprettet, og som skulle støtte politiske og økonomiske reformer i de sentral- og østeuropeiske landene.⁴⁰ Siden 1997 ble støtten gitt med to formål: (1) å bygge opp en administrasjon og et byråkrati som er i stand til å administrere EUs regelverk, og (2) å støtte industri og infrastruktur (f.eks. veinettet) til å nå EUs standards og krav. Mellom 1995 og 1999 ble det i alt gitt 6,7 mrd. Euro i PHARE-midler til søkerlandene. Et nytt program med hovedvekt på landbruk (SAPARD – «*Special Accession Programme for Agriculture and Rural Developments*») ble igangsatt i 2000 med 6 års varighet. SAPARD har et finansieringsvolum på 520 mill. Euro pr. år. Beløpet er delt opp mellom de 10 søkerlandene. Polen (169 mill. Euro) og Romania (151 mill. Euro) har til sammen fått over halvparten av den totale støtten. Det er søkerlandene selv som bestemmer hva pengene skal brukes til. Det utarbeides flerårige programmer som omfatter investeringstiltak (både i primærjordbruket og i foredlingsindustrien), strukturpolitikk, bygdeutvikling, alternative inntektsmuligheter og oppbygging av landbruksadministrasjon.

Aspekter vedrørende utbrudd av dyresykdommer i EU

Som om EU ikke hadde nok av utfordringer fra før (bl.a. nye WTO-forhandlinger og planlagt utvidelse med sentral- og østeuropeiske land), ble det oppdaget nye tilfeller av kugalskap (BSE) i flere europeiske land, deriblant Tyskland og Spania, høsten 1999. Ikke nok med det: Det brøt også ut munn- og klovsyke i Storbritannia. Sykdommen nådde kontinentet til tross for betydelige forsøk på å stoppe den, og flere besetninger i Frankrike og Nederland har til nå blitt smittet. I tillegg ble det oppdaget et tilfelle av munn- og klovsyke i Irland. Begge dyre-

⁴⁰ Et tilsvarende program ble også opprettet da Spania og Portugal søkte om EU-medlemskap.

sykdommer har med stor sannsynlighet både betydelige kortsiktige og langsiktige konsekvenser som det er vanskelig å si noe konkret om. I Tyskland førte BSE-krisen ikke bare til avsettelsen av landbruksminister Karl-Heinz Funke, men også til en omstrukturering av departementsstrukturen med Renate Künast som ny minister.

BSE-problematikken startet i slutten av 1980-tallet i Storbritannia der det ble oppdaget 447 tilfeller av BSE i 1987.⁴¹ Sykdommen spredde seg raskt, og i 1992 ble det påvist hele 36 000 tilfeller av BSE i Storbritannia. Siden 1992 gikk antall nye tilfeller stadig tilbake og lå i 1999 på ca. 2 300 nye tilfeller. Frem til midten av 1990-tallet var BSE-problematikken begrenset til Storbritannia, Irland og noen få tilfeller i Frankrike. I 1994 ble det oppdaget 12 tilfeller av BSE i Portugal. I 1997 ble det så oppdaget tilfeller av BSE i Belgia, Luxemburg og Nederland. Tyskland hadde så langt blitt forskånet for BSE bortsett fra seks tilfeller der dyr importert fra andre land utviklet BSE. Men det kom som en stor overraskelse for det tyske folk at det ble oppdaget BSE på et tyskfødt storfe 26. november 2000 i delstaten Schleswig-Holstein. Dette funn ledet til et program for intensivert overvåkning for BSE som hadde til følge at enda flere BSE-tilfeller ble oppdaget – ikke bare i Tyskland, men også i Frankrike og Irland.

Strengt tatt skulle opinionen ikke ble overrasket over utbredelsen av BSE. Allerede i juli 2000 la EUs vitenskapelige forretningsutvalg («*Scientific Steering Committee*») frem en rapport der en undersøkte sannsynligheten for utbrudd av BSE i EU og en rekke tredjeland, deriblant Norge (Vitenskapelig forretningsutvalg 2000). Landene ble delt inn i fire risikonivåer. I ingen EU-land var et utbrudd av BSE «høyst usannsynlig» (nivå 1). Derimot ble Østerrike, Finland og Sverige klassifisert som land der et utbrudd av BSE er «usannsynlig, men ikke kan utelukkes» (nivå 2). De fleste andre EU-land, deriblant Tyskland, ble gruppert i nivå 3 utbrudd av BSE var «usikker, men sannsynlig» eller der BSE allerede var oppdaget, men på et lavt nivå. Portugal og Storbritannia var de eneste EU-land som havnet i den høyeste risikogruppe (nivå 4) der BSE var oppdaget på et høyt nivå. Utenfor EU ble BSE ansett som lite sannsynlig (nivå 1 eller 2), med unntak av Sveits (nivå 3) der BSE allerede var oppdaget. Norge havnet følgelig i nivå 1.

Den 20. februar 2001 ble det første tilfelle av munn- og klovsyke oppdaget på en gård i Essex i England. Frem til 13. mai 2001 har det blitt registrert 1 593 tilfeller av denne sykdommen i Storbritannia (MAFF 2001). EU hadde et håp om å kunne begrense sykdommen på de britiske øyer etter at Irland fikk sitt første utbrudd den 22. mars. Men allerede den 13. mars ble det oppdaget munn- og klovsyke i Frankrike. Derifra spredde sykdommen seg til Nederland som frem til 30. mars har oppdaget 11 tilfeller av sykdommen. I skrivende stund ser det ut som om munn- og klovsyke ikke sprer seg til Tyskland og de nordiske EU-land, selv om det har vært antydninger til dette og flere besetninger har blitt slaktet ned. I et forsøk på å begrense sykdommen har EU innført forbud mot transport av levende dyr og stengt femarkeder i hele EU. Andre tiltak går ut på gjennomføre vaksinerings av dyrene. Dette tiltak er under diskusjon i EU for tiden.

⁴¹ Tallene i dette avsnitt er hentet fra EU-kommisjonens websider om trygg mat (http://europa.eu.int/comm/food/fs/bse/index_en.html).

Tabell 5.9 Utviklingen i prisen for oksekjøtt (R3) fra 22/10/2000 til 22/04/2001 i EU (i NOK/kg slaktevekt) ¹⁾

	22/10	19/11	17/12	21/01	04/02	18/02	18/03	22/04	% endring ²⁾
Belgia	20,28	19,79	19,15	18,26	17,78	17,38	17,22	18,26	-12,3
Danmark	23,04	22,83	22,32	20,65	20,10	19,37	19,43	18,12	-12,8
Tyskland	22,48	22,19	18,21	15,35	13,65	14,64	16,67	16,70	-39,3
Hellas	29,97	29,65	27,64	28,26	27,76	28,20	28,12	27,94	-7,4
Spania	23,38	23,58	19,10	18,51	17,46	17,26	17,01	19,20	-25,3
Finland	24,73	26,08	24,75	23,55	23,99	23,90	23,36	22,75	-3,0
Frankrike	23,08	20,58	18,51	19,05	17,69	17,44	17,68	18,44	-23,4
Irland ³⁾	20,06	19,29	18,18	20,06	19,98	18,93	19,81	19,53	-0,4
Italia	25,67	24,42	20,92	24,49	19,40	19,65	16,23	19,33	-24,4
Luxemburg	22,90	22,67	23,26	21,68	22,27	19,71	0,00	23,55	-2,7
Nederland	21,83	21,47	19,03	17,23	14,32	15,35	16,16	17,19	-34,4
Østerrike	23,55	23,17	20,58	18,83	17,44	18,11	18,38	18,70	-25,9
Portugal	25,37	25,37	25,41	26,22	26,06	26,38	25,49	25,72	2,7
Sverige	21,38	21,01	22,29	20,92	20,06	20,77	20,21	20,28	-6,2
Storbritannia	22,46	21,82	21,61	21,05	21,60	21,29	20,83	21,34	-3,8
EU-15	23,29	22,53	19,39	18,81	16,93	17,24	17,37	17,22	-27,3

1) 1 Euro = 8,1134 NOK (Valutakurs desember 2000 oppgitt av Norges Bank i Penger og Kreditt 4/00).

2) Endring i prisen 04/02/2001 i forhold til prisen 22/10/2000.

3) Prisen gjelder kastret okse («steers» (R3)).

Kilde: Agra-Europe div.

Utbruddet av BSE og munn- og klovsyke har ført til en rekke politiske vedtak med påfølgende økonomiske konsekvenser. Blant de viktigste er forbudet mot å bruke kjøtt- og benmel i dyrefôr i EU i første halvår 2001. Frankrike og Tyskland har krevet at forbudet skal utvides på ubestemt tid. For det andre har EU bestemt at kjøtt fra alt storfe som er eldre enn 30 måneder bare skal kunne brukes til menneskelig konsum dersom det er blitt testet for BSE. I Tyskland er denne grensen satt ned til 24 måneder. Dersom storfe ikke testes for BSE, må det destrueres. Denne oppkjøpsaksjonen delfinansierer EU med 70 %. Oppkjøpsprisen bestemmes av medlemslandene, men med godkjenning av EU-kommisjonen. Den skal ligge rundt den aktuelle markedsprisen for ikke å forstyrre markedet. For det tredje er det vedtatt å innføre opprinnelsesmerking på storfe fra 1. januar 2002.

