



LANDBRUKS- OG MATDEPARTEMENTET

Rapport

Søkelys på landbrukspolitikken i EU



INNHALD

1.	Innleiing	3
2.	Likt og ulikt mellom Norge og EU- samfunnsøkonomi og landbrukspolitikk	4
2.1	Kva er spesielt med Norge i forhold til EU samfunnsøkonomisk?	4
2.2	Kva er likt og kva skiller landbrukspolitikken i EU og i Norge	9
2.2.1	Målsettingar for landbrukspolitikken	10
2.2.2	Verkemiddelbruk	11
3.	Gjennomgang av landbrukspolitikken i EU	15
3.1	Målsettingar og prinsipp for landbrukspolitikken i EU	15
3.1.1	Rammene fra Romatraktaten	15
3.1.2	Underliggende prinsipp for EUs landbrukspolitikk	16
3.1.3	Nytt forslag til EU-traktat -- meir makt til EU-parlamentet	17
3.1.4	Kommisjonenens presentasjon av viktige mål for EUs landbrukspolitikk	18
3.2	Oppbygginga av landbruksbudsjettet i EU	19
3.2.1	Rekneskap for Landbruksfondet for 2003	20
3.2.2	Budsjettet for Landbruksfondet for eit utvida EU i 2005	22
3.3	Marknadsordningar for ulike produkt	23
3.3.1	Generelt om marknadsordningar	23
3.3.2	Marknadsordninga for melk	26
3.3.3	Marknadsordninga for storfekjøtt	36
3.3.4	Marknadsordninga for sauekjøtt og geitekjøtt	42
3.3.5	Marknadsordninga for svinekjøtt	45
3.3.6	Marknadsordningane for fjørfekjøtt og egg	48
3.3.7	Marknadsordninga for korn	51
3.3.8	Marknadsordninga for potetstivelse	58
3.3.9	Marknadsordningane for frukt og grønnsaker	61
3.3.10	Marknadsordninga for sukker	67
3.3.11	Tilverka landbruksvarer	76
3.3.12	Andre marknadsordningar	79
3.4	Hovudtrekk i EUs landbruksreform i 2003	87
3.5	Bygdeutvikling – pilar 2 i landbrukspolitikken i EU	93
3.6	Reindrift	103
3.7	Nasjonale støtteordningar (statsstøtte)	106
3.8	Skatt og avgifter	112

1. INNLEIING

”Søkelys på landbrukspolitikken i EU” er ei kortfatta, samla framstilling av eit viktig politikkområde i EU. Det er den første samla framstillinga på norsk sidan 1992.

Slik sett har det lenge vore eit behov for ei oppdatert framstilling. Ikkje minst er dette behovet eit resultat av at det er gjort omfattande reformer i landbrukspolitikken i EU dei seinare åra, no sist med innføring av produksjonsuavhengig landbruksstøtte i 2005. Eit hovudformål med rapporten har vore å gje oppdatert kunnskap for dei som har bruk for å kjenne til EUs landbrukspolitikk.

Innleiingsvis i rapporten er det i kap 2 gjort ei samanlikning av Norge og EU som famnar vidare enn berre landbrukspolitikken. Ein har samanlikna kva som er likt og ulikt mellom Norge og EU både når det gjeld samfunnsøkonomi og landbrukspolitikk. Dette kapitlet kan ein lese som ein overordna inngang til ei skildring av landbrukspolitikken i EU.

I kap 3 har ein først gått gjennom EUs landbruksbudsjett og deretter alle dei viktigaste marknadsordningane i EUs landbrukspolitikk.

Marknadsordningane i EUs landbrukspolitikk har fått ein sentral plass i rapporten. Det er lagt vekt på å framstille kva som er dei viktigaste elementa i dei ulike marknadsordningane per 2005. Det er lagt hovudvekt på dei marknadsordningane som er mest relevante for norsk landbruk. Det er også lagt vekt på korte sideblikk til norske forhold som ei samanlikning.

Vidare i kap 3.4 kjem eit eige avsnitt om hovudtrekka i EUs landbruksreform i 2003. Det er også i kap 3.5 gitt ei framstilling av pilar 2 i landbrukspolitikken i EU, - bygdeutvikling. For å gje eit meir samla bilete, er det også tatt med avsnitt om reindrift (3.6), nasjonale støtteordningar (3.7) og skatt og avgifter (3.8).

Rapporten er ein del av eit toårig prosjekt om norske strategiar i forhold til EUs landbrukspolitikk. Prosjektperioden er 1. oktober 2004 til og med 30. september 2006. Rapporten er utarbeidd i perioden desember 2004 –desember 2005.

Prosjektleder Alf Vederhus har skrive rapporten. Under vegs i arbeidet har ei ressursgruppe lest gjennom og gitt nyttige kommentarar til utkast til rapport. Prosjektleder står ansvarleg for det endelege resultatet.

Dei som har vore med i ressursgruppa under vegs er:

- Fra LMD: Leif Forsell, Sverre Kvakkestad, Henrik Einevoll, Eivind Skjulestad, Lars Aage Gulbjørnrud, Torgeir Gjelberg, Morten Floor, Frode Lyssandtræ, Ingrid Aasen og Steinar Svanemyr
- Fra SLF: Ola Chr. Rygh, Marit Jerven og Jørn Rolfsen

2. LIKT OG ULIKT MELLOM NORGE OG EU, SAMFUNNSØKONOMI OG LANDBRUKSPOLITIKK

I dette avsnittet vil vi først sjå på kva som skiller Norge fra EU samfunnsøkonomisk og deretter sjå på kva som er likt og ulikt mellom Norge og EU i landbrukspolitikken.

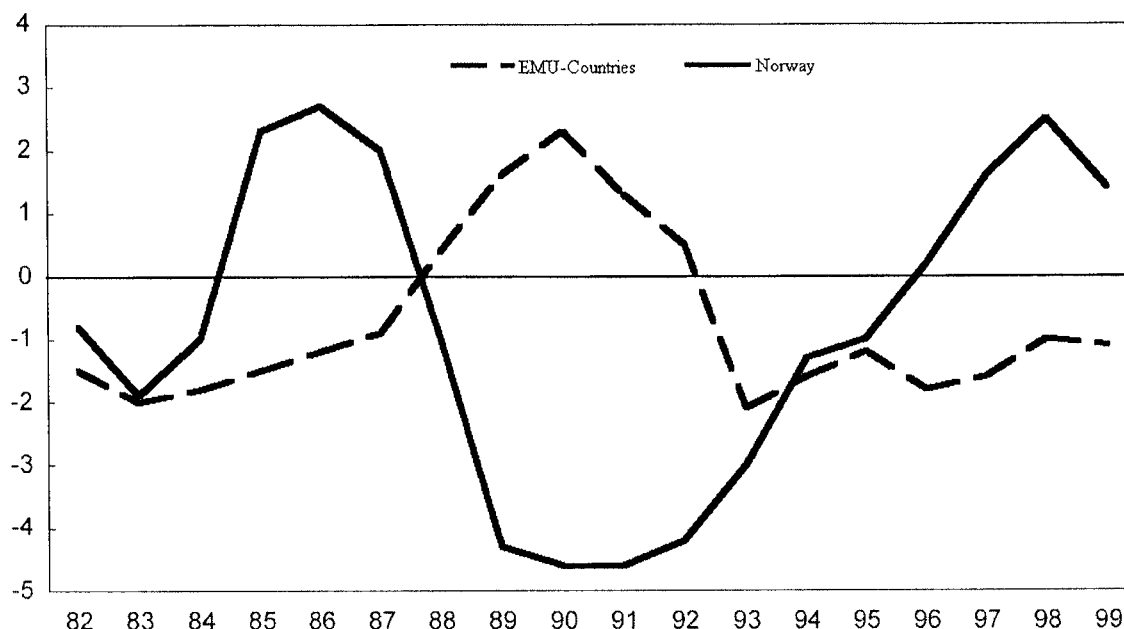
2.1 Kva er spesielt med Norge i forhold til EU samfunnsøkonomisk?

Det har vore eit ønske i ressursgruppa å summere opp nokre område der Norge er ulikt EU samfunnsøkonomisk. Vi vil sjå på fem forhold:

- Konjunkturutviklinga
- Overskot på statsbudsjettet
- Lønnskostnader per timeverk
- Brutto nasjonalprodukt per innbygger
- Arbeidsløyse

Konjunkturutviklinga

Innleiingsvis tar vi med ein figur som viser kor systematisk Norge er i motkonjunktur i forhold til EU. Med vår oljeavhengige økonomi har vi ofte høgkonjunktur når ØMU-landa (ØMU = Økonomisk og monetær union) har lågkonjunktur, og tilsvarande omvendt. ØMU-landa er medlemslanda i EU fram til mai 2004, minus Storbritannia, Sverige og Danmark.



Figur 1 Avstand mellom faktisk BNP og trend BNP i % av trend BNP

Kjelde: Nei til EUs motmelding til Stortingsmelding 12 (2000-2001)/OECD Economic Outlook nr 67, juni 2000

Figuren viser avstanden mellom verkeleg BNP og trend BNP i prosent av trend BNP for Norge og ØMU-landa. (Dersom verkeleg BNP aukar mindre enn trend BNP kjem ein under 0 i figuren.)

Ei hovudforklaring på denne skilnaden er at Norge har sterk utvikling i BNP i periodar med høg oljepris, medan EU har svak utvikling i BNP i periodar med høg oljepris.

Figuren viser at det eventuelt vert ei omfattande utfordring for Norge å delta i den økonomiske og monetære unionen i EU med felles valuta og rentepolitikk. Fra det tidspunktet vi eventuelt går inn i ØMU, vil vi ikkje kunne bruke styringsreiskapa valutakurs og rentepolitikk nasjonalt. Vedtaka i ØMU treng ikkje nødvendigvis vere tilpassa den økonomiske utviklinga i Norge isolert sett.

Vanlegvis vil eit nytt medlemsland tidlegast kunne komme inn i ØMU to år etter at ein er blitt medlem i EU. I denne perioden på to år må ein tilpasse den økonomiske politikken til krava i ØMU.

Overskot på statsbudsjettet

I følgje Nasjonalbudsjettet for 2006 er Norge i ein einestående posisjon økonomisk. Ikkje berre har vi eit overskot på driftsbalansen med utlandet på 200 – 300 milliardar kroner årleg, men staten har også store årlege overskot på statsbudsjettet. **Overskotet på det norske statsbudsjettet i prosent av BNP var 11,7 % i 2004.**

I følgje Maastrichtkriteriet i EUs økonomiske politikk skal det årlege overskotet på statsbudsjettet i ØMU-landa ligge innanfor - 3 %. Dersom vi ser på tal fra Eurostat fra september 2005, viser dei eit gjennomsnitt for Euroområdet på - 2,7 % for 2004.

Desse landa oppfyllte ikkje Maastricht-kriteriet i 2004:

Hellas	- 6,6 %
Tyskland	- 3,7 %
Frankrike	- 3,6 %
Italia	- 3,2 %

Kjelde: Eurostat news release 120/2005

Manglande oppfylting av Maastricht-kriteriet fra store medlemsland er eit viktig stridsspørsmål internt i EU i dag. Frankrike og Tyskland har hatt eit større underskot enn 3,0 % dei tre siste åra utan at det så langt har ført til reaksjonar i samsvar med Vekst- og stabilitetspakta i EU. Mange medlemsland er kritiske til at dei to landa har sloppe unna sanksjonar. Det er usikkert om dei vil komme betre ut enn 3 % underskot i 2005.

Danmark merkar seg ut med eit overskot på 2,3 %, medan Finland har overskot på 2,1 % og Sverige har overskot på 1,6 %. Storbritannia, som også står utanfor ØMU, har eit underskot på 3,1 %. Blant dei ti nye medlemslanda er det også nokre som har store underskot. Ungarn har t.d. eit underskot på 5,4 % og Malta har eit underskot på 5,1 %.

Lønnskostnader per timeverk

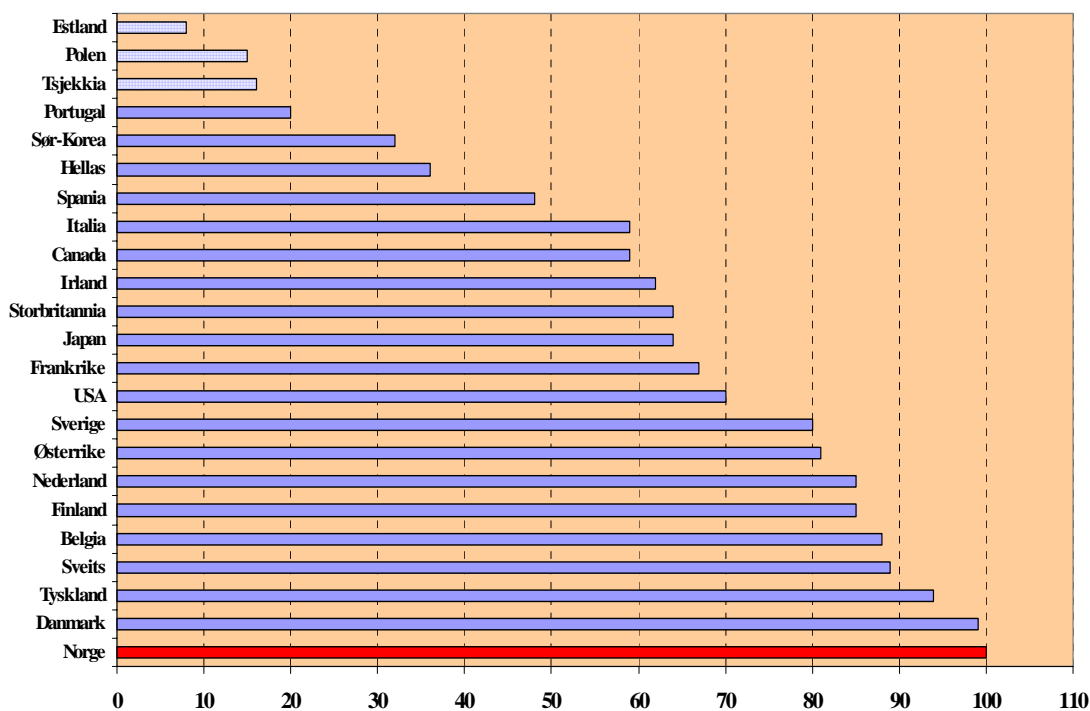
Om vi ser på lønnskostnader og indirekte personalkostnader per timeverk per industriarbeidar i 2003, ligg Norge 30 % høgare enn dei viktigaste handelspartnarane våre. Dersom ein ser på arbeidarar og funksjonærar samla vert skilnaden redusert med om lag 1/3, jf avsnitt 5.4 i NOU 2004:14 ” Om grunnlaget for inntektsoppgjørene 2004 ”.

Dersom vi samanliknar med Sverige viser tala for industriarbeidarar at lønnskostnadene per timeverk totalt sett er 25 % høgare i Norge enn i Sverige. I forhold til Danmark ligg vi berre 1 % høgare og i forhold til Finland ligg vi 18 % høgare. Skal norsk konkurranseutsett næringsliv likevel kunne overleve, krev det høgare produktivitet enn i konkurrentlanda våre.

Denne skilnaden er sjølvsagt relevant når ein ser på kostnadsnivået for norsk landbruk. Det må kjøpe tenester og til dels varer til ein høgare pris enn landbruket i nabolanda våre. Gardbrukarane må også ta utgangspunkt i at alternativverdien av arbeidskrafta er høgare enn i nabolanda våre.

Figuren under viser biletet for fleire land. Tala er henta fra NOU 2004:14 med unntak av tala for Estland, Polen og Tsjekkia der kjelda er Orkla Foods.

Figur 2 Totale lønnskostnader for vaksne industriarbeidarar i norske kroner i 2003. Indeks Norge = 100



Bruttonasjonalprodukt per innbygger

Dette er relevant mellom anna fordi det fortel noko om den medlemskontingenten Norge må betale ved eit eventuelt medlemskap. Kontingenten medlemslanda betalar inn tar utgangspunkt i BNI (brutto nasjonalinntekt) i dei ulike medlemslanda.

Per 2004 er 73 % av EU-inntektene basert på BNI, 14 % på moms, 10 % toll og 1,5 % landbruksavgifter. (BNI er det same som BNP korrigert for avkastning av kapital etter nasjonalitet på eigarskap.) Det er ikkje direkte moms til EU, men medlemslanda betalar inn ein sum basert på momsgrunnlaget i dei enkelte medlemslanda.

Førebels tal fra Eurostat for 2003, sjå under, viser at Norge ligg nest høgast i EØS-området i kjøpekraftskorrigert bruttonasjonalprodukt, etter Luxemburg. (Talet for Luxemburg er kunstig høgt på grunn av at mange pendlar inn til landet utan å vere innbygger der. BNP blir nemleg delt på innbyggartalet) I denne oversikta er det også tatt med tal for EFTA-landa og for dei 4 landa som per oktober 2005 er kandidatland til å bli med i EU.

Norge ligg 48 % høgare enn EU 25 og 36 % høgare enn EU 15. Ei samanlikning med nabolanda våre viser at dersom BNP for EU 25 er 100 har Norge 148, Sverige 115, Finland 113, Danmark 123 og Island 119. Vi ligg med andre ord t.d. 29 % høgare enn Sverige i BNP per innbygger.

I den andre enden av skalaen finn vi medlemsland som Latvia og Litauen med 41 % og 46 %, og søkarland som Bulgaria, Romania og Tyrkia med 30 %, 30 % og 28 %.

Statistikken tyder på ein viss konvergens i økonomisk utvikling internt i EU i perioden 1995 – 2003. Tre av dei fire landa som har vore prioritert med distriktsstøtte har forbetra sin relative posisjon økonomisk. Det er Irland, Spania og Hellas. Det same er ikkje tilfelle med Portugal, der posisjonen er nesten uendra.

Tal innhenta fra DG Ecofin per januar 2004 viser likevel at både Portugal og Spania har nærma seg gjennomsnittet for EU 15. I 1985 låg Spania på 72 % av EU 15 og Portugal på 55 %. I 2002 låg Spania på 86 % og Portugal på 71 %.

Lista viser at Norge vil vere i ein annan og sterkare forhandlingsposisjon som netto innbetalar enn det t.d. Romania og Bulgaria har vore i.

Eit anna interessant poeng er at i 1995 hadde vi eit BNP på 120 % av EU 15. I 2003 hadde vi BNP på 136 % av EU 15 og 148 % av EU 25. Det viser at vi i større grad er eit potensielt nettoinnbetalarland i dag enn midt på 1990-talet. Om det kan bety auka fleksibilitet på landbruksområdet er sjølv sagt umogleg å svare på før ein forhandlar med EU. Det er likevel grunn til å tru at eventuell auka fleksibilitet vil vere avgrensa til nasjonal støtte.

Eit grovt overslag over norsk brutto medlemskontingent til EU kan lagast med bakgrunn i noverande svensk innbetaling på 24,5 milliardar SEK (2004), ein valutakurs i 2004 på 92 og eit folketal i Sverige på det dobbelte av Norge. Om ein i tillegg føreset at BNI i Norge er avrunda 30 % høgare enn i Sverige, vert resultatet ein norsk bruttokontingent på knapt 15 milliardar NOK. Til samanlikning er dagens EØS-utvidingskontingent for Norge på om lag 1,8 milliardar kroner og samla norsk EØS-innbetaling om lag 2,9 milliardar kroner.

Tabell 1 : Kjøpekraftskorrigert BNP per innbygger i prosent i utvalgte europeiske land, EU 25 er 100

GDP per capita in PPS, EU25 = 100

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
EU25	100	100	100	100	100	100	100	100	100
EU15	111	110	110	110	110	110	110	109	109
Belgium	120	118	117	116	116	117	117	117	118
Czech Republic	70	72	70	67	66	65	66	68	69
Denmark	125	126	126	125	127	127	126	122	123
Germany	119	118	116	114	113	112	110	109	108
Estonia	34	35	39	40	39	42	43	46	49
Greece	72	71	72	72	72	72	74	78	81
Spain	87	88	88	89	92	92	92	95	98
France	115	114	115	115	114	114	115	113	111
Ireland	99	103	113	117	122	126	129	134	133
Italy	115	115	113	114	112	111	110	109	107
Cyprus	86	85	84	84	85	86	89	83	83
Latvia	30	31	33	34	34	35	37	39	41
Lithuania	34	35	37	39	38	39	41	42	46
Luxembourg	179	178	185	193	208	219	213	213	215
Hungary	50	49	51	52	53	53	56	59	61
Malta	:	:	:	:	78	79	75	74	75
Netherlands	120	120	121	121	121	122	124	122	121
Austria	129	130	127	125	127	128	124	123	122
Poland	41	42	44	45	46	46	46	46	46
Portugal	73	73	74	75	77	77	77	77	74
Slovenia	68	70	71	72	74	73	75	75	77
Slovakia	45	46	47	48	47	48	49	51	52
Finland	106	106	111	114	112	114	114	113	113
Sweden	118	118	116	115	118	120	116	115	115
United Kingdom	110	112	114	114	113	114	115	118	118
Iceland	125	128	127	129	128	126	125	120	119
Norway	133	140	142	134	142	162	158	150	148
Switzerland	146	140	142	141	136	135	131	132	131
Bulgaria	31	28	26	26	26	27	29	29	30
Croatia*	37	40	42	42	40	42	42	44	46
Romania	:	:	:	:	:	25	27	29	30
Turkey	30	31	33	32	30	30	26	27	28

* Estimated by Eurostat

Arbeidsløyse

Tal for arbeidsløyse i Norge og EU fra mai 2005 viser at Norge ligg på line med dei landa i EU som har lågast arbeidsløyse og har samtidig litt over halvparten så stor arbeidsløyse som gjennomsnittet i EU.

Norge hadde i mai 2005 ei arbeidsløyse på 4,7 %. Lågast i EU var Irland med 4,2 %, Storbritannia med 4,7 % (april 05), Nederland 4,8 % og Danmark 4,9 %.

Gjennomsnittet i EU 25 var 8,8 % og i EU 15 8,0 %.

Høgast arbeidsløyse hadde Polen med 17,8 %, Slovakia 15,5 %, Hellas 9,9 % (mars 05), Spania 9,9 %, Frankrike 9,8 % og Tyskland 9,6 %.

Konklusjonar samfunnsøkonomi

- Norsk tilpassing til Euro ville bli utfordrande fordi vi som regel er i motfase med EU økonomisk og i dag brukar valuta og renter som styringsreiskapar nasjonalt.
- Norge har ei økonomisk sterkare stilling enn alle land i EU med aukande overskot på statsbudsjettet.
- Lønskostnadene i Norge per timeverk er høgare enn i EU-landa, dette krev meir effektiv produksjon i Norge for å kunne konkurrere
- Bruttonasjonalproduktet i Norge er høgare i forhold til gjennomsnittet i EU i dag enn i 1994. Som nettobidragssytar ville vi truleg ha ein sterkare forhandlingsposisjon enn andre søkarland. Norsk medlemskontingent per 2004 ville brutto vore om lag 15 milliardar NOK.
- EU har gjennom intern utjamning klart å få opp BNP i dei landa som har fått særleg støtte som Irland, Spania; Portugal og Hellas.
- Arbeidsløysa i Norge er prosentvis litt over halvparten av gjennomsnittet i EU 25.

2.2 Kva er likt og kva skiller landbrukspolitikken i EU og i Norge

I dette kapitlet er det lagt vekt på å samanlikne hovudtrekk i mål og verkemiddelsystem i landbrukspolitikken i Norge og EU. For ei meir omfattande framstilling av EUs landbrukspolitikk vert det vist til kapittel 3.

Det er lagt hovudvekta på å framstille økonomiske verkemiddel i landbrukspolitikken. Lovregulering i landbruket elles varierer fra land til land i EU. Dette er det også opna for sidan det ikkje er felles politikk på dette området. Fri rørsle av kapital er ein del av EØS-avtalen og vil slik sett ikkje bli drøfta vidare i denne utgreiinga. **Utgreiinga vil i hovudsak ikkje drøfte dei delane av EUs politikk som vi allereie er omfatta av med EØS-avtalen.**

2.2.1 Målsettingar for landbrukspolitikken

Målsettingane for EUs landbrukspolitik er opprinneleg nedfelt i artikkel 33 (39 i gammal nummerering) i Romatraktaten og har så langt overlevd alle traktatendringar deretter. Heller ikkje i forslaget til ny EU-grunnlov er målsettingsformuleringane endra. Stikkord for målsettingane er auka produktivitet i landbruket for dermed å sikre ein rimeleg levestandard for gardbrukarane, stabilisere marknader og sikre forsyningar til forbrukarane til rimelege prisar. Liknande formuleringar kan vi finne i norske landbrukspolitiske dokument.

Målsettingane for norsk landbrukspolitik vart sist behandla i St.prp. nr. 8 (1992-93) og deretter i St. melding nr. 19 (1999-2000). Stikkord for St.prp. 8 var meir robust landbruk gjennom redusert kostnadsnivå, vekt på miljø, meir effektiv produksjon og omsetning og overgang til meir produksjonsuavhengig støtte. Stikkord for St. melding 19 var auka forbrukarretting, trygg mat, vekt på miljø, ein politikk for heile produksjonskjeden og landbruket som produsent av fellesgode.

Det vart dessutan skrive inn at avstanden i forbrukarprisane mellom Norge og nabolanda burde gå ned. Dette er ikkje blitt resultatet i dei fem siste jordbruksoppgjera der målprisane har gått opp. Samtidig er budsjettstøtta til landbruket blitt redusert i perioden.

Mykje likt i målformuleringar

Når ein les målformuleringane i dei to nemnte stortingsdokumenta, er det mykje likt det ein kan finne som grunngeving for endringar i EUs landbrukspolitik gjennom landbruksreforma vedtatt i 2003. Dette gjeld både vektlegginga på effektivisering og vektlegginga på kvalitet og landbruket som produsent av fellesgode. Tidlegare landbrukskommissær Fischler brukte omgrepet "den europeiske landbruksmodellen", med vekt på familiebruket. Dette er nokså likt det som har vore honnørorda i norske målformuleringar fra starten av 1990-talet og fram til i dag.

Utviklinga over tid i Norge har også gjort at målsettingane for inntekt er blitt mindre forpliktande, jfr endringa av inntektsmålet som kom i St.prp. nr. 8. Slik sett vart målformuleringane om inntekt meir like dei ein finn for EUs landbrukspolitik.

Eit anna felles trekk har vore at landbrukspolitikken både i EU og Norge har hatt ein fordel (preferanse) for intern produksjon i forhold til import. Det betyr at innanlandsk produksjon normalt vert omsett til lågare pris enn importprisen pålagt toll.

Likevel klare skilnader i siktemål for politikken

Det er nok grunnlag for å konkludere at EU i sin landbrukspolitik har lagt vesentleg meir vekt på **effektivisering** enn det ein har gjort i norsk landbrukspolitik. I Norge har ein lagt meir vekt på **inntektsutjanning** i landbruket sjølv om denne vektlegginga er redusert over tid. Landbrukspolitikken i Norge, slik den vart utforma på 1970-talet, var også sjølvforsyningsorientert og dermed heimemarknadsorientert.

I norsk landbrukspolitik har **distriktsdimensjonen** stått sterkt i heile etterkrigstida. I EU har ein ikkje hatt tilsvarende fokusering på dette sjølv om arealstøtta til landbruk i utkantområde (Less Favoured Areas) er eit slikt element. Eit anna døme er den relative auken i melkeproduksjonen i LFA-områda etter innføringa av melkekvotesystemet i 1984. EU har

ikkje elles hatt støttetiltak med høgare tilskottssatsar for utkantområde, jf likevel nordleg nasjonal støtte i Sverige og Finland.

EU har heile tida har vore både **eksportorientert** og **heimemarknadsorientert** og har sidan først på 1990-talet lagt vekt på ei tilnærming til verdsmarknadsprisnivå for viktige varer som korn (og lyse kjøttslag), storfekjøtt og melkeprodukt. Norge har derimot, blant anna på grunn av høgt pris- og kostnadsnivå, stort sett vore **heimemarknadsorientert**.

2.2.2 Verkemiddelbruk

Noko er likt, men mykje er ulikt

Generelt kan vi gå ut fra at dei fleste ordningar som Norge har i dag, men som EU ikkje har, ville blitt avvikla ved eit norsk EU-medlemskap.

Marknadsordningar

Både EU og Norge har **omfattande marknadsordningar** for ulike landbruksvarer. Talet marknadsordningar er naturleg nok langt større i EU på grunn av ein meir variert landbruksproduksjon. Utforminga av ordningane er likevel ulik. Medan EU for visse produkt har hatt eit **prisgolv** som skal sikre produsenten ein minimumspris gjennom offentlege oppkjøp (intervensjon), har ein i Norge ei regulering basert på eit **pristak**, der ein gjennom reguleringstiltak tar sikte på å sikre produsenten ein målpris (ein maksimalpris).

Tendensen både i EU og i Norge går i retning av ei nedbygging av slike marknadsordningar. Denne tendensen har vore klarare i EU enn i Norge. Ein ny WTO-avtale kan likevel komme til å påskunde prosessen også i Norge gjennom krav om reduksjon i prisstøtte (AMS) og dermed fjerning av administrerte prisar.

I Norge er **ansvaret for marknadsreguleringa** lagt til produsentorganisasjonar og finansiert gjennom avgifter på salsproduksjonen. Denne organiseringa av marknadsreguleringa gjer at det blir meir fokus på mogleg konkurransevriding mellom marknadsaktørar enn ved ei organisering som i EU. På den andre sida har ein i den norske modellen gjort produsentane direkte økonomisk ansvarleg for overproduksjon av landbruksvarer. Dette gjev ein stimulans til å unngå overproduksjon. Landbruksorganisasjonane i Norge har gjennom Hovudavtalen og jordbruksforhandlingane eit medansvar i forhold til utforminga av landbrukspolitikken som vi i dag ikkje finn i noko anna land verken i eller utanfor EU.

I EU er finansieringa av marknadsordningane eit EU-ansvar og marknadsreguleringa skjer i offentleg regi. Det er likevel innslag av produsentstyring i EU gjennom støtte til produsentorganisert marknadsregulering i hagebrukssektoren.

Både i Norge og EU er **grensevernet** utforma med tollsatsar som skal verne intern produksjon mot konkurranse utanfrå. **Eksportstøtte** vert brukt for å bli kvitt overskot, men også for å få til lønsam eksport av næringsmiddel, jf t.d. ost og tilverka landbruksvarer. Dette er eit viktigare element i EU enn i Norge. Eksport av landbruksvarer har eit langt større omfang i EU enn i Norge også relativt sett.

Vi brukar i større grad enn EU **prisnedskrivning av råvarer** til innanlandsk næringsmiddelindustri. Bakgrunnen er at tollsatsane på tilverka landbruksvarer inn til Norge

ofte ikkje gjev kostnadsdekning for skilnaden i råvareprisar for produkta. I EU er slik prisnedskrivning blant anna brukt for smør, men denne støtta er på veg til å bli avvikla på grunn av reduksjon i smørprisane i EU.

Både EU og Norge valte i første halvdel av 1980-talet å innføre ei **kvoteordning for melkeproduksjon**, Norge i 1983 og EU i 1984. Dermed valte ein å regulere strengt den viktigaste husdyrproduksjonen i landbruket, og indirekte også store delar av storfekjøttproduksjonen. Kvoteordninga har overlevd fram til 2015 i EU, etter det er det meir usikkert. Det er i stor grad opp til medlemslanda å utforme innhaldet i kvoteordninga innanfor den nasjonale kvoten dei har fått tildelt. I Norge er det for tida ingen stor diskusjon om avvikling av kvoteordninga for melk. Dei siste åra har Norge også innført system ein har i mange medlemsland med direkte omsetning av melkekvotar mellom produsentar.

Medan melkeproduksjonen er vesentleg redusert i Norge sidan 1983 på grunn av mindre eksportstøtte og fallande forbruk, er det etter 1995 ein svak auke i melkeproduksjonen i EU på grunn av aukande forbruk. Melkekvotane i EU vert auka svakt i åra framover, dvs ein auke på 1,5 % for 11 medlemsland i perioden 2006 – 2008.

Norge har ei **prisutjammingsordning for melk** som gjer at lønsemda ved bruk av mjølk som råvare til ulike produkt vert utjamna. Til dømes vert det betalt avgift for produksjon av drikkemelk og betalt tilskott for produksjon av smør.

Denne prisutjamninga sikrar i følgje NILF-rapport nr 5/2002 norske melkeprodusentar ei meirinntekt på om lag 1,1 milliard kroner per år i forhold til ei ordning utan prisutjamning. (Det må understrekast at dette er tal for 2001, og at det meir er tale om døme på utrekningar enn eit fastsett nivå for meirinntekt. Meirinntekta blir bla redusert når konsummelkforbruket går ned. Føresetnaden for utrekninga er mellom anna at råvareverdien for konsummelk fell med 184 øre heilt ned til 2001 råvareverdinivå for ost i daglegvaremarknaden, og at råvareverdien for ost fell 48 øre vidare ned i forhold til 2001 nivået.)

Utan prisutjamning ville prisen på konsummjølk bli pressa nedover. EU har inga tilsvarende prisutjammingsordning for melk. Prisforholdet mellom til dømes ost og konsummelk vert avgjort i marknaden. Prisane på melkeprodukt kan variere nokså mykje fra land til land i EU. Til dømes er i følgje Landbruksavisen 21/01 2005 lettmelk over 30 % billigare i Tyskland enn i Sverige før moms.

Norge har **konsesjonslover** for dei kraftforbaserte husdyrproduksjonane for å hindra stordrift. Konsesjonsgrenser gjeld for gris og for fjørfe. I Norge har dette vore gjort for å spreie desse produksjonane på fleire bruk. Slik lovregulering finn ein ikkje i EU. Det betyr at EU ikkje har nokon politikk for å avgrense storleiken i denne produksjonen ut over dei miljøkrava som vert gjort gjeldande til ei kvar tid.

Vi har også ein særeigen norsk **korn/kraftforpolitikk** der høg pris på korn og dermed kraftfor vert brukt som verkemiddel for å halde grasareala i produksjon. Med låg kraftforpris reknar ein med at interessa for å hauste grasareala ville bli redusert. Dette ville igjen eventuelt kunne ha negative konsekvensar i form av gjengroing av kulturlandskap i distrikta.

Ein viktig skilnad mellom Norge og EU er at **vi ikkje har hatt eit overskot av jordbruksareal** slik EU har og har hatt. Det har gjort det mogleg å gjennomføre ein kanaliseringpolitikk i etterkrigstida i Norge med auka kornproduksjon i sentrale strøk og

flytting av husdyrproduksjon til distrikta. Ein slik landbrukspolitik hadde vore svært kontroversiell og neppe mogleg med eit arealoverskot, fordi ein då måtte brakklegge areal i sentrale strøk.

Støtte til landbruket

Landbruksproduksjonen i Norge er generell **langt meir avhengig av offentleg støtte** enn i EU. Særleg gjeld dette for husdyrproduksjonar som melk og sau/lam. Dette er også vist i OECD sine tal for landbruksstøtte der Norge har PSE , (producer support estimate, sum budsjettstøtte og skjermingsstøtte i prosent av budsjettstøtte, skjermingsstøtte og verdsmarknadspris) på 73, 5 % i 2002, medan EU hadde 35 %.

Ein annan måte å illustrere dette på er å samanlikne offentleg støtte til landbruket i prosent av produksjonsverdi ekskl. tilskott. I følgje tal fra Eurostat er produksjonsverdien i EU på produsentprisnivå 253 milliardar € i 2002.. Med sum EU-støtte og notifisert nasjonal støtte på om lag 60 milliardar €, utgjer dette knapt 24 %. For Norge viser tala for 2003 sum inntekter på om lag 20,4 milliardar kroner og samtidig 11,7 milliardar kroner i netto utgift over jordbruksavtalen. I prosent utgjer dette 57 %.

