

L a n d b r u k e t s  
U t r e d n i n g s k o n t o r

# Agenda 2000

## Ny reform av landbrukspolitikken

Leif Kjetil Tviberg

Kortnotat 4 - 1998

---

# Innhold

<b>1 INNLEIING</b> .....	1
<b>2 FRÅ CAP 1992 TIL AGENDA 2000</b> .....	2
2.1 MACSHARRY-REFORMA I 1992 .....	2
2.2 KOMMISJONEN SI VURDERING AV 1992-REFORMA .....	3
<b>3 FORSLAGET TIL NY CAP-REFORM</b> .....	4
3.1 REFORM AV KORNGRIMET .....	4
3.2 REFORM AV GRIMET FOR STORFEKJØTT .....	5
3.3 REFORM AV MJØLKESEKTOREN .....	6
3.4 ANDRE FRAMLEGG .....	6
3.4.1 <i>Medelhavsprodukt</i> .....	6
3.4.2 <i>Distriktsutvikling og miljøtiltak kopla til CAP</i> .....	6
3.4.3 <i>Avgrensing av støtta</i> .....	7
<b>4 KONSEKVEN SAR AV REFORMA</b> .....	8
4.1 KONSEKVEN SAR FOR PLANTEPRODUKSJONEN .....	8
4.2 KONSEKVEN SAR FOR HUSDYRSEKTOREN .....	9
4.3 BUDSJETTKONSEKVEN SAR .....	10
<b>5 REAKSJONAR PÅ REFORMFORSLAGA</b> .....	12
5.1 STORBRI TANNIA .....	12
5.2 TYSKLAND .....	13
5.3 FRANKRIKE .....	13
<b>6 OPPSUMMERANDE DISKUSJON</b> .....	14
6.1 EU SIN POSISJON I NESTE WTO-RUNDE .....	15
6.2 KONSEKVEN SAR FOR NOREG .....	15

---

# 1 Innleiing

18. mars 1998 la Europakommisjonen fram sitt endelege forslag til reform av landbrukspolitikken i EU. Med utgangspunkt i desse forslaga vil det i tida framover vera diskusjon og forhandlingar mellom medlemslanda, og det er venta at det endelege vedtaket i Ministerrådet kjem våren eller sommaren 1999. Reformene skal ta til å gjelde frå år 2000.

Kommisjonen sitt forslag har bakgrunn i ein prosess som har pågått sidan gjennomføringa av CAP 1992-reforma var slutført. Framlegget til ny reform av CAP (Common Agricultural Policy) er i stor grad ei vidareføring og utviding av den førre reforma: Som i 1992 er det viktigaste grepet reduksjon av intervensjonsprisar som blir kompensert med direktestøtte. Kommisjonen grunnir reforma med faren for produksjonsoverskot og ny oppbygging av intervensjonslager.

Landbrukets Utredningskontor har drøfta utviklinga av CAP fleire gonger tidlegare. LU-notat 11/1993 *EFs felles landbrukspolitik. 1992-reformen* (Snapa 1993) går gjennom CAP 1992-reforma og konsekvensane av denne, medan Kortnotat 1/1995 *CAP mot år 2000 - en deregulering av landbruket* (Blytt 1995) og Kortnotat 6/1996 *CAP-reform 1996-2000 og videre* (Blytt 1996) tek for seg utviklinga fram mot ein ny reform. Desse notata vil saman med kommisjonen sine eigne vurderingar danne basis for drøftinga av prosessen fram mot framlegginga av Agenda 2000.

Dette notatet vil gå gjennom dei viktigaste forslaga i Kommisjonen sitt framlegg og gjera greie for ulike syn på konsekvensane av reformene. Vi vil også gjera greie for haldningane til dei viktigaste medlemslanda. Det er sjølvstøtt vanskeleg å spå kva som vil bli det endelege resultatet av forhandlingane i Ministerrådet, men røynslene frå 1992 og utgangsposisjonane til medlemslanda gir ein del føringar.

Ei viktig drivkraft for reforma har vore dei krava ein ventar i neste forhandlingsrunde i WTO. Vi vil derfor drøfte moglege konsekvensar CAP-reforma kan ha for forhandlingsposisjonen til EU i WTO. Vi vil også diskutere i kva grad CAP-reforma kan få konsekvensar for norsk jordbruk, direkte eller indirekte.

## 2 Frå CAP 1992 til Agenda 2000

### 2.1 MacSharry-reforma i 1992

Reforma av Common Agricultural Policy (CAP) i 1992 er blitt omtala som eit vendepunkt og den mest radikale reformpakka for det europeiske landbruket sidan CAP vart innført i 1962. På mange måtar kan ein seie at den felles landbrukspolitikken hadde blitt eit offer for sin eigen suksess. Landbrukspolitikken oppnådde raskt det opphavlege målet om sjølvforsyning og integrering av marknaden, men allereie ved overgangen frå 60-tal til 70-tal møtte ein det som seinare har vore hovudproblemet - overproduksjon og høge budsjettutgifter (Snaa 1993:1-2).

Landbrukspolitikken til EF før reforma var i hovudsak basert på to hovudmekanismar:

- Grensevern gjennom variable importavgifter og toll som sikra at importvarer ikkje kunne bli seld i EF under ein bestemt pris. Marknaden var ikkje stengt for import, men medlemslanda sine bønder hadde fortrinnsrett.
- Garanti for oppkjøp av overskotsvarer dersom dei interne marknadsprisane for jordbruksvarer var i ferd med å falle under ein bestemt pris. Overproduksjonen vart lagra eller eksportert til subsidiert pris (Forsell 1991:14).

Denne politikken stimulerte til høgare produksjon, samstundes som landbruket effektivt vart skjerma frå verdsmarknaden. Ein opplevde ein eksplosiv auke i budsjettutgiftene til landbrukspolitikken, og i samband med Uruguay-runden i GATT vart særleg eksport-subsidiane sett under press frå andre matvareeksportørar.