BSE-krisen førte i EU til en betydelig nedgang i forbruket av storfekjøtt. Samtidig har prisene gått ned betydelig. Tabell 5.9 viser utviklingen i prisen for oksekjøtt i EU siden slutten av oktober 2000 (altså en måned før BSE ble oppdaget i Tyskland).

I gjennomsnitt har prisene for oksekjøtt i EU gått ned med rundt 27 % fra midten av oktober 2000 til begynnelsen av februar 2001. Da var prisene på det laveste. Siden begynnelsen av februar har prisene tatt seg opp noe, og stabilisert seg på et nivå som ligger rundt 25 % lavere enn da BSE krisen startet. Prisreduksjonen var sterkest i Tyskland med bortimot 40 %, men den var også høy i Nederland (34 %), Østerrike og Spania (25 %) og Frankrike (23 %). I de to nye nordiske EU-

landene Sverige og Finland var prisnedgangen liten (hhv. 6 % og 3 %), mens det i Danmark ble registrert en prisnedgang på 13 %. I Tyskland ligger markedsprisen for storfekjøtt nå på rundt 60 % av intervensjonsprisen.

Dyresykdommen BSE førte til en betydelig reduksjon av forbruket av storfekjøtt. EU regner med en nedgang på 25 % for hele EU siden midten av november 2000 (Agra-Europe, april 2001:7). Nedgangen er størst i Tyskland og Italia med hhv. 50 % og 42 %. For de tre nordiske EU-medlemmer er det ikke registrert endringer i forbruket av storfekjøtt i denne perioden. I Storbritannia er det sogar meldt om en svak økning med 3 %.

Frem til midten av mars 2001 har rundt 100 000 tonn storfekjøtt blitt kjøpt opp til destruksjon, derav mesteparten i Frankrike og Irland (Agra-Europe, april 2001:7). I samme tidsrom har 141 000 tonn storfekjøtt blitt kjøpt opp til intervensjon. Dette kan ha bidratt til å stabilisere markedsprisene noe. På den andre siden er nesten alle eksportmarkeder for storfekjøtt og svinekjøtt for EU stengt. Dette gjelder land som Japan, Russland, Australia, Canada, New Zealand og USA. Dermed er 94 % av alle tradisjonelle eksportmarkeder for storfekjøtt stengt for EU (Agra-Europe, april 2001:35). Det tilsvarende tallet for svinekjøtt er 74 %.

Det er for tidlig å si hva slags (kortsiktige og langsiktige) konsekvenser dyresykdommene i EU vil ha for landbruket. I sine første vurderinger har EU antydnet at kjøttkrisen vil føre til et inntektsbortfall i 2001 på ca. 10,5 mrd. NOK (Agra-Europe, april 2001:7). Verdien av kjøttproduksjonen i EU var på 174 mrd. NOK i 1998 (EU-kommisjonen 2000b). Dermed kan inntektstapet beregnes til rundt 6 %. Disse tallene er høyst usikre. Mye vil avhenge av om munn- og klovsyke og BSE kan stoppes raskt. Samtidig må forbrukerne få tilbake tilliten til storfekjøtt. Dette skal delvis skje ved at EU oppretter et offentlig organ for matvaresikkerhet («*European Food Authority*») som skal ha en rådgivende funksjon. Dersom forbruket av kjøtt tar seg opp igjen, vil dette kunne stabilisere markedene, særlig dersom land utenfor EU i tillegg opphever sine eksportrestriksjoner. Det som imidlertid synes å være helt klart, er at EU ikke er villig til å øke budsjettet til EUs felles landbrukspolitikk. Dette ble klart på EU-rådsmøte i Stockholm i slutten av mars 2001. Rådet understreket i sin slutterklæring at alle tiltak må holdes innenfor det finansielle perspektiv som ble vedtatt på Rådsmøtet i Berlin i forbindelse med Agenda 2000 (Agra-Europe, april 2001:11).

Det er åpenbart at dyresykdommene i EU vil ha betydelige økonomiske konsekvenser – både for bøndene direkte, for industrien og for de næringer som er avhengig av landbruk (f.eks. turisme). Det er imidlertid ikke mulig på det nåværende tidspunkt å gi anslag på hvor mye dette vil bety.

Minst like viktig som de økonomiske konsekvensene er imidlertid de politiske konsekvensene. I Frankrike ble det allerede våren 1999 opprettet et offentlig organ for matvaresikkerhet («*Agence Française de Sécurité Sanitaire des Aliments*» – AFSSA) som har en rådgivende funksjon. Den skal foretar risikovurderinger knyttet til næringsstoffer og produksjonsmetoder, forske rundt disse emnene og gi autorisasjon for legemidler til dyr (AFSSA 2001). I Storbritannia har bøndene blitt lovet kompensasjonstøtte. Dette kan tyde på en ny orientering i landbrukspolitikken i Storbritannia der bøndene tidligere var mer eller mindre nødt til å klare

seg uten særlige statlige inngrep utover CAP. Støtten finansieres for øvrig delvis med penger som Storbritannia uansett har krav på grunnet den svake Euroen i forhold til det britiske pund (Agra-Europe, mars 2001).

De politiske konsekvensene blir også store i Tyskland. Det har blitt nevnt i innledningen til dette kapittel at BSE-krisen tvang frem avgangen av den tyske landbruksministeren Karl-Heinz Funke. Den aktuelle regjeringssituasjonen i Tyskland der sosialdemokratene og miljøpartiet Bündnis90/De Grønne⁴² utgjør en flertallsregjering, førte til at daværende partileder Renate Künast overtok som landbruksminister i januar 2001. I tråd med den miljøvennlige politikken som partiet står for, foreslo Künast i sin tiltredelseserklæring den 8. februar 2001 en omlegging av landbrukspolitikken til fordel for økologisk landbruk.⁴³ I løpet av en tiårsperiode skal økologiske produkter få en markedsandel på 20 %. Hun understreket at det ikke var så viktig om brukene var store eller små, men at det blir produsert kvalitet fremfor kvantitet.⁴⁴ Som et første ytre tegn for den nye politikken har landbruksdepartementet i Tyskland skiftet navn. Fra å være et departement for ernæring, landbruk og skog, har det blitt et departement for forbrukervern, ernæring og landbruk. Dette skiftet er blitt tolket som en ny prioritering der forbrukerinteresser skal sterkere frem i fokus.

Künasts uttalelser har vakt oppsikt i landbrukskretsene i Tyskland. Det tyske bondelag «*Deutscher Bauernverband*» har så langt reagert avventende, men tilbudt henne samtaler og dialog. Det tyske bondelaget er ikke udelt positiv fordi den frykter at en grønn statsråd vil kunne gjøre livet vanskelig for bønder med store bruk.

Det er for tidlig å si hva Künast vil kunne utrette, og hva slags følger dette i så fall vil kunne ha for EUs felles landbrukspolitikk. Så langt må hun nøye seg med å håndtere BSE og munn- og klovsyke. Hun har antydnet at hun vil komme med forslag for en nyorientering av CAP i 2002, når den planlagte midtveis-evalueringen av Agenda 2000 står for tur. Spørsmålet er om hun på dette tidspunkt fortsatt er landbruksminister. Det er valg til forbundsdagen i Tyskland i 2002, og det er ikke sikkert at den nåværende regjeringskoalisjonen av sosialdemokrater og De Grønne kommer til å fortsette. Men selv om hun forblir minister (eller hennes etterfølger følger hennes kurs), er det ikke sikkert at hun får gjennomslag for sine ideer på et europeisk plan. Det er nettopp her den store spenningen er. Tradisjonelt regnes den såkalte «*London Club*» med Storbritannia, Danmark, Sverige, Italia og til en viss grad Nederland som reformvennlige land som ønsker å senke prisnivået (og eventuelt kompensere med direkte støtte). Frankrike og Tyskland er tradisjonelt forfekttere av en landbrukspolitikk med høyere priser og mengderegulerende tiltak. Spørsmålet er om Tyskland i fremtiden kommer til å skille vei med Frankrike – i hvert fall i landbrukspolitikken. Dette kan skje dersom Tyskland inntar en holdning som ligner mer på linjen til de reformvennlige landene innenfor EU. Her blir

⁴² Det opprinnelige vest-tyske miljøparti De Grønne ble slått sammen med den øst-tyske borgerrettsbevegelsen Bündnis90 etter murens fall.

⁴³ Tiltredelseserklæringen er lagt ut på Internett (<http://www.bml.de>).

⁴⁴ Ikke representative tall viser at økologiske bruk har like mye areal som konvensjonelle bruk, men at de har færre dyr (BMVEL 2001:24).

imidlertid landbrukspolitik fort en del av den «*store*» politikken. Helt siden opprettelsen av EU, har Frankrike og Tyskland stått sammen. Mange vil hevde at det nettopp var for å få varig fred mellom Frankrike og Tyskland, at EU ble opprettet. I et slikt perspektiv kan det vise seg å være vanskelig for Tyskland å gå imot planer som berører Frankrikes «vitale interesser». Kort sagt ligger de langsiktige politiske konsekvensene for EUs felles landbrukspolitik til en stor grad i utviklingen av forholdet mellom Frankrike og Tyskland.