Vurdert over perioden 1994-2004 har nok EU hatt ein **sterkare prisnedgang** på viktige landbruksvarer enn det Norge har hatt. Dette blir forsterka ved den reduksjonen som dei næraste åra skjer for smør og melkepulver i EU. I Norge har jordbruksavtaleprisane gått ned for korn og kraftforbasert husdyrproduksjon sidan først på 1990-talet, men dei har gått opp for melk og sau/lam. Storfekjøtt har stort sett vore uendra, men har gått svakt ned. Prisnedgangen på korn i Norge i denne perioden har vore litt lågare enn i EU i prosent, men høgare i kr per kg.

Som Norge har EU til no hatt **areal- og dyretilskott**, om enn i mindre omfang enn i Norge. Arealtilskotta for kornproduksjon i EU som vart innført i 1993/94, var kostnadskompensasjon for prisnedgang. Dei fekk dermed motsett utforming i forhold til i Norge, ved at dei beste produksjonsområda fekk størst støtte per hektar. Det var inga differensiering innan eit medlemsland, men arealstøtta i Frankrike var t. d. om lag dobbelt så høg som i Finland. I Norge er det motsett profil ved at utkantområde har høgare tilskottssatsar enn sentrale område. Innanfor dyretilskotta for storfe var det ingen differensiering mellom medlemsland i EU, medan vi i Norge har differensiering både etter distrikt og produksjonsomfang.

Med den nye landbruksreforma som vert innført fra 2005 vil EU innføre **produksjonsuavhengig arealstøtte**, knytt til krav om å oppfylle EU-lovverk, samt å drive bruket forsvarleg agronomisk og i forhold til miljøet. Denne landbruksreforma i EU vil vi komme tilbake til seinare i utgreinga. Norge har så langt ikkje innført tilsvarende produksjonsuavhengig støtte, jf likevel det generelle areal-og kulturlandskapstillegget med 200 kr per dekar for alt areal.

Med særnorske høge produksjonskostnader er det ein fare for at overgang til produksjonsuavhengig støtte kan føre til redusert produksjon, særleg i utkantområda der produksjonskostnadene er høgast Dette gjeld særleg dersom produksjonsinntektene blir lågare enn dei variable kostnadene i produksjonen. Det vil då vere freistande å få støtte utan å produsere.

Velferdsordningar, som i Norge er ein viktig del av landbrukspolitikken, er i EU ikkje ein del av den felles landbrukspolitikken, men eit ansvar for medlemslanda. Slike tiltak eksisterer i langt mindre omfang enn i Norge.

Andre moment

Tenkinga rundt **bygdeutvikling og miljøtiltak** er nokså parallell i Norge og EU. Kva ein definerer inn under bygdeutvikling kan nok variere meir. I EU vert t.d. arealstøtte knytt til miljøprogram definert som bygdeutvikling. Det same gjeld arealstøtte til utkantområde. (LFA-støtte) Hos oss er ikkje arealstøtte definert som bygdeutviklingstiltak. Likevel vil vi kjenne att dei tre dimensjonane/formåla som vart diskutert ved endringa av EUs bygdeutviklingsforordning no i 2005; konkurransekraft/investeringar, forvaltning av landareal og miljø og ny aktivitet på bygdene.

Tenkinga rundt **u-landspreferansar** er nokså lik i EU og Norge. Sjølv om vi har ei svært ulik forhistorie i forhold til u-landa samanlikna med mange medlemsland i EU, er haldningane t.d. dei same overfor dei minst utvikla landa (MUL). Norge har gitt full tollfridom for import fra MUL-landa fra 1. juli 2002 og EU vil ha gjennomført det same fra 1. juli 2009.

Ein viktig skilnad vi ofte gløymer gjeld den **finansielle situasjonen** for Norge og EU, jf tidlegare oversikt i avsnitt 2.1. Vi har ein heilt anna økonomisk valfridom til å støtte landbruket enn det EU har. Dette vil truleg bli forsterka i langtidsperioden 2014 – 2020 dersom Tyrkia skal takast opp som medlem i EU. Det vil då bli nødvendig med ein ny innstrammingsrunde i EUs landbrukspolitikk.

Oppsummering

Formuleringar i landbrukspolitiske dokument i Norge og EU dei seinare åra er ikkje så ulike. Ein har også samarbeida om slike formuleringar i WTO, jfr vektlegginga av det multifunksjonelle landbruket.

Når det gjeld dei konkrete vilkåra landbruket vert stilt overfor har ein i EU lagt større vekt på tilpassing til verdsmarknadsvilkår enn i Norge. Slik sett er avstanden i konkurransekraft i forhold til EU truleg større i dag enn den var i 1994. Ein har også nyleg gått vesentleg lenger enn Norge i å innføre produksjonsuavhengig landbruksstøtte.

Vi har i Norge mange særnorske tilpassingar i landbrukspolitikken som ikkje kan bli vidareført ved eit eventuelt norsk EU-medlemskap. Dette er ordningar som i dag er viktige delar av norsk landbrukspolitikk, men ikkje alle er like viktige.

Dersom vi ser framover, kan utsiktene tyde på at spriket i økonomiske vilkår landbruket blir stilt overfor i Norge og EU heller vil auke enn minke. Allereie i langtidsperioden 2007 – 2013 må ein rekne med innstrammingar for EU-landbruket. Innstrammingane kan bli enno større i perioden deretter. Norge vil derimot ikkje stå i ein vanskeleg finansiell situasjon i åra framover. Ein ny WTO-avtale kan likevel komme til å avgrense tollvern og støtte for norsk landbruk. Eit sentralt spørsmål i EU framover blir om det i aukande grad vil bli mogleg å bruke nasjonal, produksjonsuavhengig landbruksstøtte for medlemsland som ser seg råd til det. Presset mot ein felles finansiert landbrukspolitikk i EU vil auke.

3. GJENNOMGANG AV LANDBRUKSPOLITIKKEN I EU

I dette kapitlet vil vi innleingsvis gå gjennom målsettingar og prinsipp for EUs landbrukspolitikk. Vi vil også sjå på forslaget til ny EU-traktat og om dette endrar på målsettingar og vedtaksprosessen i EUs landbrukspolitikk. Til slutt vil vi referere Kommisjonens omtale av måla slik dei er i dag.

3.1 Målsettingar og prinsipp for landbrukspolitikken i EU

Målformuleringane for EUs landbrukspolitikk, slik vi finn dei i traktatane, har vore dei same sidan Romatraktaten i 1958. Heller ikkje den siste gjennomgangen av ny traktat i det Europeiske Rådet i 2004 gav grunnlag for ei modernisering av formuleringane. Som vi skal komme tilbake til var det likevel viktige forslag til endringar i den siste gjennomgangen når det gjeld styringa av landbrukspolitikken i EU.

Det er likevel klart at landbruksreformene i EU det siste tiåret har hatt eit vidare utgangspunkt enn det ein kan lese ut av Romatraktaten og visse grunnleggande prinsipp for EUs landbrukspolitikk. Vi vil derfor også stoppe opp ved korleis EU-kommisjonen legg fram måla no i samband med presentasjonen av den siste landbruksreforma i 2003.

3.1.1 Rammene fra Romatraktaten

Rammene for EUs landbrukspolitikk er fastlagt i artikkel 32 til 38. (Nummeringa blei endra ved Amsterdamtraktaten som vart iverksett 1. mai 1999. Dei gamle nummera på ulike artiklar står derfor i parentes.)

I artikkel 32 (38) vert det fastslått at det er ein felles marknad for landbruk og handel med landbruksvarer. Fisk inngår i landbruksomgrepet. Varer som inngår er rekna opp i vedlegg 1 til traktaten. Skogsprodukt og ull inngår ikkje fordi det vert rekna som industriprodukt. Av viktige landbruksvarer er det berre matpoteter som ikkje er omfatta av ei felles marknadsordning.

I artikkel 33.1 (39.1) er måla for EUs felles landbrukspolitikk formulert slik, jf Forsell (1992): ”EFs landbrukspolitikk – fra suksess til mareritt”

- a) *å øke produktiviteten i landbruket gjennom å fremme teknisk utvikling og ved å sikre rasjonell utvikling av landbruksproduksjonen og optimal utnyttelse av produksjonsfaktorene, spesielt arbeidskraft*
- b) *på denne måten å sikre en rettferdig levestandard for landbruksbefolkningen, spesielt ved å øke de personlige inntektene for personer som er sysselsatt i landbruket*
- c) *å stabilisere markedene*
- d) *å sikre forsyninger*
- e) *å sikre at forsyningene når forbrukerne til fornuftige priser*

Vi legg merke til at det er produktivitetsframgang som skal løyse inntektsproblemet i landbruket, jf formuleringa ”på denne måten”.

Målet om å stabilisere marknadene gav grunnlag for oppbygging av eit stort tal marknadsordningar med høgt ambisjonsnivå for stabile prisar.

Artikkel 33.2 slår fast at landbrukspolitikken må ta omsyn til landbrukets sosiale struktur og til skilnader mellom ulike regionar. Ønskelege endringar må skje gradvis.

I artikkel 34(40) vert det definert korleis ein felles landbrukspolitikk skal gjennomførast. Dette skulle skje ved felles konkurransereglar for handel med landbruksvarer mellom medlemslanda og ved utforming av felles marknadsordningar. Desse marknadsordningane kan i prinsippet omfatte alle nødvendige tiltak for å nå måla i artikkel 33.1.

I artikkel 36 (42) vert det slått fast at konkurransereglar i Romatraktaten (artikkel 81-89) berre gjeld landbruket i den grad Ministerrådet avgjer det innanfor ramma av artikkel 37(43).

Artikkel 37 fastset at Ministerrådet med kvalifisert fleirtal kan gjere vedtak om å opprette felles marknadsordningar for ulike produkt.

I følgje Forsell (1992) må retningslinene i Romatraktaten meir oppfattast som eit juridisk grunnlag for EUs landbrukspolitikk enn som målsettingar.

3.1.2 Underliggende prinsipp for EUs landbrukspolitikk

Det er tre prinsipp som ofte vert nemnt som grunnleggande for EUs landbrukspolitikk

- ein felles landbruksmarknad
- ein fordel (preferanse) for landbruksvarer produsert i EU
- ei felles finansiering av landbrukspolitikken

I følgje Robert Ackrill (2000): "The common agricultural policy" så kan dei to første prinsippa utleiast direkte fra Romatraktaten, medan det tredje prinsippet vart slått fast i Forordning 25 fra 1962.

Forordning 25 slo fast opprettinga av Landbruksfondet, – European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF), som det var opna for i artikkel 34.3. i Romatraktaten.

Prinsippet om ein felles landbruksmarknad med felles institusjonelle prisar har heile tida vore eit svært viktig grunnlag for utviklinga av samarbeidet i EU. Det har også blitt styrka ved at det sidan opprettinga av EUs indre marknad i 1993 er usannsynleg at eit nytt medlemsland kan oppnå ei styrt, gradvis pristilpassing til EU-nivå for landbruksvarer. Felles institusjonelle prisar er som før nemnt likevel ikkje det same som eit felles forbrukarprisnivå for landbruksvarer i EU.

Som tidlegare nemnt er prinsippet om preferanse for eigen produksjon det same prinsippet som er lagt til grunn for norsk landbrukspolitikk. Dette er grunnleggande for alle land som vil verne eigen landbruksproduksjon mot priskonkurranse fra verdsmarknaden. Det betyr at innanlandsk produksjon vert omsett til ein lågare pris enn importprisen pålagt toll, eller med andre ord at det er "luft" i systemet.

Ei felles finansiering av landbrukspolitikken, fellesskapleg solidaritet, er eit viktig prinsipp, men det gjeld ikkje absolutt. Allereie i dag vert om lag halvparten av midlane til bygdeutvikling finansiert nasjonalt. I tillegg vert prinsippet om felles finansiering utfordra i diskusjonen om langtidsbudsjettet for perioden 2007 – 2013. Visse land som Sverige og Finland har også nedfelt i medlemskapstraktaten retten til å gje supplerande nasjonal støtte.

Det er elles viktig å forstå EUs utvikling i landbrukspolitikken ut fra at ein gjekk fra ein situasjon med underdekning på slutten av 1950-talet til ein situasjon med aukande overskot av landbruksvarer ut over på 1970-talet.

På 1980-talet hadde ein møtt veggen i den forstand at det måtte til endringar i landbrukspolitikken for å få ned overproduksjonen og budsjettkostnadene. Reformene kom med innføring av kvoteordning for melk i 1984, MacSharryreformen i 1992 med reduserte prisar og innføring av arealstøtte, brakklegging og dyretalsstøtte og med klart definerte støtterettar per medlemsland. Deretter kom nye reformer i 1999 og no sist i 2003.

Endringar i eksterne rammer som GATT-avtalen i 1994, med kutt i eksportstøtte, gjorde også sitt til å redusere overskotseksporten av landbruksvarer. Det vart etter kvart stadig viktigare for EU å tilpasse landbruksprisane til verdsmarknadsprisnivået dersom ein skulle kunne halde fram som den nest største eksportøren av landbruksvarer i verda.

3.1.3 Nytt forslag til EU-traktat – meir makt til EU-parlamentet

Det nye traktatforslaget skulle etter føresetnadene tre i kraft fra 2007 etter behandling, og i visse tilfelle folkerøysting, i medlemslanda. **Etter nei i folkerøysting i Frankrike og Nederland i mai/juni 2005 er framtida til traktatforslaget svært usikkert. Den vidare prosessen er lagt på is eit par år framover i tid.**

På eit viktig punkt inneber forslaget endringar for landbrukspolitikken. Rådets styring over landbrukspolitikken har så langt vore fastlagt i artikkel 37(43) i traktaten. I det nye forslaget vert det innført medavgjerdsrett for EU-parlamentet (EP) i overordna saker i landbrukspolitikken. Så langt har EU-parlamentet berre hatt uttalerett, ikkje avgjerdsrett.

Denne endringa vil forsinke vedtaksprosessane på landbruksområdet i EU. Det kan ofte gå inntil to år å få ei sak gjennom dei prosedyrane som gjeld for medavgjerd mellom Rådet og Parlamentet og enno lengre tid ved eventuelle omfattande forliksprosedyrar. Utvidinga av EU til 27 medlemsland vil også dra i retning av at vedtaksprosessane vil ta lengre tid med ei slik endring.

Det er heller ikkje opplagt korleis nyordninga skal praktiserast. Medavgjerd skal gjelde rammelover (forordningar), men ikkje viktige detaljar som fastsetting av prisar, avgifter, tilskott og kvotar, jf punkt 3 under. Slike detaljar er i dag ofte ein viktig del av forordningar. Det kan bety at EP berre får medavgjerdsrett for visse delar av ei ny forordning.

Ei anna viktig endring er at EU-parlamentet eventuelt vil få eit sterkare inngrep i budsjettprosessen på landbruksområdet. Skiljet mellom obligatoriske (compulsory) budsjettpostar, som t.d. landbrukskapitlet, og andre budsjettpostar vil bli oppheva. I dag har EP berre høve til å endre budsjettet for bygdeutvikling, ikkje for resten av landbruksbudsjettet som er marknadsordningar og direkte støtte.

Forslaget om å gje EP medavgjerdsrett i landbrukspolitikken vart diskutert tidlegare både ved forhandlingane om Amsterdamtraktaten og Nicetraktaten utan at det vann fram. Medlemslanda ville halde på kontrollen over landbrukspolitikken. Det vert rekna med at den framlagte endringa vil styrke den demokratiske legitimiteten for landbrukspolitikken i EU.

Eit anna spørsmål er eventuelt korleis den nye posisjonen til EP vil påverke innhaldet i landbrukspolitikken. Dei seinare åra har EP ofte vore meir landbruksvenlege enn Rådet. Det står att å sjå om det også vil vere tilfelle når dei eventuelt får avgjerdsrett.

Teksten på den nye artikkelen III-231.2-3 i forslaget til ny EU-grunnlov er slik:

2. European laws or framework laws shall establish the common organisation of the market provided for in Article III-228(1) and the other provisions necessary for the pursuit of the common agricultural policy and the common fisheries policy. They shall be adopted after consultation of the Economic and Social Committee.

3. The Council, on a proposal from the Commission, shall adopt the European regulations or decisions on fixing prices, levies, aid and quantitative limitations and on the fixing and allocation of fishing opportunities.

EP medavgjerdsrett går fram av punkt 2 sjølv om EP ikkje er direkte nemnt i artikkelen, jf at formuleringa "European laws or framework laws" inneber at EP deltar i avgjerda.

Eit interessant spørsmål er kvifor måla fra Romatraktaten ikkje vart modernisert i det nye forslaget til EU-grunnlov. Fra svensk hald i Brussel vert det sagt at dei var nokså isolerte i arbeidet med å få inn nye målformuleringar om bærekraftig utvikling, miljø osv.

Forklaringa er at det var ingen ønske blant andre medlemsland om ein ny, opprivande måldiskusjon. Det sensitive i ein slik diskusjon ville vere formuleringane rundt inntekt i landbruket. Sørlege medlemsland ville aldri godtatt andre medlemsland (som Sverige) sine ønske om svakare mål for inntekt i landbruket. Dermed blei det ingen reell ny måldiskusjon i samband med den nye traktaten.

Det er likevel interessant korleis Kommisjonen presenterer måla for landbrukspolitikken etter landbruksreforma i 2003.

3.1.4 Kommisjonens presentasjon av viktige mål for EUs landbrukspolitikk

I publikasjonen "The Common Agricultural Policy explained" (2004) skriv Kommisjonen på side 34 dette om måla slik dei har vore:

The EU's role in agriculture has always been to help in:

- *ensuring a stable supply of affordable and safe food for its population*
- *providing a reasonable standard of living for EU farmers, while allowing the agriculture industry to modernise and develop*
- *ensuring that farming could continue in all regions of the EU*

Det siste kulepunktet er det grunn til å legge merke til. Det finn vi ikkje att i Romatraktaten. Det minner slik sett meir om ei norsk målsetting for landbruk og distriktspolitikk. Punktet kan

nok likevel forståast ut fra at ein ser på medlemslanda som regionar og at ein i stor grad har tildelt kvotar og støtterettar per land i EUs landbrukspolitikkk.

Vidare skriv Kommisjonen dette om moderniseringa av landbrukspolitikken:

As the CAP has developed and become more sophisticated, in line with the requirements of EU citizens, the following factors have taken on a greater importance:

- *looking after the weell-being of rural society*
- *improving the quality of Europe's food*
- *guaranteeing food safety*
- *ensuring that the environment is protected for future generations*
- *providing better animal health and welfare conditions*
- *doing this at minimal cost to the EU budget (which is funded mainly by taxpayers, i.e. ordinary citizens)*

Her finn vi viktige element fra det siste tiåret som bygdeutvikling, forbrukaromsyn, matvarekvalitet og matvaretryggleik, miljøomsyn, dyrehelse og dyrevelferd. Vektlegginga på matvaretryggleik kom relativt seint i EU. Matvarekrisene på 1990-talet og etter 2000 har sett sitt preg på formuleringane til Kommisjonen. Det same har den auka vektlegginga på bygdeutvikling i forhold til den tradisjonelle landbrukspolitikken.

Oppsummeringsvis kan vi konkludere at sjølv om måla for EUs landbrukspolitikkk fra Romatraktaten står fast, så har det skjedd og skjer det ei endring i EUs landbrukspolitikkk. Det har skjedd ei modernisering med nye mål i tillegg til dei gamle, sjølv om dette ikkje er blitt tatt inn i forslaget til ny EU-traktat. Desse nye måla finn vi også att i den argumentasjonen EU fører i handelsforhandlingane i WTO.

3.2 Oppbygginga av landbruksbudsjettet i EU

Før vi går inn på dei ulike marknadsordningane i EUs landbrukspolitikkk, er det nyttig å gje ei totaloversikt over landbruksbudsjettet. Dette vil vi i hovudsak gjere ved å sjå på rekneskapstal for 2003, det siste året før EU vart utvida fra 15 til 25 medlemsland. I tillegg vil vi sjå litt på budsjettet for 2005, det første heile året med 25 medlemsland.

Når det gjeld langtidsbudsjettet for perioden 2007-2013, så er det framleis under diskusjon. Budsjettvedtaket må gjerast seinast ein gong i 2006.

Innleiingsvis vil vi slå fast at landbruksbudsjettet til EU utgjer ein vesentleg del av EU-budsjettet. Ser vi på tal for 2005 utgjer landbruksbudsjettet 46 % av det totale budsjettet for EU. Det vert forventa at denne delen vil ha gått ned til om lag 36 % når vi kjem fram til 2013, men dette er avhengig av det totale langtidsbudsjettet som vert vedtatt for 2007 –2013. Med ei restriktiv haldning til storleiken på det totale budsjettet, vil nedgangen bli mindre fordi landbruksbudsjettet i stor grad allereie er bestemt. I oktober 2002 vart det bestemt at landbruksbudsjettet, utanom bygdeutvikling og utvidingskostnader med Romania og Bulgaria, maks kan auke 1 % nominelt per år i perioden 2007 – 2013.

Samtidig må vi hugse på at **medan EU-budsjettet er på litt over 1 % av nasjonalinntekta i medlemslanda, så utgjer nasjonale budsjett om lag 45 % av nasjonalinntekta i medlemslanda.** Det aller meste i medlemslanda blir med andre ord finansiert nasjonalt.

3.2.1 Rekneskap for landbruksfondet for 2003

Landbruksfondet EAGGF har to delar, Garantiseksjonen og Utviklingsseksjonen. Utviklingsseksjonen finansierer ein del av bygdeutviklingstiltaka i målområde 1 for regionalpolitikken i EU.¹ Bygdeutvikling er i denne samanhengen i hovudsak landbrukstilknytt bygdeutvikling.

Utviklingsseksjonen finansierer i tillegg fellesskapsinitiativet Leader som er tiltaksarbeid innanfor små regionar. Til saman gjekk det 2 255 mill € fra Utviklingsseksjonen i 2003. Dei resterande midlane kjem fra Garantiseksjonen, dvs 44 487 mill € i 2003.

Ei grov oversikt over midlane fra Landbruksfondet i 2003 er slik:

Budsjettformål	Mill. Euro
Totalt til planteprodukt	25 748
Totalt til husdyrprodukt	13 153
Andre formål	1 291
Totalt kap 1a Garantiseksjonen	39 782
Kap 1 b Bygdeutvikling (Garantiseksjonen)	4 705
Bygdeutvikling over Utviklingsseksjonen	2 255
Totalt Bygdeutvikling	6 960
Totalt Landbruksfondet	46 742

Kjelde:

- Commission of the European Communities, 33rd Financial Report, 27.10.2004
- Commission of the European Communities, 15th annual report on the implementation of the structural funds 2003, 28.10.2004

Vi ser at det er støtte til planteproduksjon som utgjer over halvparten av pengebruken i 2003. Det kan derfor vere grunn til å sjå nærare på korleis desse midlane fordeler seg.

Budsjettformål	Mill. Euro
Total korn og oljevekstar	16 809
Av dette arealstøtte	15 150
Støtte til sukker	1 277
Støtte til olivenolje	2 346
Støtte til frukt og grønnsaker	1 532
Støtte til vindyrking	1 213
Totalt planteprodukt	25 748

¹ (Målområde 1 for regionalpolitikken er område med kjøpekraftskorrigert BNP per innbyggjar på under 75 % av EUs gjennomsnitt. Det omfattar i tillegg bla område i Sverige og Finland med mindre enn 8 innbyggjarar per kvadratkm. I dei nye medlemslanda vil alt utanom Bratislava, Praha og Kypros komme i målområde 1)

Vi legg merke til at arealstøtta for korn og oljevekstar dreg av garde med nesten 2/3 av den samla landbrukstøtta til planteproduksjonane. Dette er arealstøtte som vart innført som kompensasjon for prisnedgang ved MacSharryreformen i 1992, og som vart utvida ved Agenda 2000 vedtaket i 1999. Denne støtta vil no fra 2005-2006 bli innarbeidd i det nye produksjonsuavhengige støtta per bruk. Likevel er det slik at medlemsland kan velje å halde inntil 25 % av støtta framleis kopla til kornproduksjonen. Det ser ut til at det er berre Frankrike og Spania som vil gjere dette.

Støtta til husdyrproduksjon er i stor grad støtte per dyr i storfekjøttproduksjonen. I melkesektoren er det tiltak som eksportstøtte og lagring/prisnedskrivning som dominerer. For sau og geit er det igjen støtte per dyr som er dominerande. Tala fordelar seg slik:

Budsjettformål	Mill Euro
Totalt til storfekjøttproduksjon	8 091
Av dette støtte per dyr	7 806
Støtte til melk og melkeprodukt	2 796
Støtte til sau og geit	2 082
Samla støtte husdyrproduksjon (inkl. fisk)	13 153

Mykje av denne støtta vil bli innarbeidd i den nye produksjonsuavhengige støtta per bruk. Fra 2007 gjeld det same også for den nye støtteordninga for melk. I perioden 2004 – 2007 vil den vere knytt til melkekvotane per bruk.

Det vi kallar direkte støtte i EUs landbrukspolitikk per 2003 er stort sett støtte per hektar og støtte per dyr. I 2003 utgjorde slik direkte støtte til saman 29 692 mill €. EUs landbruksreform fra 2003/2004 vil over tid flytte minst 80 % av desse midlane over til produksjonsuavhengig støtte per bruk. Med WTO-språk inneber det ei flytting av støtte fra blå boks til grøn boks.

Eksportstøtte utgjorde i 2003 3 729 mill € eller 8,4 % av Garantiseksjonen. Til samanlikning utgjorde lagring 928 mill € eller 2 % av Garantiseksjonen. Over tid har ein stadig mindre del av Garantiseksjonen gått til eksportstøtte og lagring.

Andre tiltak utgjorde i 2003 10 111 mill € eller 23 % av Garantiseksjonen. Dette er tiltak som:

andre tiltak for sukker enn lagring, produksjonsstøtte for tørka fôr, støtte til bomull, støtte til produsentorganisasjonar for frukt og grønsaker, prisnedskrivning av smør/melkepulver, støtte til vindyrking samt støtte til bygdeutvikling.

Dersom vi summerer bygdeutvikling over Garantiseksjonen og Utviklingsseksjonen utgjorde det i 2003 i overkant av 15 % av det totale EU-landbruksbudsjettet.

Notifisert nasjonal landbruksstøtte utgjorde i tillegg om lag 14 milliardar € i 2002, siste året med tilgjengeleg statistikk. Alt i alt er det dermed ei samla landbruksstøtte på over 60 milliardar € i medlemslanda i EU i 2003.

Fordelinga av direkte støtte per medlemsland

Tal fra Kommisjonen viser fordelinga av direkte støtte på medlemsland for 2003. Tala dekker det meste av direkte støtte utanom tobakk, i alt 28 044 €. Fordelt på ulike medlemsland er tala slik i mill. €:

Frankrike	7380
Spania	4279
Tyskland	3903
Italia	3128
Storbritannia	3123
Hellas	1392
Irland	1102
Danmark	802
Sverige	613
Austerrike	601
Portugal	494
Finland	437
Belgia	414
Nederland	351
Luxemburg	26

Tala viser ein viktig grunn til at landbruk er eit svært sensitivt spørsmål i Frankrike. Meir enn ¼ av EU-støtta går til franske bønder.

3.2.2 Budsjettet for Landbruksfondet for eit utvida EU i 2005

2005 er som nemnt det første heile året i eit EU med 25 medlemsland. Samtidig er det i 2005 at landbruksreforma i EU vert starta i 10 av dei 15 gamle medlemslanda. Så langt let ikkje dette seg avlese i budsjettet for 2005. Dei viktigaste tala for 2005 er slik:

Budsjettformål	Mill Euro
Totalt til planteprodukt	29 135
Totalt til husdyrprodukt	13 684
Totalt kap 1a Garantiseksjonen	42 835
Kap 1 b Bygdeutvikling (Garantiseksjonen)	6 841
Bygdeutvikling over Utviklingsseksjonen	3 926
Totalt Bygdeutvikling	10 771
Totalt Landbruksfondet	53 726

Kjelde:

- European Commission: General budget of the European Union for the financial year 2005, January 2005
- Agra Facts 105-2004

Endringane fra 2003 er mellom anna at dei 10 nye medlemslanda no er inne på budsjettet. Finansieringa av bygdeutvikling har auka vesentleg, medan finansiering av landbrukspolitikken elles er i stegvis opptrapping i dei nye medlemslanda fra 25 % av full støtte i 2004 til fullt nivå i 2013.

Budsjettet for EU i 2005 ligg innanfor rammene i langtidsbudsjettet 2000-2006. Marginen er på 1 763 mill kroner og gjeld kap 1a. For kap 1b er budsjetttramma fullt utnytta.

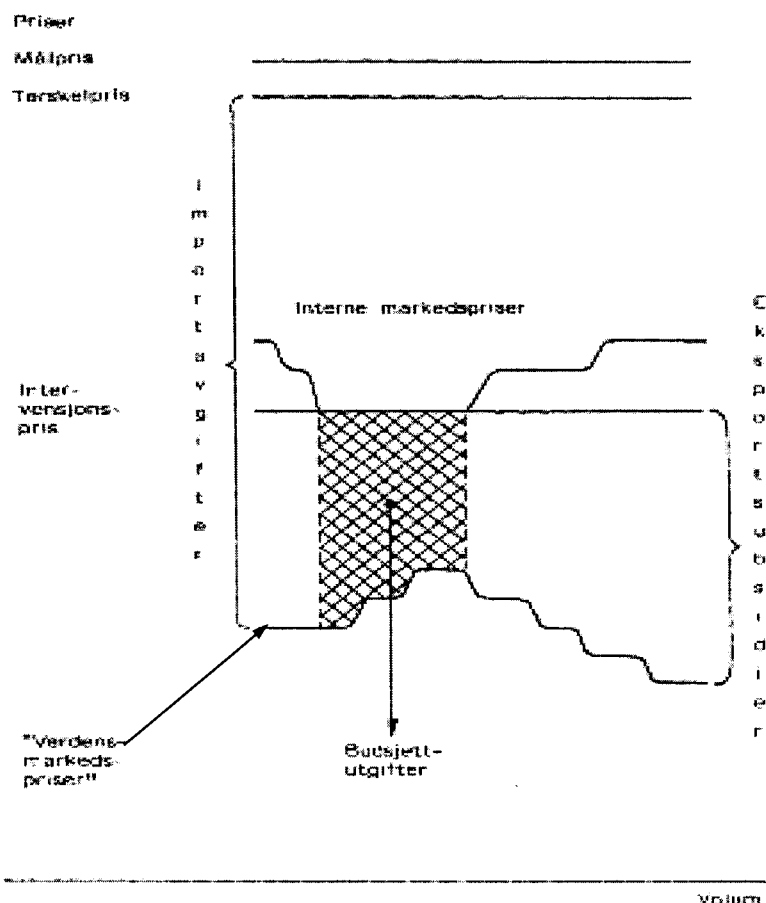
Vi ser at bygdeutvikling no er oppe i 20 % av totalbudsjettet mot i overkant av 15 % for 2003. Forklaringa er ei sterkare vektlegging av bygdeutvikling i landbruksstøtta til dei ti nye medlemslanda og den gradvise opptrappinga av anna landbruksstøtte.

3.3 Marknadsordningar for ulike produkt

3.3.1 Generelt om marknadsordningar

Marknadsordningane for ulike produkt har historisk vore kjernen i EUs landbrukspolitik. Sjølv om dette er endra noko dei seinare åra er marknadsordningane framleis viktige. Marknadsordningane er fellesskapleg politikk som gjeld fullt ut for medlemslanda. Innanfor bygdeutviklingstiltaka, som vi kjem til seinare, er spelerommet for medlemslanda større for nasjonale variasjonar.

Forsell (1992) har framstilt den prinsipielle utforminga av EUs viktigaste marknadsordningar slik:



I dette avsnittet skal vi sjå litt på den prinsipielle modellen og kva som har forandra seg sidan tidleg på 1990-talet.

I følgje Forsell vart prinsippa for dei viktigaste marknadsordningane fastlagt i 1962 og 1963. Dei felles marknadsordningane vart fullt gjennomført i perioden 1967-70.

Figuren viser at intervensjonsprisen er utgangspunktet for når det vert utbetalt eksportstøtte, jf avstanden mellom intervensjonspris og verdsmarknadspris. Verdsmarknadsprisen er den nedste buklete lina i figuren. Budsjettutgiftene kjem når marknadsprisen går under intervensjonsprisen, jf arealet som er skravert i figuren. Då vert det kjøpt opp varer av det offentlege intervensjonsorganet i gjeldande medlemsland. Eksportstøtta er i prinsippet lik differansen mellom intervensjonsprisen og verdsmarknadsprisen.

I praksis er biletet for fastsetting av eksportstøtte meir komplisert enn figuren tilseier. Det er ikkje nødvendigvis intervensjonsprisen som er utgangspunktet for å fastsette den interne prisen. Det er heller ikkje alltid slik at ein dekker heile differansen mellom intern pris og verdsmarknadspris. I visse tilfelle kan ein også dekke meir enn denne differansen. Eksportstøtta kan anten vere fastsett på førehand eller bli fastsett ved utlysing av tilbod. Eksportstøtte blir også gitt til varer som ikkje ligg på intervensjonslager. **Eksportstøtte blir aktivt brukt for å unngå at varer går inn i det kostbare intervensjonssystemet.**

Eit døme på at intervensjon og eksportstøtte er alternative tiltak er at det i 2005 er opna for intervensjon av sukker for første gong på 19 år, jf Agra Europe 2144/2005. Forklaringa som vert gitt er at industrien er så misnøgd med eksportstøttesatsen for sukker at ein heller vel å tilby at noko sukker går til intervensjon til ein låg pris. Intervensjonsorganerna må akseptere dette gitt at kvalitetskrav er oppfylt.

For å vise kompleksiteten i fastsettinga av eksportstøtta tar vi med eit sitat fra Kommissjonen i tilsvar til rapport 9/2003 fra EUs revisjonsrett:

” The level of refund set cannot simply be the result of a difference between two prices or ranges of prices as provided for in the relevant Council regulations, other factors have to be taken into account: market balance, WTO commitment, extraordinary events and anticipated changes in the EU or world market situations “

Tilsvarande var terskelprisen i figuren utgangspunktet for utrekning av variable importavgifter, jf avstanden mellom terskelpris og verdsmarknadspris. Figuren viser at det var ein klar preferanse for intern produksjon i forhold til import fordi terskelprisen låg klart over marknadsprisen internt i EU. Målprisen var den prisen ein tok sikte på å oppnå under optimale marknadsforhold.

Mykje er forandra sidan 1992. Med GATT-avtalen i 1995 vart variable importavgifter erstatta av faste tollsatsar, anten spesifikk toll i € eller prosenttoll, eller ein kombinasjon. For sensitive produkt brukar EU i stor grad spesifikk toll eller ein kombinasjon av spesifikk toll/prosenttoll.

Sidan den tid har målprisar og terskelprisar blitt avvikla i viktige marknadsordningar i EU. Utgangspunktet for importvernet er verdsmarknadsprisen + ein fast tollsats. Til saman gjev desse normalt ein preferanse for EU-produksjon, det er ”luft” i systemet. Det vil seie at marknadsprisen i EU er lågare enn verdsmarknadsprisen + toll. Dersom marknadsprisen går opp i EU slik at preferansen blir negativ, vil det normalt utløyse import fra tredjeland. Innanfor rammene av dette systemet er det tilbod og etterspørsel i medlemslanda som avgjer utviklinga i matvareprisane.

Som før vert marknadsregulering i form av oppkjøp og lagring før seinare sal iverksett om marknadsprisen internt i EU ligg vesentleg lågare enn intervensjonsprisen. Intervensjonsprisen sikrar med andre ord at prisen i marknaden ikkje kan falle uavgrensa utan at det vert sett i

verk oppkjøp. Offentlege intervensjonsorgan i medlemslanda er som tidlegare forplikta til å kjøpe vara til ein fastsett pris. Intervensjonsorganet kan anten lagre i påvente av seinare prisoppgang, eksportere til tredjeland eller selje til tilverking internt i EU. Støtte til privat lagring er også brukt som alternativ til offentlig lagring. Kostnadene med dei ulike tiltaka vert dekt av landbruksbudsjettet i EU.