1992-reforma, gjerne kalla MacSharry-reforma etter daverande landbrukskommisær i EU, tok sikte på å redusere overproduksjonsproblemet og redusere gapet mellom prisane i EU-marknaden og verdsmarknadsprisane. Dei viktigaste verkemidla for å oppnå dette var produksjonskontroll ved brakklegging av jord og reduksjon av intervensjonsprisane kompensert med direkte inntektsstøtte. I tillegg vart det innført tiltak som skulle stimulere til meir ekstensiv drift, gjennomføring av miljøtiltak i landbruket, tilplanting av skog på dyrka mark og eit program for førtidspensjonering av bønder (Snaa 1993: 25-29).

Etter lang og intens tautrekking mellom dei ulike interessene i EU vedtok Ministerrådet ein reformpakke i mai 1992. Sjølv om ein del av forslaga til kommisjonen vart modifiserte, bygde vedtaket i stor grad på dei same prinsippa. Dei viktigaste tiltaka i reforma var desse:

- Gradvis reduksjon av målprisen for korn til 110 ECU per tonn.
- Arealtilskot som kompensasjon for redusert kornpris, gradvis auke til 45 ECU per tonn. Dette tilskotet var regionalt differensiert, og knytt til historisk avlingsnivå.
- Eige arealtilskot for oljevekster.

- Obligatorisk brakklegging av 15 % av arealet for å få rett til arealtilskot<sup>1</sup>.
- Dei brakklagde areala kunne brukast til produksjon av "non-food crops" til dømes oljevekster til energiproduksjon.
- Kvotesystemet for mjølk vart ført vidare, med noko auka kvotar til einskilde land.
- Intervensjonsprisen for smør vart redusert med 5 % over to år.
- Intervensjonsprisen for storfekjøtt vart redusert med 15 % over tre år.
- Direktetilskotet for storfe vart auka gradvis over tre år - for oksar til 90 ECU og for ammekyr til 120 ECU. Tilskotet vart knytt til eit krav om ekstensiv drift.

Reduksjonen av kornprisen var sjølve nøkkelen til reforma. EF-produisert korn skulle bli meir konkurransedyktig på den interne kraftfôrmarknaden og behovet for eksportstøtte skulle reduserast ved at gapet til verdsmarknadsprisen vart mindre, noko som skulle bidra til å redusere intervensjonslagra av korn. Ein annan forventa effekt var at husdyrprodukt skulle bli billigare som følgje av lågare kraftfôrprisar.

Ei rekkje viktige landbruksprodukt var ikkje omfatta av Mac Sharry-reforma: Vin, sukker, frukt og grønsaker, olivenolje og tobakk. Regima for desse produkta blir handsama separat, t.d. vart regimet for frukt og grønsaker lagt om i 1996.

## 2.2 Kommisjonen si vurdering av 1992-reforma

Europakommisjonen har i hovudsak ei positiv vurdering av 1992-reforma. For dei fleste reformprodukta er marknadsbalansen betra, og intervensjonslagra er redusert vesentleg sidan 1992. På grunn av brakkleggingsprogrammet og auka bruk av korn til fôr vart intervensjonslagra redusert frå 44,3 mill. tonn i 1991/92 til 23 mill. tonn i 1995/96. Produksjonen av storfekjøtt fall med 10 % frå 1992 til 1994, noko som førte til nedbygging av intervensjonslagra fram til BSE-krisa i 1996, da ein dramatisk reduksjon av forbruket endra situasjonen.

Kommisjonen peiker også på at den gjennomsnittlege inntekta per bonde har auka frå 1992 til 1996. Dette er grunngitt i betre marknadssituasjon, tilpassingsevna til den einskilde bonden og ikkje minst redusert sysselsetjing i landbruket. Dei høge verdsmarknadsprisane for korn og oljevekster førte til at mange bønder vart overkompenserte, slik at dei i røynda hadde netto forteneste av reforma (EU 1997a; 1997b).

Trass i den positive vurderinga meiner Kommisjonen at reforma ikkje gjekk langt nok, og at ei vidareføring av verkemidla i 1992-reforma er naudsynt for å møte dei utfordringane landbruket i EU står overfor dei neste åra. Utviklinga av produksjon og konsum i EU-marknaden peikar mot overskotsproblem i dei fleste produksjonane. Prognosane seier at ein vil stange i taket som er sett for subsidiert eksport i WTO-forpliktingane til EU innan år 2001. Derfor er det naudsynt med tiltak for å redusere gapet mellom prisnivået i EU og verdsmarknadsprisane (EU 1997a).

<sup>1</sup> Brakkleggingskravet er seinare justert i høve til marknadssituasjonen, og er i sesongen 1997/98 nede i 5 %.

### 3 Forslaget til ny CAP-reform

Juli 1997 la Europakommisjonen fram dokumentet *Agenda 2000*, som er Kommisjonen sin strategi i høve til utvidinga av EU og reform av landbrukspolitikken og strukturprogramma. Ut over hausten har det kome reaksjonar frå ulike hald på desse forslaga. På landbruksministerrådsmøtet i november 1997 vart det gitt tilslutning til hovudprinsippa i reforma utan at ein gjekk inn på enkeltpunkta. Kommisjonen la fram sitt endelege forslag 18. mars 1998. Det endelege reformforslaget byggjer i stor grad på Agenda 2000, med ein del mindre justeringar. Nedafor vil vi gå gjennom hovudpunkta i den nye reforma.

#### 3.1 Reform av kornregimet

Kommisjonen foreslår å redusere intervensjonsprisen for korn til 95,35 ECU per tonn, frå dagens nivå på 119,19 ECU per tonn. Dette er ein reduksjon på 20 %, og skal skje i eitt trinn i sesongen 2000/2001. Kommisjonen ventar at marknadsprisen vil liggje over intervensjonsprisen, reforma er såleis ei omlegging frå at intervensjonsprisen blir brukt til å halde oppe prisen på eit høgt nivå, til først og fremst å fungere som eit tryggleiksnett. I staden for å bli regulert kvart år, blir intervensjonsprisen no fastsett for heile perioden.