5.2 Scenario «CAP 2006»

Som nevnte i kapittel 5.1 ble veien frem til det endelige vedtak for Agenda 2000 en langvarig affære. Den startet i november 1995 med et strategipapir fra EU-kommisjonen og endte 3½ år senere (i mars 1999) med et vedtak av EU-rådet. Forsell (1992:241) bemerker at den tiden EU bruker for å få vedtatt reformer, er bemerkelsesverdig kortere enn i Norge. I sin analyse sammenligner Forsell CAP-reformen fra 1992 med prosessen som startet med Alstadheimutvalget i 1987, og som ledet frem til St.prp.nr. 8 (1992–93). Agenda 2000 bekrefter på mange måter bildet, selv om det synes som om det har tatt lengre tid denne gangen og at debatten har vært mer hissig denne gangen enn under CAP-reformen fra 1992. Det hører med til historien at vedtaket på EU-rådsmøte i Berlin ble tvunget frem av Frankrikes president Jacques Chirac. Som kjent står Frankrike tradisjonelt for en politikk med høye priser og mengdebegrensende tiltak.

Det som er viktig i denne sammenheng, er at EU har klart å enes om en felles landbrukspolitik som skal vare frem til 2006. Dermed har EU selv lagt begrensninger på hva en kan foreta seg i årene fremover. Det er imidlertid heller ikke slik at Agenda 2000 fastsetter hver enkel støttesats til hver enkel ordning i hver detalj. Agenda 2000 er en (konkret) rammeavtale der det er innbakt fleksibilitet (f.eks. når det gjelder fremtiden for kvoteordningen for melk og den prosentvise andelen brakklagt areal).

Dersom EU avviker fra Agenda 2000, må det i så fall begrunnes ekstra godt. Det synes klart at BSE og munn- og klovsyke kan være gode argumenter for å gjøre endringer i Agenda 2000. Det samme gjelder WTO-forhandlingene dersom et resultat foreligger før 2006. Et tredje argument kan være utvidelsen med SØEL dersom en skulle forutse betydelige problemer i forhandlingene om en løsning på landbrukssiden. En mulighet som EU da vil ha, er å «falle tilbake» til de forslagene som EU-kommisjonen lanserte i sitt første konkrete forslag for Agenda 2000 i juli 1997. Som Tabell 5.10 viser var EU-kommisjonens forslag langt mer vidtgående med hensyn på prisreduksjoner (og delvis kompensasjon gjennom direkte støtte) enn det som ble vedtaket. Samtidig er det lite sannsynlig at EU-rådet kommer til å gjøre enda større inngrep i landbruksdelen i Agenda 2000 enn det gjorde på rådsmøtet i Berlin i mars 1999 – selv om EU-kommisjonen måtte ønske det.

Dermed blir det en interessant analyse å sammenligne hva som er differansene mellom EU-kommisjonens forslag og EU-rådets vedtak (jf. Tabell 5.10). Dette vil kunne gi en indikasjon for utviklingen av CAP frem til 2006.

Tabell 5.10 Forslag og vedtak av viktige elementer i Agenda 2000

	EU-kommisjonens forslag ¹⁾	EU-landbruksminister-rådets vedtak ²⁾	EU-rådets vedtak ³⁾
Målpris korn (Euro/t)	-20 % i 2000	-10 % i 2000 -20 % i 2001	-7,5 % i 2000 -15 % i 2001
Arealstøtte korn (Euro/t)	66	66	63
Brakkleggingsprosent	0 % fra 2000	10 % i 2000 – 2002 0 % fra 2003	10 % til 2006
Brakkl.støtte (Euro/t)	utgår	66 til 2002	63 til 2006
Brakkl.fritak	utgår	utgår	som før
Melkekvote	videreføre til 2006	videreføre til 2006, men vurdering i 2003 om å oppheve kvoteordningen etter 2006	videreføre til 2007, men vurdering i 2003 om å oppheve kvoteordningen etter 2006
Kompensasjon melk (Euro/100 kg)	–	5,75 i 2003 9,58 i 2004 17,24 i 2005	5,75 i 2005 9,58 i 2006 17,24 i 2007
Intervensjonspris smør	-10 % (2000 – 2006)	-15 % (2003 – 2005)	-15 % fra 2005
Intervensjonspris SMP ⁴⁾	-10 % (2000 – 2006)	-15 % (2003 – 2005)	-15 % fra 2005
Støtte til kyr (Euro/dyr) (i 2002)	215	–	–
Intervensjonspris storfekjøtt	1 950 (-30 %)	2 224 (-20 %)	2 224 (-20 %)
Støtte til okser (Euro/dyr) (i 2002)	368	210	210
Støtte til ammekyr (Euro/dyr) (i 2002)	215	200	200
Slaktepremie (Euro/dyr) (i 2002) ⁵⁾	–	80	80

1) EU-kommisjonens forslag fra 16. juli 1997 (EU-kommisjonen 1997).

2) Basert på den tyske landbruksministers rapport om møte i EUs landbruksministerråd fra 22. februar til 11. mars (BML 1999b).

3) EU-rådets vedtak på Rådsmøte i Berlin mars 1999 (EU-kommisjonen 1999).

4) Skummetmelkpulver.

5) Okser, kyr og kviger (50 Euro/dyr til kalver).

Kilde: EU-kommisjonen 1997, 1999, BML 1999b

I forhold til sitt opprinnelige forslag fra juli 1997, presiserte EU-kommisjonen sine forslag i sitt forslag fra mars 1998. Tre prinsipper sto sentralt: «*Cross-compliance*» (kryssfleksibilitet), «*modulation*» (modulering) og «*degressivity*» (degresjon) (Manegold 1999:10). De to prinsippene kryssfleksibilitet og modulering har blitt omtalt i

avsnittet under Agenda 2000. Det tredje prinsipp, degresjon, innebærer at direkte støtte reduseres med en fast prosentsats hvert år.

Ifølge rapporten til den tyske landbruksministeren om EUs landbruksministermøte 31. mars 1998 der EU-kommisjonen presenterte sine reviderte forslag for Agenda 2000, ble disse tre prinsipper skarpt kritisert og avslått av nesten alle landbruksministre (BML 1998b).⁴⁵

Opprinnelig skulle målprisen (og dermed intervensjonsprisen) for korn reduseres med 20 % i et skritt i 2000. Landbruksministrene klarte å dele reduksjonen opp i to skritt, slik at prisen ville ligge noe høyere i 2001. Stats- og regjeringssjefene vedtok utover dette å redusere prisetallet slik at reduksjonen ble 15 % og ikke 20 %. Samtidig ble brakklegging videreført til 2006 istedenfor til 2002 som vedtatt av landbruksministrene. EU-kommisjonen ville fjerne brakklegging alt fra 2000. Dette indikerer (som ved CAP-reformen i 1992) at EU-kommisjonen er mer villig til å redusere priser enn det landbruksministrene og deres sjefer er.

I melkesektoren ble endringene i forhold til EU-kommisjonens forslag enda større. For det første utsatte EU-rådet prisreduksjonen med to år, slik at den nå starter i 2005 istedenfor 2003 som opprinnelig foreslått. Prisreduksjonen blir imidlertid 5 prosentpoeng høyere. I tillegg erstattes den foreslåtte dyrestøtten med et direkte pristilskudd for melk. Dernest ble kvoteordningen for melk vedtatt videreført til 2007 istedenfor 2006. Manegold (2000:4) forklarer dette skritt med Frankrikes vegring til å godta EU-kommisjonens forslag om at arealstøtten skulle reduseres over tid og delfinansieres av medlemslandene. EU-kommisjonen ønsket på denne måten å frigjøre budsjettmidler som så kunne brukes til å finansiere kompensasjonen for prisreduksjonen i melkesektoren. På grunn av Frankrikes vegring var det ikke lenger mulig å gjennomføre prisreduksjonen i melkesektoren, fordi kompensasjonsutbetalingene hadde ført til å overskride EUs budsjett for landbruket slik det ble fastsatt i Agenda 2000. Da det heller ikke var politisk vilje til å øke budsjettet, var den eneste utvei å utsette prisreduksjonene i melkesektoren (noe som Frankrike heller ikke hadde noe imot).

Også for storfekjøtt ble det gjort endringer i EU-kommisjonens forslag. Reduksjonen i intervensjonsprisen ble lavere enn foreslått. Her godtok EU-rådet imidlertid vedtaket fra landbruksministrene. Når det gjelder prinsippene om modulering, kryssfleksibilitet og degresjon, ble bare de to førstnevnte innført på frivillig basis (mot EU-kommisjonens forslag om å gjøre ordningen obligatorisk).

Sammenligningen av EU-kommisjonens forslag til Agenda 2000 og EU-rådets endelige vedtak fra Berlin viser at det er noe spillerom frem til 2006 – dersom en godtar at EU kan «falle tilbake» til EU-kommisjonens opprinnelige forslag fra 1997 og den konkretiserte versjonen fra 1998. Hva er så sjansene for at dette vil skje, og i tilfelle når vil dette formodentlig kunne skje?

