

EUs nye landbrukspolitikk og strategien fra jord til bord er godkjent av medlemslandene

- Medlemslandene er enige om et forslag til ny landbrukspolitikk fra 2023 til 2027. Forslaget skal nå drøftes mellom medlemslandene (presidentskapet), EU-Parlamentet og Kommisjonen. Trolig enighet mellom disse senest i første halvdel av 2021.
- Den nye landbrukspolitikken skal ha 9 landbrukspolitiske mål, der større konkurransekraft, miljø- og klima, og utviklingen av distriktene er sentralt.
- En større andel av den direkte støtten til jordbruket skal gå til øst-europeiske land.
- Vanskelig for medlemslandene å bli enige om hvor mye av den direkte støtten som skal gå til et nytt miljøprogram (Eco-schemes). Enighet om at alle medlemsland må avsette 20 prosent av den direkte støtten til dette programmet.
- Strategien fra jord til bord ble enstemmig vedtatt. Kommisjonen må innen utgangen av 2023 utarbeide regelverk basert på vitenskapelig basis, og i tråd med WTOs regelverk.

1. EUs landbrukspolitikk

1.1 Innledning

EU har siden starten av 2018 drøftet endringer i dagens landbrukspolitikk. Nå er medlemslandene enige om den nye landbrukspolitikken, rapporterer landbruksråd og matråd ved den norske EU-delegasjonen i Brüssel, Magnar Sundfør og Stein Ivar Ormsettrø. Den endelige avklaringen om fremtidig landbrukspolitikk vil nå skje etter videre drøftinger med EU-Parlamentet og Kommisjonen. Ny landbrukspolitikk vil bli iverksatt fra 1. januar 2023 og gjelde til og med 2027.

Politikken er inspirert av EUs «Green Deal» som ble lagt fram av Kommisjonen i desember 2019, og Kommisjonens strategi "fra jord til bord", og biodiversitet som ble lagt fram i mai 2020.

Nedenfor er det en redegjørelse om dagens landbrukspolitikk, og beskrivelse av forslagene til ny landbrukspolitikk.

2.1 Eksisterende landbrukspolitikk i 2014 - 2020

Dagens landbrukspolitikk har tre hovedmålsettinger. Dette er å sikre egen befolkning mattrygghet og matforsyning, bærekraftig forvaltning av naturressurser, og opprettholdelse av distriktene og kulturlandskap.

EUs økonomiske virkemidler har i perioden 2014 – 2020 vært basert på at direkte støtte og markedstiltak for jordbruksvarer er i pilar I (totalt 75 prosent) og bygdeutviklingsmidler i pilar II (25 prosent). I 2019 var støtten i pilar I til direkte støtte på 40,5 mrd. Euro (69 prosent), og markedsstøtte på 3,2 mrd. Euro (6 prosent), mens midlene i pilar II som gikk til

miljøtiltak, investeringer, unge bønder og rådgiving var på 14,7 mrd. Euro (25 prosent). Dette går fram av figuren nedenfor.

Figur 1. Fordeling av EUs landbruksstøtte i 2019.

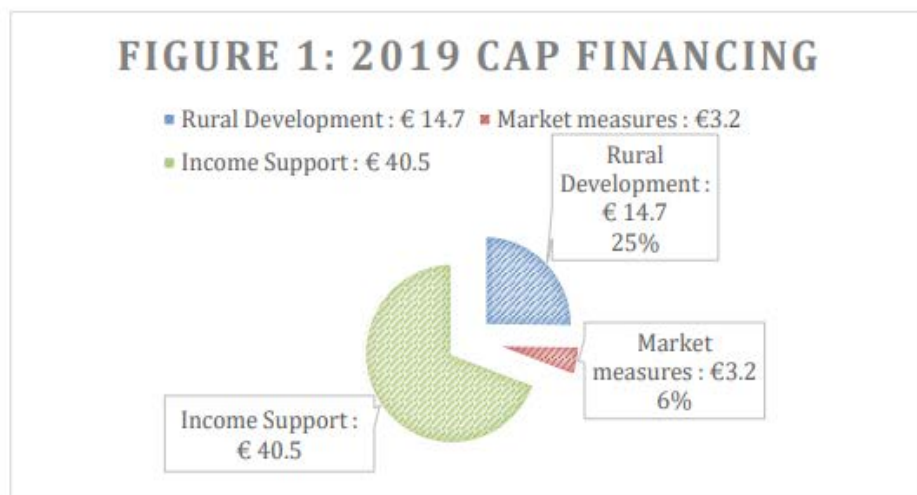


Fig.1

Source: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/ro/sheet/106/finantarea-politicii-agricole-comune>

Det er kun lov med EUs midler i pilar I, mens i pilar II kan medlemslandene gi ekstra nasjonal støtte i tillegg til bevilgningen fra EU.