Arealtilskotet blir auka til 66 ECU per tonn, som i følge Kommisjonen kompenserer for halvparten av prisreduksjonen. På same måte som i CAP 1992 blir kompensasjonstilskotet rekna om til arealtilskot ut frå historisk avlingsnivå i regionen. Arealtilskotet er ikkje knytt til nokon bestemt kornsort, og i den nye reforma blir også oljevekster og lin teke med på same vilkår som korn. Proteinvekster får eit tilskot på 72,5 ECU per tonn - dette er ein reduksjon i høve til dagens situasjon, men ein høgare sats enn for korn slik at denne produksjonen skal halde oppe konkurranseevna. Durumkveite held fram med eit ekstratilskot på 344,5 ECU per hektar. Kommisjonen opnar for å redusere arealtilskotet om verdsmarknadsprisen over ein lengre periode er høgare enn nivået som er lagt til grunn for reforma.

Kommisjonen foreslo opphavleg at ensilert mais ikkje lenger skulle gi rett til arealtilskot, men i det endelege forslaget har dei gått bort frå dette. Grunngevinga er at det er vanskeleg å handheve eit unnatak sidan det kan vera klimatiske forhold som avgjer om maisen blir brukt til mat eller fôr. Sterke protestar frå viktige medlemsland kan også ha verka inn.

Kravet til obligatorisk brakklegging blir sett til 0 %. Dette vil ikkje seie at brakkleggingsprogrammet blir avskaffa, men det blir inntil vidare sett ut av funksjon. Brakklegging kan framleis brukast som eit ekstraordinært tiltak om marknadssituasjonen skulle tilseie det. Det er framleis høve til frivillig brakklegging, og dei brakklagde areala har rett på tilskot på line med anna jord (Agra Europe 1998; EU 1997a; 1998a; 1998b).

### 3.2 Reform av regimet for storfekjøtt

Kommisjonen foreslår at dagens grense for prisstøtte på 2 780 ECU per tonn skal erstattast med ein basispris på 1 950 ECU per tonn, ein reduksjon på om lag 30 %. Prisreduksjonen skal skje gradvis over tre år, med start i år 2000. Som for korn blir dei årlege justeringane av intervensjonsprisen avvikla. Frå 1. juli 2002 skal dagens intervensjonssystem erstattast av eit privat system for lagringsstøtte, inspirert av ordninga for grisekjøtt. Når det nye systemet er på plass, blir lagringsstøtta utløyst når marknadsprisen er under 103 % av basisprisen.

Prisreduksjonen skal bli kompensert med auka direktetilskot. Tilskotet blir delt i eit felles basistilskot og eit nasjonalt tilskot. Basistilskotet er det noverande tilskotet pluss halvparten av auken medan den andre halvparten av auken blir fordelt nasjonalt. Profilen på dei nasjonale tilskota kan avgjerast av kvart enkelt medlemsland innafor ein del rammer

I grunngevinga for å leggje om til nasjonalt fordelte tilskot peikar Kommisjonen på at CAP opphavleg var utforma for seks medlemsland. EU har no 15 medlemsland med ulike naturforhold og tradisjonar, og ei ny utviding ventar. CAP bør derfor vera meir fleksibelt og tilpassa lokale behov. På den andre sida må ein unngå konkurransevriding og renasjonali-sering av CAP. Kommisjonen går derfor inn for at den nasjonalt fordelte støtta skal vera innafor klare retningslinjer og finansiert over EU-budsjettet.

**Tabell 1. Forslag til direktetilskot for storfe<sup>2</sup>**

		<b>Noverande tilskot</b>	<b>Maks. tilskot i 2002</b>
<b>Oksar</b>	Basistilskot	135 ECU per stk.	220 ECU per stk.
	Maksimalt tilskot	-	310 ECU per stk
<b>Ungstutar</b>	Basistilskot	108,7 ECU per stk.	170 ECU per stk.
	Maksimalt tilskot	-	232 ECU per stk.
<b>Ammekyr</b>	Basistilskot	144,9 ECU per stk	180 ECU per stk.
	Maksimalt tilskot	-	215 ECU per stk.
<b>Kviger</b>	Maksimalt tilskot <sup>3</sup>	-	215 ECU per stk.
<b>Mjølkekyr</b>	Basistilskot <sup>4</sup>	-	135 ECU per stk.
	Maksimalt tilskot <sup>5</sup>	-	215 ECU per stk.

Tilskotet kan givast per dyr eller per hektar permanent beiteland. Maksimalt tilskot per hektar beiteland skal vera om lag som gjennomsnittleg tilskot per hektar i kornregimet. Talet på dyr som kan få tilskot er kopla til eit krav om minimum fôrareal, og det blir gitt eit ekstratilskot på inntil 100 ECU per dyr for bruk med mykje fôrareal per dyr og ekstensiv produksjon (Agra Europe 1998; EU 1997a; EU 1998a; EU 1998b).

<sup>2</sup> Ein gong i levetida for oksar, to gonger i levetida for ungstutar og ein gong per år for kyr.

<sup>3</sup> Inntil 20 % av støtta til ammekyr kan brukast til kviger.

<sup>4</sup> Av dette er 100 ECU tilskot for reduksjon i mjølkeprisen og 35 ECU tilskot for redusert kjøttverdi.

<sup>5</sup> Av dette er 145 ECU tilskot for reduksjon i mjølkeprisen og 70 ECU tilskot for redusert kjøttverdi.

### **3.3 Reform av mjølkesektoren**

Kommisjonen ønskjer ikkje noko radikal endring på mjølkesektoren. Kvoteregimet held fram til år 2006, med ein auke i kvotane på 2 %. Halvparten av dette skal givast til bønder i nordlege område og fjellområde og den andre halvparten skal brukast til å støtte nyetablerte bønder.

Intervensjonsprisen på skummamjølkpulver og smør skal reduserast i fire steg med til saman 15 %. Dette er ein auke i høve til Kommisjonen sitt opprinnelege forslag, som mellom anna er grunnlagt med at støtte til ensilert mais vil føre til kostnadsreduksjonar for produsentane. Som for korn og storfekjøtt er intervensjonsprisen fastsett for heile perioden, og dei årlege justeringane blir avskaffa.