Et naturlig svar gir seg når en tenker på midtveis-evalueringen som EU-rådet i Berlin har sluttet seg til. Men heller ikke her hersker det enighet. Skal denne evalueringen produsere rapporter og forslag som så støver ned i en skrivebordskuff, eller skal evalueringen føre til utarbeidelse av konkrete forslag som omsettes i

⁴⁵ Storbritannia, Sverige og Danmark (altså medlemmene av London-klubben) var positivt innstilt.

praktisk politikk? Det er flere tegn som tyder på at EU-kommisjonen er innstilt på å presentere konkrete forslag til endringer. Ifølge tidsskriftet *Agra Focus* skal EU-kommisjonær Franz Fischler i et møte med Frankrikes president Jacques Chirac ha gjort det klart at EU-kommisjonen akter å presentere detaljerte rapporter for korn, melk og budsjettssituasjonen som skal være ledsaget, om nødvendig, med konkrete forslag til endringer (*Agra-Europe*, desember 2000:18). Chirac, på sin side, synes å gå inn for førstnevnte alternativ i et forsøk å hindre konkrete endringer i Agenda 2000. I denne sammenheng er det verdt å minne om at Frankrike velger en ny president i mai 2002, og at Chirac ønsker gjenvalg. Fischler argumenterer at midtveis-evalueringen vil være siste sjanse for EU-15 til å gjøre endringer i CAP, fordi EU vil være utvidet med noen SØEL ved neste korsvei. I tillegg åpner midtveis-evalueringen muligheten for å knytte WTO-forhandlingene opp mot Agenda 2000. Hva som blir resultatet er vanskelig å si. Trolig kommer EU-kommisjonen til å foreslå konkrete endringer, men om disse vil bli godtatt av EUs landbruksministre (og senere bli bekreftet av EUs stats- og regjeringssjefer) er dermed ikke gitt (jf. CAP-reformen fra 1992 og Agenda 2000).

Uansett utfallet kan det være nyttig å fundere rundt de forslagene som EU-kommisjonen vil komme med i sin midtveis-evaluering. Dette åpner en alternativ innfallsvinkel til scenario «CAP 2006». Ifølge *Agra Focus* kommer EU-kommisjonen igjen til å foreslå prinsippene om kryssfleksibilitet, modulering og degresjon (*Agra-Europe*, april 2001:2-3). Medlemslandene skal altså gis større frihet i utformingen av de direkte støtteordningene for korn og storfekjøtt – mot at medlemslandene deltar i finansieringen. Fra EU-kommisjonens side er fordelene opplagt. EU-kommisjonen har fortsatt kontroll over hovedkriteriene for tilskuddene, men reduserer sine utbetalinger noe. Taperne vil bli de land som hittil er nettomottaker av EU-støtten til landbruket (og som ikke ønsker å gjøre støtteordningene mer fleksible), først og fremst middelhavslandene og Frankrike. Vinnerne vil bli de landene som ønsker mer fleksible støtteordninger samt reduksjoner i den totale støtten til landbruket i EU (dvs. London-klubben med Storbritannia, Danmark og Sverige i spissen). I et slik perspektiv kan det vise seg at tungen på vektskålen blir Tyskland. I 1999 sa Tyskland et klart «nei» til prinsippene om kryssfleksibilitet, modulering og degresjon (BML 1998b). I mellomtiden er den tyske landbruksministeren skiftet, og prinsippene om kryssfleksibilitet og modulering vil kunne selges som tiltak som gjør CAP «grønnere og mer attraktiv for små bruk» i tråd med De grønnes landbrukspolitikk. I tillegg vil prinsippet om degresjon kunne forbedre Tysklands posisjon som den desidert største nettobidragster i EU. Spørsmålet blir da om EU-kommisjonen greier å lokke Tyskland til å støtte EU-kommisjonens forslag. Den nye forbrukerminister med ansvar for landbruk Künast har allerede annonsert at hun kommer til å innføre modulering og kryssfleksibilitet i Tyskland uten å bruke ordene direkte (*Agra-Europe*, mars 2001:40). De ovennevnte tiltak må også sees på bakgrunn av at EU-kommisjonær for landbruk Franz Fischler, stadig oftere tar til orde for å utvide bygdeutvikling («*rural developments*») som den andre søylen i CAP (ved siden av markeds- og prispolitikken). Fischler synes å ikke være fornøyd med at bare 10 % av det nåværende budsjettet i FEOGA er rettet mot bygdeutvikling (*Agra-Europe*, april 2001:2).

Et annet forslag som EU-kommisjonen kommer til å presentere, vil være en forenkling av de eksisterende støtteordningene. Allerede på EUs landbruksministermøte i oktober 2000, presenterte landbrukskommissjonær Franz Fischler ideen om en såkalt «støtte til små bruk» (Agra-Europe, januar 2001:27-28). Støtten skal gjøres frivillig og vil foreløpig være tidsbegrenset fra 2002 til 2005. «Småbruksstøtten» innebærer at bøndene på frivillig basis søker om et fast beløp på opptil 8 000 NOK pr. år i tre år.⁴⁶ Dersom bøndene søker denne støtten, får de ikke lenger utbetalt arealstøtte til korn, brakkeleggingsstøtte, støtte til okser, støtte til ammekyr og støtte til søyer. Andre støtteformer (som f.eks. LFA-støtte, miljøstøtte og ekstensiveringstilskudd) er ikke berørt og gis i tillegg til «småbruksstøtten». Fordelen med en slik støttepakke vil være at den hittil «blå» areal- og dyrestøtten gjøres om til «grønn» støtte, fordi den vil være frakoblet fra all nåværende produksjon, men basert på historiske støtteutbetalinger. Dermed kan EU bli mindre avhengig av «blå boks» i WTO-sammenheng (selv om det er klart at ikke alle bønder vil delta i «småbruksstøtten»). Dersom grensen settes ved 8 000 NOK, vil «småbruksstøtten» kunne omfatte 20 % av alle bønder i EU, men bare 1,4 % av alle utbetalingene til de respektive støtteordningene. Dersom grensen settes ved 20 000 NOK, blir 66 % av alle EU-bønder omfattet og 10 % av alle utbetalingene (Agra-Europe, april 2001:3). Siden støtten ikke lenger knyttes til produksjon eller areal/dyr, vil den ikke lenger kunne regnes som direkte støtte som finansieres av EUs fond til finansiering av pris- og markedsordningene (garantidelen i FEOGA⁴⁷), men av utviklingsdelen i FEOGA, der bl.a. LFA-støtten er plassert. En slik omgruppering medfører at «småbruksstøtten» krever nasjonal delfinansiering, som dermed reduserer EUs landbruksbudsjett. Det sies at Fischler har fått støtte for et slik forslag fra Frankrike, Tyskland og Storbritannia. «Småbruksstøtten» må også sees i forhold til aldersfordelingen blant EUs bønder. Over 38 % av alle bønder som jobber fast i jordbruket i EU, er eldre enn 55 år (Eurostat 2000). Støtten kan på denne bakgrunn betraktes som en slags «førtidspensjonering» for bønder som uansett ville sluttet med jordbruksvirksomhet om få år.

5.3 Utviklingsbaner «CAP 2010»

Når det ikke er mulig å anslå med en rimelig grad av sikkerhet hvordan CAP vil bli seende ut i 2006, er det enda mindre håp om å kunne skissere et realistisk scenario for «CAP 2010». På denne bakgrunn virker det rimelig å angi noen utviklingsbaner for hvordan CAP kan komme til å utvikle seg i tiden fremover gitt visse antakelser om rammevilkårene. Mens det i det forrige kapittel ble tatt et perspektiv der EU langt på vei selv kan bestemme hvordan den felles landbrukspolitikken skal se ut, vil utformingen av CAP på lang sikt (altså f.eks. frem til 2010) også være styrt av faktorer som EU ikke kan råde over alene.

⁴⁶ Det konkrete støttebeløp pr. bruk beregnes som gjennomsnitt av de relevante støtteordningene fra tidligere år, mens altså maksimalt 8 000 NOK pr bruk og år i tre år.

⁴⁷ Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole.

Dette gjelder i første rekke prisene på verdensmarkedet. Som verdens største importør og nest største eksportør av matvarer (etter USA), har EU en klart dominerende posisjon på verdensmarkedet, men utviklingen av verdensmarkedsprisene styres ikke av EU alene. Utviklingen av prisene på verdensmarkedet har mye å si for EU. De bestemmer graden av importbeskyttelsen (gjennom tollsatser) og det nødvendige støttenivået for å opprettholde det innenlandske prisnivå (f.eks. gjennom eksportstøtte). Høye verdensmarkedspriser (og langsiktige utsikter til dette) vil gjøre det lettere for EU å komme med innrømmelser i WTO-forhandlingene samtidig som opptaket av SØEL kan bli enklere. På hjemmeplanet kan høye verdensmarkedspriser frigjøre budsjettmidler (f.eks. gjennom innspart eksportstøtte) som kan overføres til regional- og distriktspolitikken. Dermed kan reformpresset også bli lavere. Lave verdensmarkedspriser virker derimot i motsatt retning, og kan øke presset for ytterligere reformer.

Men verdensmarkedspriser er ikke alt. I et langsiktig perspektiv er også den samlede politiske, økonomiske og finansielle situasjonen utslagsgivende for hvordan landbrukspolitikken (kan) utformes. I tillegg har dyresykdommene i den senere tid vist at forbrukerpreferanser kan endres «over natten». Disse kortsiktige effektene kan også få langsiktige konsekvenser.