Likevel er det færre intervensjonsprisar enn før og det er også innført fleire avgrensingar i lagringsperiodar og lagringskvantum. Institusjonelle prisar som skapar ein botnpris i marknaden har ein i dag berre for korn, melk, sukker, til dels frukt og grønsaker og til dels storfekjøtt. Kostnadene med marknadsreguleringa er redusert i takt med at ein har nærma seg verdsmarknadsprisnivå. Eksportstøtte som i 1989 utgjorde om lag 10 milliardar ECU, var i 2003 på 3,7 milliardar €. Den største nedgangen kom midt på 1990-talet. Kostnadene til lagring har også gått sterkt ned, fra 5,8 milliardar ECU i 1988 til under 1 milliard € i 2003.

Fastsettinga av eksportstøtte er nok i større grad basert på politisk skjønn, sjølv om dette også var tilfelle tidlegare. Avgrensinga for eksportstøtte i GATT-avtalen fra 1995 verkar også avgrensande inn på utbetalt eksportstøtte og eksportert kvantum.

Eit interessant utviklingstrekk er at Kommisjonen no i 2005 har starta eit arbeid med å utforme ei felles marknadsordning for alle produkt, jf foredrag av Kommissær Fischer Boel i april 2005 (Speech /05/198).

Siktemålet er å forenkle slik at ein har mest mogleg felles reglar for intervensjon, import, eksportstøtte, produksjonsstøtte og overlevering av statistikk. Kommisjonen har i oktober 2005 lagt fram ei melding om forenkling og betre regulering av den felles landbrukspolitikken, COM(2005) 509.

Sjølv om det er usikkert om alt kan samlast i ei forordning, så er det mykje å hente i ei forenkling av dei mange Rådsforordningane og Kommissjonsforordningane som gjeld marknadsordningar. Kommisjonen vil truleg følgje opp arbeidet med forslag i 2006.

Vidare i avsnitt 3.3 skal vi gå gjennom dei viktigaste marknadsordningane i EU ut **fra ein norsk synsvinkel**. Det vil seie at vi vil særleg konsentrere oss om marknadsordningar for produkt som også vert produsert i Norge. Siktemålet er ikkje å skildre dei ulike marknadsordningane fra A til Å slik det til dømes vert gjort forsøk på i CAP Monitor, men det **viktigaste** av innhaldet i marknadsordningane vil bli presentert. Det er lagt vekt på å bruke EUs lovverk og opplysningar fra Kommisjonen som primærkjelde i staden for å bruke andrehandskjelder som CAP Monitor. I tillegg vil vi sjå på sukker fordi dette er eit viktig produkt både i EU og handelspolitisk.

For kvar av marknadsordningane vil vi komme inn på kva som er dei **sentrale elementa** i dei ulike ordningane i dag. Vi vil også sjå nærare på nokre andre marknadsordningar for produkt vi ikkje produserer i Norge. I alt reknar Kommisjonen med at ein har 21 marknadsordningar for landbruksvarer i EU.

3.3.2 Marknadsordninga for melk

Innleiing

Innleiingsvis vil vi minne om noko av det vi sa om melk i kap 2.2:

- Både EU og Norge har innført **kvoteordning** for produksjon av melk i første halvdel av 1980-talet for å få kontroll med storleiken på melkeproduksjonen.
- Både EU og Norge har omfattande **marknadsregulering** av det produserte melkekvantumet, men utforminga er ulik. I Norge styrer vi i forhold til ein maksimumspris medan ein i EU styrer i forhold til ein minimumspris
- Norge har ei **prisutjanningsordning** for melk som utjamnar lønsemda ved bruk av melk som råvare til ulike formål og som gjev melkeprodusentane ei omfattande meirinntekt. Ei tilsvarande ordning har ein ikkje i EU, men ein har avsetningstiltak internt for bulkprodukt som smør og melkepulver.

Det er også andre moment det er verdt å stoppe opp ved innleiingsvis:

Mjølkeproduksjonen utgjer i følge Eurostat 15,5 % av produksjonsverdien i EU-landbruket på produsentprisnivå (EU 15). Tar vi med verdien av sau- og geitmelk kjem vi opp i om lag 18 %. Melkeproduksjonen er den viktigaste av landbruksproduksjonane i EU. Den er også direkte eller indirekte grunnlaget for 2/3 av storfekjøttproduksjonen som i 2002 utgjorde 8,4 % av produksjonsverdien i EU-landbruket på produsentprisnivå.

Til samanlikning sto kumelk i 2002 for 26 % av produksjonsinntektene i norsk landbruk i følge Totalkalkylen for jordbruket. Vi ser at melk er enno meir dominerande i norsk landbruk enn i landbruket i EU. I tillegg utgjer storfekjøtt 12 % av produksjonsverdien i norsk landbruk.

Produksjonsnedgangen har vore sterkare i Norge enn i EU i perioden 1983 – 2003. Medan ein i EU har hatt ein nedgang fra 138 mill tonn til 122 mill tonn, dvs 11,6 %, så har ein i Norge hatt ein nedgang fra 1885 mill liter til 1526 mill liter, dvs 19 %.

Skilnaden finn vi i perioden etter 1995. Medan ein i EU med stort sett uendra kvotar har lege stabilt på ein produksjon på om lag 121 –122 mill tonn, så har ein i Norge gått ned fra 1721 mill liter i 1995 til 1526 mill liter i 2003. Forklaringa for Norge er forbruksnedgang og redusert subsidiert eksport. Prognosane fra desember 2004 talar om ein auke i melkeproduksjonen i EU 15 på i underkant av 1 % fram til 2008 og stabil melkeproduksjon i dei nye medlemslanda.

Kvantum er interessant, men sjølvsagt også prisen for det ein produserer. Her vil skilnaden truleg auke mellom Norge og EU i åra framover. Medan produsentprisen i EU i gjennomsnitt var på kr 2,40 – 2,50 per kg i 2002, er det forventa ein melkepris ned mot 2 kroner i 2008 på grunn av prissenkingar i perioden 2004 – 2007. Derimot er det forventa ein svak prisoppgang etter 2008, eventuelt på grunn av uendra kvotar og svak auke i forbruket av melkeprodukt samla sett. I Norge ligg til samanlikning produsentprisen per 2004 rundt kr 3,50 per liter melk. Dette er truleg eit realistisk nivå dei næraste åra framover.

Kvoteordninga for melk – det viktigaste i marknadsordninga

Innleiing

Tradisjonelt har framstillingar av marknadsordninga for melk i EU starta med gjennomgang av intervensjonsprisar for smør og skummamelkpulver. Det viktigaste i dag er truleg ikkje dette, men kvoteordninga for melk.

Kvoteordninga vart som tidlegare nemnt innført i 1984. Formålet med ordninga er å redusere ubalansen mellom tilbod og etterspørsel i melkemarknaden. Den første perioden vart melkekvoteane fleire gonger sett ned på grunn av overproduksjon. I 1993/94 hadde situasjonen betra seg slik at det var mogleg å gje auka kvotar for Hellas, Spania og Italia med til saman 1,6 mill tonn.

Sidan 1995 har kvotane i EU 15 lege stabilt på 117,5 mill tonn, med ein gradvis auke i perioden 2000-2008 med 2,4 % opp til 120,5 mill tonn. Dei 10 nye medlemslanda er fra 1. mai 2004 tildelt kvotar med til saman vel 18,3 mill tonn. Dette er langt under den produksjonen desse landa hadde tidleg på 1990-talet. I 2008 skal Kommisjonen legge fram ei vurdering av om det er grunnlag for ekstra kvoteauke fra 2009.

Ved hjelp av kvoteordninga for melk har ein sikra stabil produksjon i EU og dermed nokså stabile inntekter for melkeprodusentane. Kvoteordninga for melk har samtidig gitt ein stabilitet for storfekjøttproduksjonen som er nært knytt til melkeproduksjonen. Geitmelkproduksjonen i EU er ikkje omfatta av kvoteordninga for melk, sjølv om geitmelk og produkt av geitmelk er ein del av marknadsordninga for melk.

Produksjonen av melk har lege svakt i overkant av kvotekvantumet, dvs rundt 120 mill tonn eller noko høgare fra 1995. For ein del av dette overskottet er det blitt betalt overproduksjonsavgift som fra 1993-94 har utgjort 115 % av målprisen.

Etter avviklinga av målprisen fra 1. april 2004 er overproduksjonsavgifta fastsett på eige grunnlag med ei gradvis nedtrapping fra € 33,27 per 100 kg i 2004/2005 til € 27,83 per 100 kg fra og med 2007/2008. Som ein illustrasjon kan nemnast at avgifta utgjorde 320 mill € i 2002/2003. Avgifta skal brukast til å finansiere tiltak i melkesektoren.

Kvoteordninga for melk i EU er no forlenga fram til 1. april 2015. Etter den tid er det uklart om det vil vere eit kvalifisert fleirtal i blant medlemslanda og eventuelt i Europaparlamentet for å forlengje denne ordninga. (Det er også uklart om Europaparlamentet vil få medavgjerdsrett i saka) Det er større skepsis til kvoteordninga blant dei nye medlemslanda enn i fleirtalet av dei gamle medlemslanda, jf tildeling av kvotar til dei nye medlemslanda langt under tidlegare produksjon.

Argumentet mot ei vidare forlenging etter 2015 er mellom anna at med ein svak forbruksvekst, så vil kvotar over tid verke avgrensande for eksport av ost og ferske meieriprodukt fra EU. EU er den klart største eksportøren av meieriprodukt i verda samla sett. I åra framover reknar ein med at forbruksvekst internt i EU for ost og ferske melkeprodukt vil avgrense eksporten av dei same varene. Ein reknar med ein redusert produksjon i åra framover av bulkprodukta smør og melkepulver.

Framtida for kvoteordninga heng også saman med resultatet av dei pågåande forhandlingane i WTO. EU har allereie sagt seg villig til å avvikle all eksportstøtte etter ein overgangsperiode. Det betyr at det ikkje lenger vil vere eksportstøtte for smør, melkepulver, ost og andre melkeprodukt. Det betyr igjen at prisnivået må lenger ned enn i dag, særleg for smør.

Ein verknad av eventuell avvikling av kvoteordninga for melk vil vere eit prispress nedover. I rapport 789/2002 har Kommisjonen gjort eit første overslag når det gjeld råvareprisnivået i 2015 samanlikna med 2000 dersom ein tenker seg avvikling av kvotesystemet. I dette alternativet var det føresett avvikling av kvotesystemet alt i 2008. Prisane ville då i 2015 ligge på vel 60 % av nivået i 2000.

Med ei forlenging av kvotesystemet fram til 2015 vil ein eventuell slik prisnedgang komme seinare. Det betyr likevel at ein i Kommisjonen kan tenke seg ein prisnedgang over tid etter avvikling av kvotesystemet ned mot ein produsentpris på 18 cent, eller om lag kr 1,50 per kg.

Utan kvoteordning for melk vert det rekna med at konsentrasjonen i melkeproduksjonen vil gå enno raskare enn i dag. Med prispress nedover vil berre dei mest effektive produsentane halde fram i næringa.

Eit argument for kvotesystemet har vore at det i større grad spreier melkeproduksjonen i heile EU, noko som er positivt fra ein miljøsynsvinkel og av omsyn til utkantområda og kulturlandskapet i EU. Det er interessant at LFA-områda styrkte sin del av melkeproduksjonen det første tiåret etter innføringa av kvotesystemet. Etter det har det i følge rapport 789/2002 vore nokså stabilt. Det er for så vidt også interessant at nedgangen i talet bruk med melkeproduksjon har vore sterkare etter at kvotane vart innført enn i perioden før dei vart innført.

Lovgrunnlaget for kvoteordninga

Lovgrunnlaget er revidert som ein del av landbruksreforma i 2003. Dei overordna prinsippa finn vi i Rådsforordning 1788/2003 med meir detaljerte reglar i Kommisjonsforordning 595/2004. Forordningane er iverksett fra 1. april 2004. Kvoteåret går fra 1. april til 31. mars.

Hovudelementa i kvotesystemet er i dag desse:

- Det er fastsett eit samla kvotenivå per år for kvart medlemsland. Denne landskvoten er igjen fordelt ut på individuelle melkebruk slik vi kjenner det i Norge.
- Dersom produksjonen er større enn kvotenivået per medlemsland, skal det betalast overproduksjonsavgift fra dei melkebøndene som har produsert meir enn kvoten. Det kan korrigerast for kvantumet fra bønder som har produsert mindre enn kvote. Det betyr at om landskvoten ikkje er brukt opp samla sett, så blir det ikkje betalt overproduksjonsavgift. Medlemsland kan krevje inn meir i avgift enn det som skal betalast inn til EU, og bruke resten til å kjøpe opp kvote fra produsentar som vil slutte, samt å gje støtte til prioriterte bruk, jf artikkel 13 i 1788/2003.
- Kvoten kan vere splitta på meierileveransar og direkte sal dersom medlemslandet ønskjer det. Med to kvotar blir overproduksjonsavgifta kalkulert separat for kvar av kvotane. Fordelinga mellom direkte sal og meierileveranse kan endrast over tid så lenge medlemslandet held seg innanfor den samla landskvoten.

- Overproduksjonsavgift vert innkravd fra meieriselskap, men Hellas vert sett på som ei eining i forhold til innkrevjinga. Meieriselskapa trekker avgifta i oppgjeret med produsentane.
- Det er fastsett ein standard fettprosent for melk per medlemsland som dei individuelle melkekvotane vert korrigert i forhold til.

Reglane for kjøp og sal av melkekvotar varierer mykje fra land til land.² Visse prinsipp er fastlagt i artikkel 17 og 18 i 1788/2003. Nokre medlemsland brukar i stor grad direkte kjøp og sal mellom produsentar til omsetning av melkekvotar, medan andre land brukar administrativ tildeling som hovudprinsipp. Artikkel 16 opnar opp for midlertidig leige av melkekvotar, men det er opp til medlemslanda om dei vil tillate dette. Kvotar som er blitt leigd ut over lengre tid, kan også bli dratt inn i den nasjonale reserven for seinare utdeling til aktive produsentar.

Hovudregelen i artikkel 17 er at kvoten følgjer jorda ved sal eller leige av landbrukseigedom. Den delen av kvoten som eventuelt ikkje følgjer med, skal gå inn i den nasjonale kvoterreserven.

Fra denne hovudregelen fins det så fleire unntak som er lista opp. Artikkel 18 gjev ein meny for administrering av kjøp og sal av kvotar. I artikkel 18 er det lista opp kompensasjon for dei som vil selje kvote til den nasjonale reserven, reglar for kjøp og sal mellom produsentar, tildeling av kvote ut fra miljøformål, reglar for overføring av kvote utan jord, fastsetting av regionar for kvotesal utan jord og tildeling av kvote utan jord for å forbetre strukturen i melkeproduksjonen. Omsetning av melkekvotar kan gå føre seg nasjonalt eller berre innanfor regionar.

Medlemsland kan også dra inn delar av kvantum lagt ut for sal til den nasjonale reserven, jf artikkel 19. Det same gjeld for kvotar som er underutnytta eller ikkje brukt, jf artikkel 15. Slike kvotar kan i neste omgang bli fordelt til aktive produsentar. Ein som har mista kvoten kan likevel starte opp att og få attende kvoten innanfor ein toårsperiode.

Det er elles interessant å merke seg at det i artikkel 20 er slått fast at det er ikkje lov å gje offentleg støtte for kjøp eller omsetning av melkekvotar.

Hovudelement i marknadsordning melk utanom melkekvotane

Vi kan liste opp desse hovudelementa:

- Fastsetting av intervensjonsprisar for smør og skummamelkpulver
- Oppkjøp og lagring av smør, skummamelkpulver og ost (berre privat lagring for ost)
- Avsetningstiltak for melk og melkeprodukt på EU-marknaden
- Toll på import av meieriprodukt inn til EU
- Eksportstøtte ved utførsel fra EU til tredjeland
- Støtte til melkeprodusentar som kompensasjon for prisnedgang i perioden 2004 – 2007

Innleiingsvis tar vi med ei oppstilling som viser kostnadene for marknadsordning melk for 2003:

² Jf utredning av partssammensatt arbeidsgruppe avgitt 22.03.2002 - Markedsbaserte modeller for omsetning av melkekvoter

Tiltak i 2003	Mill Euro
Eksportstøtte for melkeprodukt	1595
Intervensjonslagring av skummamelkpulver	61
Avsetningstiltak for skummamelk	584
Intervensjonslagring av smør	159
Avsetningstiltak for melkefett	444
Tiltak for andre melkeprodukt	52
Finansiering fra overproduksjonsavgifta	- 92
Andre tiltak	- 7
Sum melk og melkeprodukt	2796

Totalkostnaden med marknadsordninga for melk har vore relativt stabil dei seinare åra. Forbruket av midlar har utvikla seg slik i mill €:

1998	2597
1999	2511
2000	2544
2001	1907
2002	2360
2003	2796

Som tidlegare nemnt vert det rekna med at prisnedgangen for smør og skummamelkpulver i perioden 2004-2007 vil føre til reduserte kostnader både for eksport og interne støttetiltak.

Intervensjonsprisar for smør og skummamelkpulver

Smør og skummamelkpulver er lagringsdyktige produkt som til saman inneheld det samla innhaldet av melka. Når etterspørselen etter ost og ferske meieriprodukt er dekt, skal eit eventuelt overskot fangast opp i form av desse lagringssterke produkta. Det er derfor fastsett intervensjonsprisar for smør og skummamelkpulver. Oppkjøp til dei offentlege intervensjonslagra i medlemslanda skjer med bakgrunn i desse intervensjonsprisane. Dei etablerer med andre ord eit sikkerhetsnett for kor langt ned melkeprisen kan falle. Marknadsreguleringa er som tidlegare nemnt basert på å sikre ein minimumspris.

Målprisen på melk er avvikla fra 1. april 2004. I følgje Kommisjonen i samtale i desember 2004 har den dei seinare åra berre vore eigna til å forvirre landbruksministrane. Grunngevinga for avviklinga meir formelt er at intervensjon for både smør og skummamelkpulver fra 2004 er avgrensa både i kvantum og til periodar av året.

Den teoretiske melkeprisen basert på intervensjonsprisane for smør og skummamelkpulver (IMPE) vil som regel ligge noko lågare enn gjennomsnittleg produsentpris i EU. Prognosane fram over mot 2010 går ut på at avstanden vil auke. Dette er logisk ut fra at produksjonen av ost og ferske meieriprodukt vil auke og produksjonen av smør og melkepulver vil bli redusert. Intervensjonsprisane for smør er fastsett slik for åra framover, jf Rådsforordning 1787/2003:

Intervensjonsprisar for smør i EU i € per 100 kg:

- 1. juli 2004 til 30. juni 2005: 305,23
- 1. juli 2005 til 30. juni 2006: 282,44

1. juli 2006 til 30. juni 2007: 259,52
1. juli 2007 og deretter : 246,39

Samla sett er dette ein nedgang på 25 % i forhold til nivået i første halvår 2004.

For skummamelkpulver er det ein nedgang på 15 % i same perioden.

Intervensjonsprisar for skummamelkpulver i EU i € per 100 kg:

1. juli 2004 til 30. juni 2005: 195,24
1. juli 2005 til 30. juni 2006: 184,97
1. juli 2006 og deretter : 174,69

Nedgangen for smør er sterkare enn for skummamelkpulver fordi avstanden til verdsmarknadsprisnivået er klart størst for smør.

Oppkjøp og lagring av smør, skummamelkpulver og ost (berre lagring)

Smør

I samsvar med Rådsforordning 1787/2003 er obligatorisk intervensjonsoppkjøp av smør sterkt avgrensa i åra framover. Fra mars 2004 er perioden for smør avgrensa til 1. mars til 31. august. Ut over eit kvantum på 60 000 tonn i 2005, 50 000 tonn i 2006, 40 000 tonn i 2006 og 30 000 tonn i 2007, kan Kommisjonen oppheve intervensjonsoppkjøp.

Dersom marknadsprisen for smør i eitt eller fleire medlemsland er under 92 % av intervensjonsprisen i to veker på rad, skal intervensjonsorganet kjøpe inn smør til 90 % av intervensjonsprisen, innanfor den perioden av året og dei kvantumsgrensene som er nemnt over. Dersom kvantumsgrensene vert overskridne, kan Kommisjonen innføre oppkjøp etter utlysing utan minimumspris for oppkjøp. Dersom marknadsprisen går over 92 %, vert oppkjøp av smør avvikla.

I tillegg til lagring av smør på intervensjonslager, vert det også gitt tilskot til privat lagring av smør og fløyte i perioden fra 15. mars til 15. august. Minimum lagringstid for smør er 90 dagar og maksimum lagringstid er 210 dagar.

Tal fra Kommisjonen for perioden 1997-2002 viser at støttekvantum ved privat lagring av smør har vore noko større enn støttekvantum på offentlege lager. I perioden 2000-2002 låg det i gjennomsnitt 62000 tonn på intervensjonslager og 65000 tonn på private lager ved inngangen til lagringsperioden. I løpet av 2002 auka kvantumet på offentlege lager sterkt. Det samla kvantumet på lager som vert støtta per 15. april har variert fra 28 000 tonn i 1999 til 204 000 tonn i 2003.

Ved utgangen av 2004 var smør på intervensjonslager redusert noko til 170 000 tonn, mot 223 000 tonn eitt år tidlegare

Skummamelkpulver (SMP)

I samsvar med artikkel 7 i rådsforordning 1255/99 går intervensjonsoppkjøp av skummamelkpulver føre seg i perioden 1. mars til 31. august innanfor ei øvre ramme på

109000 tonn. Pulveret, som skal vere av topp kvalitet og med gitte spesifikasjonar for proteininnhald, vert kjøpt opp til intervensjonspris. SMP på intervensjonslager skal gå ut att til ein minimumspris som ikkje skal forstyrre marknaden eller verke konkurransevridande.

Dersom ein når opp i kvantumstaket på 109000 tonn, kan Kommisjonen innføre oppkjøp etter utlysing. Oppkjøpsprisen vil da ligge i underkant av intervensjonsprisen. Dette skjedde både i 2002 og 2003, men i 2003 vart det ikkje tilbydd noko skummamelkpulver fra marknaden.

I artikkel 7 er det også opna for støtte til privat lagring av SMP ved alvorleg ubalanse i marknaden og dersom ein har oppheva intervensjon. Dette har ikkje vore brukt fra 1998 og fram til i dag.

Kvantum skummamelkpulver på intervensjonslager har variert mykje fra år til år. Lagra per 1. april i perioden 1999 – 2003 har variert fra 0 i 2001 til 216 000 tonn i 1999. I 2003 vart det kjøpt opp 110 000 tonn og selt ut 60 000 tonn. Utgåande lager i 2003 var om lag 200 000 tonn.

Ved utgangen av 2004 hadde intervensjonslageret gått kraftig ned til 20 000 tonn.

Ost

For ost er det ikkje intervensjonsoppkjøp, men tilskott til privat lagring. Dette gjeld for ostane Grana Padano, Parmigiano Reggiano og Provolone, men ved ubalanse i marknaden også for lagring av andre langtidslagra ostar, inkl ostar av geitemelk og sauemelk. Vilråra for privat lagring av ost vert fornya kvart år og gjeld berre for avgrensa kvanta og bestemte ostar.

Avsetningstiltak for melk og melkeprodukt på EU-marknaden

Smør

I samsvar med artikkel 13 i 1255/99 kan ein gje prisnedskriving av fløte, smør og konsentrert smør til:

- Velferdstiltak
- Velgjerande organisasjonar
- Til direkte forbruk av konsentrert smør
- Til iskrem- og bakevareindustrien

Det siste kulepunktet er det klart viktigaste. Av om lag 500 000 tonn i 2002 gjekk 465 000 tonn til denne såkalla smørordninga. Gjennomsnittleg tilskott per kg i 2003 var 848 € per tonn. Sum tilskott til melkefett i 2003 var 444 mill €.

Forbruk av smør i EU til normale prisar utgjorde til samanlikning i følgje Kommisjonen 1 195 000 tonn i 2002. I tillegg kom eksport av 214 000 tonn. Vi ser at over 1/3 av smøret blir avsett under normale prisar.

Smør kan bli tilført fra intervensjonslager eller fra den opne marknaden. Salsprisen fra intervensjonslager, eller tilskott ved sal av smør fra marknaden, vert fastsett på bakgrunn av utlysing av tilbod som vert sendt til intervensjonsorgana. Tilboda vert så anten godtatt eller forkasta.

I følgje munnlege opplysningar fra Kommisjonen i desember 2004 vil smørordninga falle bort når intervensjonsprisreduksjonane på smør er fullt gjennomført i 2007.

Skummamelk

I samsvar med artikkel 11 og 12 i 1255/99 gjeld dette:

- Skummamelkpulver til dyrefôr
- Skumma melk brukt til kasein og kaseinat

Detaljane omkring tilskott til skummamelkpulver til dyrefôr finn ein i Kommisjonsforordning 2799/1999. Tilskottet varierer noko med proteininnhaldet i pulveret og ligg fra € 63 til € 71,5 per 100 kg.

I 2002 vart det produsert 1006 000 tonn SMP i EU. Forbruket til full pris var på 501 000 tonn. Forbruket til dyrefôr var på 436 000 tonn.

Tilskott til skummamelk brukt til produksjon av kasein og kaseinat vart tildelt for 4 922 000 tonn skumma melk i 2002. Tilskottet vert sett slik at inntekta ved slikt sal skal samsvare med inntekt ved sal av skumma melk til produksjon av skummamelkpulver. I 2003 var gjennomsnittleg tilskott € 61 per tonn.

Til saman vart det i 2003 brukt € 584 mill til avsetningstiltak for skumma melk og SMP. Til saman brukte EU om lag 1 milliard € på avsetningstiltak for smør og skumma melk i 2003.

Skolemelkordning

Tilskottet til skolemelk gjeld obligatorisk for heilmelk, lettmeik og yoghurt, men kan også bli gitt for skumma melk og ost om medlemslanda bestemmer det.

I 2003 vart det gitt tilskott for 340 000 tonn melk med ein samla kostnad på 76 mill €. Tidlegare var tilskottet sett til 75 % av målprisen for melk. Fra 1. juli 2004 er tilskottet trappa ned i takt med nedtrappinga i intervensjonsprisar for smør og SMP. I 2004/2005 var tilskottet € 21,69 per 100 kg heilmelk eller om lag kr 1,80 per kg. Tilskottet vert maksimalt gitt for eit kvantum på 0,25 kg per elev per dag.

Toll på import av melkeprodukt til EU

Melkeprodukt er pålagt høg toll ved import til EU. For å få importere må ein ha importlisens og stille nødvendig økonomisk garanti. Tollsatsane for ordinær import utanom kvotar er til dømes:

- 118,8 € per 100 kg for skummamelkpulver
- 189,6 € per 100 kg for smør
- 151 € per 100 kg for dei fleste harde ostane

Til samanlikning var i følgje Kommisjonen verdsmarknadsprisen for smør 130 € per 100 kg og verdsmarknadsprisen for skummamelkpulver knapt 170 € per 100 kg i 2003.

For å administrere dei ulike importkvotane inn til EU har ein delt opp kvoteåret fra 1. juli til 30. juni i to halvår.

EU har fleire importkvotar for melkeprodukt med redusert toll. Dei viktigaste er:

- Eksisterande marknadstilgang kvotar i WTO med knapt 77 000 tonn smør fra New Zealand og til saman knapt 19 000 tonn ost fra New Zealand, Australia og Canada.
- Minimumskvotar WTO utan landspesifisering med 10 000 tonn smør, 83 400 tonn ost og 68 000 tonn skummamelkpulver.
- Andre avtalar som fri import av ost fra Sveits fra 2007 og fra Sør Afrika fra 2010, samt tollfrie kvotar for import av ost fra Norge (4000 tonn), Romania og Bulgaria.

Samla import i 2003 var 58 000 tonn skummamelkpulver, 138 000 tonn smør og 138 000 tonn ost. Det betyr at mesteparten av importen kjem under importkvotane med redusert toll.

Eksportstøtte ved utførsel fra EU til tredjeland

I samsvar med artikkel 31 i forordning 1255/99 kan det bli gitt eksportstøtte i nødvendig grad for å sikre eksport av melkeprodukt utan vidare tilverking. Utgangspunktet for eksportstøtta er prisforskjellen mellom interne EU-prisar og verdsmarknadsprisar, jf tidlegare omtale innleiingsvis i dette kapitlet.

For smør, smørølje og skummamelkpulver er det fra april 2004 innført eksportstøtte ved utlysing av tilbod for eksport i bulk. Satsane vert fastsett litt høgare enn dei vanlege eksportstøttesatsane for å stimulere til å få redusert lagra av desse varene. Vanlege eksportstøttesatsar vert normalt fastsett kvar 4. veke på møte i forvaltningskomiteen for melk og melkeprodukt. For ost vert det førehandsfastsett eksportstøttesatsar som varierer mellom ulike tredjeland.

Eksportstøtte av meieriprodukt er eit svært omfattande system med i alt om lag 400 produkt som er definert som støtteverdige. Utgangspunktet for å sette eksportstøtta er skilnaden i pris mellom nokre representative medlemsland i EU og verdsmarknadsprisnivå. Deretter vert det gjort ei samla vurdering der også andre relevante forhold blir dratt inn, jf tidlegare omtale og teksten i artikkel 31.

Ein gjennomgang av dei vanlege eksportstøttesatsane fra 1. januar 2000 til 1. juli 2004 viser at satsane har variert mykje, i takt med marknadssituasjonen. For SMP var variasjonen fra 0 i juli 2001 til € 85 per 100 kg eitt år seinare. For smør var ytterpunkta 135 € per 100 kg i juli 2004 og 185 € per 100 kg i juli 2002. For t.d. edamerost var ytterpunkta 67 € per 100 kg i juli 2004 og 109 € per 100 kg i andre halvår 2002.

Det er verdt å legge merke til at over 30 % av osteeksporten fra EU no går utan eksportstøtte. Tala for 2003 viser i følgje tal fra Kommisjonen ein totaleksport på 573 000 tonn. Av dette gjekk 180 000 tonn utan eksportstøtte. Det ser ut til at denne delen utan eksportstøtte er aukande i 2004. Av landa der det ikkje blir gitt eksportstøtte kan nemnast Norge, Sveits, Tyrkia, Canada, Australia og New Zealand.

Samla eksport av smør fra EU var i 2003 på 322 000 tonn. For skummamelkpulver var eksporten 342 000 tonn. Samanliknar vi med importtala som er referert tidlegare, ser vi at EU eksporterer om lag 4 gonger så stort kvantum av smør, SMP og ost som dei importerer.

Ser vi på samla eksportstøtte viser EUs siste notifikasjonar til WTO desse tala for kvantum med eksportstøtte:

Produkt	2001/2002, tonn	2002/2003, tonn	2003/2004 ³ , tonn	Tak i WTO, tonn
smør	193 700	292 000	353 400	399 000
skummamelkpulver	86 900	220 000	257 000	273 000
ost	280 000	317 000	321 200	321 000
andre melkeprodukt	764 000	833 000	859 700	958 000

Tala over viser ei interessant utvikling for den siste treårsperioden. Vi ser at EU nærmar seg taket for tillate eksportstøttekvantum for melkeprodukt og ligg heilt i taket for ost. Dette skjer i same periode som EU har sagt seg villig til over tid å fjerne all eksportstøtte. Oppstillinga viser at dette blir ei stor endring for melkesektoren.

Dei viktigaste eksportkvotane EU har til andre land for ost er desse:

USA 77388 tonn
 Canada 13000 tonn
 Sveits 17000 tonn (tollfri handel med ost fra 2007)
 Sør Afrika 5800 tonn
 Norge 4000 tonn
 Kroatia 3800 tonn

Støtte til melkeprodusentar som kompensasjon for prisnedgang i perioden 2004-2007

Som kompensasjon for prisnedgangen på smør og SMP i perioden 2004-2007 er det innført ei støtteordning som i første omgang er knytt til melkekvoten per bruk. Den samla støtta vil vere 1,2 cent per kg i 2004 (om lag 10 øre per kg), 2,4 cent per kg i 2005 og 3,6 cent per kg i 2006. Dette er utrekna til å gje ein kompensasjon på i overkant av 60 % av prisnedgangen. Kor stor kompensasjonen eigentleg er veit ein først i ettertid. Blant anna er det slik at smørprisen så langt har falle mindre enn forventa etter 1. juli 2004.

Støtteordninga er fastsett med eigne satsar fram til 2007. Deretter skal støtta innarbeidast i den nye støtteordninga per bruk, Single Payment Scheme. Vi kjem tilbake til denne nye produksjonsuavhengige støtta i avsnitt 3.4..

Den nye støtteordninga i melkeproduksjonen vil bli ein omfattande budsjettpost. Berre for EU 15 talar vi om ein sum på 1,4 milliardar € for 2004, 2,8 milliardar € for 2005 og 4,2 milliardar € for 2006. Enkelte medlemsland vel å innarbeide denne melkestøtta i den nye

³ Tal fra Kommisjonen

produksjonsuavhengige støtta allereie fra 2005. Dei nye medlemslanda får ikkje full innfasing av støttesummen før i 2013, jf gradvis opptrapping av EU-støtte til landbruket i dei nye medlemslanda.

3.3.3 Marknadsordninga for storfekjøtt

Innleiing

Storfekjøtt har ein særleg plass i EUs landbrukspolitik. Det har sidan opprettinga av marknadsordninga for storfekjøtt i 1968 vore ei av dei viktigaste marknadsordningane i EUs landbrukspolitik. Med avviklinga av den tradisjonelle intervensjonsordninga fra 1. juli 2002, er det som er att på mange måtar ei marknadsordning "light" med hovudvekt på privat lagring ved prisfall, grensevernet mot tredjeland og eksportstøtte ut av EU. Reduksjon av produksjonsstøtte per dyr fra 2005 dreg i same retning.

Vi kan nemne desse kjenneteikna for storfekjøtt i EU:

- På grunn av minkande kutsal (nesten 30 % reduksjon mellom 1990 og 2004) og redusert produksjonsstøtte er EU i ferd med å bli nettoimportør av storfekjøtt, slik også Norge er blitt det dei seinare åra.
- Storfekjøtt er eitt av dei produkta der prisskilnaden til verdsmarknaden framleis er vesentleg, og der det er behov for eksportstøtte for det meste av eksporten. Eksporten er på veg ned mot null i følge prognosar fra Kommisjonen.
- Storfe har, nest etter kornproduksjon, vore den produksjonen i EU som har fått mest produksjonsstøtte totalt sett. Det har vore eit omfattande system av ulike støtteordningar per dyr.
- Storfe har vore ein produksjon i søkelyset på grunn av kugalskapkrise fra 1996 fram til 2001, og deretter munn- og klovsjuka i 2001. Storfekjøtt er samtidig det produktet der ein har kome lengst med opphavsmarkering både av levande dyr og av produktet storfekjøtt. Dette er merking som også vi i Norge i stor grad har implementert i våre forskrifter.
- Fra 2005 innfører EU produksjonsuavhengig landbruksstøtte. Storfe var eit av kjernepunktene i diskusjonen om EUs landbruksreform på den måten at det framleis vert opna for noko produksjonsstøtte for å motverke produksjonsnedgang.

Som tidlegare nemnt utgjorde storfekjøtt i 2002 8,4 % av produksjonsverdien i EU-landbruket på produsentprisnivå mot 12 % i Norge. I 2003 fann vi 25 % av talet storfe i EU 15 i Frankrike, nesten 18 % i Tyskland og 13 % i Storbritannia.

I 2002 var marknadsprisnivået for heile slakt av okse kategori R 3 i gjennomsnitt 2,675 € eller vel 20 kr pr kg i EU 15. Dette er produsentpris ved levering slakteri. Innfraktkostnad kjem til fradrag om ein samanliknar med norsk produsentpris. Til samanlikning var gjennomsnittleg norsk produsentpris for storfekjøtt i 2002 kr 28,69 per kg. Gjennomsnittsprisen i EU 15 utgjorde med andre ord 70 % av norsk pris, før korrigeringsfraktkostnad.

I følge NILF rapport 2004-7⁴ utgjorde produsentprisen for storfekjøtt i Sverige og Finland i gjennomsnitt vel 63 % av produsentprisen i Norge i 2002.