Siden 1992 har EUs landbrukspolitikk blitt mer frakoblet produksjonen, og den er blitt mer miljøvennlig. Dette betyr at i EUs direkte støtte gir en støtte pr. hektar, eller pr. dyr, uavhengig av hvilke vekster og produksjonsmengde en har på gården. Det har imidlertid vært mulig å ha en geografisk forskjellsbehandling og et strukturelement i støtten. Til all direkte støtte har det blitt stilt basiskrav knyttet til eksempelvis miljø og dyrevelferd. I tillegg til den direkte støtten har en hatt grønn betaling for miljøgoder og ekstrabetaling til unge bønder.

I dagens landbrukspolitikk har medlemslandene avsatt 30 prosent av de direkte midlene til grønne tiltak. Dette er vedlikeholdelse av permanent grasmark, bevaring av økologiske fokusområder som er gunstige for biodiversiteten, jord, vann og klima, og etablering av flere vekster på gården.

Støtte til unge bønder er en obligatorisk ordning for å stimulere til generasjonsskifte, og kan maksimalt være på 2 prosent av den direkte støtten.

Ved evalueringen av dagens landbrukspolitikk har Kommisjonen og medlemslandene funnet ut at en ikke effektivt nok når de målsettinger en har satt i landbrukspolitikken. Kritikken har gått på at landbrukspolitikken er for komplisert og lite tilpasset de enkelte medlemslands behov. Det har også vært kritikk av at landbrukspolitikken har vært for lite miljøvennlig.

3.1 Ny landbrukspolitikk i EU i 2021 - 2027

3.1.1 Innledning

EUs jordbruksareal er på 177 mill. hektar og dekker om lag 40 prosent av alt areal i EU. Antall gårder er ca. 10,5 millioner. Selv om EU har en stor kornproduksjon for bruk til menneskemat, frukt og grønnsaksproduksjon, brukes om lag 70 prosent av arealene til produksjon av melk og kjøtt. Total kjøttproduksjon i EU for storfe, svin, sau/lam og kylling er om lag 49 mill. tonn, dvs. ca. 95 kg pr person.

Basert på disse nøkkeltallene, og tidligere forslag fra Kommisjonen om at jordbrukspolitikken må bli mer miljøvennlig, la EUs toppmøte (regjeringssjefer) i juli 2020 klare føringer for fremtidig landbrukspolitik.

3.1.2 Målsettinger i landbrukspolitikken

På EUs toppmøte i juli ble det bestemt at EU skulle bruke 344 mrd. Euro over perioden 2021 – 2027 knyttet til landbruk (pilar 1) og bygdeutviklingsmidler (pilar II). Dette utgjør vel 30 prosent av EUs felles budsjett. Omregnet til norske kroner, vil det med dagen Euro-kurs være ca. 520 mrd. NOK pr år. I faste priser er EUs budsjettramme for landbrukspolitikken en reduksjon på 10 prosent sammenlignet med nivået i 2014 – 2020.