Hensikten med dette kapittel er derfor å beskrive tre utviklingsbaner for CAPs utvikling frem mot 2010 basert på ulike antakelser omkring ulike rammevilkår. Det er lite trolig at den fremtidige CAP vil følge én av de skisserte utviklingsbanene. Det er ikke meningen å gi en prognose. Det er heller ikke meningen å angi hvilken av de tre utviklingsbane som er den mest (og minst) realistiske. Meningen er å illustrere hvordan ulike (ytre) faktorer kan komme til å påvirke hvordan EUs felles landbrukspolitikk vil se ut i år 2010, og hvordan de ulike faktorer påvirkes og påvirker hverandre.

Noen av det som presenteres i dette kapittel kan virke spekulativt og er klart subjektivt. De er imidlertid basert på litteraturstudier rundt CAP og reformer av CAP (f.eks. Buckwell *et al.* 1997, Henrichsmeyer og Witzke 1994). Antakelsene (og de avledede konsekvensene) er derfor i første rekke ment som et diskusjonsbidrag fremfor en konkret prognose for hvordan CAP vil utvikle seg i fremtiden.

Den første av de tre utviklingsbanene skisserer en gunstig utvikling (sett med EUs øyne). Høye verdensmarkedspriser i kombinasjon med gjenopprettet og styrket tiltro til EUs matvarer, bidrar til å skape en situasjon som i seg selv gir lite behov for ytterligere reformer de neste 10 år.

En ugunstig utvikling i disse faktorene sammen med tøffe WTO-forhandlinger og vanskelige forhandlinger med SØEL, kan presse frem et reformbehov (utviklingsbaner 2 og 3), men det er usikkert hvordan EU vil komme til å reagere. I utviklingsbane 2 er det forutsatt at EU preges av lite reformvillighet. Dette vil sannsynligvis føre til en turbulent periode frem til 2010 der EU vil skyve mange utfordringer foran seg. Usikkerheten vil være stor, men CAP vil paradoksalt nok se forholdsvis likt ut i forhold til i dag (fordi reformer ikke foretas). En større reformvillighet i EU vil derimot føre til endringer i CAP allerede de nærmeste årene (utviklingsbane 3). Dette vil innebære nye prisreduksjoner som delvis vil bli

kompensert gjennom direkte støtte. Samtidig blir regional- og distriktpolitikken styrket.

Utviklingsbane 1: «Gode tider» (boks 6)

Boks 6 viser antakelsene som ligger til grunn for utviklingen i utviklingsbane 1. Denne banen, som representerer «gode tider», forutsetter bl.a. høye verdensmarkedspriser. Som nevnt innledningsvis til dette kapittel, forbedrer det mulighetene til en rask forhandlingsløsning i WTO og demper presset på EUs landbruksbudsjett. Antakelsen om bare noen få og stadig færre nye utbrudd av BSE, munn- og klovsyke eller andre «matskandalen», skaper ro blant konsumentene og øker forbruket av kjøtt – særlig av økologisk produksjon. I Tyskland fortsetter den rød-grønne regjeringskoalisjonen etter valget til forbundsdagen høsten 2002. Landbruksminister Künast får mulighet til å fortsette sin kurs i retning av en mer «økologisk CAP». Hun vinner støtte i flere EU-land. EU gjenopptar sin eksport av kjøtt og klarer å gjenerobre tapte markedsandeler (særlig til Russland og Asia). I 2002/2003 legger EU-kommisjonen frem sin midtveis-evaluering av Agenda 2000. Den foreslår i tråd med tidligere annonseringer noen endringer, men disse finner ikke flertall blant EUs landbruksministrene og blir følgelig ikke vedtatt eller sterkt svekket.

I WTO-sammenheng blir det besluttet å videreføre fredsklausulen inntil en ny avtale er ferdigforhandlet. Dette tolkes slik at den blå boksen blir «reddet» over i en ny avtale som blir ferdigforhandlet i 2006/2007. Hovedvekten i avtalen ligger i et forbud mot alle former for eksportstøtte og moderate, men differensierte tollreduksjoner (høye tollsatser kuttes mer enn lave tollsatser) ved utgangen av implementeringsperioden i 2009/2010.

Boks 6. Utviklingsbane 1

«Gode tider»

Antakelser

- *Høye verdensmarkedspriser.*
- *Ingen nye dyresykdommer eller andre matskandalen.*
- *Opptak av SØEL går smidig.*
- *Fredsklausulen i WTO videreføres inntil ny avtale er ferdigforhandlet.*
- *Ny WTO-avtale innebærer forbud mot eksportstøtte, moderate reduksjoner i tollsatser, videreføring av blå boks, moderate reduksjoner i AMS, videreføring av fredsklausulen.*

Utvikling

- *2002/2003: Midtveis-evalueringen fører ikke til store endringer i Agenda 2000.*
- *2004/2005: EU tar opp landene i den første «tiltredelsesbølgen».*
- *2006/2007: WTO-avtale ferdigforhandlet, implementeringsperiode 3–4 år.*
- *2007/2008: Kvoteordningen for melk oppheves.*
- *2009/2010: EU tar opp landene i den andre «tiltredelsesbølgen».*
- *2010: EU-15 er blitt EU-27, WTO-avtale fullt ut implementert: Landbruket i EU og CAP ser tilbake på en «relativt» rolig periode.*

Lempingen av presset i EUs budsjett bidrar til å forsere medlemskapsforhandlingene med SØEL. EU er villig til å delfinansiere arealstøtte som en del av den styrkede distrikts- og regionalpolitikken. På denne bakgrunn tas landene i den første «tiltredelsesbølgen» opp som nye EU-medlemmer som planlagt i 2004/2005. Etter noen år er også landene i den andre «tiltredelsesbølgen» klare til å bli EU-medlemmer, slik at de tas opp rundt 2007/2008.

Høye verdensmarkedspriser øker eksporten av melkeprodukter. Sammen med de vedtatte økningene av melkekvotene i Agenda 2000 bidrar dette at markedet for meierivarer er tilnærmet i balanse. Kvotesystemet blir dermed overflødig og oppheves i 2008/2009.

I 2010 fremstår EU som en union av 27 land. Den nye WTO-avtalen er fullt ut implementert og skaper ikke særlig store problemer i forhold til Agenda 2000. Landbruket i EU ser tilbake på en relativt rolig periode takket være en gunstig utvikling i rammevilkårene. Dette betyr imidlertid ikke at strukturutviklingen i landbruket i EU stopper opp – selv om den kanskje blir noe mindre enn den ellers ville gjort. Landbruket i EU vil fortsatt være preget av en reduksjon i antall årsverk og antall bruk.

Utviklingsbane 2: «Vedvarende reformkø» (boks 7)

Utviklingen i de ytre rammevilkårene er mindre gunstig enn i den første utviklingsbanen. Verdensmarkedsprisene holder seg på et forholdsvis lavt nivå. I EU oppdages nye utbrudd av BSE med jevne mellomrom, og i Tyskland dør de første mennesker som følge av den nye varianten av Creutzfeld-Jakobs syndrom. Den vedvarende diskusjonen omkring hormoner, genmodifiserte organismer og andre «kjente» sykdommer som salmonella, fører til at tiltroen til matvarer blir varig svekket, og særlig forbruket av kjøtt stabiliserer seg på et vedvarende lavt nivå. Denne situasjonen presser EUs budsjett. Mer penger trenges til å eksportere overskuddet (eller til å lagre eller destruere kjøttet) og gjør endringer i Agenda 2000 uavvendelige.

EU-kommisjonen legger frem forslag til sterke prisreduksjoner for kjøtt og melk. Disse godtas imidlertid ikke av EUs landbruksministre. I Tyskland har kristeligdemokratene seiret i valget til forbundsdagen. Den nye landbruksministeren føler markeringsbehov til å snu sin forgjengers økologiske snuoperasjon og satser i stedet på tradisjonelle virkemidler som f.eks. mengderegulering. Valget til ny fransk president forhindrer endringer i CAP. I stedet velges å redusere melkekvotene, og det legges begrensninger på antallet støtteberettigede storfe pr. bruk. EUs landbruksministre vedtar også å utsette opphevingen av kvoteordningen for melk til 2009. Dette tolkes som tegn på at EU velger mengdereduserende istedenfor prisreduserende tiltak.

I WTO-sammenheng får ikke EU støtte for sitt forslag om å videreføre fredsklausulen etter 2002/2003. Dette setter «blå boks» under press og gjør forhandlingene vanskelige. Først i 2009/2010 foreligger en ny WTO-avtale. Denne inneholder forbud mot eksportstøtte, store tollsatsreduksjoner, oppheving av «blå

boks», men moderate reduksjoner i AMS. Med bortfall av den blå boksen blir fredsklausulen overflødig og gjeninnføres derfor ikke.