⁴ Landbruket i Norge og EU– Status og utviklingstrekk, NILF 2004-7

Produksjonen av storfekjøtt i EU 25 låg i 2003 rundt 8 mill tonn mot 85000 tonn i Norge. Produksjonen i dei ti nye medlemslanda utgjorde i 2004 berre om lag 650 000 tonn.

Hovudelement i marknadsordning storfekjøtt

Vi kan liste opp desse hovudelementa:

- Tollsatsar ved import inn til EU og eksportstøtte ved eksport ut av EU
- Privat lagring av storfekjøtt ved prisfall, samt kriseoppkjøp ved svært låg pris
- Støtteordningar for storfe under omlegging
- Merking av storfe og storfekjøtt

Kostnadene for **marknadsordning storfekjøtt** fordeler seg slik i 2003:

Tiltak i 2003	Mill Euro
Eksportstøtte for storfekjøtt	296
Intervensjonslagring av storfekjøtt	3
Produksjonsstøtte storfekjøtt	7806
Anna	-13
Sum marknadsordning storfekjøtt	8091

I talet 7806 mill € gjekk det inn forskot på 101 mill € for 2003/2004 på grunn av tørke i landbruket og tilbakebetaling av 107 mill € etter avgjerd i EU-domstolen, fordi Kommisjonen hadde kravd inn 30 % delfinansiering fra medlemslanda til oppkjøp av storfeslakt for destruksjon på grunn av kugalskap.

Dette siste viser at prinsippet om fellesskapleg finansiering av marknadspolitikken framleis står fast. Det kan elles nemnast at året før, i 2002, brukte EU 1025 mill € på tiltak mot kugalskap.

Totalkostnadene med marknadsordning storfekjøtt har auka dei seinare åra på grunn av innføring av auka støtte per dyr i perioden 2000-2002 som kompensasjon for prisnedgang. Forbruket av midlar har utvikla seg slik i mill €:

1998	5161
1999	4579
2000	4540
2001	6054
2002	7072
2003	8091

Fra rekneskapsåret 2006 vil reduksjonen i forbruket av midlar starte ved at kostnadene med produksjonsstøtte for storfekjøtt etter kvart blir flytta over til den nye produksjonsuavhengige støtta per bruk.

Tollvern ved import – det viktigaste i marknadsordninga for storfekjøtt

Det kan nok diskuteras kva som er viktigast i marknadsordninga for storfekjøtt. Nokre vil meine at det viktigaste er støtteordningane per dyr. Med bakgrunn i at desse ordningane framover i stor grad vil bli ein del av den nye produksjonsuavhengige støtta per bruk, er nok likevel tollvernet det viktigaste for storfekjøttprodusenten i EU. Det same er det truleg i Norge.

Importen av storfekjøtt til EU er i stor grad fastlagt i form av kvotar med redusert toll. Faktisk import i 2003 var på 440 000 tonn. Dette utgjer om lag 6 % av produksjonen i EU 15 det året. Over halvparten av dette er kvantum med redusert toll innanfor tollkvotar. Det er også ein del kvotar for import av levande dyr. Framover er det forventa ein svak auke i importen av storfekjøtt til EU. Det betyr truleg at EU kan gå med på auka importkvotar under landbruksforhandlingane i WTO.

Tollvernet for storfekjøtt er som regel ein kombinasjon av prosenttoll og spesifikk toll. Til dømes er tollen for 02.01 10, heile og halve slakt, ferskt eller kjølt, 12.8 % + 176,8 € per 100 kg. Sjølv med ein låg importpris på t.d. 10 kr/kg og ein vekslingskurs på kr 8,20, gjev dette ein ordinær tollsats på nesten 16 kr per kg. Vi ser at det er den spesifikke tollen som er den klart viktigaste. Til samanlikning er ordinær norsk toll kr 32,28 per kg.

Dei viktigaste importkvotane av storfekjøtt inn til EU er i følgje CAP Monitor desse:

WTO-kvotar

- 53000 tonn storfekjøtt eller kalvekjøtt (beinfritt), fryst, med 20 % toll, fordelt til etablerte importørar i samsvar med historisk import
- 37800 tonn, storfekjøtt, ferskt eller fryst, stykningsdelar av høg kvalitet, kvota er fordelt på visse tredjeland, 20 % toll
- 50700 tonn storfekjøtt med bein, til tilverking, fryst, 20 % toll

Andre kvotar

- 52100 tonn fra 6 afrikanske land med 92 % redusert toll
- 22500 tonn kalvekjøtt fra tidlegare jugoslaviske republikkar, 20 % toll

Det kan elles nemnast at Sveits fra 2005 har ein kvote på 1200 tonn tørka storfekjøtt. Norge har ein kvote på kap 02.10 på 200 tonn, der det kan vere tørka, salta eller røykt storfekjøtt. Denne siste kvoten kom med Artikkel 19 avtalen iverksett 1. juli 2003.

Fordeling av nokre kvotar er basert på historisk import, medan andre er basert på å søke innan ein tidsfrist. Det vert ikkje brukt ” førstemann til mølla ” prinsippet for importkvotar i storfesektoren.

Eksportstøtte for storfekjøtt

Sjølv om eksporten av storfekjøtt fra EU er på veg nedover mot null, er den framleis viktig som ein ventil for overskotsproduksjon. Mesteparten av eksportert kvantum vert eksportert med budsjettstøtte.

Den siste framlagte notifiseringa til WTO gjeld for 2002/2003. (1. juli – 30. juni) Det vart då eksportert 446 000 tonn storfekjøtt fra EU. Av dette vart 359 000 tonn eksportert med budsjettstøtte. Gjennomsnittleg budsjettstøtte omrekna per kg heilt slakt var € 0,80. EU utnyttar berre 44 % av den øvre eksportavgrensinga i WTO når det gjeld eksportert kvantum.

Grunnlaget for fastsetting av eksportstøttesatsen finn vi i artikkel 33 i forordning 1254/99. Her går det tydeleg fram at fastsetting av eksportstøtte ikkje er ei rein matematisk øving:

” To the extent necessary to enable the products listed in article 1 to be exported.....”

Eksportstøtta for storfekjøtt vert fastlagt på førehand minst kvar tredje månad, jf artikkel 33.3, men kan også bli endra oftare om nødvendig. For å sette støttesatsen innhentar Kommisjonen prisar fra medlemsland. Det er særleg eksportlandet Irland som vert lagt til grunn, men også gjennomsnittsprisar for EU. I følge Kommisjonen eksisterer det ingen eintydig verdsmarknadspris for storfekjøtt, sjølv om ein hentar inn prisar fra land som Russland, Argentina og Brasil. Vurderinga av om ein har treft med eksportstøttesatsen vert dermed i stor grad responsen i form av søknader om eksportlisens.

Når Kommisjonen set eksportstøttesatsen vurderer ein faktorar som marknadsbalansen, WTO-omsyn, pris- og konkurransesituasjonen i tredjeland og ekstraordinære hendingar i EU eller på verdsmarknaden.

For å få eksportstøtte vert det som før nemnt kravd tildeling av eksportlisens der det er fastlagt eksportstøttesatsen og kvantumet som det er tildelt støtte for. Dersom ein vert tildelt støtte for mindre enn 90 % av søkt kvantum, kan ein trekke søknaden tilbake. Det vert også kravd eksportlisens for eksport utan eksportstøtte.

I tillegg til eksportstøtte for kjøtt vert det gitt eksportstøtte for levande dyr. Villkåra for slik støtte er blitt stramma inn gjennom Kommisjonsforordning 639/2003 av omsyn til dyrevelferd under transport av storfe. Det er innført eit overvakingssystem med obligatorisk kontroll både i avsenderland og mottakarland og med sanksjonar som ikkje-betaling av eksportstøtte, samt bøter dersom ein ikkje oppfyller EUs regelverk for dyretransportar. Det er likevel slik at mange uheldige enkeltsaker har gjort at det er ein kritisk opinion til at det framleis vert betalt eksportstøtte for levande dyr til visse tredjeland.

Eksportstøttesatsar t.d. fra 11. mars 2005 er fastsett i Kommisjonsforordning 393/2005. Her finn vi opplista satsane fordelt på ulike grupper av mottakarland. Eksportstøtte vert stort sett gitt for heile, halve og kvarte slakt, ferskt eller fryst, men også for utbeina kjøtt og noko for pølser. Vedlegget til 393/2005 viser at eksportstøtta til Norge per kg nettovekt eksportert er relativt avgrensa med satsar fra 10 € per 100 kg opp til 71,50 € per 100 kg. Hovudtyngda ligg mellom 10 € og 20 € per 100 kg. Sjølv om satsane for Norge er låge, viser tala at EU finn det nødvendig med eksportstøtte til Norge for å kunne konkurrere i forhold til andre eksportland. I Norge er det vanleg at storfeslakt vert importert fra nærrområda våre, mellom anna ut fra ei vurdering av dyrehelsetilstanden i aktuelle eksportland.

Privat lagring av storfekjøtt ved prisfall

Fram til 1. juli 2002 hadde EU eit tradisjonelt intervensjonssystem der det vart iverksett oppkjøp dersom marknadsprisen låg under 84 % av intervensjonsprisen i gjennomsnitt og under 80 % i eit medlemsland eller ein region. Intervensjonsprisen var det siste året på 3013 €

per tonn. Det inneber at det vart sett i verk oppkjøp når prisnivået låg nede under 2,55 € per kg i gjennomsnitt.

Fra 1. juli 2002 vart det fastsett ein såkalla basispris på € 2224 per tonn. Støtte til privat lagring kan bli iverksett om det gjennomsnittlege prisnivået i EU for heile okseslakt grad R 3 ligg under 103 % av basisprisen, dvs under 2291 € per tonn. Med dagens gjennomsnittlege prisnivå for okseslakt i EU vil ikkje støtte til privat lagring vere aktuelt. Det har heller ikkje vore brukt etter 1. juli 2002. Detaljar for støtte til privat lagring er fastlagt i Kommisjonsforordning 907/2000. Støtta kan bli fastsett på førehand eller utlyst med høve til tilbod. Støtta kan bli gitt i eit medlemsland eller i heile EU, jf artikkel 2 i 907/2000.

Samtidig vart det fra 1. juli 2002 fastsett ein ny botnpris for oppkjøp av oksekjøtt på 1560 € per tonn. Denne ligg så lågt i forhold til marknadsprisar i EU (jf 2675 € per tonn i 2002), at ein ikkje reknar med at den vil bli tatt i bruk unntatt i ekstreme tilfelle. Den har ikkje vore brukt så langt.

I følgje artikkel 27 i forordning 1254/99 må marknadsprisen i eit land eller i ein region under 1560 € per tonn i to etterfølgjande veker om intervensjon skal bli tatt i bruk. Oppkjøpskvantum og oppkjøpspris med bakgrunn i registrerte marknadsprisar skal i tilfelle vere basert på utlysing av tilbod om intervensjon.

I dagens marknadssituasjon ligg det ikkje storfekjøtt på intervensjonslager i EU. Det siste kvantumet vart selt ut fra intervensjonslager i mars 2004. Vi skal ikkje lenger tilbake enn 2002 før lagringskostnadene var omfattande i kjølvatnet av kugalskap og munn- og klovsjuke.

Kvanta som er lagt inn på intervensjonslager vert utlyst med tilbod om kjøp når det skal ut av lager. Det vert fastsett ein minimumspris for sal fra intervensjonslager. Tilbod om sal fra intervensjonslager vert kunngjort som Kommisjonsforordning i Official Journal, jf t.d. Kommisjonsforordning 276/2004 då det siste kvantumet på lager vart selt ut.

Støtteordningar for storfe - under omlegging

Fra 1. januar 2000 var desse støtteordningane gjeldande for storfekjøttprodusentar i EU:

- Støtte til ammekuproduksjon, opprinneleg innført alt i 1980 for å stimulere kjøttproduksjon utan å stimulere melkeproduksjon.
- Støtte per dyr for okse og kastrat, hanndyrpremien, opprinneleg innført i 1987, støtta vart auka for å kompensere for nedgangen i intervensjonspris i perioden 2000-2002.
- Slaktetilskott utbetalt for okse, kastrat, kvige, ku og kalv, innført fra år 2000 som kompensasjon for prisnedgang, jf over.
- Ekstensiveringspremie, for å stimulere til mindre intensivt storfehold vart det gitt tilskott for produksjon under visse grenser målt som tal storfefeiningar per hektar.
- Sesongslaktepremie for å fordele slaktinga betre over året.
- Tilleggspremie for ammekyr i utkantområde eller andre område der storfekjøttproduksjon betyr mykje, delfinansiert nasjonalt.
- Støtte gjennom såkalla nasjonal konvolutt, medlemslanda får ein sum til å gje tilleggsstøtte anten per dyr eller per hektar for varig eng.

For dei ulike ordningane per dyr vart det fastsett eit tak i form av støtterettar per medlemsland som fortel kor mange dyr ein kan gje støtte for. Slik sett var det på sett og vis ei kvoteordning for støtteverdig storfekjøttproduksjon. Desse taka har stått fast frå år 2000.

Så langt om systemet slik det utvikla seg frå 1980 og vart omfattande bygd ut med Agenda 2000 reforma i 1999 med i alt 7 ulike støtteordningar for storfekjøtt.

No er det andre reglar som gjeld med EUs landbruksreform som vert innført av 10 medlemsland i 2005 og 5 medlemsland i 2006. Forenkling av støtteordningane i storfekjøttproduksjon og omlegging i retning av mindre intensiv produksjon har vore medverkande argument bak omlegginga i 2005.

I denne reforma vart det opna for å halde på noko av desse ordningane som er skildra over. Det vart rekna med at dersom alle ordningane vart avvikla og overført til produksjonsuavhengig støtte, så ville det føre til ein omfattande nedgang i storfekjøttproduksjonen i EU. Særleg var dette frykta i utkantområde med høge produksjonskostnader.

Som eit kompromiss vedtok medlemslanda at ein kunne halde på produksjonsstøtte for storfekjøttproduksjon etter desse alternativane (som i seg sjølv er kompliserte):

- Medlemsland kan velje å halde på slaktepremien for kalvar som produksjonsstøtte
- **I tillegg** kan medlemsland **anten** behalde 100 % av ammekustøtta og 40 % av slaktepremien for storfe som produksjonsstøtte, **eller**
- Medlemsland kan behalde inntil 100 % av slaktepremieen for storfe, **eller alternativt** behalde 75 % av handyrpremien som produksjonsstøtte

Konsekvensen av dei ulike alternativane er at støtta til storfekjøttproduksjon vil bli ulik frå medlemsland til medlemsland. Det er fastlagt at Kommisjonen seinast ved utgangen av 2009 skal vurdere konsekvensar for marknaden og strukturutvikling av ulik utforming av støtteordningar i ulike land. Det er t.d. peikt på som eit problem at Tyskland, som vil gå langt i retning av produksjonsuavhengig støtte, kan komme til å misse storfekjøttproduksjon til Frankrike og Italia.

Vi vil komme meir tilbake til landbruksreforma i 2003 i avsnitt 3.4. Det kan likevel nemnast at alle dei tre nordiske landa har valt alternativet med å halde på 75 % av handyrpremien som produksjonsstøtte. Finland har i tillegg halde på støtta til ammekyr under den såkalla 10 % regelen om støtte til særleg bevaringsverdige produksjonsformer. Handyrpremien var frå 2000 på 150 € inntil to gonger per kastrat og 210 € ein gong per okse. Tilskottsutbetalinga var basert på identifisering og registrering av storfe, jf under.

Merking av storfe og storfekjøtt

Kugalskapkrisa har nok vore den viktigaste drivkrafta i arbeidet med merking av storfe og storfekjøtt. Det er på dette området bygd ut system som til no ikkje er tilsvarende utbygd for andre produkt.

Det første regelverket vart vedtatt i april 1997. I 2000 vart lovverket revidert med Rådsforordning 1760/2000 og Kommisjonsforordning 1825/2000.

Alle dyr fødd etter 1997 må ha øyremærke for identifikasjon og dyrepass. Kvart medlemsland må ha ein database for storfe.

Eit obligatorisk system for opphavsmerking av storfe- og kalvekjøtt vart varig innført fra 1. september 2000 med sporing tilbake til slakteri. Fra 1. januar 2002 vart krava utvida til også vise kva land dyret var fødd og oppfora. Det er også regelverk for frivillig tilleggsmerking.

Norge har stort sett innført det same regelverket som EU for merking av storfe og storfekjøtt på nasjonalt grunnlag. Saka er EØS-relevant, men har så langt ikkje gått gjennom som EØS-vedtak på grunn av prinsipielle innvendingar fra islandsk side.

3.3.4 Marknadsordninga for sauekjøtt og geitekjøtt

Sauekjøtt var ikkje eit viktig landbruksprodukt i dei seks opphavlege EU-landa. Det vart derfor ikkje innført ei marknadsordning for dette produktet før i 1980. Med nye medlemsland som Storbritannia på 1970-talet og Hellas og Spania på 1980-talet, fekk produksjonen større vekt og marknadsordninga vart endra fleire gonger etter 1980.

Dagens marknadsordning vart vedtatt i desember 2001 og gjort gjeldande fra 1. januar 2002, jf Rådsforordning 2529/2001 og Kommisjonsforordning 2550/2001. Dei viktigaste produksjonslanda i EU for sauekjøtt er Storbritannia med 30 % av produksjonen og Spania med 25 % av produksjonen. Andre viktige produsentland er Hellas, Italia, Frankrike og Irland.

Sau- og geitekjøtt utgjer berre 2,4 % av produksjonsverdien av landbruket i EU 15. I dei ti nye medlemslanda utgjer det berre 0,3 % av produksjonsverdien.

Som ei kort oppsummering kan vi nemne dette som kjenneteikn for sauekjøttproduksjonen i EU:

- EU importerer om lag 20 % av forbruket av sauekjøtt fra tredjeland. Importen skjer i all hovudsak gjennom tollfrie importkvotar.
- Forbruket og produksjon av sauekjøtt er i svak tilbakegang i EU.
- Produsentprisen varierer mykje fra land til land, og er høgast i dei sørlege medlemslanda der den ligg over norsk nivå.
- Det vart innført ei fast støtte per dyr fra 2002. Denne ordninga vert fra 2005 fasa over i den nye produksjonsuavhengige støtta (Single Payment Scheme). Visse medlemsland vil framleis nytte høvet til å gje 50 % av tidlegare støtte per dyr som produksjonsstøtte.

Produksjonen av sauekjøtt og geitekjøtt i EU utgjorde 1044 000 tonn i 2003. Til samanlikning var norsk produksjon på 24800 tonn.

Hovudelementa i marknadsordninga for sauekjøtt og geitekjøtt

Vi kan tale om desse hovudelementa:

- Tollvernet utanom importkvotane er det viktigaste elementet. Det sikrar ein meirpris for intern produksjon i EU.
- Støtteordninga per dyr har vore viktig, men vil bety mindre framover i tid
- Andre element i marknadsordninga

Som vi ser er ikkje dette ei tung marknadsordning med mange tiltak. Teoretisk kunne ein tenke seg eksportstøtte for sauekjøtt, men det har ikkje vore brukt i nyare tid. Eksporten av sauekjøtt er også marginal, rundt 4000 tonn i 2003.

Ull vert rekna som industriprodukt og er ikkje omfatta av marknadsordninga.

Privat lagring av sauekjøtt i enkelte medlemsland kan det opnast for i visse tilfelle, men dette er heller ikkje vanleg.

Sauekjøtt er ikkje nettopp i ekspansjon i EU, delvis på grunn av at småfe har fått eit stempel av noko utrygt over seg etter BSE/TSE- sjukdomane dei seinare åra, samt utbrotet av munn- og klovsjuka i 2001.

Kostnadene for marknadsordninga var i 2003 på 2082 mill. € knytt til utbetaling av tilskott per dyr. Av dette var 303 mill € forskottsutbetaling på grunn av tørken i 2003.

Kostnadene med marknadsordninga har variert slik dei seinare åra i mill €:

1998	1535
1999	1894
2000	1736
2001	1447
2002	552
2003	2082

Variasjonen kan forklarast med at fram til 2002 varierte utbetalingane av tilskottet med marknadsprisen etter ei komplisert utrekning. Det er først med utbetalingane for 2002, rekneskapsført i 2003, at den nye ordninga med faste tilskott per dyr viser seg. Slik sett vart tilskottet etter omlegginga meir lik den norske ordninga med tilskott per dyr i sauekjøttproduksjonen.

Tollvern ved import – er viktigast også her

Tollsatsen inn til EU for til dømes frosne, heile/halve lam er 12,8 % + 128,8 € per 100 kg. Med ein importpris på t.d. kr 17 per kg (kjelde: Comtrade) og ein €-kurs på kr 8,20 inneber dette ein ordinær tollsats på kr 12,80. Til samanlikning er ordinær tollsats inn til Norge for det same produktet kr 32,49.

Likevel gjev denne tollen eit godt vern for produksjonen i EU og hindrar stort sett import ut over dei tollfrie kvotane.

Dei tollfrie kvotane er for det meste WTO-kvotar som er gitt på kap 02 04 for kjøtt av sau eller geit, fersk, kjølt eller fryst. Tradisjonelt har det vore ein stor handel mellom Storbritannia og New Zealand. Denne vart omgjort til EU-kvotar då Storbritannia vart medlem i EU i 1973.

For 2005 er kvotane fordelt slik, jf vedlegg 7 til Kommisjonsforordning 1810/2004:

I alt kvotar på 283 825 tonn (importen i 2003 var på 256 000 tonn) fordelt slik på dei viktigaste landa i tonn:

New Zealand	226700
Argentina	23000
Australia	18650
Chile	3000
Uruguay	5800
Island	600
Bulgaria	1250
Bosnia	850
Kroatia	450
Makedonia	1750

Som tidlegare nemnt utgjør importen om lag 20 % av forbruket i EU. Med ein ny WTO-avtale må ein forvente at tollsatsen inn til EU vil bli redusert i forhold til dagens nivå.

Importen innanfor kvotane skjer etter "førstemann til mølla" prinsippet utan krav om importlisens. Kommisjonen krev at det ligg føre ein dokumentasjon på opphavsland. På grunn av problem med dokumentasjon av import innanfor kvotar, krev Kommisjonen at eksportørlanda månadleg skal rapportere om eksporten innanfor kvotar, jf Kommisjonsforordning 1439/95 artikkel 12. Importlisens vert berre kravd for import utanfor kvotar. Dette skjer i svært avgrensa grad, men kan skje av og til på grunn av knappe kvotar for eksport, særleg fra Australia.

Norge har tollfri kvote inn til EU på 300 tonn for sau/geit på kap 02.04. samt som tidlegare nemnt 200 tonn på kap 02.10 for alle kjøttslag.

Støtteordninga per dyr betyr mindre framover i tid

Fra 2002 vart tilskottsordninga per dyr lagt om, fra ei støtte som varierte med marknadsprisane i EU for å kompensere skilnaden mellom ein basispris(målpris) og ein faktisk marknadspris, til eit fast tilskott per dyr. Det eksisterer ikkje lenger nokon basispris i marknadsordninga.

Tilskottet per søye etter den nye ordninga var € 21 per dyr eller € 16,80 per dyr for melkesøyer. For geiter hovudsakleg nytta til kjøttproduksjon var tilskottet € 16,80 per dyr. Dette gjeld særleg produksjon i Hellas og delar av Italia og Frankrike.

Eit tilleggstilskott på € 7 per dyr vart gitt i område der sauehald og geitehald er ein tradisjonell aktivitet eller er viktig for lokalsamfunnet. Det vert berre gitt til produsentar der minst halvparten av det dyrka arealet på garden ligg innanfor eit LFA-område. I tillegg finst ein såkalla nasjonal reserve på om lag 1 € per dyr for å gje ekstra støtte til prioriterte formål.

Fra 2005 vert som hovudregel desse tilskotta innarbeida i den nye produksjonsuavhengige støtteordninga. (SPS) Det er likevel mogleg å halde på 50 % av tilskotta som produksjonsstøtte.

Så langt ser det ut til at desse landa vil bruke dette høvet til produksjonstøtte: Spania, Portugal, Frankrike, Danmark og Finland. Det er då tale om ei støtte på € 14 per dyr per år, eller kr 115 med kronkurs 8,20. Til samanlikning er støtta per vinterfora sau i Norge kr 570 for dei første 75 dyr og kr 113 deretter.

Andre element i marknadsordninga

For å følgje med i prisnivået for sau/lam i EU er det i Kommissjonsforordning 315/2002 fastlagt at medlemslanda kvar veke skal rapportere prisar for ferske eller kjølte slakt av sau/lam fra representative marknader. Utgangspunktet er at det skal vere prisar slakteria betalar til produsentane, men dette kan nok i praksis variere litt fra land til land.

Bakgrunnen for at det framleis vert rapportert prisar er at det kan bli gitt støtte til privat lagring ved svært lågt prisnivå. Det kan også ha ein funksjon i forhold til å vurdere krisestøtte for ei næring som er utsett for matvarekriser, jf seinare omtale i avsnitt 3.7 om de minimis støtte i Kommissjonsforordning 1860/2004.

Prisnivået ser høgt ut om ein samanliknar med norsk nivå. Norsk produsentpris var i 2003 kr 29,22 i følgje tal fra Totalkalkylen. Til samanlikning var gjennomsnittleg pris i EU i 2003 kr 31,91 betalt ved slakteridøra for lam over 13 kg. Innfraktkostnad kjem til fradrag om ein samanliknar med norsk produsentpris. For lettare lam er prisane i visse sørlege land enno høgare. I Frankrike, der lammekjøtt er eit høgkvalitetsprodukt, ligg prisen høgast i EU.

Då må ein hugse at tilskott kjem i tillegg og at dei er mykje høgare i Norge enn i EU. I same retning dreg at vi har store tilskott for ullproduksjon som dei ikkje har i EU.

Tilskott til privat lagring skjer dersom prisen går særleg langt ned i eit medlemsland. Dette vart sist brukt ved to høve i Storbritannia i 2001 under munn- og klovsjukekrise og i 2000 i Finland. Vanlegvis skjer lagringa til eit tilskott som er fastsett på førehand, men Kommissjonen kan også velje å gå ut med utlysing der ein ber om tilbod for deretter å fastsette ein maksimal støttesats.

3.3.5 Marknadsordninga for svinekjøtt

Svinekjøttproduksjon er ein viktig produksjon innanfor landbruket i EU. Marknadsordninga for svinekjøtt vart innført fra 1. juli 1967 og var ei av dei første marknadsordningane. Dagens marknadsordning er basert på Rådsforordning 2759/75 med seinare endringar. Svinekjøtt har vore lite direkte omfatta av dei siste landbruksreformene i 1992, 1999 og 2003. Indirekte har produksjonen likevel vore omfatta av reduksjonane i kornpris vedtatt i 1992 og 1999 og no sist omlegginga til produksjonsuavhengig landbruksstøtte vedtatt i 2003. Med nedgang i kornpris i EU, er svinekjøttproduksjonen blitt meir konkurransedyktig på verdsmarknaden gjennom lågare førkostnader.

Det har vore svært lite budsjettstøtte til svinekjøttproduksjon i EU. Det har ikkje vore pristilskott eller støtte per dyr. Uttellingane over marknadsordninga har difor i hovudsak gått til lagringsstøtte og eksportstøtte.

Svinekjøttproduksjonen utgjer i 2002 vel 9 % av produksjonsverdien i EU 15 , men heile 17 % av produksjonsverdien i dei ti nye medlemslanda. Produksjonen i dei nye medlemslanda utgjer nesten 20 % av svinekjøttproduksjonen i EU 25.

Dei viktigaste produksjonslanda av svinekjøtt er i rekkefølge: Tyskland, Spania, Polen, Frankrike og Danmark. Dei to største eksportørlanda er Danmark og Nederland.

EU er meir enn sjølvforsynt med svinekjøtt. I 2003 var sjølvforsyningsgraden på 107. Det betyr at det er ein omfattande eksport av svinekjøtt fra EU og at importen er svært avgrensa.

Produksjonen og forbruket av svinekjøtt er forventa å vekse svakt i perioden fram til 2011. Det er forventa ein auke i forbruket særleg i dei nye medlemslanda på grunn av økonomisk vekst.

Produksjonen av svinekjøtt i EU 25 utgjorde 21,5 mill tonn i 2003. Til samanlikning var norsk produksjon i 2003 på 106 000 tonn.

Hovudelementa i marknadsordninga for svinekjøtt

I følgje Piccini og Loseby⁵ er marknadsordninga for svinekjøtt basert på tre føresetnader:

- Svinekjøtt er sett på som eit foredla kornprodukt slik at nødvendige tiltak vil vere avhengig av prisutviklinga i kornproduksjonen
- EU er meir enn sjølvforsynt med svinekjøtt slik at handel med tredjeland spelar ei avgrensa rolle i å korrigere marknadsbiletet
- Svinekjøttproduksjonen er omfatta av produksjonssyklusar som ein bør prøve å motverke i marknadsordninga

Marknadsordninga for svinekjøtt er i enno større grad enn for sauekjøtt ei "lett" marknadsordning der vi kan tale om desse hovudelementa:

- Eit moderat tollvern mot import fra tredjeland
- Støtte til privat lagring dersom prisane fell kraftig innan EU
- Ei viss eksportstøtte for ein del av eksporten

Kostnadene med marknadsordninga for svinekjøtt var i 2003 på 63 mill €. Av dette var 17 mill € eksportstøtte og 35 mill € lagringsstøtte.

Eksportstøtta har vore vesentleg større i tidlegare år med t.d. 275 mill € i 1999 og 263 mill € i 2000.

Tollvernet ved import fra tredjeland

Vi har tidlegare vist at ordinær tollsats inn til EU for heile/halve slakt av storfe og sau/lam ligg i området 12 – 16 kroner mot 32 kroner inn til Norge. For svinekjøtt er tollsatsen inn til EU moderat. Tollsatsen for heile/halve slakt er 53,6 € per 100 kg eller om lag kr 4,40 pr kg med ein vekslingkurs på kr 8,20.

⁵ Piccini and Loseby: Agricultural Policies in Europe and the USA (2001), Palgrave Macmillan

Til samanlikning er ordinær toll inn til Norge kr 24,64 for svinekjøtt. Ei viktig forklaring på denne store skilnaden ligg i dei høge norske førkornprisane.

Det er visse importkvotar med redusert toll. Det er tale om WTO-kvotar på til saman 75 600 tonn i 2005. I tillegg kjem kvotar for import på nesten 19 000 tonn fra Romania og på 3 500 tonn fra Bulgaria. Importen av svinekjøtt inn til EU ligg i området 30 000 – 50 000 tonn.

Som vi ser er importkvotane klart større enn den samla importen av svinekjøtt inn til EU. Det viser at svinekjøttproduksjonen i EU klarar seg godt i konkurransen med import.

Importkvotane vert fordelt kvartalsvis 1. juli, 1. oktober, 1. januar og 1. april. For å få tildelt kvote må ein sende ein lisenssøknad på førehand. Lisensen er gyldig inntil 150 dagar, men ikkje lenger enn 30. juni. Dei fleste importkvotane vert fordelt av DG Landbruk etter søknad, med prosentvis avkorting om ønske om kvotar er større enn tilgangen. Enkelte bilaterale kvotar vert fordelt av DG Taxud etter ”førstemann til mølla” prinsippet. Dette gjeld t.d. dei to norske kvotane på 200 tonn på kap 02.10 og 300 tonn på kap 16.01.

Støtte til privat lagring

Forordning 2759/75 slår fast at det skal vere ein **basispris** for svinekjøtt. Offentlege oppkjøp og privat lagring kan bli sett i verk dersom prisnivået er under 103 % av basisprisen og ser ut til å halde fram slik. Offentlege oppkjøp har ikkje vorte brukt sidan 1971 og støtte til privat lagring vert berre sett i verk ved eit klart lågare prisnivå enn basisprisen. Det betyr at basisprisen ikkje spelar anna enn ei formell rolle i marknadsordninga. Prisnivået ligg meir eller mindre permanent under basispris.

Basisprisen er på ubestemt tid fastsett til 1509,39 € per tonn, eller 12 – 13 kroner per kg. Standard kvalitet er definert som slakt fra 60 –120 kg klasse E og slakt fra 120 - 180 kg klasse R.

Tilskott til privat lagring vert i praksis iverksett i to hovudsituasjonar. Den første er på grunn av dyresjukdomar i eit område, med forbod mot omsetning av svinekjøtt. Likevel kan svinekjøttet som ligg på lager vere fullgodt.

Den andre situasjonen er ved stor overproduksjon og manglande eksportsjansar til rekningsvarande prisar. Midlertidige høge førprisar kombinert med låge eksportprisar kan også utløyse privat lagring. Privat lagring vert iverksett etter oppmoding fra medlemsland.

Det vert samla inn statistikk over marknadsprisane for svinekjøtt i dei ulike medlemslanda. Statistikken vert vege saman til ein **referansepris** for heile EU. Samanvegingskoeffisientane blir bestemt av storleiken på produksjonen i dei enkelte medlemslanda.

Statistikk fra Kommisjonen over referanseprisar for slakt levert slakteri viser at prisnivået har vore slik dei siste tre åra i € per 100 kg for klasse E:

2002:	136
2003:	127
2004:	140

Dette gjev ein pris på 10 – 12 kroner per kg levert slakteri. Til samanlikning var norsk produsentpris for svinekjøtt i 2003 på i underkant av 22 kroner per kg.

Støtte til privat lagring av svinekjøtt vert gitt i periodar med lågt prisnivå. Detaljane vert fastsett i ei Kommisjonsforordning kvar gang det er aktuelt. Her går det fram støttesatsar for ulike sorteringar av svinekjøtt med satsar for frysing for fra 3 til 5 månader. Minimumskvantum er 10 tonn for utbeina kjøtt og 15 tonn for anna kjøtt.

Den siste perioden med kontraktar om privat lagring var 22 desember 2003 til 5. februar 2004. I denne perioden vart det inngått kontraktar om lagring av i alt 94 000 tonn svinekjøtt. Kontraktar vert oppretta mellom bedrifter og intervensjonsorgana i dei enkelte medlemslanda.

Eksportstøtte for svinekjøtt

Det er berre ein liten del av eksporten av svinekjøtt fra EU som mottar eksportstøtte. I eksportnotifikasjonen til WTO for 2002/2003 rapporterer EU ein samla eksport på 972 000 tonn svinekjøtt (produktvekt), og 61 000 tonn med eksportstøtte. (omrekna til heilt slakt) EU nyttar berre ein mindre del av samla eksportstøtteramme i WTO som er på 443 500 tonn.

Andre tal viser enno høgare totaleksport av svinekjøtt fra EU. Tal fra desember 2004 fra Kommisjonen viser ein totaleksport fra EU i 2003 på 1323 000 tonn.

Eksportstøtta som vert gitt har eit moderat omfang rekna per kg. I 2003-budsjettet rekna ein med ei gjennomsnittleg støtte på 100 € per tonn eller 80 øre per kg for heile/halve slakt og sorteringar og 240 € per tonn for pølser og liknande. Støttesatsane vert som regel førehandsfastsett for ein lengre periode. Eksportlisensar er vanlegvis gyldige for 90 dagar.

For å få eksportstøtte må ein ha eksportlisens som viser eksportstøttesats. Slike lisensar kan ikkje overførast til andre.

Ved vurderinga av eksportstøttenivået i ein periode vert det lagt vekt på:

- pris- og tilførselssituasjonen i EU og på verdsmarknaden
- skilnaden i førkostnadene i EU og på verdsmarknaden
- konkurransetilhøva i tredjeland

Oppsummeringsvis kan vi slå fast at det viktigaste for svinekjøttproduksjonen i EU er konkurransedyktige førkomprisar og ein høg kvalitet i produksjonen slik at forbrukarane ønskjer å velje svinekjøtt produsert i EU. Desse elementa er nok viktigare enn både eksportstøtte og støtte til privat lagring.

3.3.6 Marknadsordningane for fjørfekjøtt og egg

Desse marknadsordningane vart oppretta i 1967 og revidert med forordning 2777/1975 med seinare endringar for fjørfekjøtt og 2771/1975 med seinare endringar for egg.