Reduksjonen i intervensjonsprisar blir kompensert med eit eige tilskot for mjølkekyr. Tilskotet er basert på støtteiningar som ein kjem fram til ved å dele mjølkeknoten på gjennomsnittleg mjølkeproduksjon per ku i EU (5 800 liter). Støtta per mjølkeku blir altså størst i land med høg avdrått.

På same måte som for storfeproduksjonen, skal delar av direktetilskotet fordelast av det enkelte medlemslandet. Basisstøtta som alle skal ha, er 100 ECU per eining. Medlemslanda kan fordele resten av tilskotet anten per støtteining - maksimalt 45 ECU - eller per hektar beiteland. I tillegg blir det gitt eit kjøtt-tilskot for mjølkekyrne for å kompensere for lågare marknadsverdi. Samla skal tilskota utgjera om lag 60 % kompensasjon for prisreduksjonen (Agra Europe 1998; EU 1998b; Internationella Perspektiv 27.3.98; Nersten 1998:111).

### **3.4 Andre framlegg**

#### **3.4.1 Medelhavsprodukt**

I tillegg til korn, storfe og mjølk er det lagt fram forslag til reform av regimet for olivenolje. Reforma peikar fram mot omlegging til støtte per tre i staden for dagens intervensjonsordning, men førebels blir det innført ei "mini-reform" som skal fungere som ei overgangsordning fram til ei større reform i 2001. Tobakksproduksjonen vart reformert i 1997, og det er varsla ei reform av vinregimet innan juni 1998 (EU 1998a; 1998c).

#### **3.4.2 Distriktsutvikling og miljøtiltak kopla til CAP**

Kommisjonen ønskjer å integrere distriktsutvikling og miljøpolitikk med landbrukspolitikken. Argumentasjonen er på den eine sida at landbruket har ein viktig rolle for å oppfylle desse målsetjingane, på den andre sida er det viktig for å oppretthalde eit positivt bilete av landbruket hjå forbrukarar og skattebetalarar.



---

Reforma legg såleis opp til å flytte fleire støtteordningar frå strukturfonda til landbruksfondet, og fleire ordningar blir samordna under ein felles paraply. På denne måten ønskjer ein å forenkle støttesystemet.

Støtteordningane dreier seg i særleg grad om modernisering og diversifisering, støtte til nyetablerte bønder, bygdeutvikling, støtte til bønder i såkalla "Less Favoured Areas" (LFA) og miljøtiltak i landbruket. Kriteria for å få støtte vil byggje på eksisterande kriterium, men det vil i større grad enn tidlegare vera rammestyrt slik at medlemslanda sjølv kan tilpasse ordningane til sine behov. Det er ei målsetjing å integrere distriktstiltak og miljøtiltak, mellom anna ved at kriteria for LFA-tilskot gradvis skal leggast om slik at ordninga legg til rette for ekstensiv drift (EU 1998a; 1998b).

### **3.4.3 Avgrensing av støtta**

Medlemslanda blir oppfordra til å kople utbetalinga av direktestøtte til oppfylginga av miljøpolitiske og distriktpolitiske mål. Tilskotet kan avkortast for dei som ikkje oppfyller krava. Det er også høve til å redusere støtta om sysselsetjinga på det enkelte bruket er under ei fastsett grense. Dei midlane som blir frigjorde med desse avkortingane kan brukast av medlemslanda til å styrkje budsjettet for miljøtiltak i landbruket.

I Kommisjonen sitt opprinnelege forslag var det sett eit absolutt tak for kor mykje eitt bruk kunne få i støtte. Dette førte til protestar mellom anna frå Storbritannia, som hevda at dette straffa dei mest effektive bruka. I det endelege forslaget frå Kommisjonen er det ikkje noko absolutt tak, i staden blir det gjort framlegg om 20 % kutt i den delen av støtta som er mellom 100.000 og 200.000 ECU og 25 % kutt i all støtte over 200.000 ECU (Agra Europe 1997, EU 1998b).

## 4 Konsekvensar av reforma

Det er mange faktorar som påverkar korleis landbruket i EU utviklar seg: Utviklinga på verdsmarknaden, makroøkonomiske forhold, korleis bønder og næringsmiddelindustri tilpassar seg osv. Det er såleis mange usikre moment når ein skal vurdere konsekvensane av den nye CAP-reforma. Nedafør vil vi gå gjennom dei viktigaste konsekvensane av reforma, ut frå det vi veit i dagens situasjon<sup>6</sup>.

### 4.1 Konsekvensar for planteproduksjonen

Kommisjonen (1997a) meiner at prisreduksjonen på korn vil gjera det mogleg å eksportere store mengder utan støtte, og såleis ta fordel av utviklinga på verdsmarknaden. Samtidig vil korn bli meir konkurransedyktig på den interne førmarknaden i EU. Kommisjonen reknar med at verdsmarknadsprisen for korn mesteparten av tida vil liggje over intervensjonsprisen, og saman med direktetilskotet sørge for å halde oppe inntektene til kornprodusentane.

Andre er ikkje så optimistiske. Lantbrukarnas Riksförbund i Sverige peikar på at direktetilskotet i røynda er mindre enn 50 % kompensasjon for prisreduksjonen, mellom anna fordi tilskotet er rekna ut på grunnlag av avlingsnivået i 1986-1990 som er klart lågare enn i dag. Den europeiske bondeorganisasjonen COPA har rekna ut at kornprodusentane vil få eit inntektsbortfall på 3,2 milliardar ECU dersom verdsmarknadsprisen ligg under intervensjonsprisen, slik situasjonen er i dag. Det som er sikkert, er at inntektene til kornprodusentane i større grad enn før er prisgitt utviklinga på verdsmarknaden (Internationella Perspektiv 27.3.98).

I samband med Uruguay-runden i WTO gjekk EU inn i ein avtale med USA, den såkalla Blair House-avtala. I denne avtala forplikta EU seg til ei grense for oljevekstproduksjonen på 5,5 millionar hektar. Sidan støtta ikkje lenger er knytt til ein bestemt produksjon, meiner Kommisjonen at EU ikkje lenger er bunde av denne avtala. Produksjonen kan såleis aukast for å dra nytte av den auka etterspurnaden på verdsmarknaden. Fleire kommentatorar trur ikkje på ein auke i oljevekstproduksjonen, tvert i mot spår dei ein nedgang som følgje av reforma.