Boks 7. Utviklingsbane 2

«Vedvarende reformkø»

Antakelser

- *Lite reformvillighet i EU.*
- *Lave verdensmarkedspriser.*
- *Nye oppdagelser av BSE, nye dyresykdommer eller lignende*
- *Fredsklausulen i WTO går ut 2002/2003*
- *Opptak av SØEL krever betydelig finansielle ressurser.*
- *Ny WTO-avtale innebærer forbud mot eksportstøtte, store reduksjoner i tollsatser, oppheving av blå boks, moderate reduksjoner i AMS og oppheving av fredsklausulen.*

Utvikling

- *2002/2003: Midtveis-evalueringen fører til økt brakklegging og mindre prisreduksjoner på kjøtt, kvoteordningen vedtas opphevet fra 2009.*
- *2007/2008: EU tar opp landene i den første «tiltredelsesbølgen».*
- *2009: EU utsetter vedtaket om å ta opp landene i den andre «tiltredelsesbølgen» til 2015.*
- *2009: Kvoteordningen for melk oppheves.*
- *2009/2010: WTO-avtale ferdigforhandlet, implementeringsperiode 5–6 år.*
- *2010: EU-15 er blitt EU-21, WTO-avtalen implementeres: Landbruket i EU og CAP ser tilbake på en turbulent periode.*

Presset på EUs landbruksbudsjett gjør forhandlingene med SØEL om EU-medlemskap vanskelige. De sørlige EU-landene krever kompensasjon for at de må dele pengene i EUs regional- og strukturpolitikk med de nye medlemslandene. Siden EUs finansministere (og stats- og regjeringssjefene) ikke tillater at budsjettet økes i forhold til hva som er fastlagt i Agenda 2000, er opptaket av de første SØEL ikke mulig før 2007/2008. Medlemskapsforhandlingene med landene i den andre «tiltredelsesbølgen» er fortsatt vanskelige. EU er nå blitt EU-21, og landene fra den første «tiltredelsesbølgen» viser liten interesse for å dele midler fra EUs regional- og strukturpolitikk med landene i den andre «tiltredelsesbølgen». I 2009 utsetter EU (nå som EU-21) vedtaket om å ta opp landene i den andre «tiltredelsesbølgen» til 2015. Samme år oppheves kvoteordningen for melk.

EU fremstår ifølge utviklingsbane 2 «vedvarende reformkø» som EU-21 i år 2010. Den nye WTO-avtalen trer i kraft og implementeres over en lengre periode. Landbruket i EU ser tilbake på en turbulent periode. Usikkerheten angående den videre utviklingen er stor. Strukturutviklingen i landbruket, målt i antall reduserte årsverk og bruk, fortsetter. Den noe senere opphevingen av kvoteordningen for melk (i forhold til utviklingsbane 1) har bidratt til at flere små melkebruk har valgt å vente med å legge ned bruket. Strukturutviklingen kan derfor ha gått noe langsommere de første år, men etter at melkeknoten er opphevet skyter den fart igjen.

Utviklingsbane 3: «Fra CAP til CARPE» (boks 8)

Det er fortsatt ugunstige tider i landbruket. Verdensmarkedsprisene er lave, og EUs konsumenter har ikke fått troen tilbake på EUs matvarer som er produsert på en konvensjonell måte. Det er fortsatt utbrudd av BSE med jevne mellomrom. Fredsklausulen i WTO blir ikke forlenget i 2002/2003. Disse faktorene øker presset for reformer, men i motsetning til utviklingsbane 2 «Vedvarende reformkø» følger EUs landbruksministre EU-kommisjonen i sine forslag for en omfattende reform. Noen av forslagene gjennomføres allerede under midtveis-evalueringen av Agenda 2000 i 2002/2003. Den tyske landbruksministeren Künast (eller hennes etterfølger) fortsetter for en ny periode etter valget i 2002, og får støtte av et flertall av EU-landene i retning av «økologisering» av landbruket i EU. Frankrike innser at mengdebegrensende tiltak ikke er tilstrekkelige, og aksepterer (noe motvillig) ytterligere prisreduksjoner.

På grunn av budsjettpress vedtar EUs landbruksministre at deler av den direkte støtten delfinansieres av medlemslandene («kryss-fleksibilitet», «modulering»). I tillegg vedtar EU å gradvis nedtrappe de direkte støtteutbetalingene («degresjon») mot at distrikts- og regionalpolitikken styrkes. Kvoteordningen for melk oppheves i 2005. EU følger dermed langt på vei Buckwell-kommisjonens anbefalinger om en «Felles landbruks- og regionalpolitikk for Europa» (CARPE) med de to likeverdige søylene pris- og markedspolitik (EU-finansiert) og regional- og miljøpolitikk (delfinansiert av medlemslandene).

Boks 8. Utviklingsbane 3

«Fra CAP til CARPE»

Antakelser

- *Større reformvillighet.*
- *Lave verdensmarkedspriser.*
- *Nye oppdagelser av BSE, nye dyresykdommer eller andre matskandaler.*
- *Fredsklausulen i WTO går ut 2002/2003.*
- *Opptak av SØEL krever betydelig finansielle ressurser.*
- *Ny WTO-avtale innebærer forbud mot eksportstøtte, store reduksjoner i tollsatser, oppheving av blå boks, moderate reduksjoner i AMS og oppheving av fredsklausulen.*

Utvikling

- *2002/2003: Midtveis-evalueringen fører til prisreduksjoner på kjøtt og melk, arealstøtte reduseres gradvis og delfinansieres av medlemslandene, kvoteordningen vedtas opphevet fra 2005.*
- *2005: Kvoteordningen for melk oppheves.*
- *2005/2006: EU tar opp landene i den første «tiltredelsesbølgen».*
- *2009: EU bestemmer å ta opp landene i den andre «tiltredelsesbølgen» i 2012.*
- *2009/2010: WTO-avtale ferdigforhandlet, implementeringsperiode 5–6 år.*
- *2010: EU-15 er blitt EU-21, WTO-avtalen implementeres: Landbruket i EU og CAP ser tilbake på en turbulent periode.*

I forhold til SØEL legger den ugunstige situasjonen på verdensmarkedene med lave priser fortsatt beslag på finansielle ressurser. Overgangen fra CAP til CARPE gjør det imidlertid noe lettere for EU å ta opp nye medlemmer. Dette fordi arealstøtten vedtas gradvis redusert og delfinansiert av medlemslandene. Dermed blir det mulig å imøtekomme et av SØELs hovedkrav, nemlig å delta i de direkte støtteordningene. I 2005/2006, altså noe etter planen, tar EU opp landene i den første «tiltredelsesbølgen».

WTO-forhandlingene viser seg å være vanskelige under den gitte situasjonen. USA har klassifisert sine katastrofestøtteordninger som grønn støtte. Dette aksepteres (motvillig) av EU, som på sin side krever en oppmykelse av kriteriene for den grønne boksen slik at EUs nåværende blå støtteordninger kan bli overført til grønn boks. Dette jevner veien til en forhandlingsløsning der alle former for eksportstøtte blir forbudt, betydelige tollreduksjoner gjennomføres og den blå boksen oppheves. Det blir moderate reduksjoner i AMS fordi EU fortsatt har betydelig gul støtte (som nå ikke lenger kan «reduseres» ved at den overføres til blå boks). Fredsklausulen er ikke lenger nødvendig. WTO-forhandlingene er vanskelige, og avsluttes ikke før i 2009/2010. Implementeringsperioden blir på 5–6 år. På samme tidspunkt (2009) bestemmer EU å ta opp landene i den andre «tiltredelsesbølgen» rundt 2012.

Igjen fremstår EU som en union bestående av 21 medlemmer i 2010. Igjen er WTO-avtalen ferdigforhandlet, men i motsetning til utviklingsbane 1, ikke fullt ut implementert. I likhet med utviklingsbane 2 ser bøndene i EU tilbake på en turbulent periode. I motsetning til utviklingsbane 2 skyldes dette denne gangen ikke en vedvarende reformkø, men overgangen fra CAP til CARPE, altså en overgang fra markeds- og prisstøtte til regional- og miljøstøtte.

Oppsummering

Presentasjonen av de tre utviklingsbanene har ment å vise at ytre faktorer har mye å si for utformingen av EUs felles landbrukspolitikk i fremtiden. Men EUs landbruksministre (og deres stats- og regjeringssjefer) er uten tvil også ansvarlig for på hvilken måte og i hvilken retning CAP vil utvikle seg.

Felles for alle tre utviklingsbanene er at EU vil fremstå som (minst) EU-21 i 2010. Dette skaper et større indre marked for EU. Kjøpekraften er imidlertid svakere i SØEL sammenlignet med de nåværende EU-land. Hvorvidt EU har blitt EU-27 avhenger i stor grad av ytre faktorer, men ikke minst av politiske vilje av alle involverte til å ta opp landene i den andre «tiltredelsesbølgen».

Felles for de tre utviklingsbanene er videre at en ny WTO-avtale er fremforhandlet. Men den er ikke nødvendigvis implementert. Den nye WTO-avtalen orienterer seg i noen grad på EUs Agenda 2000 og de endringer som har måttet komme i forbindelse med midtveis-evalueringen.

6 Konklusjon

I 1994 ble det avholdt folkeavstemninger i Østerrike, Finland, Sverige og Norge om et eventuelt EU-medlemskap. Som kjent ble Østerrike, Finland og Sverige medlem av EU fra 1. januar 1995 på bakgrunn av et positivt referendum. I Norge førte folkets «Nei» i folkeavstemningen til at Norge ble stående utenfor EU.