På same måte som svinekjøtt er desse produksjonane avhengige av utviklinga i førkomprisane. Marknadsordningane er avgrensa til grensevern ved import i form av toll og

eksportstøtte ved eksport ut av EU. Det er ingen institusjonelle prisar og ikkje støtte til lagring. For egg er det omfattande reglar for produksjonsmåte utan at vi kjem meir inn på det her. Hygieneregelverk er også viktig for desse produksjonane.

Det er lite budsjettstøtte til egg og fjørfekjøtt i EU. Det som er går til eksportstøtte og då særleg til fjørfekjøtt.

Egg og fjørfekjøtt utgjer knapt 6 % av verdien av landbruksproduksjonen i EU 15 og 11 % av verdien av landbruksproduksjonen i dei nye medlemslanda. Det vert rekna med at fjørfekjøtt vil vere ein produksjon i vekst i dei nye medlemslanda. I dag har dei ti nye medlemslanda 16 % av den samla produksjonen av egg og fjørfekjøtt i EU.

Dei viktigaste produksjonslanda for egg og fjørfekjøtt er Frankrike, Storbritannia, Italia, Tyskland og Spania. Av dei nye medlemslanda er det Polen og dernest Ungarn som produserer mest.

Stort sett er EU sjølvforsynt med egg og fjørfekjøtt. Det er eit avgrensa eksportoverskott både for egg og fjørfekjøtt. Handelen med desse produkta er i stor grad intern EU-handel. Fjørfekjøtt er likevel eit produkt der ein kan forvente eit aukande importtrykk framover fra tredjeland.

Det er forventa ein viss vekst i forbruket av fjørfekjøtt fram til 2011 og då særleg i dei nye medlemslanda. Det vert også der forventa ein vekst i eggforbruket slik at det vil ta unna for ein svak produksjonsvekst.

Produksjonen av fjørfekjøtt i EU 25 utgjorde knapt 11 mill tonn i 2003 mot 52600 tonn i Norge. Produksjonen av egg i EU 25 utgjorde om lag 6,2 mill tonn i 2003 mot 49300 tonn i Norge.

Det er vanskeleg å finne gode data for produsentprisnivået i EU for egg og fjørfekjøtt. For kylling opererer NILF med ein produsentpris i utvalte EU-land som varierer mellom 0,9 € og 1,3 € per kg i 2002. Til samanlikning var norsk produsentpris kr 16,27, dvs nær det dobbelte. For egg opererer Kommisjonen med salsprisar ut fra eggpakkeri på mellom 0,7 € og 1,5 € per kg i 2002, medan norsk produsentpris i 2002 var kr 10,69. I andre halvår 2004 var gjennomsnittleg eggpris ut fra eggpakkeri i følge Kommisjonen nede på 0,8 € per kg.

Innhaldet i marknadsordningane for fjørfekjøtt og egg

Innhaldet i marknadsordningane er kort fortalt:

- Eit moderat tollvern mot import fra tredjeland
- Ei viss eksportstøtte for ein del av eksporten

Kostnadene med marknadsordningane i form av eksportstøtte var i 2003 på 94,1 mill € for fjørfekjøtt og på 4,7 mill € for egg. I perioden 1998-2003 har eksportstøtta for fjørfekjøtt vore i området 52 – 94 mill €. Tilsvarende tal for egg var 5 – 18 mill €.

Eit moderat tollvern mot import fra tredjeland

Tollsatsane på import av egg og fjørfekjøtt inn til EU er moderate, berre 2 – 3kr/kg for skallegg og heile/oppdelte slakt. Til samanlikning er ordinær toll inn til Norge kr 12,59 per kg for egg og kr 25,71 per kg for fryst fjørfekjøtt.

Tollen for beinfritt fjørfekjøtt er høgare, rundt 1 € per kg. Det er denne tollene som har vore omstridd i ei panelsak i WTO no i 2005. Brasil og Thailand har klaga EU inn for WTO fordi EU brukar denne tollene for salta fjørfekjøtt med 1,2 – 3 % salt, i staden for tollene for salta fjørfekjøtt som er 15,4 %. Panelet kom til at denne praksisen var i strid med EU sine plikter i WTO.

EU har WTO-importkvotar på nær 30 000 tonn fjørfekjøtt og 165 000 tonn egg og eggprodukt.

Den faktiske importen inn til EU i 2002 var på 590 000 tonn fjørfekjøtt og berre 53 000 tonn egg. Vi ser at importpotensialet er mykje større for fjørfekjøtt enn for egg. Dette har nok samanheng med mattryggleikskrava ved omsetning av egg.

Ei stund vurderte Kommisjonen det slik at EU var i ferd med å bli nettoimportør av fjørfekjøtt. Austutvidinga av EU har forandra biletet slik at EU framleis så vidt er nettoeksportør. Allereie i 2005 kan dette endre seg slik at EU kjem under 100 % sjølvdekning.

Det har også vore problem med dyresjukdomar i eksportørland som t.d. Thailand det siste året. Per september 2005 er det i alt 8 asiatiske land som ikkje får eksportere fjørfeprodukt til EU på grunn av utbrot av hønseinfluensa.

Ei viss eksportstøtte for ein del av eksporten

I følgje EUs eksportstøttenotifikasjon til WTO for 2002/2003 nådde ein dette året taket for tillate eksportstøttesum for fjørfekjøtt, dvs 90,5 mill € mot tillate 90,7 mill €. Eksportert kvantum med støtte var 247 400 tonn mot tillate 286 000 tonn (omrekna til heilt slakt). Gjennomsnittleg eksportstøtte per kg var 0,37 €. Til samanlikning rapporterte EU at samla eksport av fjørfekjøtt i 2002/2003 var 1 021 000 tonn (produktvekt).

For egg viser tala i notifikasjonen ei eksportstøtte på 5,1 mill €, mot tillate 43,7 mill €. Kvantum eksportert med eksportstøtte var 59 500 tonn mot tillate 98 800 tonn (omrekna til skallegg) Samla eksport av egg og eggprodukt er notifisert med 83 700 tonn (produktvekt) For eksportstøttesystemet elles viser vi til det som er skrive om svinekjøtt.

Norge har gjennom EØS-avtalen den same ”**salmonellagarantien**” som Sverige og Finland i forhold til import fra resten av EU. Dette har samanheng med den gunstige salmonellasituasjonen i desse tre landa. Tilleggsgarantien dekker handel med fersk kjøtt av storfe, gris og fjørfe og konsumegg. Avsendarverksemda i dei andre EØS-landa skal ta prøver av kvar sending til desse tre landa og undersøke desse prøvene for salmonella. Deretter skal dei legge ved dokumentasjon på at salmonella ikkje er til stades.

I mottakarlandet kan norske styresmakter ta stikkprøvekontroll ved mistanke, på bakgrunn av at første mottakar har meldeplikt, men denne kontrollen skal ikkje vere ”diskriminerande”. Det er med andre ord tale om vanleg kontrollaktivitet, ikkje veterinær grensekontroll. Dei tre

landa er forplikta til å stille minst like strenge krav til dei same varegruppene når dei vert importert fra tredjeland. Dette vert kontrollert gjennom veterinær grensekontroll/ dokumentkontroll og i visse tilfelle fysisk kontroll.

Oppsummeringsvis vil vi peike på at eggproduksjon er ein produksjon som nok også i framtida i all hovudsak vil bli dekt med intern produksjon i EU. Prisnivået i gjennomsnitt er klart lågare enn norsk prisnivå både for egg og fjørfekjøtt. For fjørfekjøtt må ein forvente auka forbruk og auka produksjon i dei nye EU-landa. Utviklinga i produksjonen på lengre sikt er meir usikker. Spørsmålet er om tredjeland med lågare produksjonskostnader som t.d. Brasil vil ta ein større del av EU-marknaden, med bakgrunn i dei relativt låge tollsatsane inn til EU og utsiktene til enno lågare tollsatsar i framtida. Fjørfekjøtt er slik sett eit sensitivt produkt for EU i WTO-forhandlingane om landbruk.

3.3.7 Marknadsordninga for korn

Innleiing

I dette avsnittet vil vi omtale marknadsordninga for korn i EU. Oljevekstar vert tatt med under avsnittet om korn når det gjeld støtteordningar.

Marknadsordninga for korn er den eldste av EUs marknadsordningar. Den blei opprinneleg utforma i 1962 og eit felles prissystem vart gjennomført fra 1. juli 1967. Marknadsåret går fra juli til juni.

Ei vesentleg endring i marknadsordninga vart gjort med MacSharryreformen i 1992 med innføring av ein kombinasjon av reduserte prisar og kompensasjon i form av direkte støtte per hektar. Denne lina vart vidareført ved neste reform i 1999 og prisnedgangen så langt for korn vart slutført per 1. juli 2002. Obligatorisk brakklegging av areal vart fastlagt til 10 % i perioden 2000-2006.

Ved landbruksreforma i 2003 fekk ikkje Kommissjonen gjennomslag for ein vidare prisnedgang på 5 %, men fekk medlemslanda med på å halvere lagringstillegga på korn.

Fra 2005 er arealstøtta for korn i stor grad innbakt i den nye støtta per bruk. (Single Payment Scheme) Det er opna opp for å halde på inntil 25 % av tidlegare kornstøtte knytt til kornproduksjon eller alternativt inntil 40 % av tidlegare tilleggsstøtte for produksjon av durumkveite. Det ser ut til at berre Frankrike og Spania vil nytte seg av 25 % produksjonsstøtte for korn.

Innleiingsvis vil vi nemne desse kjenneteikna for kornproduksjonen i EU:

- Kornproduksjonen m.m. utgjør om lag 40 % av det totale landbruksarealet i EU.
- Støtte til korn, inkl. oljevekstar og proteinvekstar, er den største utgiftsposten på EUs landbruksbudsjett med i alt 16,8 milliardar € i 2003.
- Sjølvdekninga med korn i EU er på rundt 110 %. Det er framleis behov for eksportstøtte for korn ut av EU, særleg med vekslingsforhold mellom dollar og euro som i 1. halvår 2005 på 1.25 –1.30.
- Arealoverskotet i eit utvida EU er aukande. I 2004 utgjorde brakklagt areal 7 % av det samla arealet av korn/oljevekstar/proteinvekstar. I 2011 vert det av Kommissjonen

rekna med at **12 % av åkerarealet er brakklagt**, eit areal som er 9 gonger større enn det norske landbruksarealet.

- Den einaste institusjonelle prisen som er att i marknadsordninga for korn er intervensjonsprisen. Den er fastsett til 101,31 € per tonn, om lag 90 øre per kg, og etablerer eit tryggingsnett for dei kornslaga der det vert kjøpt opp korn av EU.

Dei viktigaste produsentlanda av korn er i rekkefølge Frankrike, Tyskland, Polen og Storbritannia. Frankrike sto i 2002 for om lag 1/3 av produksjonen i EU 15. Den samla produksjonen av korn i EU 25 var i 2004 på om lag 280 mill tonn. Til samanlikning var norsk produksjon i 2004 i underkant av 1,3 mill tonn.

Medan produsentprisen på korn i EU låg på i overkant av 0,1 € per kg i 2003, var norsk produsentpris per kg i 2003 224 øre for matkveite, 183 øre for bygg og 160 øre for havre.

Hovudelement i marknadsordninga for korn

Desse hovudelementa kan trekkast fram i marknadsordninga for korn⁶:

- Omfattande **budsjettstøtte**, men under omlegging til produksjonsuavhengig støtte
- **Offentleg oppkjøp** av korn til intervensjonspris er framleis viktig
- **Tollvern ved import** inn til EU som i praksis delvis fungerer som variable importavgifter
- Framleis nødvendig med **eksportstøtte** for å bli kvitt overskott av korn

Omfattande budsjettstøtte, endringar under vegs

Kostnadene for marknadsordninga for korn, inkl. oljevekstar og proteinvekstar fordeler seg slik i 2003:

Tiltak i 2003	Mill Euro
Eksportstøtte for korn	176
Intervensjonslagring av korn	268
Arealstøtte for små produsentar	3529
Arealstøtte for større produsentar	11006
Brakkleggingsstøtte	1616
Andre tiltak	216
Sum marknadsordning korn m.m.	16809

Forutan brakkleggingsstøtta gjekk 13 349 mill € til korn, 1200 mill € til oljevekstar, 474 mill € til proteinvekstar og 171 mill € til anna.

Eksportstøtta ved starten av 2003 var 0 for kveite og 3,44 € /tonn for bygg. I løpet av 1. halvår 2003 auka eksportstøtta til 7,60 €/tonn for kveite og 10 €/tonn for bygg. Eksportstøtta for

⁶ Dei sentrale forordningane er 1251/99, 1782/2003 og 1784/2003

havre og mais auka også. Fra andre halvår 2003 til januar 2005 vart så eksportstøtta på kveite sett til 0.

Over tid har kostnadene med eksportstøtte gått ned. I 1999 t.d. var eksportstøtta av korn oppe i 883 mill €.

Kostnadene til intervensjonslagring av korn har gått klart ned i perioden 1998 –2003. I 1998 var det kostnader på 1084 mill € til intervensjonslagring av korn medan som vist kostnadene i 2003 var på 268 mill €..

Delinga av arealstøtta mellom små og store kornprodusentar i budsjettet har samanheng med at produsentar med eit areal mindre enn det som etter ei normalavling tilsvarar 92 tonn, slepp å delta i obligatorisk brakklegging. Med ei gjennomsnittsavling som vart lagt til grunn ved innføringa av arealstøtta på 460 kg per dekar tilsvarar det eit areal på 200 dekar.

Obligatorisk brakklegging utgjer for større produsentar 10 % av arealet. I tillegg kan det avtalast frivillig brakklegging. For året 2004 vart obligatorisk brakklegging redusert til 5 % på grunn av tørke i 2003. Kompensasjon for brakklegging er den same som arealstøtta per hektar, dvs regionalt varierende med avlingsnivå, ut fra ein sats på 63 € per tonn. Fra 2002/2003 vart satsen for oljevekstar trappa ned til same nivå som for korn.

Arealstøtta vart trappa opp i perioden 2000-2002 som kompensasjon for at intervensjonsprisen på korn vart sett ned med 15 % i to steg.

Totalkostnadene med marknadsordninga for korn m.m. har utvikla seg slik i perioden 1998 – 2003 i mill €:

1998	17945
1999	17866
2000	16663
2001	17466
2002	18590
2003	16809

Fra 2005, alternativt 2006 for 5 medlemsland, vert biletet endra når det gjeld arealstøtta til korn m.m. Den vil som hovudregel bli innarbeida i den nye produksjonsuavhengige støtta per bruk. (SPS) Dette betyr at det vesentlege av arealstøtta vert flytta over fra blå boks til grøn boks om vi brukar WTO-språket. Som tidlegare nemnt er det høve til å halde på 25 % produksjonstilknytt arealstøtte for korn eller alternativt 40 % av tilleggsarealstøtta for durumkveite.

Frankrike og Spania vil halde på 25 % produksjonsstøtte for alt korn. Alternativt kunne ein ha halde på 40 % av tilleggsstøtta for durumkveite. Denne tilleggsstøtta har vore 344,5 € per hektar. Den vil bli trappa noko ned og vil fra marknadsåret 2006/2007 vere på 285 € per hektar, avgrensa til visse areal.

Det vil framleis vere att noko produktspesifikk støtte i kornsektoren forutan det nemnte høvet til delvis produksjonsstøtte.

Det vil bli gitt eit nytt kvalitetstilskott for produksjon av durumkveite for visse areal i dei sørlege medlemslanda samt Østerrike og Ungarn/Kypros (fra 2009), med 40 € per hektar. Dette skal vere knytt til dyrking av sortar som er eigna for pastaproduksjon.

Det vil og bli gitt eit tilskott for produksjon av visse proteinvekstar med 55,57 € per hektar innanfor eit samla maksimumsareal.

Det vil i tillegg vere eit tilskott for produksjon av energivekstar for bioenergi med 45 € per hektar innanfor eit samla maksimumsareal.

Det vil framleis vere ei regional arealstøtte for korn og oljevekstar for delar av Sverige og heile Finland, no på 24 € per tonn , mot tidlegare 19 € per tonn, multiplisert med gjennomsnittsavlingar regionvis.

Offentleg oppkjøp av korn til intervensjonspris

Som tidlegare nemnt er intervensjonsprisen for korn fastsett til 101,31 € per tonn. Denne prisen er definert som pris på korn levert til kornmottak, før avlastning. For kornprodusenten kan då inntransport og eventuelle kvalitetstrekk komme til fradrag og gje ein lågare produsentpris. På den andre sida er offentleg oppkjøp eit tryggingnett, slik at handel med korn utanom intervensjon kan gå til ein høgare pris. Tilgjengeleg statistikk for produsentprisar på korn viser at den ligg nokså nær intervensjonsprisen, men noko varierende fra land til land, bla noko høgare i Finland. For Finland gjeld dette særleg kveite og rug der det er eit underskot, for bygg og havre ligg prisen rundt intervensjonsprisen.

Intervensjonsprisen vert auka med månadlege lagringstillegg i perioden november til juni. Det var desse tilleggga som vart halvert fra marknadsåret 2004/2005 som ein del av landbruksreforma i 2003. Kommisjonenens forslag var å avvikle lagringstillegga.

Intervensjonsorgana i medlemslanda skal kjøpe opp tilbydd vare i intervensjonsperioden så lenge kvalitetskrav er oppfylt. Oppkjøp gjeld for vanleg kveite, durum kveite, bygg, mais og durra. Rug vart avvikla som intervensjonsprodukt med verknad fra 2004, men det ligg framleis intervensjonskvantum av rug i enkelte medlemsland. Havre er ikkje intervensjonsprodukt.

Oppkjøpsperioden er slik:

- 1. august til 30. april for Hellas, Spania, Italia og Portugal
- 1. desember til 30. juni for Sverige
- 1. november til 31.mai for andre medlemsland

Samansetninga av intervensjonslageret vil variere fra år til år. Ved utgangen av 2004 var det på 10 mill. tonn, mot totale kornlager i EU på 54 mill tonn. Av desse 10 mill. tonn var 2,9 mill tonn kveite, 4,8 mill tonn bygg og 2,3 mill tonn rug. Prognosane fram til 2011 fra Kommisjonen (desember 2004) går ut på redusert totallager av korn til 47 mill tonn, men aukande intervensjonslager til 17 mill. tonn, og der 12 mill. tonn av det vil vere bygg. Eit tankekors er korleis ein skal bli kvitt dette kornet dersom ein i same periode skal avvikle eksportstøtta for korn, jf forslag i WTO.

Sal av korn ut fra intervensjonslager kan anten gå til eksport eller på den indre marknaden. Omsetning skjer i hovudsak ved utlysning av tilbod. Små kvantum går til matvarehjelp. Korn vert selt på den indre marknaden berre dersom prisnivået tilbydd ikkje undergrev gjeldande marknadsprisnivå internt, og når den tilbydde prisen er høgare eller lik intervensjonsprisen. I særlege krisesituasjonar, som t.d. no i 2005 ved tørke i Portugal, kan det bli det bli utlyst tilbod om sal av intervensjonskorn til enkeltområde innan EU. Som ein tommelfingerregel går om lag 90 % av intervensjonskornet ut som eksport til tredjeland og 10 % på den indre marknaden. Etter år med tørke, som i 2003, vil ein større del bli selt på den indre marknaden.

Variabelt tollvern inn til EU

Både for import og eksport av korn gjeld det at det krev lisens. Slike lisensar varer vanlegvis 45 – 60 dagar. Ved tildeling av lisens må det leggest fram økonomisk garanti som kan bli dratt inn dersom import/eksport ikkje finn stad.

Med Uruguayrunden i GATT vart som hovudregel EUs variable importavgifter omgjort til faste tollsatsar. For korn vart det i den såkalla Blair House avtalen mellom EU og USA laga ei spesialordning for import av sentrale kornslag inn til EU. Denne ordninga innebar at tollpålagt importpris ikkje skulle vere høgare enn 155 % av EUs intervensjonspris. Meir detaljert inneber dette at tollsatsen skal vere lik intervensjonspris i EU x 155 %, fratrukke cif importpris Rotterdam for det aktuelle varepartiet. Tollen kan likevel ikkje vere større enn tollen fastlagt i EUs tolltariff. Maksimal tollpålagt importpris blir med dette € 101,31 x 1,55 = € 157 per tonn, men tillagt lagringstillegg i månader med det, jf tidlegare omtale.

Dette systemet gjeld for kveite av høg kvalitet, durum kveite av høg og middels kvalitet, rug, mais og durra. Det gjeld ikkje for havre der ein har ein fast tollsats på € 89 per tonn. Det gjeld heller ikkje for bygg der den faste tollsatsen er € 93 per tonn. For import av kveite av låg og middels kvalitet og for bygg er importen fra 2003 regulert gjennom egne importkvotar som vi skal komme tilbake til.

Det vert innhenta referanseprisar for 6 ulike kornvariantar på representative marknader i USA (Minneapolis og Chicago) Deretter blir det kalkulert fraktkostnader internt i USA og fra USA til Rotterdam. Dermed får vi ein cif importpris Rotterdam som vert omrekna fra dollar til € etter dagens kurs.

For at dette ikkje skal bli for komplisert vert cif importpris og avleia toll fastsett for minimum to veker i gangen og maksimalt to gonger kvar månad. Prisovervakinga fra Kommisjonen går likevel føre seg dagleg.

Per 1. januar 2004 var tollsatsen for høgkvalitetskveite og durumkveite 0, maistollen var € 31,86 per tonn og tollen for rug og durra var € 40,86 per tonn. Per 12. Mai 2005 var tollen 0 for høgkvalitetskveite og durum kveite, tollen for rug og durra var € 37,35 per tonn og tollen for mais var 56,57 € per tonn.

Blair House avtalen inneber mao at trass i tollsatsar i EUs tolltariff på 95 €/tonn for kveite av høg kvalitet og 148 €/tonn for durum kveite, så er tollen inn til EU for desse kornslaga som regel 0.

I tillegg til dette systemet har EU ulike importkvotar for korn. EU har tollfrie WTO-kvotar på 300 000 tonn kvalitetskveite, 50 000 tonn durum kveite og 10 000 tonn tilverka havre under kap 11.04.

I tillegg er det egne kvotar inn til Spania og Portugal på bakgrunn av tradisjonell import til desse landa fra tredjeland, før desse to landa blei med i EU. Importkvotane er på 2 mill tonn mais og 300 000 tonn durra inn til Spania og 500 000 tonn mais inn til Portugal. Tollsatsane innan desse kvotane vert sett ned administrativt av Kommisjonen slik at ein sikrar at kvotane vert fylt.

Den viktigaste innføringa av importkvotar kom i 2003 på bakgrunn av import av billeg kveite fra Ukraina og Kviterussland i perioden 1999-2002. Denne importen kom til så låg pris at det førte til prispress på den indre EU-marknaden. Som vist tidlegare blir tollene rekna ut på bakgrunn av amerikansk kveite som var prisa klart høgare, og som hadde høgare transportkostnader i tillegg.

Etter forhandlingar med USA og Canada vart det innanfor ein totalkvote på 2 981 600 tonn kveite av medium og låg kvalitet innført landkvotar på 572 000 tonn for USA og på 38 000 tonn for Canada. Resten av importkvoten, 2 371 600 tonn, vert fordelt kvartalsvis i 4 like store delar for andre tredjeland. Tollsatsen vart sett til € 12 per tonn, medan tollene utanfor kvoten er € 95 per tonn.

Det vart også innført to kvotar for import av bygg fra tredjeland. Det er ein kvote på 300 000 tonn bygg med tollsats € 16 per tonn og einkvote på 50 000 tonn bygg for maltproduksjon med tollsats € 8 per tonn. Tollsatsen utanom kvotane er som før nemnt € 93 per tonn.

Import av maniok (tapioka) som fór har vore eit problem for EUs kornindustri på grunn av ein låg bunden tollsats på 6 % i WTO. Etter rask vekst i importen på 1970-talet blei EU og Thailand i 1982 einige om ei eksportkvote som seinare vart stadfesta i Uruguayrunden i 1994. Opprinneleg var kvota på 4,5 mill tonn, for 2005 er den på 5,5 mill tonn. For kvar fireårsperiode er den fastsett til maks 21 mill tonn.

I tillegg til denne kvoten som er øymerka for Thailand, har EU ein WTO-kvote for andre land på 1,353 mill tonn i 2005. Av denne er 825 000 tonn øymerka for Indonesia og 350 000 tonn øymerka for Kina.

Avslutningsvis bør det nemnast at eksporten av korn ut av EU er langt større enn importen av korn inn til EU. For 2004 viser førebels tal fra Kommisjonen ein import på om lag 9 mill tonn og ein eksport på om lag 27 mill tonn.

Eksportstøtte for korn

Det er framleis behov for eksportstøtte for korn, særleg når vekslingskursen mellom dollar og € er så høg som i første halvår 2005, dvs rundt 1,25 - 1,30. EUs siste eksportstøttenotifikasjon til WTO viser desse tala for **2002/2003** i tonn og i mill €:

	Samla eksport- kvantum	Sum eksportstøtte mill €	Kvantum m. eksportstøtte	Kvantum matvarehjelp	WTO-tak sum støtte, mill €	WTO-tak kvantum
Kveite, kveitemjøl	14 585 000	141,2	12 055 000	406 000	1289,7	14 438 000
Fórkorn	10 736 000	167,0	6 259 000	87 000	1046,9	10 843 000

Vi ser at EU berre utnyttar ein liten del av eksportstøtteramma i midlar, men ein nokså stor del av ramma i kvantum. Vi ser også at mesteparten av eksporten av korn fra EU dette året går med eksportstøtte. Rekna per kg er eksportstøtta vesentleg større for fórkorn enn for kveite.

Eksportstøttesatsar vert fastsett kvar veke av forvaltingskomiteen for korn. Det vanlege er at eksportstøtta vert fastsett som ein maksimalsats etter tilbod fra eksportørar. Tilbod som er lågare enn skjeringspunktet som vert fastsett, vert akseptert. Eksportstøtta vert som for andre varer fastsett ut fra mange omsyn. Den er basert på innhenting av prisar t.d. på fransk kveite og amerikansk kveite, men vert også sett ut fra prisar i konkurrerande eksportland og ut fra andre omsyn som t.d. marknadsforholda internt.

Utlysing på tilbod gjeld både eksportstøtte for korn som ikkje ligg på intervensjonslager og eksportstøtte for korn fra intervensjonslager. Det førstnemnte vert kalla ”open market tender”. Eksportøren må liste opp ønska eksportkvantum og eksportstøttesats. Deretter vert dette godkjent eller avvist ut fra den maksimalsatsen som vert fastsett. Døme fra april 2005 viser eksportstøttesatsar for kveite på 5-6 € per tonn medan bygg ligg på 16-19 € per tonn. Utlysing av tilbod gjeld vanlegvis for kveite og bygg, men kan også skje for varer som rug, mais og durum kveite.

For eksport av havre fra Sverige og Finland var satsen 33 € per tonn. Det er ikkje offentleg oppkjøp av havre, men som ein del av medlemskapsavtalane for Sverige og Finland vart det opna for eksportstøtte for havre fra desse landa ved marknadsproblem. Generelt opnar forordning 1784/2003, artikkel 13, for eksportstøtte for alle kornvarer som er omfatta av marknadsordninga, samt tilverka landbruksvarer med innhald av korn.

Det vert også eksportert korn med eksportstøtte som er fastsett på førehand utan utlysing av tilbod. Dette gjeld eksport til visse land som t.d. Sveits og Norge.

Det vert også utlyst tilbod på eksport av intervensjonskorn. I dette tilfellet ber ein om tilbod om ein kjøpspris for kornet, og tilboda over ein fastsett minimumspris blir akseptert. Det inneber også at alle tilbod kan bli avvist.

Døme fra april 2005 viser eit prisnivå på sal fra intervensjonslager for kveite og bygg for eksport på om lag 90 € per tonn. I denne prisen ligg det innbakt ei viss eksportstøtte. Vi ser at prisen er lågare enn intervensjonsprisen. Eit eventuelt tap i forhold til innleggsprisen på intervensjonslager, fratrukke eksportstøtte, vil framstå som eit pristap på lager som fellesskapet må dekke. Dette er det same prinsippet som gjeld for marknadsregulering i husdyrsektoren i Norge.

Oppsummering

Oppsummert kan vi slå fast at kornsektoren framleis er ein nøkkelsektor i landbrukspolitikken i EU. Gjennom prisreduksjonar på 1990-talet og i perioden 2000-2002 har ein nærma seg

prisnivået på verdensmarknaden, og då særleg for kveite av god kvalitet. Behovet for høge tollsatsar er dermed redusert. Samtidig ser vi at for førkorn er det til dels både eit omfattande importvern, jf utvidinga av kvoteimport av kveite og bygg i 2003, og eit behov for eksportstøtte for å kunne eksportere. Ei avvikling av all eksportstøtte kan tvinge fram nye prisreduksjonar.

Eit anna hovudpunkt er at EU er ein klar nettoeksportør av korn og at arealoverskotet i EU ser ut til å auke i åra som kjem med aukande brakklegging som resultat.

Omlegginga av støttesystemet i kornsektoren vil truleg ha små konsekvensar i gode produksjonsområde, men kan føre til større produksjonsnedgang i utkantområde med høge produksjonskostnader. Tal fra Sverige (Jordbruksverket) fortel om ein nedgang i kornarealet i 2005 med 15-20 % i visse delar av Sverige og 9 % i gjennomsnitt. Totalt for EU verkar det som kornarealet har gått ned med 2,5 % fra 2004 til 2005. Langtidsprognosane for EU fram til 2011 (desember 2004) reknar med ein vidare nedgang i kornarealet på 2 %.

3.3.8 Marknadsordninga for potetstivelse

Som tidlegare nemnt har ikkje EU ei marknadsordning for matpoteter. Derimot har ein omfattande tiltak for produksjon av potetstivelse. Formelt er ikkje dette ei eiga marknadsordning, men potetstivelse er ein del av produkta under marknadsordninga for korn. Støttetala for potetstivelse går inn i tidlegare refererte tal for kornsektoren.

Vi har likevel valt å skrive om potetstivelse i eit eige avsnitt fordi det skiller seg klart fra korn og er ein etablert produksjon også i Norge.

Bakgrunnen for å innføre tiltak for potetstivelse er at stivelse alternativt kan produserast av korn. Det vart derfor nødvendig å innføre tiltak som verka konkurransenøytralt mellom poteter og t.d. mais. Produksjon av potetstivelse går stort sett føre seg i dei nordlege medlemslanda.

Med MacSharryreformen i 1992 vart det også innført støtte til bønder som produserte poteter for potetstivelseproduksjon. Det viste seg snart at denne produksjonen auka, med aukande summer over budsjettet som resultat. Det vart derfor innført ei kvoteordning for produksjon av potetstivelse fra 1. juli 1995, jf Rådsforordning 1868/94 med seinare endringar. Den gjeld ikkje for bedrifter og produsentar som ikkje deltar i kvote/støttesystemet. Opphavleg vart denne kvoteordninga innført for tre år, men den er blitt forlenga deretter og vart i mai 2005 vidareført med to år til 1. juli 2007.

Hovudelementa i marknadsordninga er desse:

- Det er fastsett kvotar for produksjon av potetstivelse for dei medlemslanda som har slik produksjon.
- Det vert inngått kontraktar mellom potetprodusent og produksjonsbedrift basert på arealavtalar og betaling av ein minstepris til potetprodusent.
- Potetprodusenten får direkte støtte fra EU, som fra 2005/2006 er redusert med 40 % på grunn av overgang til produksjonsuavhengig støtte.
- Produksjonsbedrifta får direkte støtte fra EU.

- Bedrifter som bruker stivelse av poteter eller korn får også ei prisnedskrivingsstøtte som skal kompensere for at det er lågt importvern på stivelse inn til EU.
- Det vert også gitt eksportstøtte for eksport av potetstivelse innanfor kvoteproduksjon, men ikkje elles.

Som vi ser er det her fleire interessante element både i forhold til innanlandsk prisnedskriving og i forhold til eksportstøttevurderingar.

Kvoteproduksjon av potetstivelse

Kvotane for 2005/06 og 2006/07 vart fastsett i Rådsmøte 30. mai 2005. I alt er det fordelt kvotar for produksjon av om lag 1 950 000 tonn potetstivelse. Utbetaling av støtte er knytt til desse kvotane. Kvotane er igjen fordelt vidare på bedrifter og på potetprodusentar.

Dei viktigaste produsentlanda er Tyskland med ei kvote på 656 000 tonn og Nederland med ei kvote på 507 000 tonn. Kvotane for dei nordiske landa er 168 000 tonn for Danmark, 53000 tonn for Finland og 62000 tonn for Sverige. Ved behandlinga i Rådsmøtet 30. mai var særleg Polen og Litauen misnøgdde med at dei ikkje fekk utvida kvotane (145 000 tonn og 1200 tonn) dei oppnådde i medlemskapsforhandlingane. Til samanlikning er i følgje Norske Potetindustrier norsk produksjon av potetstivelse på om lag 9000 tonn.

Det vert inngått kontraktar mellom potetprodusentar og bedrifter som produserer stivelse. I desse kontraktane vert det lista opp både areal, forventta hausta kvantum med poteter og forventta stivelsesprosent. Det er slik at både minsteprisen til potetprodusenten og støtta til produksjonsbedrifta vert korrigert i forhold til stivelsesprosenten. Det er laga omfattande tabellar for dette som viser støttesum etter stivelsesinnhald mellom 13 % og 23 %. I visse tilfelle kan bedrifter også ta mot poteter med stivelsesinnhald under 13 %.

Potetprodusenten har sidan 2001/2002 fått ei støtte på € 110,54 for det kvantumet poteter som trengs for å produsere 1 tonn potetstivelse. Dette vil variere i takt med innhaldet av stivelse i potetene. Dersom ein reknar at det trengs 5 tonn poteter for å produsere 1 tonn stivelse, ser vi at støtta per tonn poteter er på 22 € eller i underkant av 20 øre per kg. Støtta gjeld berre for produksjon innanfor kvotar.

Denne støtta vil fra 2005/2006 bli redusert til € 66,32, og resten vil bli overført til den nye produksjonsuavhengige støtta, Single Payment Scheme. (SPS).

Produksjonsbedrifta får tilsvarende ei støtte på € 22,25 per tonn produsert potetstivelse. Denne støtta er knytt til at bedrifta betalar produsenten ein minstepris på € 178,31 for det kvantumet poteter som skal til for å produsere 1 tonn stivelse. Med same omrekning som overfor ser vi at det er tale om ein minstepris til potetprodusent på rundt 30 øre per kg poteter. Minimumsprisen blir justert i forhold til innhaldet av stivelse og gjeld levert fabrikk.

Det er interessant at EU gir støtte til produksjonsbedrifter slik at dei dermed kan halde lågare prisar ut til kundane.

Støtte til bedrifter som brukar stivelse av poteter eller korn

Regelverket for slik støtte er fastlagt i Kommisjonsforordning 1722/1993. Bakgrunnen for ordninga er at stivelse har eit lågt importvern inn til EU. For at stivelse skal vere

konkurransedyktig i forhold til stivelse produsert i tredjeland vert det gitt prisnedskrivning til brukarar av stivelse på den indre marknaden. Dette vert gjort for å gje tilgang på stivelse til ein lågare pris enn det som følgjer av relevante marknadsordningar.

Støtta, som vert fastsett kvar månad, tar utgangspunkt i skilnaden mellom intervensjonsprisen for korn, korrigert for skilnader i forhold til intern marknadspris for mais, og cif prisen som vert brukt til å kalkulere importtollen på mais, jf omtale under avsnittet om korn. Differansen mellom desse to prisane vert så multiplisert med 1,6 fordi det trengs 1,6 tonn mais for å lage 1 tonn stivelse. I Kommisjonsforordning 216/2004 er det opna for å sette ei anna prisnedskrivning for potetstivelse enn den som vert utrekna, fordi marknadsprisen for potetstivelse kan vere ulik kornstivelse på grunn av minsteprissystemet for poteter.

Det er interessant at EU praktiserer eit system for stivelse som i grunngjeving liknar på den norske prisnedskrivingsordninga (PNS). I tillegg gjev EU som nemnt støtte til industrien.