Grunngivinga for dette synspunktet er at kornproduksjonen etter reforma vil få like mykje arealstøtte som oljevekstproduksjonen. Om ein tek utgangspunkt i gjennomsnitt for EU vil støtta per hektar korn auke med 22%, samstundes vil marknadsprisen for korn gå ned som følgje av lågare intervensjonspris. For oljevekster vil støtta per hektar bli redusert med 30 %, medan marknadsprisen sannsynlegvis vil halde seg på minst dagens nivå. Utviklinga av

---

<sup>6</sup> Framstillinga er i stor grad bygd på innlegg ved Agra Europe Outlook '98, ein årleg konferanse om europeisk landbrukspolitikk og landbruksmarknad. Konferansen vart halden før dei endelege forslaga frå Kommisjonen var lagt fram, men mesteparten av innhaldet i desse forslaga var kjent.

marknadsprisane er sjølvsagt usikker, men kommentatorane held det som sannsynleg at oljevekstproduksjonen vil tape meir på reforma enn kornproduksjonen. Ein naturleg konsekvens av det vil vera ein overgang frå oljevekster til korn, særleg kveite. Representantar for oljevekstindustrien reknar med 20 % nedgang i arealet for raps og 30 % nedgang for solsikker, men ingen endringar for soya (Gardner 1998; Hausmann 1998; Internationella Perspektiv 27.3.98).

Mot spådomane om inntektstap kan ein argumentere for at auka avlingar vil betre inntektene frå marknaden, og såleis vege opp for reduksjonen i total støtte. Europakommisjonen (1997b) reknar med ein auke i gjennomsnittleg avlingsnivå for korn frå om lag 5 tonn per hektar i sesongen 1994/95 til 5,9 t/ha sesongen 2005/2006. For oljevekster reknar dei med ein noko meir moderat vekst, frå 2,05 t/ha i 1994/1995 til 2,3 t/ha i 2005/2006.

Ved å setje den obligatoriske brakklegginga ut av kraft, legg ein bort ei ordning som har vore både kostbar og upopulær. Større kornareal vil føre til auka produksjon, og vil såleis bidra til at eksportbehovet blir større. Dette er ikkje noko problem så lenge korn frå EU kan eksporterast utan eksportstøtte, men det kan bli problem om verdsmarknadsprisen over lengre tid ligg under intervensjonsprisen. Kommisjonen reknar ikkje dette som særleg sannsynleg. Skulle det likevel skje, er det mogleg å regulere produksjonen ved å gjeninnføre obligatorisk brakklegging.

Da brakkleggingsprogrammet vart innført vart det gitt høve til å dyrke såkalla "non-food crops", mellom anna oljevekster som råstoff til energiproduksjon, på dei brakklagde areala. Denne produksjonen vart såleis indirekte subsidiert av arealstøtta, sidan det ikkje var høve til å dyrke noko anna på desse areala. Når den obligatoriske brakklegginga fell bort, er det sannsynleg at mange bønder går over til meir lønsame produksjonar. Dette kan føre til problem for delar av industrien som er basert på "non-food crops" (Hausmann 1998).

## 4.2 Konsekvensar for husdyrsektoren

Reduksjonen i kornpris gjer at kraftfôrkostnadene går ned. Dette betrar konkurransevna til den intensive husdyrproduksjonen. Kornprisar ned mot verdsmarknadsprisen gir fjørfe- og grisekjøttindustrien eit godt utgangspunkt for å konkurrere på verdsmarknaden. Eit lågare prisnivå på desse kjøttslaga i den indre marknaden i EU kan føre til ein ytterlegare overgang frå storfekjøtt og lammekjøtt til fjørfe- og grisekjøtt. Dette kan føre til problem for saueneinga, som ikkje får auke i tilskotet per dyr (Moore 1998).

Kommisjonen (1997a) meiner at lågare prisstøtte til storfeproduksjonen reduserer behovet for eksportstøtte til tradisjonelle marknader, og gjer det mogleg med ein del unsubsidert eksport til nye marknader. Lågare pris på storfekjøtt kan også bidra til å auke forbruket per innbyggjar av

dette kjøttslaget. Denne effekten er likevel avhengig av prisutviklinga på andre kjøttslag, jamfør diskusjonen ovafor.

Delar av direktestøtta til storfesektoren skal fordelast nasjonalt innafor ein del retningslinjer. Dette gir eit fleksibelt system som opnar for tilpassing til lokale behov, på den andre sida er det ein fare for at det oppstår konkurransevridningar om dei same produksjonane har ulikt støttenivå.

Representantar for kjøttindustrien (Moore 1998) fryktar at det nye støttesystemet fjernar produsentane frå marknaden. Dei peiker også på at det blir gitt meir i støtte til oksar enn til ungstutar, og at mjølkekyr får like mykje støtte som ammekyr. Dette meiner dei er uheldig i høve til forbrukarkravet om kvalitetskjøtt.

Når det gjeld mjølkeregimet, meiner Kommisjonen (1997a) at marknadssituasjonen ikkje gjer det naudsynt med dramatiske endringar no. Prisreduksjonen på 15 % vil ikkje vera tilstrekkeleg til å kome ned på verdsmarknadspris, og fungerer meir som eit første steg mot ein framtidig reform; Kommisjonen har varsla at kvoteregimet kan stå for fall etter 2006. Eksport av ost vil nå taket for eksportsubsidiar, men ein ventar at dette vil bli delvis kompensert med usubsidiert eksport. Smør vil ikkje nå taket for subsidiar, her er det meir et spørsmål om det finst tilstrekkeleg etterspurnad på den globale marknaden. For skummamjølkepulver er det venta ei viss oppbygging av intervensjonslager.

### **4.3 Budsjettkonsekvensar**

Kommisjonen har rekna ut at reforma vil føre til ei innsparing i eksportstøtte og intervensjonstiltak på til saman 3,7 milliardar ECU. Auke i direktestøtte vil utgjere om lag 7,7 milliardar ECU. I tillegg kjem kostnader til distriktsutvikling som blir belasta landbruksbudsjettet, om lag 1,9-2,1 milliardar ECU.