Det har skjedd mye i EUs landbrukspolitikk siden 1994 – ikke bare på grunn av de tre nye medlemslandenes inntreden i EU. Mens EU-medlemskapet har fått betydelige følger for landbruket i de tre nye medlemslandene, ble landbruket i de daværende 12 medlemslandene tilsynelatende lite påvirket. De nye medlemslandene måtte tilpasse seg «EUs priser fra dag én». Inntektene i jordbruket i Finland og Østerrike har gått ned. Produksjonen og areal har noenlunde blitt opprettholdt. I Finland har produksjonen av storfe, egg og korn gått tilbake, mens produksjonen av gris har økt. Antall (aktive) bruk har gått tilbake med ca. 12 % mellom 1995 og 1998. Finland har fått medhold i å bruke tidsbegrenset «sørlig støtte» (etter art. 141) i 2000–2003. Tiden vil vise om situasjonen er tilstrekkelig til å opprettholde et aktivt landbruk i store deler av disse land på lengre sikt. I Sverige har inntektene økt siden 1994 – tatt i betraktning en betydelig inntektsnedgang på grunn av Sveriges *reformbeslut* tidlig på 1990-tallet. Landbrukspolitisk sett skjedde det en prinsipiell endring i og med at EU for første gang godtok langvarig nasjonalt finansiert støtte til landbruket.

Selv om medlemskapsforhandlingene fra 1992 til 1994 kan betraktes som harde og vanskelige, er det liten tvil om at de nå pågående forhandlingene om EU-medlemskap med 10 sentral- og østeuropeiske land (SØEL) (i tillegg kommer Kypros og Malta) vil bli en langt større utfordring for EU. Dette gjelder ikke bare landbruk, men først og fremst viktige institusjonelle spørsmål som f.eks. stemmefordelingen og bruken av vetorett i EUs ministerråd. Men også landbruks-spørsmålene vil bli formidable fordi landbruket i SØEL fremdeles er på et lavere nivå når det gjelder etablering av fungerende markeder (for jord og kapital),

produktivitet og produktkvalitet. I tillegg betyr landbruket i SØEL mye mer økonomisk sett enn landbruket i de tre nordiske land og Østerrike. Tautrekkingen om en forhandlingsløsning på landbrukssiden ventes å starte snart. Disse forhandlingene vil være meget viktige for å kunne gi en indikasjon på hvor raskt nye medlemsland vil kunne tas opp. I dag regnes det med at dette tidligst vil kunne skje i 2004.

Samtidig forhandler EU på en annen front. WTO-forhandlingene om en ny avtale på landbrukssiden startet i 1999, men den mislykkede ministerkonferansen i Seattle førte til at aktivitetsnivået fortsatt er relativt lavt. En ny ministerkonferanse senere i år kan blåse liv i forhandlingene. Andre relevante datoer i denne sammenheng er annonseringen av en ny landbrukspolitikk i USA i 2002, og utløpet av fredsklausulen i den nåværende WTO-avtalen i 2002/2003. Utfallet av forhandlingene er usikkert. Mye vil avhenge av USAs og EUs vilje til å komme frem til enighet, men til forskjell fra tidligere forhandlinger (og som ministerkonferansen i Seattle tydelig viste), har det store antall utviklingsland fått tilsynelatende mer innflytelse. Siden disse land har delvis divergerende interesser (også på landbrukssiden), ventes forhandlingene å bli enda mer komplekse og kompliserte.

EUs landbrukspolitikk utfordres ikke bare på det internasjonale plan (utvidelse med SØEL og WTO), men også minst like sterkt på hjemmeplanet. Den senere tids katastrofer vedrørende BSE og munn- og klovsyke blir av mange tolket som et tegn på at landbruket i EU har behov for grunnleggende reform og fornyelse. Fra store deler av befolkningen synes det å komme krav om å tvinge CAP i en mer økologisk retning som bedre tar hensyn til forbrukernes krav og ønske om matvaresikkerhet og produktkvalitet. Hvorvidt dette blir overført til praktisk politikk, er for tidlig å si. Skiftet av landbruksministeren i Tyskland kan tyde på en endring også på lang sikt, men også dette er foreløpig usikkert. EU har imidlertid mulighet for å komme med reformforslag, selv om hovedretningslinjene ligger fast med Agenda 2000 som på mange måter er en videreføring av CAP-reformen fra 1992. EU-kommisjonen har alt varslet at midtveis-evalueringen av Agenda 2000 i 2002/2003 skal brukes til en grunnleggende analyse av CAP som vil bli supplert med endringsforslag om nødvendig. De senere uttalelsene av EU-kommisjonær Franz Fischler tyder på at det skal legges mer vekt på distrikts- og regionalpolitikk på bekostning av markeds- og prispolitikken.

På bakgrunn av dette er vel det eneste som kan sies med en noenlunde stor grad av sikkerhet, at EUs felles landbrukspolitikk ikke vil være den samme om ti år som det den er i dag. Forsells ord fra 1992 om at «*snarere enn at EF makter å gjennomføre en jordbruksreform som løser problemene «en gang for alle», vil vi tro at det er mer sannsynlig at EFs landbrukspolitikk vil vakle fremover mellom ytterpunktene «krise» og «midlertidig løsning av krise», eller mellom det umulige og det uavvendelige»* (s. 253–254), synes ikke å ha mistet noe av sin gyldighet. Men – for å rette opp den kanskje noe negative bismaken som ligger i denne uttalelsen – dette er noe EUs felles landbrukspolitikk har til felles med landbrukspolitikken i stort sett alle land – ikke minst i EUs eget nærrområde.

Referanser

- AFSSA (Agence Française de Sécurité Sanitaire des Aliments) 2001. Internett: <http://www.afssa.fr>, 30.4.2001.
- Agra-Europe 1993. *Neue Regelungen für die Agrarmärkte*. Bonn.
- Agra-Europe div. *Agra Focus. The monthly report for European agribusiness executives*, Bonn.
- Agra-Europe 2000. *CAP monitor*, kontinuerlig oppdatering, London.
- BML (Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten) div. *Agrarbericht der Bundesregierung*, Bonn.
- BML (Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten) 1998. *Bericht über die Sondertagung des Agrarrates am 31. März 1998 in Brüssel*, Bonn. Internett: <http://www.bml.de>, 20.4.2001.
- BML (Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten) 1999. *Bericht über die Tagung des Agrarrates vom 22. Februar bis 11. März 1999 in Brüssel*, Bonn. Internett: <http://www.bml.de>, 19.4.2001.
- BMLF (Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft) div. *Grüner Bericht*, utgave fra 1997, 1998 og 1999. Internett: <http://www.bmlf.gv.at>, 7.2.2001.
- BMVEL (Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft) 2001. *Agrarbericht der Bundesregierung 2001*, Bonn.
- BfA (Bundesanstalt für Agrarwirtschaft) 2001. Internett: <http://www.awi.bmlf.gv.at>, 5.2.2001.
- Buckwell, A., Blom, J., Commins, P., Hervieu, B., Hofreither, M., von Meyer, H., Rabinowicz, E., Sotte, F. og J.M.S. Vina 1997. *Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe*. European Economy Reports and Studies No. 5, Brussels/Luxemburg.
- CAIRNS 1999. *EU Agenda 2000 Agricultural Reforms. Ministerial Statement*. Internett: http://www.dfat.gov.au/trade/negotiations/cairns_group/990419_CAP_reform.html, 27.10.99
- CAIRNS 2001. Internett: <http://www.cairnsgroup.org>, 17.4.2001.
- ERS (Economic Research Service United States Department of Agriculture) 1999. *The European Union's Common Agricultural Policy: Pressures for Change*, International Agriculture and Trade Reports, Situation and Outlook Series, WRS-99-2.
- ERS (Economic Research Service United States Department of Agriculture) 2001. *Agricultural Outlook*, april 2001, USDA, Washington.
- EU-kommisjonen 1991. *Communication of the Commission to the Council and to the European Parliament. The Development and Future of the Common Agricultural Policy – Proposals of the Commission*, Brussels, 19. juli 1991.
- EU-kommisjonen 1993. *Accession negotiations – Commission's memorandum regarding structural policy and regional state aids as well as support for agriculture and transition og*