Eksportstøtte for potetstivelse

På same måte vert det gitt eksportstøtte for eksport av potetstivelse i periodar der intern råvarepris for produksjon av stivelse er høgare enn prisen på verdsmarknaden. Det vert berre gitt eksportstøtte for potetstivelse som er produsert innanfor kvotar. Produksjon utanfor kvotar får ikkje eksportstøtte. I Rådsforordning 1868/94, artikkel 6, heiter det at i bedrifter som deltar i kvotesystemet, må eit kvart overskott ut over tildelt kvote eksporterast utan eksportstøtte.

Den same logikken har EU lagt til grunn for eksport av såkalla C sukker, jf seinare omtale av marknadsordninga for sukker. I ei WTO-panelsak fra april 2005 er det slått fast at slik eksport likevel får støtte gjennom kryss-subsidieringa i kvotesystemet for sukker. Det kan sjå ut til at liknande problemstillingar vil gjelde for EUs eksport av potetstivelse utan eksportstøtte.

Oppsummering

Potetstivelse er interessant fordi EU gir støtte både til potetprodusent, industri og brukar av potetstivelse. I tillegg er det direkte og indirekte eksportstøtte som også kan gje grunnlag for kritikk fra tredjeland.

Tal for kostnadene med støttetiltak for potetstivelse for dei tre siste åra viser dette biletet i mill €:

	2002	2003	2004
Støtte til potetprodusenten	177	186	161
Støtte til industrien	36	37	33
Prisnedskrivning for brukarane av potetstivelse	5	1	7
Eksportstøtte for potetstivelse	18	14	18
Samla støtte til potetstivelse	236	238	219

3.3.9 Marknadsordningane for frukt og grønsaker

Innleiing

Vi vil skrive om marknadsordningane for ferske varer og tilverka varer under eitt. Marknadsordningane vart starta opp på 1960-talet. Dagens marknadsordningar er fra 1996, og dei er samla i Rådsforordning 2200/96 om fersk frukt og grønsaker, 2201/96 om tilverka frukt og grønsaker og 2202/96 om sitrusfrukter. Fra 2001 vart det gjort visse endringar i marknadsordningane ved vedtak av Rådsforordning 2699/2000, jf seinare omtale.

Frukt og grønsaker var ikkje med på den store reforma av EUs landbrukspolitik i 2003. Fra Europaparlamentet er det tatt til orde for at det er behov for ein ny gjennomgang av desse marknadsordningane. Det vert vist til at det er viktige produksjonar for dei sørlege medlemslanda. Det vert også vist til at denne sektoren står for 17 % av verdien av landbruksproduksjonen i EU, men får berre 4 % av landbruksstøtta. Truleg vil det gå eit år eller to før Kommisjonen legg fram nye forslag til endringar for desse marknadsordningane.

Eit interessant trekk med marknadsordningane for desse produkta og nokre andre planteprodukt er at **produsentorganisasjonar** er trekt inn i EUs landbrukspolitik på ein annan måte enn for andre marknadsordningar. Det kan minne noko om det ansvaret produsentorganisasjonar i Norge har for marknadsreguleringa i husdyrsektoren. Produsentorganisasjonar administrerer mellom anna tilbakekjøp av overskottsproduksjon med finansiering fra EU. Som vi skal sjå seinare er dette tiltak som betyr stadig mindre i EU.

Som i Norge er det slik at det går relativt lite landbruksstøtte til desse produkta. Dei er likevel sensitive i diskusjonen internt i EU. Dei sørlege landa er særleg på vakt når tollsatsar skal diskuteras i WTO. Dei fryktar at dei allereie låge tollsatsane inn til EU på hagebruksprodukt kan bli redusert vesentleg.

Som vi såg døme på i kornsektoren, er det heller ikkje berre faste tollsatsar ved import av frukt og grønsaker til EU. For viktige varer av grønsaker og frukt har dei ein **prisavhengig tilleggstoll** i tillegg til ein prosenttoll. Dette vert kalla "the entry price system" og gjev ein tilleggstoll i € som er høgare dess lågare importprisen er.

Kommisjonen har i 2004 gjort ein gjennomgang av marknadsordninga for frukt og grønsaker.⁷ Fra denne har vi henta nokre opplysningar om produksjonen av frukt og grønsaker i EU.

I perioden 2000-2002 sto EU 15 for 25 % av importen i verda og 12 % av eksporten. Då er intern handel halden utanfor. Dei viktigaste produksjonslanda i EU er Italia og Spania som står for over 50 % av produksjonen av frukt i EU 25 og over 40 % av produksjonen av grønsaker.

Dei landa der frukt og grønsaker utgjør ein større del enn 30 % av landbruksproduksjonen er Hellas, Spania og Portugal. Om lag 4 % av landbruksarealet i EU 25 går til frukt og grønsaker. Som tidlegare nemnt står frukt og grønsaker for om lag 17 % av verdien av den samla landbruksproduksjonen i EU, då er ikkje vin rekna med.

⁷ SEC(2004) 1120: Analysis of the common market organisation in fruit and vegetables

Hovudelement i marknadsordningane for frukt og grønsaker

Vi vil fokusere på særleg fire hovudelement:

- Importvern mot tredjeland, til dels med tilleggstill
- Støtte til produsentorganisasjonar, i hovudsak for å samordne og utvikle tilbodet av varer
- Inngrep i marknaden i form av tilbakekjøp av overskottsproduksjon samt eksportstøtte til tredjeland
- Støtte til tilverka produkt

Kostnadene med marknadsordningane var i 2003 811 mill € for fersk frukt og grønsaker og 721 mill € for tilverka frukt og grønsaker, til saman 1532 mill €. Av dette utgjorde støtte til bananproduksjon 255 mill €.

Støtte til produsentorganisasjonar utgjorde 452 mill € i 2003. Eksportstøtte i alt utgjorde 29 mill € og tilbakekjøp utgjorde 33 mill €.

Støtte til tilverka varer utgjorde 269 mill € for tomat, 103 mill € for tørka druer, 257 mill € for sitrusfrukt og 75 mill € for anna frukt.

Dei samla kostnadene med marknadsordningane for frukt og grønsaker har lege rundt 1,5 milliardar € per år i perioden 1998 – 2003. Det har likevel skjedd ei omfattande endring fra prioritering av marknadsintervensjon som tilbakekjøp og eksportstøtte, til prioritering av støtte til strukturelle forbetringstiltak i regi av produsentorganisasjonar. Støtta til såkalla operasjonelle fond i regi av produsentorganisasjonane har auka fra oppstarten i 1997 til 452 mill € i 2003.

Importvern mot tredjeland – systemet med tilleggstill

EU har generelt moderate tollsatsar for frukt og grønsaker. Det er ofte tale om prosenttoll som ligg i intervallet 5 – 20 %. For ein del varer har EU likevel eit høgare tollnivå gjennom systemet med tilleggstill, slik at tollene aukar når importprisen går ned. Dette systemet ”the entry price system” vart innført i 1995 ved implementeringa av Uruguayrunden i GATT og erstatta det tidlegare systemet med utlikningsavgifter basert på referanseprisar.⁸

Systemet med tilleggstill gjeld for visse typar grønsaker og frukt som EU ser på som sensitive. Desse varene er omfatta:

- Tomat, agurk, artisjokk, squash, appelsiner, klementiner, mandariner, sitron, druer, eple, pærer, aprikoser, moreller, fersken, plommer, agurk til tilverking, surkirsebær til tilverking

EU registrerer dagleg importprisar på representative marknadar internt og fastset på bakgrunn av dette såkalla standard importverdiar fra ulike grupper av tredjeland, som vert lagt til grunn for tilleggstillssystemet. Eit døme fra import av tomatar viser korleis systemet verkar:

⁸ Kommisjonsforordning 3223/94

I perioden 1.til 14. mai:

Inngangspris per 100 kg på minst € 72,6 gir tollsats på 8,8 %

Inngangspris mellom € 71,1 og € 72,6 gir tollsats 8,8 % + 1,5 €

Inngangspris mellom € 69,7 og € 71,1 gir tollsats 8,8 % + 2,9 €

Inngangspris mellom € 68,2 og 69,7 gir tollsats 8,8 % + 4,4 €

Inngangspris mellom € 66,8 og € 68,2 gir tollsats 8,8 % + 5,8 €

Inngangspris under 66,8 € gir tollsats 8,8 % + 29,8 €

Vi ser at når inngangsprisen blir låg nok så blir det brukt ein vesentleg høgare såkalla maksimum tollekvivalent som i dette tilfellet er på 29,8 €. Tollekvivalentane blei redusert med 20 % i implementeringsperioden for Uruguayrunden 1995 – 2000.

Med ein importpris på 65 € per 100 kg eller om lag 5 - 6 kr per kg, så vil tollen bli på mest 3 kr per kg eller over 50 % av importverdien. **Systemet stimulerer tredjeland til ikkje å legge seg svært lågt i pris ved eksport til EU.** Det er grunn til å rekne med søkelys på dette systemet når detaljane i ein ny WTO – avtale om landbruk skal fastleggast.

I tillegg til importsystemet nemnt overfor, har EU ein del WTO - importkvotar for frukt og grønnsaker med redusert toll.

Dette gjeld mellom anna for kvitlauk der ei kvote på vel 38000 tonn er fordelt på Argentina, Kina og andre tredjeland. Innanfor kvoten er tollen på 9,6 %. Utanfor kvoten vert det lagt på ein tilleggstoll på 120 € per 100 kg.

Av andre WTO-kvotar kan vi nemne:

- Gulrot og turnips 1200 tonn
- Agurk 1100 tonn
- Tørka lauk 12000 tonn
- Søtpoteter til anna enn menneskemat, 600 000 tonn fordelt til Kina, 5000 tonn til andre land
- Mandlar, 90000 tonn
- Bananar 2,2 mill tonn
- Appelsiner 20000 tonn
- Sitron 10000 tonn
- Druer 1500 tonn
- Eple 600 tonn
- Pærer 1000 tonn
- Aprikoser 3000 tonn
- Moreller 800 tonn

EU vil nok i åra framover oppleve eit forsterka konkurransetrykk fra tredjeland når det gjeld frukt og grønsaker. For produsentane i EU er difor spørsmålet om grensevern mot import det viktigaste elementet i marknadsordningane for frukt og grønsaker.

Støtte til produsentorganisasjonar

Vektlegginga på produsentorganisasjonar (PO) og såkalla **operasjonelle fond** (OF) for å finansiere aktivitetar i produsentorganisasjonane var eit sentralt element i marknadsordninga fra 1996. Fra 2001 vart taket for støtte til dei operasjonelle fonda definert til 4,1 % av produksjonsverdien av marknadsført kvantum i produsentorganisasjonen. EU kan finansiere inntil 50 % av kostnadene med dei operasjonelle fonda.

Målsettingane for produsentorganisasjonane er:

- Tilpasse produksjonen til etterspørselen når det gjeld kvalitet og kvantum
- Fremje samla marknadsføring og sal av produkt fra medlemene
- Redusere produksjonskostnader og stabilisere produsentprisar
- Fremje tiltak i produksjonen som er miljøvenlege

PO-ane kan omsette alt medlemene produserer, men inntil 25 % kan bli omsett ved direktesal dersom organisasjonen tillet det.

Produsentorganisasjonar står for om lag 40 % av produksjonen av frukt og grønsaker i EU 15.

I følgje den tidlegare nemnte analysen fra Kommisjonen fra 2004, var det i alt om lag 1350 produsentorganisasjonar i 2002 med i alt 460 000 medlemmer. Over halvparten av PO-ane er i Spania og Frankrike.

Organisasjonsprosenten er svært ulik fra land til land. Høgast er den i Nederland og Belgia der over 70 % av produksjonen går gjennom PO. Lågast er den i Portugal der under 5 % av produksjonen går gjennom PO.

Storleiken på produsentorganisasjonane varierer også sterkt. I land som Nederland er det få og store produsentorganisasjonar, med gjennomsnittleg omsetning i 2002 på 124 mill €. I Spania var gjennomsnittleg omsetning i 2002 på 7 mill €. Gjennomsnittleg omsetningsverdi for alle PO-ar var i 2002 på 11 mill €.

Berre 15 –20 % av kvantumet gjennom PO går til vidare tilverking. PO-ar som nyttar operasjonelle fond står for 90 % av omsetninga gjennom PO-ar. Operasjonelle fond utgjer i gjennomsnitt 6 % av omsetninga i PO.

Mindre enn 2 % av OF går som tillegg til tilbaketrekkingsstøtta fra EU, sjå seinare omtale av denne. Vanleg bruk av midlar fra OF er tekniske tiltak for produksjon og marknadsføring, samt miljøtiltak. Berre 2 % av OF går til økologisk produksjon. Enkelte produsentorganisasjonar sel produkta til fleire kjedar, medan andre sel berre til ein kjede. Kommisjonen har ikkje statistikk over dette.

Produsentorganisasjonane vert godkjent av medlemslanda. Sentralt i arbeidet står **operasjonelle program** som vert utforma for ein periode på 3 – 5 år og som kan fornyast. Finansieringa er basert på verdien av samla marknadsført produksjon i ein referanseperiode på

12 månader. Medlemslanda godkjenner operasjonelle program og gjennomfører kontroll som skal omfatte 20 % av produsentorganisasjonane og 30 % av total støtte per år. Medlemslanda rapporterer til Kommisjonen.

Fordelinga av midlane på medlemsland i 2003 var slik at av 452 mill € fekk Spania 118 mill €, Italia 100 mill €, Frankrike 91 mill € og Nederland 46 mill €. Den største støtta per PO hadde Nederland med 3,8 mill € og Belgia med 2,1 mill €. Fem prosent av PO-ane får 50 % av samla støtte.

Inngrep i marknaden i form av tilbakekjøp og eksportstøtte

Tilbakekjøp

Produsentorganisasjonar kan drive marknadsregulering ved å halde tilbake produkt fra marknaden med finansiering fra EU. Kompensasjonen fra EU blir sett til ein minstesum som ikkje kompenserer for tapt inntekt.

Denne ordninga gjeld for 16 produkt som er definert i vedlegg 2 til Rådsforordninga 2200/96. Desse produkta, samt kompensasjonssum per 100 kg, er:

- Blomkål 7,01 €
- Tomat 4,83 €
- Eple 8,81 €
- Druer 8,02 €
- Aprikoser 14,17 €
- Nektariner 13,04 €
- Fersken 10,99 €
- Pærer 8,39 €
- Auberginer 3,97 €
- Melon 4,00 €
- Vannmelon 4,00 €
- Appelsiner 14,00 €
- Mandariner 13,00 €
- Klementiner 13,00 €
- Satsumas 13,00 €
- Sitron 13,00 €

Vi ser at kompensasjonen er avgrensa til maks om lag 1 krone per kg. Mange av produkta finn vi att fra lista over produkt under systemet med tilleggstill.

Tilbakekjøp kan gå føre seg når som helst, men er avgrensa til ein viss prosent av marknadsført verdi av ulike produkt i produsentorganisasjonen:

5 % for sitrusfrukt

8,5 % for eple og pærer

10 % for andre produkt

Det er produsentorganisasjonen som gjer vedtak om tilbaketrekking. Ordninga vert overvaka av medlemslanda. Tilbaketrekte produkt kan gå til bestemte formål som fri distribusjon til velgjerande organisasjonar, til institusjonar innanfor EU eller til svake grupper utanfor EU, til destillering eller til dyrefor. Produsentar utanom organisasjonen kan også dra nytte av tilbakekjøp.

Tilbakekjøp har over tid fått eit redusert omfang i marknadsordninga for fersk frukt og grønsaker. I 1996 gjekk det t.d. med 193 mill €, i 2001 117 mill €, i 2002 61 mill € medan det i 2003 gjekk med 33 mill €.

Eksportstøtte

I prinsippet kan ein gje eksportstøtte for dei produkta som er omfatta av marknadsordningane innanfor avgrensingar fastsett i WTO. I praksis vert likevel eksportstøtta konsentrert til vareslag der eksporten betyr noko. Eksempel på dette kan vere eple, sitron, appelsiner, fersken, nektariner, druer og tomatar. Det kan også bli gitt støtte til visse tilverka produkt som tomat og kirsebær.

Omfanget av eksportstøtta er som tidlegare omtalt nokså avgrensa. I notifikasjonen for 2002/2003 til WTO har EU rapportert eksportstøtte på i alt 18 mill €. Tilsvarende tal for 2001/2002 er 24 mill €. Til samanlikning brukte EU i 1995 – 1996 80 mill €.

Storparten er for fersk frukt og grønsaker. Tal for 2003 – 2004 viser at 24 % gjekk til tomatar, ferske og tilverka, 7 % gjekk til eple, 6 % gjekk til druer, 39 % gjekk til appelsiner og 20 % gjekk til sitronar.

Eksportstøtta i denne sektoren, på basis av eksportlisensar, kan bli fastsett på førehand med eller utan invitasjon om tilbod (A), eller kan bli søkt om i ettertid (B), jf Kommisjonsforordning 1961/2001.

For nøtter og tilverka produkt brukar ein A1, fastsetting av eksportstøttesats på førehand utan utlysing av tilbod. For fersk frukt og grønsaker brukar ein enten A 3, utlysing av tilbod med oppgitt indikativ eksportstøttesats og samla kvantum, eller B, søknad om eksportstøtte i ettertid, seinast to dagar etter at eksporten har funne stad. Under B får eksportøren den støttesatsen som gjeld for perioden eksporten har funne stad. A 3 gjeld for definerte eksportområde medan B gjeld for eksport til alle tredjeland.

Støtte til tilverka produkt

Som tidlegare nemnt vert det gitt støtte for tilverka produkt av frukt og grønsaker.

I 2003 vart det betalt støtte for 7,8 mill tonn tomatar med i alt 269 mill €. Fra 2001 vart systemet endra slik at ein no betalar støtte basert på kvantum fersk vare med 34,50 € per tonn innanfor eit samla tak på 8,25 mill tonn tomatar. Taket auka 20 % i 2001. Støtta blir betalt til produsentorganisasjonar. Minimumspris til produsentar som vilkår for støtte er avvikla. Produsentorganisasjonane betalar støtte til produsentane. Det er også eit vilkår at PO-ane inngår kontrakt med godkjente firma for vidaretilverking. Kontraktane skal spesifisere kvantum og pris og forpliktar firma til vidaretilverking av råvarene.

Tilsvarende for fersken og pærer vert det no også gitt støtte basert på kvantum råvare utan krav om minstepris. For fersken er støtta 47,7 € per tonn og for pærer 161,7 € per tonn. Det er også her definert samla tak for produksjon med støtte i EU. Dette taket vart auka i 2001. Det vert også tilsvarende gitt støtte for produksjon av sitrusfrukter, der samla støttekvantum også blei auka vesentleg i 2001.

For produksjon av tørka druer vert det gitt arealstøtte. For produksjon av tørka plommer og tørka fiken vert det gitt produksjonsstøtte som framleis er knytt til utbetaling av ein minstepris til produsent.

Som tidlegare nemnt var støtta i 2003 257 mill € for sitrusfrukter, 103 mill € for tørka druer og 75 mill € for anna frukt.

Samla støtte til tilverka produkt gjekk noko opp fra 2001 på grunn av auka kvantumstak som vist over.

Oppsummering

Oppsummert viser gjennomgangen at marknadsordningane for frukt og grønsaker i EU kviler på fleire bein. Dei viktigaste elementa er grensevern og støtte til produsentorganisasjonar. I tillegg er det omfattande direkte støtte for tilverka produkt og noko støtte til eksport og tilbakekjøp. Det meste av dette vert kanalisert gjennom produsentorganisasjonane.

Avslutningsvis vil vi nemne at det nederlandske presidentskapet i november 2004 drog opp desse hovudutfordringane for tilpassingar i marknadsordningane for frukt og grønsaker framover:

- Styrke stimulansen til å etablere produsentorganisasjonar, særleg i medlemsland og regionar der slik organisering står svakt
- Analysere andre former for krisehandtering enn tilbakekjøp
- Vurdere å utvide marknadsordninga til nye produkt
- Forenkle systemet med operasjonelle fond
- Stimulere til auka forbruk av frukt og grønsaker i EU (forbruket har gått ned)

Det står att å sjå kva Kommisjonen vil komme opp med av nye forslag for desse marknadsordningane.

3.3.10 Marknadsordninga for sukker

Innleiing

Vi nemner innleiingsvis at sukker vert produsert basert på rørsukker som dominerer på den sørlege halvkula og sukkerbetar som er vanleg på den nordlege halvkula, bla i EU. Avlingane per hektar er størst for sukkerrør og 75 % av det samla sukkerarealet i verda er tilplanta med rørsukker. (2000 – 2002)

Sukkerbetar vert dyrka på 1,8 mill hektar i EU. Sukker utgjør 1,6 % til 1,8 % av verdien av landbruksproduksjonen i EU. Det er 325 000 bønder i EU 25 som dyrkar sukkerbetar, men berre 8000 som driv spesialisert med sukker. I EU 15 var det i 2003/2004 126 sukkerfabrikkar

med i alt 32 000 tilsette. Endringar i marknadsordninga får konsekvensar både for bonde og industriarbeidar.

Marknadsordninga for sukker er ved sidan av marknadsordninga for melk den mest omfattande av marknadsordningane i EUs landbrukspolitikk. Sjølv om det ikkje vert produsert sukker i Norge, er det likevel viktig å forstå prinsippa i denne marknadsordninga. Sukker er mellom anna eit heilt sentralt produkt i WTO-forhandlingane om landbruk.

Marknadsordninga for sukker er samtidig så langt den mest stabile av alle marknadsordningane. Den har i stor grad vore uforandra heilt i frå starten i 1968. Landbruksreformer fra 1992 og fram til og med 2004 har ikkje omfatta sukker.

Dei to viktige endringane som kan nemnast er ACP⁸ protokollen fra 1975 som sikra tidlegare koloniar til Storbritannia rett til å eksportere om lag 1, 3 mill tonn sukker tollfritt til EU og til same pris som intern EU-pris. Den andre viktige endringa kom i 1995 med avgrensing av eksportstøtte som eit resultat av Uruguayrunden i GATT.

Så stabil har denne marknadsordninga vore at dei institusjonelle prisane for sukker har vore dei same i perioden 1993 – 2006. Som vi kjem tilbake til avslutningsvis, vil det bli innført ei revidert marknadsordning for sukker fra 1. juli 2006.

Forklaringa på denne stabiliteten er blant anna at det aldri har vore store uttellingar til sukker over landbruksbudsjettet i EU. Kostnadene med ordninga er delvis blitt betalt ved sjølvfinansiering gjennom avgifter på sukker innanfor produksjonskvotar. Hovudkostnaden ved EUs sukkerordning er blitt betalt av forbrukarane i EU gjennom ein sukkerpris som er inntil tre gonger så høg som prisen på verdsmarknaden.

EUs sukkerordning har lenge vore omstridd handelspolitisk. Etter ein anke på ei panelavgjerd i WTO i april 2005 er EU pålagt å legge om marknadsordninga for sukker.

På same tid er ei slik omlegging med prisreduksjonar svært vanskeleg for ACP-landa som har hatt fordel av tollfri tilgang til EU-marknaden til garanterte EU-prisar. Sukkerordninga i EU er på den eine sida klaga for å ramme sukkerproduksjonen i utviklingsland gjennom dumpingeksport. På den andre sida er det visse u-land som har hatt fordelar av den tollfrie tilgangen til EU-marknaden.

Hovudelement i marknadsordninga for sukker

I framstillinga av marknadsordninga for sukker vil vi mellom anna komme inn på desse hovudelementa:

- Ei kvoteordning for produksjon av sukker som gjev stor stabilitet i produksjonen med institusjonelle prisar langt over verdsmarknadsprisnivå, og der kostnadene med eksport innanfor kvotane vert sjølvfinansiert ved avgifter
- Eksportstøtte for overskott av sukker innanfor kvotane og for eit kvantum tilsvarande ein tollfri import fra ACP-landa og India på 1,6 mill tonn

⁸ African, Caribbean and Pacific countries

- Forslag til omlegging av marknadsordninga for sukker lagt fram i juni 2005. Bakgrunnen for forslaget og utsiktene framover for marknadsordninga for sukker.

Kvotordning for produksjon av sukker

Produksjonen av sukker i EU 25 ligg på om lag 19 – 20 mill. tonn per år. Forbruket av sukker i EU er i overkant av 16 mill. tonn per år. Det betyr at EU må eksportere overskotet. I tillegg kjem at EU importerer om lag 2 mill. tonn sukker. Den samla eksporten av sukker fra EU er dermed i overkant av 5 mill. tonn per år. Eksporten fra EU utgjer 12 % av verdshandelen. Dette er nest mest i verda etter Brasil som har 25 % av eksporten.

Den samla kvota for sukker er splitta opp med 14,7 mill. tonn **A sukker** (82 %) og 2,7 mill. tonn **B sukker** (18 %). Vi ser at A sukkerkvoten utgjer noko mindre enn forbruket av sukker i EU på 16 mill. tonn. Skillet mellom A sukker og B sukker går tilbake til oppstarten av marknadsordninga i 1968 då B sukker vart sett på som eit fleksibelt supplement til basiskvoten av A sukker. Skillet har ikkje noko med kvalitet å gjere og har i dag berre historisk interesse. Skillet er også foreslått avvikla i den nye marknadsordninga.

Samla produksjon innanfor kvote i EU ligg under kvotetaket på 17,4 mill. tonn fordi visse område ikkje fyller kvotane sine. I 2003/2004 var t.d. produksjon innanfor kvote i EU 15 om lag 1 mill. tonn lågare enn kvotetaket.

Produksjon **ut over kvote** vert kalla **C sukker**. Dette sukkeret må anten bli overført til neste produksjonsår som A sukker eller bli eksportert utan eksportstøtte. Kvantumet C sukker har auka over tid og utgjer i alt om lag 3 mill. tonn. Vanlegvis vert 1/3 av dette overført til neste år som A sukker og 2/3 vert eksportert utan eksportstøtte. C sukker vert særleg produsert i område med lågast produksjonskostnader som t.d. i Nord-Frankrike. Prisen oppnådd for C sukkerbetar ligg vanlegvis i området € 10 – 20 per tonn.

Dagens marknadsordning er fastlagt i Rådsforordning 1260/2001 som gjeld t.o.m. 30.06.2006. Marknadsordninga fastset ein **intervensjonspris** for kvitt sukker og for råsuksker. Sidan 1993 har den vore på € 631,9 per tonn for kvitt sukker og € 523,7 per tonn for råsuksker.

Denne intervensjonsprisen er eit sikringsnett for produsentane av sukker og for industrien. Vanlegvis vil kvotesystemet og høge importtollar gjere at marknadsprisane internt i EU ligg høgare enn intervensjonsprisen. Før 2005 var intervensjon berre brukt ein gong dei siste 25 åra, for 15000 tonn i 1986.

I februar 2005 vart intervensjon på nytt tatt i bruk i EU. Forklaringa var at sukkerindustrien var så misnøgde med nivået på eksportstøtta ut av EU at dei heller valte å tilby sukker til oppkjøp. Dette har gjort at per 2. september 2005 var det akseptert 830 000 tonn sukker inn på intervensjonslager i EU.

Avleia av intervensjonsprisen er det i forordninga fastsett ein **minimumspris for sukkerbetar** som industrien er forplikta til å betale til produsentane. Intervensjonsprisen vert splitta med 58 % for å dekke produksjonskostnader hos bonde og 42 % for å dekke produksjonskostnader i industrien. Ut fra ein føresetnad om at det trengs 7,7 tonn sukkerbetar for å produsere 1 tonn kvitt sukker, kjem ein deretter fram til ein såkalla **basispris** for sukkerbetar på € 47,67 per tonn.

Denne basisprisen redusert med 2 % for A sukker og 32 % for B sukker er lik **minimumsprisane** for sukkerbetar. Disse er € 46,72 per tonn for A sukker og € 32,42 for B sukker. Sjølvfinansieringa i marknadsordninga ligg i desse fradraga. Om nødvendig vert pristrekket for B sukker auka ytterlegare med 7,5 % til 39,5 %, slik at minimumsprisen for sukkerbetar vert redusert tilsvarande.

Gjennomsnittleg oppnådd produsentpris for kvoteproduksjon av sukker har vore € 43,75 per tonn sukkerbetar i perioden 1990 – 2002. Om vi inkluderer C sukker og regionale tillegg varierte gjennomsnittsprisen per tonn i perioden 1999 til 2001 fra 35 € i Tyskland/ 36 € i Frankrike til 54 € i Hellas. Finland kom ut nest høgast med 53 €.

For underskotsområde i EU vert det sett ein avleia intervensjonspris som er mellom € 16 og € 23 per tonn høgare enn den vanlege intervensjonsprisen. Dette gjeld for land som Irland, Storbritannia, Portugal, Finland, Spania, Hellas og Italia. Dei tre største produsentlanda av sukker i EU er Frankrike, Tyskland og Polen.

Forordninga opnar i artikkel 46 for noko nasjonal støtte til sukkerproduksjon fram til 2006 for område i Sør-Italia og for Spania, Portugal og Finland.

Andre søtstoff som inngår i marknadsordninga for sukker med egne kvotar og eksportstøtte er isoglukose som vert produsert med basis i kveite eller mais (kvote 0,5 mill. tonn) og inulinsirup (kvote 0,3 mill. tonn) som vert produsert med basis i sikorirøtter. I tillegg inngår melasse som er eit biprodukt ved sukkerproduksjon og som vert mest brukt til dyrefôr. Det er underskot på melasse i EU slik at det vanlegvis kjem inn tollfritt.

Sukker brukt til visse formål vert ikkje rekna som ein del av marknadsordninga. Dette gjeld bla sukker til produksjon av alkohol, bioenergi og gjær. Det betyr at det verken er støtte eller avgrensing i produksjon for slikt sukker.

Avgiftene innan kvoteordninga vert innsamla av medlemslanda. 75 % av avgiftene går vidare til fellesskapet, medan 25 % vart halde tilbake for å dekke kostnader i medlemslanda. Avgiftene vert kravd inn fra sukkerfabrikkane, men desse krev inn produsentens del (58 %) i oppgjeret for sukkerbetane.

Som nemnt er avgiftene slik i % av intervensjonsprisen:

- 2 % for alt A og B sukker, dvs € 12,60 per tonn
- Inntil 37,5 % ekstra for B sukker, dvs € 237 per tonn
- Om ikkje dette er nok, vert det kravd inn eit pro rata tillegg basert på det som er betalt inn under dei to første kulepunkta. Dette har vore gjort i halvparten av åra etter 1990.

Innkravd avgift tilført EUs budsjett har dei seinare åra utgjort om lag 700 mill €.

Ein viktig mekanisme i kvoteordninga er avgrensing av kvote mot eksporttaket i WTO. For kvart kvoteår (1.07.- 30.06.) vert det per 1. oktober vurdert om ein må kutte i kvotane for å komme inn under taket for eksportstøtte i WTO. Dette vert gjort ved at kvotesukker vert deklassifisert som C-sukker. Dette skjedde t.d. med 800 000 tonn i 2002/03 og 200 000 tonn i 2003/04.

For marknadsåret 2005/2006 er det behov for å deklassifisere heile 1,8 mill. tonn kvotesukker som C sukker. Dette er omstridd i WTO, særleg etter at EU har tapt panelsaka om sukker i april 2005. EU på si side meiner at dette framleis er lov å gjere fram til ny marknadsordning blir innført. EU har no fått ein frist på omlegging av eksportstøtteordninga på sukker til 22. mai 2006.

Importvern og eksportstøtte

Før 1995 var det variable importavgifter som hindra import. Sidan 1995 har høge tollsatsar gjort at sukker berre kjem inn til EU som import med redusert toll. Ordinær importtoll er € 419 per tonn. I tillegg har det **kvart år sidan 1995 blitt pålagt ein tilleggstoll** der storleiken er avhengig av utviklinga i verdsmarknadspris. Vanlegvis har ordinær toll og tilleggstoll til saman utgjort om lag € 500 per tonn. Med fraktkostnader og ein verdsmarknadspris på rundt € 200 per tonn, gjev dette eit vernnivå for sukker produsert i EU på meir enn € 700 per tonn.

Det er grunn til å legge merke til at under "Everything but Arms" initiativet til EU fra 2001 vil det bli full tollfridom for sukker (kap. 17.01) fra MUL-landa, dvs dei minst utvikla utviklingslanda, fra 1. juli 2009. Dette har også vore ein faktor som har lagt press i retning av omlegging av dagens marknadsordning for sukker.

Eksportstøtta ut av EU har vanlegvis lege på om lag € 450 – 500 per tonn. Den avgrensande faktoren for eksportstøtte i forhold til WTO har vore pengetaket på 499 mill. € i årleg støtte. Dette inneber at litt over 1 mill. tonn kvotesukker kan eksporterast med eksportstøtte.

I tillegg har EU for sin eigen del definert at dei har høve til ein eksport tilsvarande ein import fra ACP-land og India på inntil 1,6 mill tonn. Denne eksporten har vore finansiert over EUs landbruksbudsjett og kostar om lag 800 mill € per år. I panelsaka mot EU tidlegare i 2005 var ein av hovudkonklusjonane at EU ikkje har høve til å bruke eksportstøtte for dette kvantumet.

Samla sett har EU gitt eksportstøtte for om lag 2,6 mill tonn sukker dei seinare åra. I panelavgjerda vart det i tillegg slått fast at eksport av C sukker utan eksportstøtte indirekte var kryss-subsidiert gjennom at dei same aktørane som eksporterer C sukker også deltar i ei gunstig kvoteordning med A og B sukker. Dette er ein hovudgrunn til at EU no må legge om marknadsordninga for sukker, jf omtale seinare.

Eksportstøtta til sukker vert for det mest fastsett ved utlysing av tilbod kvar veke eller annakvar veke, såkalla "open market tender". Eit tilbod må minst omfatte 250 tonn. Alle tilbod under eit skjeringpunkt definert av Kommisjonen blir godtatt. Ved utlysing av tilbod er dei fleste faktorane godt kjente på førehand, slik at aktørane kan rekne ut om lag kva som vil bli fastsett som godtatt eksportstøttesats. Dette har vore kritisert av EUs revisjonsrett i Special Report 9/2003 som mangel på konkurranse. Ein del små kvantum vert også eksportert etter faste satsar fastsett for to veker i gangen.

Som tidlegare nemnt har det vore uro rundt systemet med eksportstøtte i første halvår 2005, med eksportstøttesatsar nede på 379 € per tonn i juli 2005 og store mengder sukker levert til intervensjonslager. For 2005/2006 reknar ein med ei normalisering med gjennomsnittleg eksportstøtte på rundt € 450 per tonn.

I tillegg til eksportstøtte til sukker vert det gitt eksportstøtte til sukker i tilverka landbruksprodukt med om lag € 180 mill, svarande til om lag 450 000 tonn sukker. I år med knapp WTO-kvotestøtte har det også vore opna for innanlandsk tilverking av importert sukker for næringsmiddelindustrien.

Samla budsjettkostnader for sukker

Som tidlegare nemnt kjem det inn til EU-budsjettet om lag € 700 mill per år i produksjonsavgifter.

Budsjettet for 2004 vart til samanlikning sett opp slik, for i alt 1 721 mill €:

- Eksportstøtte € 1 285 mill., av dette € 802 mill. til eksport av kvantum tilsvarande 1,6 mill tonn ACP + India sukker.
- Produksjonsstøtte € 194 mill. for å sikre råstoff til verdsmarknadspris for kjemisk og farmasøytisk industri (slik industri har ikkje tollvern for produkta).
- Eksportstøtte for sukker i tilverka landbruksprodukt € 183 mill.
- Støtte til sukkerproduksjon basert på rørsukker € 41 mill.
- Transport- og lagringsstøtte for rørsukker fra franske, oversjøiske område, maks for 240 000 tonn, € 18 mill.

Bruttokostnadene med marknadsordninga for sukker har gått ned fra 2 101 mill € i 2000 til 1421 mill € i 2004. (rekneskapstal)

Framlegg til omlegging av marknadsordninga for sukker

Framlegg om ny marknadsordning for sukker vart lagt fram av Kommisjonen 22. juni 2005. Ei ny marknadsordning må iverksettast seinast 1. juli 2006 av fleire grunnar. Då går dagens ordning ut på dato, samstundes som EU allereie 22.mai 2006 må komme i gang med ei ny ordning for eksportstøtte etter at dei tapte ei panelsak i WTO, jf tidlegare omtale.