Konsekvensane av utviding med nye medlemsland avheng av fleire forhold, både forhandlingsresultatet og utviklinga i landbruksproduksjonen i desse landa innan dei blir medlemmer. Kommisjonen reknar med ein auke i budsjettutgifter på 1,7 - 3,9 milliardar som følgje av at desse landa blir med i CAP. Kommisjonen føreset at dei nye medlemslanda ikkje skal ha direktestøtte, fordi dette er innført som ein kompensasjon for priskutt. For dei nye medlemslanda vil eit EU-medlemskap tvert om føre til auka produsentprisar for landbruksprodukt.

Totalt reknar ein med at landbruksbudsjettet vil auke til 50 milliardar ECU (1997-prisar) ved utgangen av 2006. Det noverande budsjettet for 1999 er 43,4 milliardar ECU. Denne auken

held seg innafør rammene som er sett for veksten i landbruksbudsjettet, dvs. maksimalt 74 % av den samla veksten i bruttonasjonalproduktet i medlemslanda (AgraFood Europe 1997).

## 5 Reaksjonar på reformforslaga

Reformer av landbrukspolitikken i EU vil alltid komme opp i eit minefelt av sterke og motstridande interesser. Topografi, klima og historiske forhold gir svært ulike forhold for landbruket i EU-landa. Medan meir enn 75% av alle bruk i Hellas, Italia og Portugal har mindre enn 50 dekar jord, driv 33 % av alle bruka i Storbritannia meir enn 500 dekar. Gjennomsnittleg bruksstorleik varierer frå under 50 dekar i Hellas til 701 dekar i Storbritannia (Mittenzwei 1996:8-9).

Ei sentral motsetning går såleis mellom på den eine sida land med store og effektive produsentar (særleg Storbritannia, Danmark, Sverige og Nederland) og land med ein småbruksstruktur. Landa med stordriftsstruktur ønskjer ein politikk i retning eit marknadsorientert jordbruk, med lik pris og fri konkurranse internt i EU og større konkurransekraft internasjonalt. Landa med småbruksstruktur er ofte avhengig av jordbruket til sysselsetjing og busetjing i distrikta, og vil argumentere for ein differensiert politikk som tek omsyn til små einingar og ekstensiv produksjon (Snapa 1993: 48).

Nedafør presenterer vi reaksjonane på reformforslaga frå Tyskland, Frankrike og Storbritannia. I kraft av storleik og politisk tyngde vil mykje av utfallet av forhandlingane bli avgjort i samspelet mellom desse tre landa. Dessutan framstår dei gjerne som motsetningar i synet på landbrukspolitikken.

### 5.1 Storbritannia

Storbritannia har som nemnt ein landbruksstruktur med store einingar, dessutan har dei tradisjonelt mykje matvareimport frå tredjeland. Ønsket om rimelege matvarer og målet om eit landbruk som er konkurransedyktig på verdsmarknaden gjer at Storbritannia ved tidlegare reformer av CAP har gått inn for lågare intervensjonsprisar. Storbritannia har også vore kritiske til å støtte det dei oppfattar som eit ineffektivt landbruk i andre medlemsland (Blytt 1996: 9-10).

Storbritannia sine reaksjonar på framlegget til ny landbruksreform føyer seg inn i dette mønsteret. Dei støtter hovudlinene i Kommisjonen sitt forslag, men meiner at reformene kunne gått lenger på enkelte punkt. Det gjeld ikkje minst på mjølkesektoren. Den britiske landbruksministeren Jack Cunningham har uttala seg kritisk til å vidareføre mjølkekvotane, og vil arbeide for auka mjølkekvotar til Storbritannia. Cunningham meiner også at prisreduksjonen for mjølk burde vera 30 % i staden for 15 %. Kompensasjonen for dei ulike prisreduksjonane må vera kopla fri frå produksjonen, og på sikt bør også direktestøtta bli fasa ut. Storbritannia har i tillegg kritisert forslaget til eit øvre tak på landbruksstøtta ved å hevde at dette straffar dei mest effektive produsentane (AgraFood Europe 1997; Cunningham 1998; Internationella Perspektiv 27.3.98).

## 5.2 Tyskland

Tyskland har alltid vore mot prisreduksjonar. Dersom desse har vore uunngåelege er det kravd kompensasjon. Landbruksnæringa har hatt sterk påverkingskraft i tysk politikk, mellom anna på grunn av band mellom regjeringspartiet CDU og landbruket. Denne påverkinga har likevel sine grenser om det kjem til konflikt med industriinteressene, noko som posisjonen til Tyskland i førre runde med WTO-forhandlingar viste (Mittenzwei 1996:26).

Den tyske landbruksministeren Jochen Borchert har til no uttrykt seg særskilt skeptisk til framlegget frå Kommisjonen. Han deler ikkje analysen til Kommisjonen når det gjeld behovet for reformer på grunn av austutvidinga og dei kommande WTO-forhandlingane, og meiner det ikkje er naudsynt med dramatiske endringar av landbrukspolitikken til EU. Tvert i mot understrekar han at dei langsiktige investeringane i jordbruket gjer at ein treng stabile rammevilkår. Framlegget til endringar vil i følgje Borchert føre til eit inntektstap på 15-20 % for tyske bønder, noko som ikkje er akseptabelt (AgraFood Europe 1997a; BMELF 1997a).

Borchert argumenterer også med at omlegging frå prisstøtte til direktestøtte gir feil signal til bøndene, ved at ein fjernar dei frå påverkinga i ein marknad og gjer dei meir avhengige av offentleg støtte. Landbruket bør framleis frå hovuddelen av inntektene sine frå marknaden. Den tyske posisjonen så langt har vore å avvise reduksjonen i kornpris og mjølkepris og halde fast ved mjølkekvotane, medan dei kan godta ei viss endring i regimet for storfekjøtt (AgraFood Europe 1997b; BMELF 1997b).