- Accession negotiations – Memorandum from Mr van den Broek in agreement with Mr Millian, Mr van Miert, Mr Steichen, Mr Flynn.
- EU-kommisjonen 1994. *The Agricultural Situation in the European Union – 1993 Report*, Commission of the European Communities, Brussels.
- EU-kommisjonen 1995a. *The Agricultural Situation in the European Union – 1994 Report*, Commission of the European Communities, Brussels.
- EU-kommisjonen 1995b. *Agricultural situation and prospects in the Central and East European Countries – Summary Report*, Brussels.
- EU-kommisjonen 1997. *Agenda 2000: For a stronger and wider Union*, DOC/97/6, Strasbourg, 15. juli 1997. Internett: <http://europa.eu.int/comm/agenda2000/>.
- EU-rådet 1997. *Presidency Conclusions of the Luxembourg European Council, 12.–13. desember 1997*. Internett: <http://europa.eu.int/council/off/conclu/dec97.htm>, 24.04.2001.
- EU-kommisjonen 1998a. *Agricultural Situation and Prospects in the Central and Eastern European Countries*, Brussels.
- EU-kommisjonen 1998b. *Agenda 2000 – Commission proposals: Explanatory memorandum: The future for European Agriculture*. Internett: http://europa.eu.int/en/comm/dg06/ag2000/agprop/mot_en.htm, 09.10.1998 (siden finnes ikke lenger).
- EU-kommisjonen 1999. *The CAP-reform – A policy for the future. Fact sheet. European Commission Directorate-General of Agriculture*. Internett: http://www.europa.eu.int/comm/dg06/ag2000/index_en.htm, 26.10.1999.
- EU-kommisjonen 2000a. *Strategy Paper*. Internett: http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_11_00/index.htm, 18.4.2001.
- EU-kommisjonen 2000b. *The Agricultural Situation in the European Union – 1999 Report*, Commission of the European Communities, Brussels.
- Eurostat 1998. *Economic accounts for agriculture and forestry 1992–1997*, Luxemburg.
- Eurostat 2000. *Thirty years of Community agriculture summarized in figures*, News release nr. 138/2000 fra 8.12.2000. Internett: <http://europa.eu.int>, 21.2.2001.
- Finlands posisjonspapir 1993. *Accession of Finland to the EC – Finnish Position Paper – Agriculture*, 25.8.1993.
- Fischler, F. 1999a. *The Agenda 2000 Agreement: "Der Himmel über Berlin" or "Sleepless in Seattle"?* Agra-Europe Special Conference. Brussels, 29 June 1999. Internett: http://www.europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=SPEECH/99/101|0|RAPID&lg=EN, 27.10.1999.
- Fischler, F. 1999b. *WTO negotiations – agricultural aspects*. Informal Hearing with Non-Governmental Organisations. Brussels, 22 October 1999. Internett: http://www.europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=SPEECH/99/138|0|RAPID&lg=EN, 27.10.1999.
- Forsell, L. 1992. *EFs landbrukspolitikk – fra suksess til mareritt*, Universitetsforlaget, Oslo.
- Forsell, L. 2000a. *En sammenligning av utviklingen i landbruk og landbrukspolitikk i Norge, Sverige og Finland*, Notat 2000:6, Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning, Oslo.

- Forsell, L. 2000b. *Internasjonale spørsmål i lys av GATT og EU – hva har skjedd?*, Upublisert manuskript fra et formidlingsseminar om Norges landbruks-historie, Hellerud 9. september 2000.
- Forsell, L., Kallbekken, S., Løyland, J. og N.K. Nersten 2001. *Kostnader ved tiltak relatert til kugalskap (BSE)*, Notat 2001:1, Norsk institutt for landbruks-økonomisk forskning, Oslo.
- Glickman, D. 1999. *Statement by Agriculture Secretary Dan Glickman on the European Union's Agenda 2000*. March 11, 1999. Internett: <http://www.usda.gov:80/news/releases/1999/03/0099>, 27.10.1999.
- Hagelia, A. B., Huseby, H., Haanes, E. O., Kvendseth, C. H. og O. Lutnæs 1999. *Aktører, posisjoner og handlingsrom i de kommende WTO-forhandlingene. Landbruks-politikk i EU, USA, Canada, Australia og New Zealand*. NILF-rapport 1999:12. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning. Oslo.
- Henrichsmeyer, W. og H.P. Witzke 1994. *Agrarpolitik Bd 2 – Bewertung und Willensbildung*, Ulmer Verlag, Stuttgart.
- Josling, T. og S. Tangerman 1999. "Implementation of the WTO Agreement on Agriculture and developments for the next round of negotiations", *European Review of Agricultural Economics*, **26**(3): 371–388.
- Jordbruksverket 1997. *JEM – jordbruksekonomiska meddelanden*, nr. 1997/12, Jordbruksverket, Jonköping.
- Jordbruksverket 2000a. *Priser, prisindex, produktion och utrikesandel inom livsmedels-området. Månadsstatistik 2000:11*, Jordbruksverket, Jonköping.
- Jordbruksverket 2000b. *Utvecklingen inom jordbruket 1999 – Svenskt jordbruk i diagram och tabeller*, Rapport 2000:10, Jordbruksverket, Jonköping.
- Jordbruksverket 2001. *Regionala stöd 2001*. Internett: <http://www.sjv.se>, 16.3.2001.
- LPC (Landbrukets Priscentral) div. *Jordbrukets Prisindeks*. Landbrukets Priscentral, Oslo.
- Landbruksdepartementet 1999. St.meld. nr. 19 (1999–2000) «Om norsk landbruk og matproduksjon», Oslo.
- NILF div. *Totalkalkylen for jordbruket*, Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning, Oslo.
- MAFF (Ministry of Agriculture, Fisheries and Food) 2001. Internett: <http://www.maff.gov.uk>, 14.5.2001.
- Manegold, D. 1999. «Aspekte gemeinsamer Agrarpolitik 1998», *Agrarwirtschaft* **48**(1): 1–12.
- Manegold, D. 2000. «Aspekte gemeinsamer Agrarpolitik 1999», *Agrarwirtschaft* **49**(1): 2–14.
- Mittenzwei, K. 1996. *Landbruk og landbrukspolitikk i EU – Statusrapport 1996*, Notat 1996:14, Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning, Oslo.
- MITL 1999. *Finnish Agriculture and Rural Industries 1998*. Agricultural Economics Research Institute, Helsinki, Finland.
- MITL 2000. *Finnish Agriculture and Rural Industries 1999/2000*. Agricultural Economics Research Institute, Helsinki, Finland.
- Norges posisjonspapir 1993. *Accession of Norway to the EC, Agriculture, Norwegian Position Paper*, 8. oktober 1993.

- Nordic Council of Ministers 1993. *Yearbook of Nordic Statistics 1993*, København.
- Nordic Council of Ministers 1997. *Nordic Statistical Yearbook 1997*, København.
- OECD 1999. *Producer and Consumer Support Estimates – OECD database*, 1999 edition, CD-ROM, OECD, Paris.
- SCB (Statistiska Centralbyrån) div. *Jordbruksstatistisk årsbok*. div. årgang, Örebro.
- SCB (Statistiska Centralbyrån) 2001a. *Kapitalkostnader och resultat i jord- og skogsbruket (JEU)*. Internett: <http://www.scb.se>, 14.2.2001.
- SCB (Statistiska Centralbyrån) 2001b. *Rapporter från lantbrukets företagsregister 1999 – Sysselsatta m.m. i jordbruket 1999*. Internett: <http://www.scb.se>, 14.2.2001.
- Skjeflo, P.A., Mittenzwei, K., Prestegard, S.S og G. Stokstad 1994. *Konsekvensvurdering av GATT-avtalen for norsk landbruk*, Rapport C-030-94, Oslo.
- SSB (Statistisk Sentralbyrå) 1998. *Jordbruksstatistikk 1996*, Statistisk Sentralbyrå, Oslo/Kongsvinger.
- SSB (Statistisk Sentralbyrå) 1999. *Jordbruksstatistikk 1998*, Statistisk Sentralbyrå, Oslo/Kongsvinger.
- SSB (Statistisk Sentralbyrå) 2000. *Statistisk årbok 2000*, Statistisk Sentralbyrå, Oslo/Kongsvinger.
- SSB (Statistisk Sentralbyrå) 2001. *Konsumprisindeksen*. Internett: <http://www.ssb.no/kpi>, 19.2.2001.
- Sveriges posisjonspapir 1993.
- Swinbank, A. 1999. "CAP reform and the WTO: compatibility and developments", *European Review of Agricultural Economics*, **26**(3): 389–407.
- Tangermann, S. 1999a. *The European Union Perspective on Agricultural Trade Liberalization in the WTO*. Paper prepared for a seminar at the Department of Agricultural Economics and Business, University of Guelph, Ontario, Canada, January 29, 1000.
- Tangermann, S. 1999b. «Die nächste WTO-Runde: Herausforderung und Chance für die EU-Agrarwirtschaft», *Agrarwirtschaft*, **48**(12): 437–438.
- Thomson, K. J. 2001. *EU Member State Views on CAP Reform and the WTO Negotiations*, Foredrag på Agra-Europe 20th Anniversary Outlook Conference 2001, 29–30 mars 2001, London.
- TIKE (Information Centre of the Ministry of Agriculture and Forestry) div. *Balance Sheet for Food Commodities*, Information Centre of the Ministry of Agriculture and Forestry, Helsingfors.
- Utenriksdepartementet 1994a. St.meld. nr. 40 (1993–94) «Om medlemskap i Den europeiske union», Oslo.
- Utenriksdepartementet 1994b. St.meld. nr. 65 (1993–94) «Om resultatet av Uruguay-runden (1986–93) og om samtykke til ratifikasjon av Avtale om opprettelse av Verdens Handelsorganisasjon (WTO) m.m.», Oslo.
- Vitenskapelig forretningsutvalg 2000. *Final opinion on the Geographical Risk of Bovine Spongiform Encephalopathy (GBR) – Adopted on 6 July 2000*. Internett: http://europa.eu.int/comm/food/fs/sc/ssc/out113_en.pdf, 18.4.2001.
- von Urff, W. 1997. *Zur Weiterentwicklung der EU Agrarpolitik – Synopse und Bewertung von Reformvorschlägen*, Interne Studie Nr. 150/1997, Konrad-Adenauer-Stiftung, Sankt Augustin.

WTO 2001. "Members and Observers". Internett: <http://www.wto.org>, 17.4.2001.