Bakgrunn for forslaga til endringar

Kommisjonen legg vekt på interne og eksterne årsaker til reform. Dei interne er at marknadsordninga for sukker må samordnast med reformene i resten av landbrukspolitikken. Det er med andre ord nødvendig å innføre produksjonsuavhengig støtte også for denne produksjonen. Dagens system med interne prisar som er tre gonger større enn verdsmarknadspris kan ikkje halde fram ut over 30. juni 2006.

Dei eksterne årsakene er både pålegg etter tap i panelsak i WTO, løftet fra EU om over tid å avvikle all eksportstøtte og tollfri tilgang for sukker fra dei minst utvikla utviklingslanda (MUL) fra 1. juli 2009. (Everything but Arms)

I det endelege forslaget framlagt 22. juni 2005 har Kommisjonen gjort nokre viktige val blant anna basert på reaksjonar på ei tidlegare skisse til endringar fra juli 2004.

- Reduksjonen i sukkerproduksjonen i EU skal primært skje ved frivillig avvikling med oppkjøp av kvotar. Det blir ikkje obligatorisk reduksjon i kvotar fram til 2010.
- Kvotane skal framleis fordelast på medlemsland. Det vert ikkje godtatt omsetning av kvotar mellom medlemsland.

- Den nye marknadsordninga skal gjelde heilt fram til og med 30.09. 2015. Det vert ingen revisjon av ordninga før den tid. Dette skal gje ein langsiktig planleggingshorisont for næringa.

Vi vil trekke fram desse hovudelementa i **forslaget til ny marknadsordning**:

- Intervensjon og intervensjonspris vert avvikla og erstatta av ein referansepris som i 2009/2010 er 39 % lågare enn dagens intervensjonspris. Støtte til privat lagring ved kraftig prisfall under referanseprisen skal erstatte dagens offentlege oppkjøp av sukker.
- Det vert gitt 60 % kompensasjon for prisetilfallet til sukkerbønder ved auke i produksjonsuavhengig støtte – Single Payment Scheme – basert på historisk produksjon av sukker på bruket i ein referanseperiode. I følge Kommisjonen vil kompensasjonen i praksis bli nær 100 % ved at dagens produksjonsavgifter i sukkerproduksjon over tid vert sterkt redusert. Dei nye medlemslanda får full støtte på same måte som EU 15.
- Det vert oppretta eit midlertidig restruktureringsfond som skal virke i 4 år fram til og med 2009/2010. Fondet vert finansiert av produksjonsavgifter fra sukkerproduksjon innkravd i perioden 2006/2007 til 2008/2009. Gjennom dette fondet vil ein gje støtte til sukkerfabrikkar som legg ned produksjonen. Denne eingongsstøtta vil vere høgare dess tidlegare ein vel å legge ned produksjonen.
- Det vil bli sett av midlar til å motverke problema prisreduksjonen vil føre til med reduserte eksportinntekter i ACP- landa

Meir om forslaget til ny ordning

Forslaget er delt opp i tre ulike Rådsforordningar. Den første er sjølv den nye marknadsordninga, den andre gjeld innføring av produksjonsuavhengig støtte for sukkerbønder og den tredje gjeld opprettinga av det midlertidige restruktureringsfondet.

Kvoteordninga vert forenkla ved at det berre blir ei kvote, ikkje A og B kvotar. Minimumsprisen for sukkerbetar vert redusert i to steg til € 25,05 fra 2007/2008, dvs over 42 % i forhold til gjennomsnittleg oppnådd pris for kvote dei seinare åra. Denne minimumsprisen kan evt. forhandlast ytterlegare 10 % ned ved lokale forhandlingar.

Marknadsåret vert flytta til 01.10. – 30.09. mot no 01.07. – 30.06. Område som tidlegare har produsert mykje C sukker får i forslaget ei ekstra kvote på i alt 1 mill. tonn mot å betale for denne kvota. Samla isoglukosekvote vert foreslått auka stegvis fra 500 000 tonn til 800 000 tonn for å motverke prisnedgang for sukker. Sukker til konkurranseutsett, sukkerintensiv industri (kjemisk/farmasøytisk) vert tatt ut av marknadsordninga på line med alkohol. Sidan dei dermed kan kjøpe billeg sukker utanom kvotesystemet, kan ein avvikle produksjonsstøtta dei no mottar.

Det vil framleis vere produksjonsavgift i marknadsordninga for sukker, men på eit lågare nivå enn tidlegare. Fra 2007/2008 vert det foreslått innført ei avgift på 12 € per tonn kvotesukker, dvs om lag det same som for dagens A sukker.

Den nye produksjonsuavhengige støtta vil ta utgangspunkt i avlingsnivået slik det har vore i dei ulike medlemslanda, slik at satsane per hektar vil variere mellom medlemsland.

For å få restrukturingsstøtte må ei bedrift legge ned minst ein fabrikk. Den ekstraordinære produksjonsavgifta som finansierer ordninga er foreslått til € 126,4 per tonn i 2006/2007, € 91 i 2007/2008 og € 64,5 i 2008/2009.

Formålet med finansieringsordninga er tredelt i følgje Kommisjonen. Det er å få mindre konkurransedyktige produsentar til å gje opp. Dernest at nedlegging av fabrikkar skjer på ein forsvarleg måte, økonomisk, sosialt og i forhold til miljøomsyn. Det siste formålet er i samsvar med måla for EUs regionalpolitikk å bruke pengar på omstilling til ny aktivitet i områda som vert sterkest påverka av nedlegging

Konsekvensar av endringsforslaga

I dokumentet Update of impact assessment (SEC (2003) 1022) har Kommisjonen lagt fram vurderingar av forslaget til ny ordning. Det vert mellom anna rekna med ein nedgang i EU 25 produksjonen av sukker fra 19,7 mill. tonn i dag til 12,2 mill tonn i 2012/2013, dvs 38 %. Nedgangen utan reform vil bli enno større, til 11,4 mill tonn. Forklaringa på at produksjonen blir mindre utan reform er at sukkerproduksjonen i EU då vil vere mindre konkurransedyktig i forhold til den tollfrie importen som kjem fra MUL-landa fra 1. juli 2009.

Importen av sukker vil auke fra 2,3 mill tonn til 3,9 mill tonn. Eksport med støtte vil vere avvikla og total eksport vil vere nede på 0,4 mill tonn.

Prisreduksjonen vil slå svært ulikt ut mellom dei 21 medlemslanda som produserer sukker. Kommisjonen har analysert kostnader i primærproduksjonen av sukker og kostnader i industrien.

Dei medlemslanda der sukkerproduksjon vil bli drastisk redusert eller avvikla er i følgje Kommisjonen Hellas, Irland, Italia og Portugal.

Land der produksjonen vil bli omfattande redusert er Tsjekkia, Spania, Finland, Danmark, Latvia, Litauen, Ungarn, Slovakia og Slovenia. For Finland verkar det låge avlingsnivået negativt, samtidig som det blir gitt tørkestøtte for alternativet som er kornproduksjon.

I resten av medlemslanda som produserer sukker, vil verknadene av reformforslaget vere avgrensa til ein mindre reduksjon eller kanskje ingen reduksjon i visse medlemsland. Det er likevel slik at skilnaden mellom for eksempel Danmark i gruppe 2 og Sverige i gruppe 3 er liten. Forklaringa på skilnaden er at Sverige har ein meir moderne sukkerindustri.

Verknadene i form av omstilling og nedgang i sysselsetting vert større i industrien enn i primærlandbruket. Mange bønder vil gå over til andre vekstar enn sukkerbetar, t.d. mais eller kveite.

Budsjettverknaden av den nye marknadsordninga vert rekna til å vere om lag nøytral. Den nye produksjonsuavhengige støtta vil koste om lag 1,5 milliard € per år, men dette vil bli motverka av reduserte kostnader, i hovudsak til eksportstøtte.

Vurdering av vidare utvikling i saka

Ut fra dei første reaksjonane ser det ikkje ut som det er eit kvalifisert fleirtal for ein så sterk prisnedgang som foreslått. Land som er klart i mot er Italia, Spania, Hellas, Portugal, Polen, Irland og Finland. Som vi ser er alle dei 4 landa som vert hardest ramma med i denne gruppa.

Eit anna spørsmål som vil vere omstridd er kor raskt reforma skal gjennomførast fullt ut og kor stor kompensasjon som skal bli gitt. Det vil nok mellom anna bli vurdert i forhold til framdrifta i WTO-forhandlingane.

Det som uansett står fast er at EU vil måtte ha ei ny marknadsordning på plass seinast fra 1. juli 2006. Den vil vere nokså ulik dagens marknadsordning, spørsmålet er berre kor ulik. Ein viss modererande effekt fra medlemslanda må ein forvente i det endelege resultatet, enten det blir vedtatt i november 2005 eller på nyåret 2006.

Over tid vil ein større del av EUs sukkerforbruk komme frå import. Kommisjonen vonar at med ein meir effektiv sukkerproduksjon så kan EU i framtida ha ei sjølvdekning av sukker på om lag 75 %, mot i dag godt over 100 %.

Uansett må eksporten framover reduserast drastisk for ikkje å overstige WTO-taket for eksport. Forslaget om avvikling av ei marknadsordning med intervensjonsoppkjøp må sjåast i samheng med WTO-avgjerda om at eksporten av C sukker indirekte har mottatt eksportstøtte. Omlegginga av marknadsordninga for sukker føyer seg inn i ei rekke av omleggingar av marknadsordningar i EU. Tendensen er klar, meir marknad – mindre regulering.

Konsekvensane for norsk næringsmiddelindustri av reduksjonen i EUs sukkerprisar kan bli ein sterkare konkurranse. Norsk næringsmiddelindustri produserer varer med sukker til verdsmarknadspris. I den grad EUs næringsmiddelindustri har eksportert varer til Norge basert på ein høgare sukkerpris utan full kompensasjon gjennom eksportstøtte, så vil denne fordelten for norsk industri bli mindre etter EUs sukkerreform.

Tilsvarande vurderingar kan gjerast for norsk eksport i dei tilfella det ikkje vert rekna råvaretoll inn til EU for prisskilnader på sukker mellom Norge og EU. Dette har vore ei problemstilling ved eksport av sukkerhaldig mineralvatn fra Norge til Sverige, jf at Norge i 2004 gjekk med på å innføre ei midlertidig, tollfri kvote for mineralvatn, med toll ut over kvoten.

(Resultatet av gjennomgangen av marknadsordninga for sukker vart at det i Rådsmøtet 24.11.2005 mellom anna vart vedtatt ein nedgang i sukkerprisen med 36 % over 4 år i staden for 39 % over 2 år. Kompensasjonen for prisnedgang vart sett til 64 % i staden for 60 %)

3.3.11 Tilverka landbruksvarer

Desse vert ofte kalla "Non Annex 1" varer med tilvising til Vedlegg 1 til EU-traktaten der det er lista opp alle landbruksvarer som er omfatta av tiltaka i artikkel 33 til 38 i traktaten. Desse basisvarene vert kalla Annex 1 varer i EU-terminologien. Andre varer enn dei som er lista opp

i vedlegg 1 vert kalla "Non Annex 1" (NA 1) varer. Denne inndelinga er strikt nok i forordningar i EU, men fortel ikkje nødvendigvis alt om graden av tilverking. Det kan t.d. vere tilverka landbruksvarer som er definert som Annex 1 varer.

Tilverka landbruksvarer er basert på landbruksråvarer med høgare pris i EU enn på verdsmarknaden. Det er derfor behov for importvern og eksportstøtte også for tilverka landbruksvarer.

NA 1 varene utgjorde i 2001 42 % av verdien av matvareproduksjonen i EU, med ein samla verdi på 271 milliardar €. (Kjelde: DG Enterprise)

Hovudforordninga for tilverka landbruksvarer er Rådsforordning 3448/93 om handel med tilverka landbruksvarer. Her er det i vedlegg B lista opp tilverka landbruksvarer som inngår i forordninga.

I vedlegg A til 3448/93 er det lista opp landbruksråvarene der prisskilnader til verdsmarknaden kan gje grunnlag for landbrukstoll for tilverka landbruksvarer. Desse posisjonane i tolltariffen (CN kode) er lista opp for råvarene:

0401	melk og fløyte, ikkje konsentrert eller tilsett sukker
0402	melk og fløyte, konsentrert eller tilsett sukker
ex 0403	kjernemelk mv
0404	myse
0405	smør og anna melkefett
ex 0709	fórmais
ex 0712	tørka fórmais
10	korn, unntatt såkorn
1701	rør- og betesukker
1703	melasse

Meir konkret vert det fastsett landbrukstoll for desse råvarene:

Korn (vanleg kveite, durum kveite, rug, bygg, mais og ris)
Heilmelkspulver
Skummamelkpulver
Smør
Sukker
Melasse

I tillegg til 3448/93 vert også tilverka landbruksvarer påverka av endringar i marknadsordningane for basisråvarene som inngår i tilverka landbruksprodukt. Dette gjeld særleg marknadsordningane for sukker, melk, korn, ris og egg, jf elles at det er ei eiga marknadsordning for tilverka frukt og grønnsaker som vi har omtalt i avsnitt 3.3.9.

I Kommisjonen er det DG Foretak som er ansvarleg for handel med tilverka landbruksvarer i samsvar med Rådsforordning 3448/1993, medan det er DG Landbruk som er ansvarleg for dei ulike marknadsordningane for landbruksvarer. Når Norge forhandlar med Kommisjonen om tilverka landbruksvarer (Protokoll 3 til EØS-avtalen), så er det DG Foretak ein forhandlar med. For andre landbruksvarer med forhandlingar etter artikkel 19 i EØS-avtalen, er det DG Landbruk ein forhandlar med.

Hovudgrupper av varer innan NA 1 sektoren i EU er: (CN kode):

tilverka meierivarer, smakstilsett yoghurt (0403)
konfekt, sjokolade, brødvarer, kaker, kjeks (1704, 1806, 1905)
diverse tillaga næringsmiddel, inkl. barnemat, pasta og sausar (1901, 1902, 1904, 2103, 2106)
supper og iskrem (2104, 2105)
drikkevarer med og utan alkohol (22)
tobaksprodukt (2402, 2403)
tilverka stivelsesprodukt (3501, 3809)

I Rådsforordning 3448/93 er det naturleg nok to tema det vert lagt vekt på. Det er reglar for import og importtoll for NA1 varer og reglar for eksport og eksportstøtte for NA1 varer.

Import av NA1 varer

Dei tilverka landbruksvarene er delt i to grupper:

- Dei varene som inngår i tabell 1 i vedlegg B inneheld ein kombinasjon av ein prosenttoll og ein spesifikk landbrukstoll
- For dei varene som berre har prosenttoll, tabell 2 i vedlegg B, inngår landbruks-elementet i prosenttollen

Biletet er likevel ofte vesentleg meir komplisert enn som så når det gjeld kalkulering av landbrukstollen.

Dei tidlegare nemnte råvarene er utgangspunktet for utrekninga av landbrukstollen, dvs korn, sukker, melasse, melkepulver og smør. (Det vert også tatt omsyn til såkalla tilsvarande ingredienser som bla glukose, stivelse, myse og kasein.)

Det vert på bakgrunn av avstand EU-pris – verdsmarknadspris for desse råvarene fastsett såkalla "basic amounts" i € per 100 kg. Desse vert så multiplisert med mengde råvare i ferdigvara for å rekne ut landbrukstollen.

For visse varer som er nokså einsarta innanfor eit varenummer, vert landbrukstollen fastsett på bakgrunn av standardreseptar. For andre varer med meir varierende råvareinnhald innanfor same varenummer, vert det brukt ein matrisemodell med intervall til å fastsette landbrukstollen. I andre tilfelle er det snakk om utrekning av toll etter deklarasjon av råvareinnhald basert på faktiske reseptar eller etter analysar utført av nasjonale styresmakter.

Som tidlegare omtalt under marknadsordninga for sukker er det for visse varer høve til å krevje inn ein tilleggstoll ved låge verdsmarknadsprisar. Dette gjeld også for nokre NA1 varer, jf vedlegg C til 3448/93.

Importsystemet til EU for tilverka landbruksvarer er svært komplisert. Vi har eit liknande system også i Norge. I landbruksforhandlingane i WTO er det press på EU i retning av å forenkle systemet for utrekning av importtoll for NA1 varer. Det vert no arbeidd i Kommisjonen med forslag til omlegging av systemet dei har i dag.

Eksport av NA1 varer

I tillegg til Rådsforordning 3448/93 er meir detaljerte reglar for eksportstøtte for NA1 varer fastsett i Kommissjonsforordning 1520/2000.

Det er fastsett i marknadsordningane for basis landbruksprodukt for korn, ris, melk, sukker og egg kva slags NA1 Produkt som har tilgang på eksportstøtte. Råvarene der det vert kompensert for høgare råvarekostnader i EU er stort sett dei same som ved utrekning av importtoll, men med tillegg av egg, eggekvite og eggeplomme.

I tillegg gjev visse ingrediensar som er lett tilverka grunnlag for eksportstøtte. Dette er produkt som mjøl, malt, stivelse, glukose, sukker sirup, yoghurt, fløyte, kjernemelk, konsentrert melk m.m. Desse produkta vert rekna om til basis råvarer ved koeffisientar. T.d. vert 1 kg glukosesirup sett likt med 1,6 kg mais.

Som ved utrekning av importtoll er det ulike variantar for utrekning av eksportstøtte. Det kan vere basert på standardreseptar eller på meir kompliserte reseptar. I det siste tilfellet vert råvareinnhaldet anten fastsett på bakgrunn av registrerte, konfidensielle reseptar, ved deklarasjon av råvareinnhaldet i eit konkret vareparti eller ved utførte analysar.

Ved fastsetting av eksportstøtta vert det redusert støtte dersom det har vore gitt intern prisnedskrivning slik det t.d. vert gjort for smør til iskrem- og bakevareindustrien, jf avsnittet om marknadsordninga for melk. Vanlegvis vert satsane for eksportstøtte vurdert ein gong i månaden. Eksportøren kan søke om å få fastsett eksportstøtta på førehand for eit parti eller for ein periode.

Ei overordna avgrensing av eksportstøtta ligg elles i WTO-taket på 415 mill. € per år. Med bakgrunn i dette taket vart det fra 1. mars 2000 innført eit system med eksportsertifikat som vilkår for å få utbetalt eksportstøtte for NA1 varer. Dette vart gjort for å kontrollere at ein ikkje gjekk ut over taket på eksportstøtte.

Ved hjelp av dette systemet veit eksportøren på førehand at han har tilgang på eksportstøtte og Kommissjonen kan følgje opp utviklinga i forbruk av eksportstøtte. Eksportøren må legge fram ein garanti som tilsvarar 25 % av summen eksportstøtte som er fastlagt i sertifikatet.

Administrering av sertifikata vert delt inn i 6 periodar per marknadsår (fra 1. oktober) med søknadsfrist i framkant av kvar periode. Sertifikata er gyldige for inntil 5 månader eller til 30. september om det er tidlegare. Dersom det er for stor interesse for eksportstøtte, vert verdien av eksportsertifikata redusert pro rata.

For små eksportørar med ein årleg eksport på under € 75 000 gjeld ikkje krava om eksportsertifikat. Det er sett av ein årleg sum på € 35 mill. til slik eksport.

Kommissjonen set kvart år opp ein marknadsbalanse i september for å vurdere om det er tilstrekkeleg med midlar til eksportstøtte av NA1 varer. Dersom dette ikkje er tilfelle, kan det bli opna for innanlandsk tilverking, dvs at industrien får kjøpe råvarer på verdsmarknaden for tilverking i EU, jf Kommissjonsforordning 1488/2001. Eventuelt kvantum med innanlandsk tilverking for kommande år av ulike råvarer vert publisert i Official Journal innan utgangen av september. Oppfølginga skjer i form av egne sertifikat for innanlandsk tilverking. Dei er

spesifisert med sertifikat for kvar råvare. Søknad om og fordeling av sertifikat skjer i tre periodar per år.

Så langt er innanlandsk tilverking på grunn av manglande ramme for eksportstøtte berre brukt i 2002/2003. Kommisjonen reknar heller ikkje med at det vil bli bruk for det i åra framover.

Avslutning

Som vi har sett er handelsregimet for tilverka landbruksprodukt i EU nokså komplisert både når det gjeld importtoll og eksportstøtte. Dette vil nok bli forenkla i åra framover på grunn av nye avtalar i WTO, jf bla prinsippvedtaket om avvikling av eksportstøtte. Næringsmiddelindustrien i EU er uroleg for avvikling av eksportstøtta fordi råvarekostnadene i EU framleis vil ligge høgare enn verdsmarknadspris.

Tilverka landbruksvarer er eit område der vi blir direkte påverka av EUs landbrukspolitik sjølv om vi ikkje er medlem i EU. Tollsatsar ved handel med desse varene mellom Norge, Island og EU er regulert av protokoll 3 til EØS-avtalen. Den fastset tollsatsar som er vesentleg lågare enn dei som gjeld generelt ved handel med andre land. Dersom råvarekostnadene går meir ned i EU enn i Norge, tapar norsk næringsmiddelindustri konkurransekraft for tilverka landbruksvarer.

Protokoll 3 er gjenstand for forhandlingar også i framtida. Eksporten av tilverka landbruksvarer til Norge utgjer den sjetteste viktigaste marknaden for EU, etter USA, Japan, Sveits, Russland og Canada. Eksporten til Norge veks raskt, medan eksporten andre vegen ligg nokså konstant i nominelle kroner.

Det vil vere ei utfordring framover å sikre at næringsmiddelindustrien framleis tilverkar norske råvarer i Norge og ikkje i aukande grad i utlandet. Ei utvikling med aukande import av ferdigvarer og samtidig aukande tilverking av norske råvarer utanlands kan gje ein sterkt redusert norsk næringsmiddelindustri.

3.3.12 Andre marknadsordningar

I dette avsnittet vil vi kort omtale andre marknadsordningar i EU for produkt som ikkje vert produsert i Norge. Vi har konsentrert oss om dei fire produkta med størst forbruk av midlar. I tillegg kjem nokre mindre marknadsordningar som ikkje vert omtalt vidare.

Olivenolje

Produksjon av oliven og olivenolje er ein viktig produksjon i mange utkantstrøk i det sørlege Europa. Dei viktigaste produksjonslanda i EU 15 er i rekkefølge Spania (52 %), Italia (28 %) og Hellas (19 %). Elles blir noko oliven produsert i Portugal og Frankrike. I dei nye medlemslanda er det litt produksjon i Kypros, Malta og Slovenia. Bruka som produserer oliven er små, særleg i Italia og Hellas. Det er i alt så mange som 2,5 million bønder som dyrkar oliven i EU.

EU står for om lag 80 % av verdsproduksjonen av olivenolje og for i overkant av 70 % av forbruket. Resten vert produsert i andre land nær Middelhavet. Produksjonen på verdsbasis er om lag 2,7 mill tonn per år.

Forbruket av olivenolje har auka med 6 % per år etter 1995. Produksjonen er i vekst i EU. Det går gjerne 10 år mellom planting og full produksjon.

Det er toll på olivenolje inn til EU i storleiksorden 123 – 135 € per 100 kg. Tollen gjer at importen i hovudsak er avgrensa til ein tollfri kvote fra Tunisia på 56 000 tonn.

Marknadsordninga for oliven og olivenolje har hatt ein årleg kostnad dei seinare åra på € 2,3 milliardar, det alt vesentlege har vore produksjonsstøtte. Produsentorganisasjonar har som i hagebrukssektoren ei sentral rolle i administrering og utbetaling av produksjonsstøtte, samt i tiltak for å fremje betre kvalitet i produksjonen.

Tidlegare var marknadsordninga for olivenolje ei tradisjonell marknadsordning med intervensjonsoppkjøp og produksjonsstøtte knytt til eit maksimalkvantum. I 1998 vart intervensjonsoppkjøp avvikla og erstatta av privat lagring ved låge marknadsprisar (brukt i 2000/2001). Produksjonsstøtta vart i første omgang vidareført knytt til produsert mengde olivenolje. Produksjonsstøtta utgjer fram til og med 2005 € 132,25/100 kg produsert olivenolje. Fra 2001 vart arbeidet for betre kvalitetsproduksjon forsterka gjennom ein ny Kommisjonsstrategi.

I 2004 vart marknadsordninga for olivenolje vesentleg endra, jf Rådsforordning 865/2004. Den nye marknadsordninga vert innført fra 1. november 2005. Olivenolje var eit av fleire produkt som vart reformert i andre runde av landbruksreforma i 2003/2004, jf seinare omtale av tobakk og bomull.

Den nye marknadsordninga inneber at **minst 60 %** av produksjonsstøtta vert overført til den nye produksjonsuavhengige landbruksstøtta – ”Single Payment Scheme” fra 2006. Grunnlaget for overføringa vil vere produksjonsstøtta i perioden 1999/2000 – 2002/2003. Medlemsland kan velje å overføre meir enn 60 %. For småbruk med mindre enn 3 dekar olivenproduksjon vert alt overført til SPS.

Den resterande delen av støtta, inntil 40 %, vert lagt inn i såkalla nasjonale konvoluttar som kan brukast til å støtte olivenproduksjon som er særleg verdifull for miljøet og for sysselsetting. Inntil 10 % av produksjonsstøtta kan nyttast til kvalitetstiltak. Den tidlegare produksjonsstøtta vert avvikla fra 1. januar 2006.

Verknadene av den nye reforma skal vurderast av Kommisjonen innan utgangen av 2009. Overføringa til produksjonsuavhengig støtte inneber ei overføring til grøn boks i WTO-terminologi.

Tobakk

Produksjonen av tobakk i EU finn vi i stor grad i Hellas og Italia. Relativt sett er produksjonen viktigast i Hellas. Til saman vert 75 % (2000-2002) av den samla produksjonen i EU 15 produsert i desse to landa, nokså likt fordelt. Den samla produksjonen av rå tobakk i EU utgjer 350 000 tonn eller litt over 5 % av samla produksjon i verda.

Andre land det vert produsert tobakk i er desse i rekkefølge etter storleiken på produksjonen: Spania, Frankrike, Tyskland, Portugal, Belgia og Austerrike. Av dei nye medlemslanda er det noko tobakksproduksjon i Polen, Ungarn, Slovakia og Kypros. Bortsett fra Kypros er tobakksproduksjonen i desse landa i tilbakegang.

EU er nettoimportør av tobakk. Pris og kvalitet på tobakken produsert i EU er klart lågare enn på verdsmarknaden. Om lag halvparten av råtabakken produsert i EU vert derfor eksportert til land med lågare kvalitetskrav. På den andre sida importerer tobakksindustrien i EU store kvanta.

I 2000 var det 79000 bruk som hadde tobakksproduksjon i EU med eit areal på i alt 125 000 hektar. Arealet med tobakk er i tilbakegang. I 2001 var arealet berre 73 % av 1993-nivået. Gjennomsnittsarealet med tobakksproduksjon var berre 1,6 hektar per bruk og totalt jordbruksareal 9,4 hektar pr bruk. Tobakksproduksjonen er svært arbeidsintensiv, særleg på dei små bruka i Hellas. Av i alt 126 000 årsverk sysselsett i produksjonen i 2000, var 79 000 årsverk i Hellas. 53 % av produsentane er over 55 år.

Rekna per hektar er tobakksproduksjonen den klart mest støtteintensive i EUs landbrukspolitikk. Det er snakk om ei gjennomsnittleg støtte på **€ 7800 per hektar** eller € 2900 per tonn. Per årsverk utgjer støtta i gjennomsnitt € 7600. Samla kostnad med marknadsordninga for tobakk var i 2003 på € 960 mill.

Strukturen er prega av få, store tobakksbruk (Frankrike, delar av Italia) og mange små bruk (Hellas, delar av Italia). Heile **76 % av bruttoinntektene i produksjonen er tilskott**. Marknadsprisen for råtabakk i EU er under halvparten av verdsmarknadsprisenivået.

Marknadsordninga for tobakk er fastlagt i Rådsforordning 2075/92. Den kviler på to bein. Det eine er kvoteproduksjon fordelt på medlemsland, 8 grupper av tobakk (34 variantar), og vidare ned til produsentorganisasjonar/produsentar. Det andre er produksjonsstøtte per kg produsert tobakk som varierer fra € 2,15 til € 4,13 per kg. Av dette er 30 % - 45 % kvalitetsgradert og vert berre utbetalt for medlemmer i produsentorganisasjonar. Det vert dessutan gitt tillegg på € 0,41- €0,88 per kg for spesielle typar tobakk.

2 % av tilskottet vert trekt for å finansiere arbeidet i produsentorganisasjonane. Vidare vert 3 % trekt til Tobakksfondet som bla har finansiert produksjonsforskning, (no overført til Rammeprogramma for forskning) samt informasjon om helsefaren ved tobakksrøyking. Det hjelper også produsentar til omstilling til andre produksjonar.

EU har også fra 1998 hatt ei oppkjøpsordning for å redusere tobakksproduksjonen. Omfanget av denne oppkjøpsordninga har vore marginalt, men aukande etter at prisen for kvotekjøp vart auka for visse grupper tobakk i 2002. Det er også alternativt mogleg for andre produsentar å kjøpe kvote når ein produsent sluttar. Dette har vore vanleg i Hellas ved at andre produsentar har bydd høgare pris enn det EU har gjort i oppkjøpsordninga.

Import av råtabakk under CN kode 24 01 er pålagt toll som varierer fra 11,2 % til 18,4 % for ulike tobakkstypar og der det også er fastsett ein minimumstoll og ein maksimumstoll i € per 100 kg. Eksportstøtte for tobakk vart avvikla i 1993.

Som vi ser er det eit nokså brokete bakgrunnsbilette for denne marknadsordninga. Tobakksproduksjonen er ein produksjon i tilbakegang i EU. Kritikken mot å gje støtte til ein

helseskadeleg produksjon har auka over tid. Samtidig er det ein viktig produksjon i visse utkantområde, særleg i Hellas.

I 2001 presenterte Kommissjonen ein rapport om bærekraftig utvikling til EU-toppmøtet i Göteborg i juni, der det blei vart slått fast at målsettinga var å avvikle produksjonsstøtta for tobakksproduksjon, samt å utvikle tiltak for omstilling til andre aktivitetar. Det vart ikkje trekt klare konklusjonar om dette på toppmøtet.

I april 2004 kom så det endelege vedtaket om omlegging av marknadsordninga for tobakk, samtidig med vedtak for olivenolje og bomull. Kommissjonen fekk gjennomslag for full avvikling av produksjonsstøtta, men først fra 2010.

Hovudtrekka i den vedtatte reforma vart slik, jf Rådsforordning 864/2004:

- I perioden 2006 - 2009 kan medlemsland utbetale inntil 60 % av tidlegare produksjonsstøtte, medan minst 40 % må gå inn i den produksjonsuavhengige støtta – SPS.
- Fra 2010 vil 50 % gå inn i SPS, medan 50 % vil gå til restrukturering/bygdeutvikling for å få til andre aktivitetar enn tobakksdyrking. Marknadsordninga for tobakk blir avvikla fra 2010.
- Trekket til tobakksfondet vert auka til 4 % i 2006 og 5 % i 2007 for å finansiere informasjonskampanjar mot tobakk.

Konsekvensane av reformvedtaket vert varierende fra land til land. Det vert rekna med at tobakksproduksjonen vil gå minst ned i Hellas i åra framover, fordi det er få alternative produksjonar å satse på.

Generelt vert det rekna med at bruk med høge variable kostnader vil velje å redusere produksjonen ved overgangen til produksjonsuavhengig støtte. Det vert også rekna med at dei største og mest effektive bruka vil styrke si stilling i tobakksproduksjonen i EU og at prisane over tid vil tilpasse seg det som gjeld på verdsmarknaden for tilsvarende kvalitet.

Bomull

EU står berre for 2,5 % av produksjonen av bomull i verda og 3,3 % av eksporten. Dei største produksjonslanda er i rekkefølge Kina, USA, India og Pakistan. Dei største eksportørlanda er i rekkefølge USA, Usbekistan, afrikanske land og Australia. Internasjonal handel utgjer 30 % av verdsproduksjonen av bomull.

For å produsere bomull må ein separere frøa fra bomullsfiber. Vi kan kalle det reinsa og ureinsa bomull. Produsentane leverer ureinsa bomull til ei bedrift som står for reinsinga.

Bomull vert i hovudsak produsert i to land i EU, Hellas og Spania. I tillegg er det ein marginal produksjon i Portugal. Hellas står for knapt 80 % prosent av produksjonen i EU. I Hellas utgjer bomullsproduksjon 9 % av verdien av landbruksproduksjonen, medan det i Spania berre utgjer 1,5 %.

Bomull er eit Non Annex 1 produkt utan tollvern eller eksportstøtte og har derfor inga eigenleg marknadsordning. Likevel vart det innført ei ordning i 1981 i medhald av protokoll 4

i tilslutningstraktaten til Hellas. Den er deretter over tid utvikla til eit system med kvotar per land og avkorting av tilskott dersom ein overskrid kvotane.

For bomull har det vore ein **målpris** på € 1063 per tonn ureinsa bomull og ein **minimumspris** for oppkjøp fra produsent som har lege € 53,1 lågare per tonn. Differansen mellom målprisen og verdsmarknadsprisen har vore gitt som tilskott fra EU. Dei seinare åra har tilskott utgjort 2/3 og verdsmarknadsprisen 1/3 av totalprisen. På denne måten får industrien bomull til verdsmarknadspris og produsentane får ein klart betre pris. Ved overskriding av landkvotane er tilskott og minimumspris blitt redusert. Det har vore omfattande produksjon ut over kvotetaket på 1 031 000 tonn, fordelt med 782 000 tonn på Hellas og 249 000 tonn på Spania.

I sær har Hellas overskride kvota si slik at minimumsprisen til produsent i Hellas har vore 600-700 € per tonn dei seinare åra mot 800-900 € per tonn i Spania.

Den samla budsjettkostnaden med ordninga for bomull har vore på **minimum** 770 mill € dei seinare åra, dvs at det har vore eit budsjettgolv i ordninga. I 2003 gjekk det med € 890 mill.

Produsentorganisasjonar er også sentrale i bomullsproduksjonen. I tillegg kjem reinsebedriftene som delvis er organiserte som kooperativ. Produksjonsstøtta til bøndene vert betalt ut gjennom desse bedriftene.

Bomullsproduksjon gjev god lønsemd i område med tilstrekkeleg tilgang på vatning og betre lønsemd enn for korn. Det har vore eit problem at produksjonen krev mykje vatn, kunstgjødsel og insektmiddel og at den kan skape problem med nitrat i grunnvatn og erosjon. Det har difor vore eit kritisk søkelys på produksjonen dei seinare åra.

Støtta per hektar fra EU er vesentleg større enn for kornproduksjon, men likevel berre om lag ¼ av støtta for tobakksproduksjon.

I april 2004 vart også støtta til denne produksjonen vedtatt endra, samtidig som tobakk og olivenolje. Resultatet vart ei slik omlegging fra 2006, jf Rådsforordning 864/2004:

- 65 % av tidlegare støtte vert overført til produksjonsuavhengig støtte (SPS)
- 35 % av tidlegare støtte vert overført til eit nytt arealtilskott for dyrking av bomull med differensierte satsar per hektar for Hellas, Spania og Portugal.
- System med avkorting i tilskott ved overskriding av garantiarealet per land. Samla garantiareal vert sett litt lågare enn dagens areal.
- Det vert fra 2007 innført ein årleg restruktureringssjott på € 21,9 mill for å finansiere omlegging til andre aktivitetar (bygdeutviklingstiltak). Midlane er tatt fra den tidlegare ramma for ordninga.

Det er ikkje gjort tilsvarande konsekvensanalysar av endringsforslaga som t.d. for sukker og tobakk. I hovudsak vil produsentane framleis få om lag same støtte som før, med 65 % som produksjonsuavhengig støtte og 35 % som hektarstøtte for bomullsproduksjon. Det står att å sjå om ein får ei omlegging fra bomull til andre vekstar.