## 5.3 Frankrike

Frankrike er ein stor jordbruksprodusent med store, effektive bruk rundt Paris og små bruk lenger sør. Frankrike opptre som ein forsvarar av høge intervensjonsprisar, men har vore mot mengdeavgrensingar. I samband med WTO-forhandlingane var det særleg sterk motstand i Frankrike mot avgrensingane i høvet til subsidiert eksport (Mittenzwei 1996:26).

Den franske landbruksministeren Louis Le Pensec er på same måte som sin tyske kollega skeptisk til Kommisjonen sin analyse om behovet for radikale reformer. Han kritiserer Kommisjonen for å gi seg på førehand i høve til forventade krav i neste WTO-runde, og såleis skaffe seg ein dårlegare forhandlingsposisjon (Blytt 1996; AgraFood Europe 1997a).

Le Pensec har uttala at forslaga til Kommisjonen vil slå negativt ut for franske bønder. Han har kritisert profilen på støtta til storfeproduksjon for å diskriminere den ekstensive produksjonen. Frankrike støttar utviklinga av brakkleggingsprogrammet, og ønskjer å halde fast ved mjølkekvotane. Når det gjeld dei andre forslaga, har Frankrike hatt ei avventande haldning medan dei har venta på dei konkrete framlegga frå Kommisjonen (Agra Focus 1997, AgraFood Europe 1997b).

## 6 Oppsummerande diskusjon

Agenda 2000 er blitt kalla "MacSharry Mark II". Det er mykje sant i dette, den nye reforma er inga radikal omlegging av landbrukspolitikken, det er meir riktig å snakke om å føre vidare den reformprosessen som vart sett i gang i 1992: Lågare intervensjonsprisar for korn og storfekjøtt, delvis kompensert med direktestøtte. Eit viktig brot med 1992-reforma er riktig nok at brakkleggingsprogrammet blir sett ut av kraft. Dette har samanheng med den endra marknadssituasjonen på verdsmarknaden som gjer det mogleg å eksportere korn utan subsidiar.

Jaques Santer sa ved framlegginga av dei endelege forslaga frå Kommissjonen at han ikkje hadde noko illusjonar om at det skal bli enkelt å få denne reforma i hamn. Det er heva over tvil at det er ein vanskeleg oppgåve å samle dei 15 medlemslanda med ulike interesser og tradisjonar. Vi trur likevel at det er enklare å få semje om denne reformen enn det var i 1992.

Den viktigaste årsaka til det er sjølv sagt at denne reforma ikkje innfører noko grunnleggjande nytt; Agenda 2000 går berre eit skritt vidare på den vegen som vart staka opp i 1992. Ei anna årsak er oppfatninga om at ei reform tvingar seg fram uansett. Den neste forhandlingsrunden i WTO er like om hjørnet, og ein ventar seg uansett krav som vil måtte føre til endringar i landbrukspolitikken til EU. Det kan såleis vera ei utbreidt oppfatning at det er betre å sjølv innføre reformer enn å måtte leggje om politikken på grunn av krav frå omverda. Mot dette står synet om at ein ikkje bør gi etter på førehand og såleis svekkje forhandlingsposisjonen sin.

Kommissjonen er forsiktig med å bruke utvidinga som argument for reforma, for å unngå å skape motstand mot utvidingsprosessen i medlemslanda. Det er likevel klart at innlemminga av seks nye medlemsland med stort potensiale for jordbruksproduksjon skapar ein usikker situasjon både i høve til overproduksjonsproblemet og i høve til budsjettet. Sidan produsentprisane i kandidatlanda ligg godt under EU-nivå, vil eit regime basert på prisstøtte gi potensielt store utteljingar på budsjettet ved ei utviding. Dette er såleis også ei drivkraft for reform.

Sjølv om det blir vedteke ei reform, er det eit ope spørsmål i kor stor grad Kommissjonen sine forslag blir endra innan Ministerrådet har kome fram til ei løysing. Dei kommentarane som har kome så langt peikar mot at det vil bli akseptert prisreduksjonar for korn og storfekjøtt, men storleiken på prisreduksjonen og graden av kompensasjon er meir usikker. Det er størst motstand når det gjeld reduksjonen av intervensjonsprisen for mjølkeprodukt. Det er sannsynleg at mjølkekvoteane blir ført vidare til 2006, sjølv om enkelte land er kritiske til dette.



Kommisjonen sitt forslag om at delar av direktestøtta skal fordelast nasjonalt, gjer at medlemslanda no sjølv kan tilpasse støttesystemet til nasjonale behov. På denne måten unngår ein at ein skal ta omsyn til alle særbehov i reguleringane på EU-nivå. Mange av dei vanskelege avvegingane mellom ulike brukstypar blir såleis flytta til nasjonalt nivå.

## 6.1 EU sin posisjon i neste WTO-runde

Den nye landbruksreforma vil bli sett i verk parallelt med den nye runden i WTO-forhandlingane. Som vi understreka ovafor, er ikkje dette tilfeldig: Med denne reforma ønskjer EU-kommisjonen å møte dei krava dei ventar vil bli stilt i neste WTO-runde. Forhandlingsposisjonane er ikkje klare enno, men det er venta krav frå sentrale aktørar om ytterlegare reduksjonar i eksportsubsidiar og produksjonsavhengig internstøtte.

Direktestøtta blir etter reforma eit sær viktig verkemiddel i landbrukspolitikken til EU. Spørsmålet blir i kva grad støtteordningane blir ramma av framtidige reduksjonsforpliktingar i WTO. Fleire kommentatorar (Agra Focus 1997, Hausmann 1998) peikar på at direktestøtta ikkje kan seiast å vera heilt produksjonsuavhengig. Arealstøtta blir gitt per tonn korn ut frå eit historisk avlingsnivå, og i husdyrsektoren blir tilskotet gitt per dyr i produksjonen. Bonden må framleis produsere noko for å få støtte. Støtteordningane kan såleis ikkje reknast som produksjonsuavhengig "grøn støtte" som er unnateke reduksjonsforpliktingane i WTO. Sidan brakkleggingsprogrammet er sett ut av kraft vil det vera vanskeleg å argumentere for at støtta høyrer heime i "blå boks".