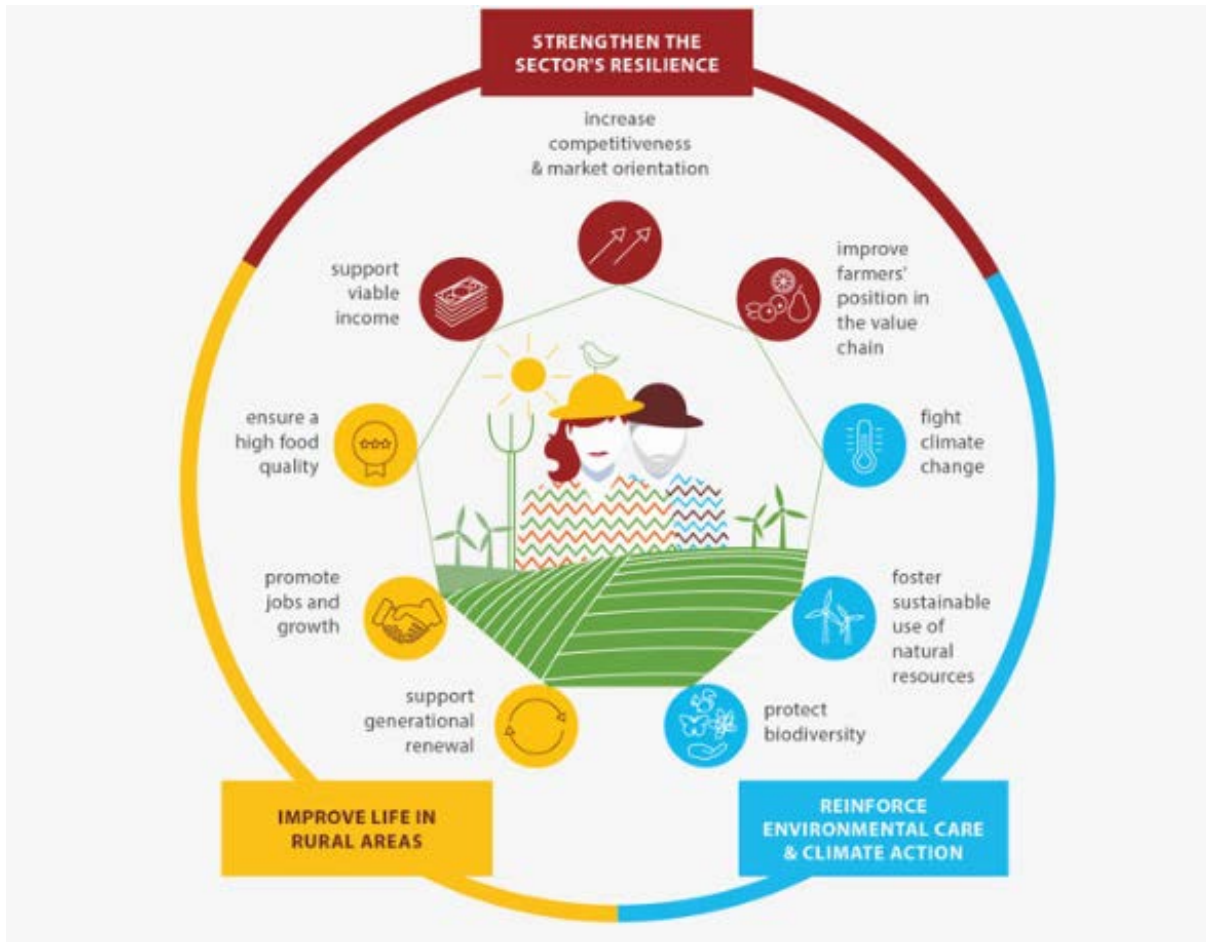
Toppmøtet bestemte også at 40 prosent av landbruksbudsjettet skal knyttes til reduksjoner i klimagassutslipp. Det er derfor ikke tvil om at EUs landbrukspolitik framover blir grønnere.

På toppmøtet vedtok en at den direkte støtten pr. hektar skal utjevnes mellom medlemslandene, slik at for de bønder i EU som får direkte støtte under 90 prosent av gjennomsnittet, skal 50 prosent av gapet utjevnes i like trinn over 6 år. Det ble også vedtatt at en skal etablere en frivillig ordning med muligheter for reduksjoner i direkte støtte for bønder som får mer enn 60.000 Euro pr år og et endelig tak dersom en får mer enn 100.000 Euro i støtte pr år.

På siste landbruks- og fiskeriministtermøte den 19. og 20. oktober ble forslaget til ny landbrukspolitik fra det tyske formannskapet akseptert av medlemslandene i Rådet. Dette forslaget skal nå drøftes videre med Parlamentet og Kommisjonen. En forventer derfor at den nye landbrukspolitikken blir iverksatt den 1. januar 2023.

Medlemslandene har blitt enige om at den nye landbrukspolitikken skal ha 3 hovedmålsettinger og 9 enkeltmål: De tre hovedmålsettingene er at landbruket må bli mer robust og mangfoldig, mer miljø- og klimavennlig, og bidra til utviklingen av distriktene. Alle målsettinger er vist nedenfor.

Figur 2. Målsettinger i EUs landbrukspolitikk



3.1.3 Økonomiske virkemidler i landbrukspolitikken

Når det gjelder økonomiske tiltak er medlemslandene enige om at en skal fortsette med de to pilarer en har i dag. Dette er direkte støtte og markedstiltak for jordbruksvarer i pilar I og bygdeutviklingsmidler i pilar II. Landbruks- og fiskeriministrene er spesielt opptatt av at en skal bruke produksjonsstøtte for å stimulere til mer produksjon av proteinvekster i EU, framfor import fra Brasil.

Innenfor de direkte midlene er det imidlertid gjort viktige endringer. Tidligere «grønn støtte» er lagt inn under den direkte støtten, og blitt til en basis inntekststøtte som skal være lik pr hektar, men kan differensieres ut fra region og struktur. Støtten skal utbetales pr støtteberettiget hektar til "ekte bønder". Hva som er «ekte bønder» skal bestemmes av medlemslandene, men går på i hvor stor grad gården er bondens livsgrunnlag.

Det er etablert et nytt miljøprogram (Eco - schemes). Dette programmet må iverksettes av alle medlemsland. Bøndene skal få støtte dersom de leverer miljøgoder utover det som ligger i basisbevilgningen for direkte støtte. Landbruk- og fiskeriministrene ble enige om at

miljøordningen skal være på 20 prosent av den totale direkte støtten. Dette vil tilsa samlet ca. 75 mrd. NOK pr år for alle medlemslandene i EU.

Innenfor miljøprogrammet kan det gis støtte til presisjonsjordbruk, kombinasjon av jordbruk/skogbruk, økologisk jordbruk og karbonfangst. Kommisjonen mener at en bør stimulere til et jordbruk der en sprøyter og gjødsler etter nøyaktig behov. Mer felles jordbruk/skogbruk på arealene mener de er bra for husdyrene, bidrar til bedre karbonfangst, mindre erosjon, og tar bedre vare på vannressursene. Medlemslandene kan også selv foreslå tiltak som de ønsker skal være en del av dette miljøprogrammet.

Mange medlemsland ønsket ikke at det nye miljøprogrammet skulle være obligatorisk. Dette har blitt resultatet, men det gis fleksibilitet til å overføre midler fra miljøprogrammet til direkte støtte de to første årene.

3.1.4 Støtte til jordbruket i Danmark

For å illustrere hvordan de økonomiske virkemidlene blir fordelt til medlemslandene kan en ta et eksempel med Danmark. De vil få omtrent følgende fordeling i perioden 2021 – 2027.

Tabell 1. Direkte støtte og støtte til landsbygddutvikling i Danmark i 2021 - 2027, mill. Euro (nominelt).

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2021 - 2027
Direkte støtte	862,4	862,4	862,4	862,4	862,4	862,4	862,4	6 036,6
Støtte til landsbygddutvikling	92,7	103,3	103,8	75,9	75,9	75,9	75,9	603,6

20 prosent av den direkte støtten som gis til Danmark skal måtte brukes innenfor den nye miljøordningen. Fra dansk side er en positivt innstilt til at det iverksettes «incentivordninger» knyttet til miljø på den enkelte gård. De aksepterer derfor at det årlig avsettes 172,4 mill. Euro til det nye miljøprogrammet. Ordningene bør imidlertid etter deres mening ikke medføre vesentlig omfordeling av midler og være så gode at det gir bøndene en nettoinntjening.

For at miljøordningen ikke skal medføre en omfordeling av støtten foreslår de at hver enkelt gårdbruker kan opprette en «grønn konto» som samsvarer med det beløpet som dagens direkte støtte på den enkelte gård blir redusert. Hver enkelt bonde kan deretter søke om «støtte» innenfor det nye miljøprogrammet for det beløpet som står på konto. Først dersom bonden ikke ønsker å utnytte hele eller deler av kontoen kan støtten gis til andre bønder.

3.1.5 Strategiske nasjonale planer

Den store endringen i den nye landbrukspolitikken til EU er at medlemslandene får større muligheter til å bestemme hvordan de 9 målsettingene i landbrukspolitikken skal nås. Medlemslandene skal derfor, etter at Rådet, EU-Parlamentet og Kommisjonen har blitt enige, utarbeide nasjonale strategiske planer. Medlemslandene må først utarbeide en SWOT-analyse der de beskriver styrker (strengths), svakheter (weaknesses), muligheter

(opportunities) og trusler (threats). Deretter må de lage en behovsanalyse, og spesielt en indikativ kvantifisering av klima- og miljømålsettingene. De nasjonale strategiplanene skal inneholde en beskrivelse av hvilke tiltak og regler som vil gjelde for medlemslandenes utbetaling av direkte støtte, det nye miljøprogrammet og bygdeutviklingsmidler for å nå de 9 landbrukspolitiske mål. Planene skal også inneholde en finansieringsplan, slutt mål og årlige delmål. Når planen er klar, må den godkjennes av Kommisjonen. Medlemslandene må også rapportere til Kommisjonen om hvordan nasjonal politikk samsvarer med fastsatte mål i perioden, og må være villige til å justere de landbrukspolitiske tiltakene i perioden 2023 – 2027 dersom målsettingene ikke nås.