EU vil sannsynlegvis kjempe for at direktestøtta blir unnateke frå reduksjonsforpliktingane, og argumentere for at denne støtta ikkje kan sidestillast med prisstøtte: Sidan alle kornsortar, oljevekster og lin er omfatta av den same tilskotsordninga, er støtta ikkje lenger kopla til ein bestemt produksjon. Det er riktig nok poengtert at dette argumentet ville ha vore sterkare om ein hadde fjerna spesialordningane for proteinvekstar og durumkveite (Agra Focus 1997:2).

## 6.2 Konsekvensar for Noreg

Konsekvensane av CAP-reforma for norsk landbruk vil vera indirekte. Det vil ikkje seie at reforma vil vera uviktig. Dei internasjonale rammevilkåra set viktige rammer for utviklinga i norsk landbrukspolitik. EU spelar ein sentral rolle som referansepunkt for det norske politiske miljøet, og ei omlegging av politikken til våre naboland og handelspartnarar vil alltid kunne vera ei inspirasjonskjelde for norske politikarar.

Det kan også tenkjast ein meir direkte effekt om Kommisjonen har rett i at forbruksprisane for kjøtt vil gå ned. Om dette slår til, kan det utløyse nye krav om reduserte matvareprisar i Noreg. Det er likevel mange forhold som påverkar korleis reforma vil slå ut i

---

<sup>7</sup> "Blå støtte" er støtte som er knytt til eit program for avgrensing av produksjonen. Denne støttekategorien vart i praksis unnateke reduksjonsforpliktingane i Uruguayrunden i GATT

---

landbruksmarknaden til EU, og det er såleis vanskeleg å kome med klare spådomar på dette området.

Den viktigaste effekten av CAP-reforma er likevel føringane i høve til EU sin posisjon i neste runde av WTO-forhandlingane. Utfallet av desse forhandlingane kan få store konsekvensar for Noreg, og EU sin forhandlingsposisjon er derfor viktig for oss.

Noreg og EU har til ein viss grad felles interesser i WTO-forhandlingane. Landbruket i både EU og Noreg skal ta vare på fleire ulike funksjonar i tillegg til sjølve matvareproduksjonen; mellom anna sjølvforsyning, kulturlandskap, busetjing og sysselsetjing i distrikta. Europakommisjonen snakkar om "den europeiske landbruksmodellen" som blir sett opp i mot eit einseitig marknadsstyrt landbruk (EU 1998b).

For Noreg er det særleg interessant kva for posisjon EU tek i høve til reglane for internstøtte. Sidan reformforslaga legg mindre vekt på produksjonsavgrensingar, kan "blå boks" etter dagens kriterium vera mindre interessant for EU enn tidlegare. Dette er i tilfelle svært alvorleg for Noreg, som har utnytta blå boks aktivt for å unngå at reduksjonsforpliktingane rammar høndene.

- Agra Europe 1998** "Power shift to member states under CAP reform", *Agra Europe* nr. 1786, 20. februar 1998.
- Agra Focus 1997** "Ministers outline battle lines on CAP reform", *Agra Focus*, Oktober 1997.
- AgraFood Europe 1997a** "Little Support for CAP reform plans at Farm Council", *AgraFood Europe*, oktober 1997.
- AgraFood Europe 1997b** "Farm ministers give mixed support on Agenda 2000", *AgraFood Europe*, november 1997.
- Blytt, Halvdan 1995** *CAP mot år 2000 - en deregulering av landbruket?* Kortnotat 1-1995, Landbrukets Utredningskontor, Oslo.
- Blytt, Halvdan 1996** *CAP reform 1996-2000 og videre.* Kortnotat 6-1996, Landbrukets Utredningskontor, Oslo.
- BMELF 1997 a** "Aussprache über AGENDA 2000 im EU-Rat", *BMELF-Informationen* nr. 37, 15. september 1997.
- BMELF 1997 b** "Borchert: Die AGENDA 2000 setzt falsche Signale", *BMELF-Informationen* nr. 44, 3. november 1997.
- Cunningham, Jack 1998** *Opening adress.* Innlegg ved Agra Europe Outlook Conference 25.-26.2.1998.
- EU 1997a** *Agenda 2000.* Europakommisjonen.
- EU 1997b** *Long term Prospects: Grains, Milk & Meat. CAP 2000 Working Paper,* Europakommisjonen, generaldirektoratet for landbruk (DG VI).
- EU 1998a** *Agenda 2000: The legislative proposals.* Pressemelding frå Europakommisjonen 18. mars 1998.
- EU 1998b** *Agenda 2000 - Commission proposals. Explanatory Memorandum: The future for European Agriculture.* Europakommisjonen, generaldirektoratet for landbruk (DG VI).
- EU 1998c** *Reform of the olive oil sector.* Pressemelding frå Europakommisjonen 18. mars 1998.
- Forsell, Leif 1992** *EFs landbrukspolitik.* Universitetsforlaget, Oslo.
- Gardner, Brian 1998** *An independent assessment of the proposed reform of the CAP.* Innlegg ved Agra Europe Outlook Conference 25.-26.2.1998.

- Hausmann, Carl 1998** *Outlook for oilseeds.* Innlegg ved Agra Europe Outlook Conference 25.-26.2.1998.
- Internationella Perspektiv 27.3.1998 Tema: Agenda 2000.**
- Mittenzwei, Klaus 1996** *Landbruk og landbrukspolitik i EU. Statusrapport 1996.* Notat 1996:14. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning, Oslo.
- Moore, Richard 1998** *Outlook for beef & sheep meat.* Innlegg ved Agra Europe Outlook Conference 25.-26.2.1998.
- Nersten, Nils (red.) 1997** *Utsyn over norsk landbruk.* Norsk Institutt for landbruksøkonomisk forskning, Oslo.
- Snapa, Bernt Kr. 1993** *EFs felles landbrukspolitik. 1992-reformen.* Notat 11/1993, Landbrukets Utredningskontor, Oslo.

...the first of these is the fact that the ...

...the second is the fact that the ...

...the third is the fact that the ...

...the fourth is the fact that the ...

...the fifth is the fact that the ...

...the sixth is the fact that the ...

...the seventh is the fact that the ...