4. Strategien fra jord til bord

Kommisjonen presenterte strategien fra jord til bord (Farm to Fork) i mai 2020 og fremhevet at den er en integrert del av European Green Deal og skal gi et "rettferdig, sunt og miljøvennlig matsystem". Overgangen til det nye matsystemet skulle støttes av den felles landbrukspolitikken.

Rådet vedtok denne uken et sett med konklusjoner om strategien, og støttet målet om å utvikle et europeisk bærekraftig matsystem, fra primærproduksjon til forbruker. Medlemslandene ble enige om å sikre:

- tilstrekkelig og rimelig mat, som bidrar til klimanøytralitet innen 2050,
- en rettferdig inntekt til primærprodusenter og
- EU-jordbrukets konkurransekraft på globalt nivå.

Den tyske mat- og landbruksministeren uttalte at Rådets enstemmige beslutning er et avgjørende signal og en klar forpliktelse til å utvikle en bærekraftig og økonomisk levedyktig matvaresektor. For første gang blir hele matsystemet sett som en helhet - fra produsenter til forbrukere. Det er et godt utgangspunkt, og hun ser fram til at man de neste årene skal utvikle et bærekraftig og rettferdig matsystem.

Rådet ber om at Kommisjonen gjennomfører vitenskapelige utredninger som grunnlag for regelverket under Farm to Fork-strategien. Rådet ber også om at det stimuleres til forsiktig og ansvarlig bruk av plantevernmidler, antibiotika og gjødsel for å produsere bærekraftig mat og samtidig ivareta miljøhensyn. Videre ber ministrene om like konkurransevilkår i samsvar med WTO-reglene.

Medlemslandene peker på at europeisk mat allerede utgjør en global standard når det gjelder forsyningssikkerhet og kvalitet, og anerkjenner betydningen av å fremme bærekraftige matsystemer på globalt nivå. Dette vil resultere i mer ambisiøse forpliktelser fra land utenfor EU når det gjelder bl.a. miljøvern, bruk av plantevernmidler og antibiotika, samt dyrehelse.

Rådet støtter forslaget om en revisjon av dyrevelferdsregelverket for å sikre bedre dyrevelferd og bedre forbrukertillit i EU. De ber også Kommisjonen arbeide for å videreutvikle de internasjonale standardene for dyrevelferd.

5. Vurdering

Medlemslandene har fastsatt mange og høye mål for fremtidig landbrukspolitikk. Det vil være svært krevende å nå alle disse målene innenfor eksisterende budsjetttrammer og markedssituasjon. Det er bl.a. krevende å øke inntekten til bøndene og gjøre næringen mer konkurransedyktig, samtidig som det iverksettes kostnadskrevende tiltak.

Den nye landbrukspolitikken til EU følger opp Kommisjonens forslag knyttet til «Green Deal», om at EUs politikk må bli mer klimavennlig. Det har imidlertid vært mye motstand mot å iverksette tvungne miljøprogrammer. Andelen av den direkte støtten som skulle gå til det nye miljøprogrammet har derfor blitt nedjustert i forhold til de land med høyest ambisjonsnivå og klart opp i forhold til de land med lavest ambisjonsnivå. Presidentskapet må drøfte bl.a. forslaget om at 20 prosent av den direkte støtten gis innenfor det nye miljøprogrammet med EU-Parlamentet og Kommisjonen. Begge disse to instansene har forslag om at 30 prosent av den direkte støtten skal gå til det nye miljøprogrammet.

Landbrukspolitikken til EU går i en mernasjonalstyrt retning. Innenfor faste målsettinger og opptruckne retningslinjer for de økonomiske virkemidlene, kan medlemslandene utarbeide nasjonale tiltak for å nå målsettingene. Mange medlemsland synes dette er bra fordi en dermed bedre kan løse nasjonale behov, mens andre frykter at en beveger seg bort fra en felles landbrukspolitikk i EU.

Skrevet av matråd Stein Ivar Ormsettrø og landbruksråd Magnar Sundfør