Vin

Vinproduksjon er ein viktig produksjon i mange land i EU. EU står for 65 % av produksjonen og 57 % av forbruket av vin i verda. Vinsektoren i EU har likevel over tid opplevd tilbakegang i etterspørsel og sterkare konkurranse fra vinproduksjon i andre delar av verda, som Chile og Australia.

Gjennomsnittleg produksjon i EU 15 dei seinare åra har lege på om lag 165 mill hl. Eksporten ut av EU har lege på om lag 12 mill hl og importen av vin inn til EU har vore om lag 9 mill hl. Importen inn til EU er aukande. Internhandelen mellom medlemsland i EU er om lag 35 mill hl.

Sjølv om marknadsordninga for vin er relativt nyleg gjennomgått, jf Rådsforordning 1493/1999, har den ikkje klart å forhindre eit vedvarande overskot av vin i EU. Destillering av vin til andre formål er eit relativt permanent tiltak. Krisedestillering i enkeltmedlemsland er ikkje uvanleg. Destillering av vin gjeld først og fremst billege bordvinar som det er for mykje av. Destillering av vin vart i perioden 2000-2002 gjort for 10 – 20 % av den samla vinproduksjonen. No i 2005 gjeld krisedestillering også for kvalitetsvin, t.d. 1,5 mill. hl i Frankrike. Det viser at ein har ein alvorleg ubalanse i vinproduksjonen i EU.

Kommisjonen har erkjent at det framleis er eit overproduksjonsproblem og eit moderniseringsproblem i vinsektoren i EU. Dei vil legge fram ei melding i første halvår 2006 om moglege endringar i marknadsordninga for vin. Etter konsultasjonar er planen å legge fram forslag til lovendingar i 2. halvår 2006 med vedtak av endringar i 2007.

Denne gjennomgangen, samt gjennomgangen for frukt og grønnsaker, er den siste delen av landbruksreforma fra 2003/2004. Det er likevel ikkje like opplagt at ein går i retning av produksjonsuavhengig støtte for desse sektorane, sjølv om dette er eit alternativ.

Kostnadene med marknadsordninga for vin har auka ein del i perioden 1998 – 2003 (mill €):

1998	700
1999	615
2000	766
2001	1197
2002	1349
2003	1213

Ser vi meir detaljert på tala for 2003 finn vi desse hovudgruppene i mill €:

Eksportstøtte	20
Destillering	351
Lagring av alkohol	220
Støtte til bruk av druemost	174
Støtte til avvikling av vinproduksjon	12
Støtte til omlegging av vinproduksjon	440

Vidare vil vi kort referere noko av hovudinnhaldet i marknadsordninga, jf Rådsforordning 1433/1999.

Av marknadstiltaka kan det nemnast at det vert gitt støtte til privat lagring dersom lagra utgjer vin for meir enn normalt konsum. Lagringsperioden er 9 månader og gjeld for bordvin og druemost. Det vert dekt lagringskostnader og rentekostnader. Kontraktar vert inngått med intervensjonsorgana i perioden 16. desember til 15. februar. Lagringa må deretter vere avslutta innan utgangen av november.

Dersom ikkje privat lagring er nok til å løyse problema, kan EU gje tilskott til destillering av vin. Destillering av biprodukt i vinproduksjonen er obligatorisk. Anlegg mottek støtte for destillering av vin og biprodukt så fram dei betalar ein minimumspris for vare levert fra produsent. I tillegg vert det i visse tilfelle sett i verk krsedestillering i enkeltland, godkjent av Kommisjonen.

Når intervensjonsorganet deretter kjøper den destillerte vara, betalar EU for lagring, prisnedskrivning og avsetning av vara. Vara kan bli selt ut som denaturert sprit, kan gå til drivstoff eller kan bli eksportert til tredjeland. Poenget er at den ikkje skal inn att og forstyrre den ordinære EU-marknaden for alkohol.

Det vert også gitt støtte for bruk av druemost til å auke alkoholinnhaldet i visse typar vin. Dette er ei støtteordning som nok også vil eksistere i framtida.

Produksjonen av vin er delvis styrt gjennom at det i utgangspunktet er forbode med nyplanting for vinproduksjon fram til 1. august 2010, dersom det ikkje er gitt unntak etter artikkel 3 til 6 i forordninga.

Det vert gitt tilskott til å avvikle vinproduksjon fullstendig. Det vert også gitt tilskott til omlegging og modernisering av vinproduksjon, men ikkje til normal fornying av vinfelt som er utgått på dato.

Det vert gitt noko eksportstøtte til vin innanfor WTO-taket som er på 2,305 mill hl og 39, 2 mill €. Tollsatsen inn til EU for vin er på € 12,1 per hl, eller om lag 1 krone per liter vin.

I EU skiller ein mellom kvalitetsvin og bordvin. For kvalitetsvin med regional tilknytning er det viktig at namnet er verna. EU har derfor forhandla fram avtalar med land som Australia, Chile og Sør Afrika om gjensidig godkjenning av registrerte, geografiske vinnamn. EU og USA har i september 2005 inngått ein avtale om godkjenning av vinnamn og produksjonsmåtar for vin.

Elles er det mange og detaljerte reglar for vinproduksjon generelt og i ulike område i EU, inkl både kvalitetskrav og krav til produksjonsmåte og presentasjon. Det er eigne avsnitt i Rådsforordninga om reglar for kvalitetsvin produsert i spesielle område.

Produsentorganisasjonar er sentrale i vinproduksjonen slik dei er det for dei fleste planteprodukta. Dei har dei same formåla som vi tidlegare har referert under marknadsordninga for frukt og grønsaker og vert godkjent av medlemslanda. Bransjeorganisasjonar er også lista opp med oppgåver i artikkel 41 i forordninga.

Marknadsordninga sikrar ein viss stabilitet i produksjonen, men har ikkje klart å løyse dei meir langsiktige tilpassingsproblema som ein står overfor med redusert forbruk av vin i EU, samt aukande import av vin inn til EU. På lengre sikt må produksjonen av vin i EU ned,

samtidig som ein strammar inn krava for kvalitetsvin. Ordningar med støtte til destillering vil truleg bli mindre omfattande i framtida.

Andre marknadsordningar

I kap 3.3 har vi gått gjennom dei viktigaste marknadsordningane i EUs landbrukspolitik. Det har vore lagt vekt på ordningar som er interessante fra ein norsk synsvinkel, samt ordningar som har eit visst omfang i landbruksbudsjettet.

Andre produkt med marknadsordningar eller element av marknadsordningar er:

Såfrø, lin og hamp, humle, ris, nøtter, blomar og levande plantar, sprit, visse tørka fórvekster og honning.

Det vert ikkje gått nærare inn på desse marknadsordningane i denne rapporten.

3.4 Hovudtrekk i EUs landbruksreform i 2003

Vi har tidlegare vore inne på at ei reform i EUs landbrukspolitikkk vart vedtatt i september 2003 med Rådsforordning 1782/2003. I avsnitt 3.3 har vi referert dei viktigaste endringane som vart gjort i dei ulike marknadsordningane i samband med reforma. I avsnitt 3.5 vil vi omtale endringar i regelverket for bygdeutvikling som vart vedtatt i 2003 og no seinast i 2005.

I dette avsnittet vil vi konsentrere oss om hovudinnhaldet i reforma – omlegging til produksjonsuavhengig landbruksstøtte. Etter ein gjennomgang av hovudprinsippa i reforma, inkludert tverrvilkår (cross compliance), vil vi også komme inn på overføringa av midlar fra landbruksstøtte til bygdeutvikling (modulation) og innføringa av ny budsjett disiplin fra 2007 (financial discipline).

Under vegs vil det bli gitt omtale av iverksettinga av reforma i medlemslanda. Dette vil bli analysert meir detaljert seinare i prosjektet under avsnitt om verknader av EU-medlemskap for landbruket i landa som gjekk inn i EU i 1995.

Produksjonsuavhengig landbruksstøtte (Single Payment Scheme)

I avsnitt 3.2.1 kom det fram at det vi kallar direkte støtte per hektar og per dyr utgjorde knapt 30 milliardar € i 2003. Med landbruksreforma vert over tid meir enn 80 % av dette flytta over til produksjonsuavhengig støtte per bruk. Slik støtte vert i WTO rekna som såkalla grøn støtte som ikkje treng å bli redusert.

SPS vert iverksett etter ulike modellar i dei ulike medlemslanda. Det er faktisk ikkje to medlemsland som gjer det på same måte. Forklaringa er at det både er ulike hovudmodellar for gjennomføring av reforma og at det er høve til å halde på produksjonstilknytt støtte for visse produksjonar. SPS vert utbetalt ein gong i året basert på søknad fra brukaren. Den erstattar mange tidlegare støtteordningar.

Hovudgrunngevinga for omlegginga vert forklart slik av Kommisjonen på DG Landbruks heimeside:

- Stimulere produsentar til å produsere det som det er etterspørsel etter i marknaden, ikkje det som har hatt høgast tilskott
- Stimulere miljøvenleg og økonomisk forsvarleg landbruk
- Forenkle EUs landbrukspolitikkk for bønder og for byråkratiet
- Forbetre EUs forhandlingsposisjon i landbruksforhandlingane i WTO

Det kan reisast tvil om reforma fører til eit meir miljøvenleg landbruk og ei vesentleg forenkling av landbrukspolitikken i EU. Dette har med fleire forhold å gjere, blant anna redusert landbruk i område med høge produksjonskostnader og nye kontrollkrav for å få tilskott (såkalla cross compliance). Dette vil vi som før nemnt komme tilbake til seinare i prosjektet.

Innføringa av SPS vart gjort i 2005 for 10 medlemsland og i 2006 for 5 medlemsland. Dei 5 av 15 medlemslanda som ventar med innføring til 2006 er Frankrike, Finland, Hellas, Nederland og Spania.

Dei 10 nye medlemslanda kan velje ei forenkla arealstøtte (Single Area Payment Scheme - SAPS) fram til og med 2008. Berre Slovenia og Malta har valt SPS framfor SAPS med innføring fra 2007.

To år etter at alle land i EU 15 har tatt i bruk SPS, dvs **i 2008, skal Kommisjonen vurdere korleis SPS har fungert.**

Budsjettet for SPS vert definert som eit samla tak for kvart land basert på tidlegare gjennomsnittleg støtteutbetaling i det same landet i perioden 2000 – 2002.

Støttemottakar er aktive brukarar av landbruksarealet. Det er med andre ord ikkje passive jordeigarar som får støtte. Vi ser med ein gong at spørsmålet om utvikling i leigeprisar for jord blir viktig ved framtidig vurdering av konsekvensar av reforma. Med andre ord, i kva grad fører SPS til endringar i prisnivået for leige av jord? Faren for auke i leigeprisar er truleg størst i den regionale modellen, fordi alt landbruksareal gjev rett til støtte ved iverksettingstidspunktet for reforma.

Medlemslanda kan velje mellom tre hovudmodellar for SPS:

- **Historisk modell:** Gardbrukaren får tildelt såkalla **støtterettar** som samsvarar med **gjennomsnittleg støtte mottatt i 2000 – 2002 dividert med arealet som gav grunnlag for støtte i referanseperioden, inkludert fórealet.** Dermed får kvar gard ulikt støttenivå per hektar og dermed ulik verdi av støtteren per hektar i forhold til nabobruket.
- **Regional modell:** Støtterettar vert rekna ut på regionalt nivå, ikkje på gardsnivå. Øvre avgrensing på ein region er sett til 3 mill. hektar støtteverdig areal. **Samla gjennomsnittleg støtte i ein region i perioden 2000 – 2002 vert dividert med samla omsøkt støtteverdig areal i regionen det året reforma vert innført.** Dermed får alle gardbrukarar i ein region same støtte per hektar. (Permanente vekstar som t.d. skog og vinranker gjev ikkje grunnlag for utbetaling av SPS.) **Dei nye medlemslanda må velje den regionale modellen.**
- **Hybrid modell:** Enkelte land vel ei blanding av dei to modellane t.d. ved å fordele storfestøtte eller melkestøtte etter historisk modell og resten etter regional modell. Dette kan gjerast som ei varig ordning (statisk hybrid modell) eller berre i ein overgangsperiode før full iverksetting av regional modell (dynamisk hybrid modell).

Skilnaden mellom historisk modell og regional modell er mellom anna at historisk modell i liten grad omfordelar støtte mellom bønder, medan den regionale modellen gjer dette i større grad. Slik omfordeling mellom bønder som driv ulike produksjonar vil vere omstridd. Nokre har kanskje drive med støtteintensive husdyrproduksjonar, medan andre har drive med støtteekstensive planteproduksjonar.

Eit prov på at dette er vanskeleg er at ingen medlemsland går direkte inn i regional modell. Dei som går inn i ein dynamisk, hybrid modell er England (n.b. ikkje heile Storbritannia), Tyskland og Finland. For Finland må det leggst til at dei kombinerer dette med å halde på noko produksjonstilknytt støtte bla for okse, ammekyr, sau, potetstivelse og grasfrø. England skal ha ein rein regional modell først fra 2012 og Tyskland først fra 2013.

Aktivering av støtte skjer ved å kople støtterettar med areal ein disponerer på søknadstidspunktet. Du kan ikkje få støtte for 110 hektar om du berre disponere eit areal på 100 hektar, men har støtterettar for 110 hektar.

Slike støtterettar kan når som helst bli omsett, med eller utan samtidig omsetning av jordbruksareal. For å kunne omsette støtterettar utan jord, er det nødvendig at seljaren faktisk har brukt støtterettane. Omsetning av støtterettar vil vere avgrensa til land, eller eventuelt regionar i den regionale modellen. Støtterettar kan også bli leigd bort, men då med samtidig leige av jord.

Ein interessant skilnad mellom dei to hovudmodellane er at i den historiske modellen får du ikkje støtte om du produserer frukt, grønnsaker eller matpoteter. Dette vart gjort for ikkje å endre konkurransetilhøva internt i EU. I den regionale modellen får du støtte for desse produksjonane avgrensa til tidlegare produksjonsomfang av desse vekstane.

Ei slik avgrensing av støtte i forhold til visse landbruksproduksjonar reiser spørsmålet om SPS oppfyller krava i WTO for å bli klassifisert som grøn støtte. I ei panelsak mellom Brasil og USA om bomull i første halvår 2005, kom ankeorganet til at ei avgrensing av grøn støtte til bestemte produksjonar ikkje var i samsvar med vedlegg 2 til Landbruksavtalen i WTO. Dette kan også få konsekvensar for EU i framtida.

Den historiske modellen fører til eit omfattande arbeid med å etablere støtterettar som varierer fra bruk til bruk. For å handtere vanskelege tilfelle er det sett av ein såkalla **nasjonal reserve** på inntil 3 % av støtteramma per land, jf artikkel 42 i Rådsforordning 1782/2003. Den kan brukast til å etablere støtterettar for bruk som var i oppstart i perioden 2000 - 2002, eller som på ein eller annan måte hadde noko unormalt i produksjonen i denne perioden. Ein tilsvarende gjennomgang vil ikkje vere nødvendig i den regionale modellen. **Støtterettar som har vore ubrukte i ein treårsperiode går tilbake til den nasjonale reserven.**

Som vi har omtalt tidlegare har det vore krav om obligatorisk brakklegging på 10 % for å få arealstøtte for korn og oljevekstar. Dette brakkleggingskravet vert vidareført og det vert eigne brakkleggingstøtterettar som vert aktivert mot faktisk brakklegging. Ut over den obligatoriske brakklegginga kan ein brakklegge frivillig så mykje ein vil utan å få redusert støtte. Det er forventa aukande brakklegging i område med høge produksjonskostnader.

I den regionale modellen kan ein velje å sette ulik støtte per hektar for åkerareal og for grasareal. Det er også mogleg å stille krav om beiting for å få utbetalt støtte for grasareal. Det er eit krav i forhold til medlemslanda at nivået på varig eng ikkje skal bli redusert etter innføringa av SPS. Dette kravet gjeld ikkje på kvart enkelt gardsbruk, men ved samla nedgang på minst 10 % kan det også bli stilt krav overfor enkeltbruk.

I artikkel 69 er det opna for å sette av inntil 10 % av støtteramma for kvar produksjon for å støtte produksjonsmåtar som er særleg verdifulle ut fra miljøomsyn eller kvalitetsomsyn. Finland vil t.d. bruke denne paragrafen til å gje produksjonstilknytt støtte for ammekyr og rugproduksjon.

Vi har tidlegare under avsnitta om marknadsordningar vore inne på at ein del av landbruksstøtta framleis kan vere knytt til ulike produksjonar. Som tidlegare nemnt gjeld dette for korn, storfe, sau/geit, olivenolje og bomull. I tillegg opnar forordning 1782/2003 for

særleg produksjonsstøtte for durum kveite, proteinvekstar, ris, nøtter, energivekstar, stivelsespoteter og såfrø.

Ulike land vel ulikt når det gjeld å halde fram med produksjonsstøtte. Med 25 % produksjonstilknytte støtte for kornproduksjon i t.d. Frankrike og ikkje noko slik støtte t.d. i Tyskland, kan vi oppleve konkurransevriding mellom medlemsland som resultat av reforma. Det same kan vere tilfelle for storfe og sau. Dette vert eit viktig tema i Kommisjonenens gjennomgang i 2008.

Tverrvilkår – (cross compliance)

Som vi nemnte innleiingsvis er den nye støtta produksjonsuavhengig. Det vil seie at det ikkje vert stilt som krav at du driv ein bestemt landbruksproduksjon eller haustar ei avling. Det er likevel slik at det vert stilt visse krav for å få utbetalt SPS. Dersom desse krava ikkje vert oppfylt, kan du få avkorting i støtte, vanlegvis fra 1 % til 15 %. Avkortinga aukar ved gjentatte brot og ved medvitne avvik. I verste fall kan all støtte falle bort.

Vilkåra som vert stilt kan delast i to grupper:

- Å halde areala i forvarleg tilstand agronomisk og ut fra miljøomsyn, jf artikkel 5.1 i 1782/2003. Dette betyr ikkje at jorda treng å bli hausta. Medlemslanda skal definere kva som er forsvarleg ut fra forholda i kvart land eller kvar region. I vedlegg 4 til 1782/2003 er det lista opp at slike retningslinjer skal gjelde jorderosjon, organisk materiale i jorda, jordstruktur, vedlikehald av jordbruksareal og motverking av tilgroing.
- Stikkprøvekontroll mot oppfylting av krav i 19 direktiv og forordningar som gjeld miljø, matvaretryggleik, folkehelse, plantehelse, dyrehelse og dyrevelferd. Desse reglane er ikkje nye. Det nye er avkorting av tilskott dersom du ikkje oppfyller reglane.

Medlemslanda må informere gardbrukarane om desse krava og sjå til at det vert iverksett eit tilfredsstillande kontrollsystem ved stikkprøvekontroll. Minimumskravet til stikkprøvekontroll mot desse tverrvilkårskrava er 1 % av bruka per år, dvs 20 % av vanleg kontrollnivå i EUs tilskottssystem. Eit problem er at det kan vere andre instansar som kontrollerer i høve til tverrvilkåra enn i forhold til den vanlege stikkprøvekontrollen av EUs tilskottssystem gjennom IACS – (Integrated Administration and Control System for direct payments) Dette stiller krav til koordinering og oppfølging.

I dei nye medlemslanda som vel å bruke SAPS er det berre kulepunkt 1 over som gjeld, kulepunkt 2 er ikkje obligatorisk. Det er det derimot for Malta og Slovenia allereie fra 2005.

Tverrvilkåra gjeld for alt jordbruksareal på bruket og i forhold til alle direkte støtteordningar, ikkje berre SPS. Kontrollen av oppfylting av direktiv og forordningar vert innført gradvis fra 2005.

2005:

- 5 direktiv på miljøområdet (fugledirektivet, grunnvatndirektivet, avløpslamdirektivet, nitratdirektivet og habitatdirektivet)
- 3 forordningar og 1 direktiv som gjeld registrering av husdyr

2006:

- 5 direktiv og 2 forordningar som gjeld folkehelse, dyrehelse og plantehelse, samt notifisering av dyresjukdomar

2007:

- 3 direktiv som gjeld dyrevelferd

Kommisjonen hadde i utgangspunktet eit enno større ambisjonsnivå med forslag om ei liste med kontroll mot heile 38 direktiv og forordningar. Medlemslanda korta ned på lista.

Det kan elles nemnast at denne lista med direktiv og forordningar er lovverk som i hovudsak også Norge er omfatta av gjennom EØS-avtalen, dvs 16 av 19 regelverk. Det betyr likevel ikkje at vi treng å kople desse regelverka mot utbetaling av landbruksstøtte slik EU har gjort.

Tverrvilkår er innført for å møte kritikken mot at SPS inneber ein sjekk i postkassa utan krav til motytingar. Det er innført for å gje landbruksstøtta større legitimitet i opinionen i EU og for å hindre forfall i landbruket. Samtidig er det eit kompliserande element i forhold til forenkling og kontroll og det er heller ikkje nødvendig ut i fra handelspolitiske krav om produksjonsuavhengig støtte.

Med SPS vert det også innført eit rettleiingssystem for god landbruksdrift. Dette systemet er frivillig i første omgang, men obligatorisk å etablere for medlemslanda fra 2007. I 2010 skal ein vurdere om det skal innførast obligatorisk deltaking i systemet for visse grupper bønder. **Systemet med tverrvilkår skal vurderast av Kommisjonen ved utgangen av 2007.**

Overføring av midlar fra direkte støtte til bygdeutvikling (modulation) er omtalt i artikkel 10 i forordning 1782/2003. Denne overføringa startar med 3 % i 2005, 4 % i 2006 og 5 % fra 2007 og til og med 2012. Det vert rekna med at dette vil gje om lag 1,2 milliard € ekstra til bygdeutvikling i 2007. Til samanlikning kan det nemnast at forslaget fra Kommisjonen var ei langt meir omfattande overføring på 20 %. Vi vil komme tilbake til diskusjonen om langtidsbudsjettet for bygdeutvikling i avsnitt 3.5.

Overføringa gjeld berre landbruksstøtte ut over 5000 € per bruk per år. Medlemslanda vil få attende minst 80 % av inndratt støtte i eige land. Resten kan bli omfordelt til andre land etter objektive kriterier som jordbruksareal, jordbrukssysselsetting og kjøpekraftskorrigert BNP, jf kap 2.

Fra 2007 vert det innført utvida budsjett disiplin for landbruksbudsjettet (financial discipline). Dette vert omtalt i artikkel 11 i forordning 1782/2003. Kort fortalt inneber ordninga at dersom ein ser ut til å komme nærare opp mot budsjett-taket for kvart år enn 300 mill €, så skal Rådet innan 30. juni i det aktuelle året vedta innstrammingar i marknadstiltak og direkte støtte til landbruket (dvs pilar 1 i landbrukspolitikken). Det vert rekna med at det kan bli aktuelt å bruke denne artikkelen allereie i 2007.

Kort om modellval i medlemslanda

Dei som har valt **historisk modell** er Austerrike, Belgia, Frankrike, Hellas, Irland, Italia, Nederland, Portugal, Spania, Skottland og Wales.

Dei som har valt **statisk hybrid modell** er Danmark, Luxemburg, Sverige og Nord Irland. Dei som har valt **dynamisk hybrid modell** er Finland, Tyskland og England.

I tillegg er det valt mange, ulike variantar for å halde på noko produksjonstilknytt støtte. Dei som ser ut til ikkje å ville nytte seg av dette i det heile tatt er Irland, Storbritannia utanom Skottland og Luxemburg.

Ei problemstilling som vil vere relevant ved ein eventuell norsk medlemskapssøknad er at nye medlemsland må velje den regionale modellen for SPS. Slovenia har som Norge hatt eit system med omfattande landbruksstøtte før dei vart med i EU. Dei har tatt opp dei sterke omfordelingsverknadene i den regionale modellen mellom ulike landbruksproduksjonar. Dette er eit problem som også ville vere svært aktuelt for Norge ved ein eventuell medlemskapssøknad. Ei oppdeling av landet i mange regionar ville kunne motverke noko av problemet.

Som tidlegare nemnt vil vi komme tilbake til iverksettinga av landbruksreforma i enkelte land. Generelt kan ein seie at denne reforma er svært vidtgående, og den vil utan tvil gje grunnlag for mange analysar i tida framover. **Den inneber eit storskalaeksperiment i landbrukspolitisk verkemiddelutforming som ein aldri har vore i nærleiken av tidlegare i EU.**

3.5 Bygdeutvikling – pilar 2 i landbrukspolitikken i EU

Landbrukspolitikken i EU er fra 1999 blitt delt inn i to pilarar. Pilar 1 er marknadsordningar og direkte støtte til bønder, jf avsnitt 3.3 og 3.4. Pilar 2 er bygdeutvikling i tilknytning til landbruket. Bygdeutvikling kan også skje i tilknytning til andre sektorar enn landbruket. Regionalpolitikken generelt vert ikkje omtalt vidare i dette avsnittet.

Formålet med dette avsnittet er primært å gje ei oversikt over bygdeutvikling som ein del av landbrukspolitikken i EU. Det vil kunne gje personar som arbeider med bygdeutvikling i Norge ei betre forståing av kva som er likt og ulikt i forhold til dette feltet i norsk landbrukspolitik.

Formålet er i mindre grad å analysere bygdeutviklingspolitikken i EU og verknadene av denne. Dette er eit vanskeleg område både i Norge og i EU. Dette er likevel, som vi skal komme tilbake til, eit viktig område der EUs revisjonsrett gjennom fleire rapportar har sett eit kritisk søkelys på manglande dokumentasjon av verknadene av politikken.

Innleiingsvis kan vi nemne at behovet for bygdeutvikling mellom anna spring fram av den stadige rasjonaliseringa som går føre seg i landbruket. Med færre sysselsette i landbruket må det skapast nye aktivitetar på landsbygda for å unngå forgubbing og avfolking. Desse utfordringane finn vi både på landsbygda i EU og på landsbygda i Norge.

Vidare er det slik at bygdeutviklingspolitikken i EU også inneheld tiltak for å auke konkurransekrafta for landbruket, – akse 1, og tiltak for forvaltning av landbruksareal som miljøstøtte og anna arealstøtte. Investeringsstøtte og liknande er også definert som ein del av norsk bygdeutvikling, medan miljøstøtte og arealstøtte i Norge ikkje vert definert som ein del av bygdeutviklingstiltaka.

Framveksten av bygdeutvikling i EUs landbrukspolitik – litt historikk

På 1960-talet var fokus i stor grad retta inn mot strukturendringar i landbruket. Gjennom støtte fra EU ville ein hjelpe til med nødvendig rasjonalisering både på gardsbruk og i tilverking av landbruksprodukt. Investeringsstøtte var det sentrale verkemiddelet og finansieringa skjedde over utviklingsdelen av Landbruksfondet.

På 1970-talet utvida fokus seg til også å rette verkemiddel mot personar ved t.d. støtte til førtidspensjonering og støtte til fagopplæring. I 1975 kom direktivet om utkantområde – Less Favoured Areas - som opna for støtte til landbruket i utkantområde etter visse kriterier. Fram til 1999 vart denne støtta gitt per dyr, men deretter vart den gitt per hektar for å bryte med tilknytninga til produksjonen. Med LFA-støtta fekk ein for første gong eit element av utjamning mellom område inn i EUs landbrukspolitik. Dette områdeelementet i EUs bygdeutvikling utvikla seg vidare på 1980-talet.

På slutten av 1980-talet la Kommisjonen for første gong fram tankar om bygdeutvikling også utanom landbruksproduksjonen.

I 1999-reformen Agenda 2000 vart det slått fast at 4 tiltak skulle finansierast over garantidelen av Landbruksfondet i heile EU. Desse 4 tiltaka var:

- Førtidspensjonering
- LFA-støtte
- Miljøstøtte
- Skogplanting på dyrka jord

Andre tiltak vart anten finansiert av utviklingsdelen i landbruksfondet (Målområde 1) eller av garantidelen av Landbruksfondet (resten av EU). Dette skapte ei uoversiktleg og rotete forvaltning av bygdeutvikling i EU som ein har slite med fram til i dag. Først fra 2007 vil ein ha **eitt fond** for all støtte til landbrukstilknytt bygdeutvikling EAFRD – European Fund for Rural Development. Den andre delen av landbruksbudsjettet vil då heite EAGF – European Agricultural Guarantee Fund.

Nyvinninga elles i 1999 var at ein slo saman 9 lovverk til eit felles lovverk for bygdeutvikling i Rådsforordning 1257/1999. Det vart også avgjort at kvart land skulle utforme eitt nasjonalt eller eventuelt mange regionale bygdeutviklingsprogram for perioden 2000 – 2006 basert på ein meny av 22 ulike tiltak. Kostnadene med programmet vart betalt med om lag halvparten fra EU og om lag halvparten nasjonalt. Dette er eit vesentleg skille fra pilar 1 i landbrukspolitikken som vert fullfinansiert av EU. Kostnadsdeling mellom EU og medlemslanda vert også praktisert i den generelle regionalpolitikken.

Det vart i stor grad opp til medlemslanda kva tiltak dei ville prioritere. Det einaste obligatoriske tiltaket var miljøstøtte. Dette var obligatorisk å ha med i programmet, men frivillig å ta del i for den enkelte gardbrukaren.

Bygdeutviklingsprogramma 2000 – 2006

Budsjettramma fra EU for perioden 2000 –2006 er på 52,5 milliard €. For denne perioden har Kommisjonen godkjent i alt 230 program, inkl 73 Leader program. Leader er eit program for organisering av lokalt tiltaksarbeid der hovudtanken er at initiativa og forslaga skal utviklast nedanfra, ikkje ovenfra.

Den uoversiktlege finansieringa forklarar ein del av det store talet program, men det er også slik at nokre land har mange regionale program, til dømes Frankrike, Spania og Italia.

Den samla ramma vart fordelt på medlemsland og tiltak etter forhandlingar mellom Kommisjonen og medlemslanda basert på framlagte forslag til bygdeutviklingsprogram fra medlemslanda. Dette tok sjølvstid, slik at det vart eit visst etterslep i starten av programperioden 2000 – 2006. Det var også slik at land som var aktive og var villige til å bruke mykje midlar nasjonalt, fekk ei noko større ramme enn andre land.

Bygdeutviklingsmidlar vart også brukt aktivt nasjonalt for å gje ekstra inntektsstøtte for landbruket i visse land. Samtidig vart også fordelinga gjort ut fra meir objektive kriterier som t.d. strukturproblem, miljøproblem og utkantproblem.

Ser ein på **fordelinga av midlane for perioden 2000 – 2006** for den delen som kjem fra garantidelen av Landbruksfondet, (32,9 milliard €), viser det seg at land som Austerrike og Finland har ein nokså stor del i forhold til den delen landbruket utgjer av samla produksjonsverdi. (Utkantprofilen ville blitt enno sterkare om vi hadde tatt med midlane som kjem fra utviklingsdelen av Landbruksfondet som finansierer visse tiltak i målområde 1 i regionalpolitikken.)

Fordelinga over garantidelen er slik for EU 15 i prosent:

Frankrike	17,5
Tyskland	16,1
Italia	13,7
Spania	10,6
Austerrike	9,7
Irland	7,3
Finland	6,7
Portugal	4,6
Storbritannia	3,5
Sverige	3,4
Hellas	3,0
Nederland	1,3
Belgia	1,2
Danmark	1,1
Luxemburg	0,3

Vi ser at viktige landbruksland som Storbritannia, Nederland og Danmark har ein svært liten del av midlane. Dette er eit resultat av ein kombinasjon av fleire forhold. Delvis er det tale om manglande politisk prioritering av bygdeutvikling og liberalistisk haldning til landbrukspolitikken, men også at utfordringane på landsbygda er større i land som er meir prega av utkantområde. Slik sett er det ikkje så relevant å måle storleiken på bygdeutviklingsbudsjettet i forhold til storleiken på landbruksproduksjonen i dei enkelte medlemslanda.

Vi legg likevel merke til at Finland har dobbelt så stort budsjett som Sverige og 6 gonger så stort budsjett som Danmark.

Ser vi på den prosentvise fordelinga på ulike tiltak for perioden 2000 – 2006 er hovudbiletet slik:

Bygdeutviklingstiltak	Prosent
Investeringsstøtte på gardsbruk	9,5
Etableringstilskott for unge bønder	3,7
Fagopplæring	0,7
Førtidspensjonering	2,9
Støtte til utkantområde og område med miljørestriksjonar	12,5
Miljøstøtte	27,5
Investeringar i tilverking/marknadsføring	7,7
Ulike skogbrukstiltak	9,8
Tilpassing og utvikling av bygdesamfunn (artikkel 33)	25,8

I alt vart det opna for 22 ulike tiltak i Rådsforordning 1257/99. I samband med diskusjonen om nytt bygdeutviklingsprogram fra 2007 vert dei eksisterande tiltaka gruppert i tre grupper/aksar:

Gruppe 1 Restrukturering/konkurranseskraft

Investeringsstøtte gardsbruk
Etableringstilskott unge bønder
Fagopplæring
Førtidspensjonering
Investeringar i tilverking og marknadsføring
Landbruksareal-forbetringstiltak
Jordskiftetiltak
Oppretting av tenester for å avlaste og gje faglege råd til bønder
Marknadsføring av kvalitetsprodukt
Vassforsyning knytt til landbruket
Forbetring av infrastruktur knytt til landbruket
Gjenoppretting av produksjonskapasitet i landbruket

Denne gruppa står i programperioden 2000 - 2006 for 38 % av budsjettet.

Gruppe 2 Miljøstøtte/forvaltning av landbruksareal

Tilskott til utkantområde og område med miljørestriksjonar
Miljøstøtte
Tilplanting av jordbruksareal
Andre skogbrukstiltak
Miljøvern i tilknytning til jordbruk/skogbruk

Denne gruppa står i programperioden 2000 – 2006 for 52 % av budsjettet.

Gruppe 3 Bygdeøkonomi /bygdesamfunn

Basis service for bygdeøkonomi og bygdefolk
Fornyng og utvikling av bygder
Nye aktivitetar i tilknytning til landbruk
Turisme og handverk
Finansielle tiltak

Denne gruppa står i programperioden 2000 – 2006 for 10 % av budsjettet.

Oversikt over bruken av midlar i utvalte land

Vi har sett nærare på kva slags tiltak som vert prioritert i dei tre landa Austerrike, Finland og Sverige. Det samla budsjettet for bygdeutvikling, inkl. nasjonal finansiering, for dei tre landa er for perioden 2000-2006:

	Totalbudsjett Mill €	Fra EU Mill €
Austerrike	6777	3325
Finland	5997	2452
Sverige	2815	1282

Vi ser at meir enn halvparten av midlane vert finansiert nasjonalt.

Fordelinga på ulike tiltak i perioden 2000 – 2006 er slik prosentvis:

Tiltak	Austerrike, %	Finland, %	Sverige, %
Investeringsstøtte bruk, etableringsstøtte	7	4	10
Opplæring	1	1	7
Tilverking, marknadsføring	2		2
Miljøstøtte	55	33	53
Less Favoured Areas-støtte	29	53	20
Skogbruk	2	2	1
Artikkel 33 tiltak	5	7	7

Vi ser at LFA-støtte er høgast prioritert i Finland, medan miljøstøtte er høgast prioritert i Sverige og Austerrike. **Det er elles slåande kor stor del desse to tiltaka utgjør av total støtte, dvs 80 – 90 % i alle tre landa.** Både ordningane er arealstøtte med eit inntektselement for gardbrukaren.

Meir om nokre av tiltaka

Vi vil ikkje gå detaljert inn i dei ulike tiltaka slik dei vart fastlagt i 1999. Grunnen til det er at vi har fått ei ny forordning om bygdeutvikling formelt vedtatt i Rådsmøte 20.09. 2005 og publisert i Official Journal som Rådsforordning 1698/2005. Vi vil gå noko inn på hovudstrukturen i den nye forordninga seinare i dette avsnittet.

Likevel vil vi gå litt inn på to tiltak som er særleg interessante ut fra norske forhold. Det er støtte til utkantområde (LFA) og miljøstøtte. Dette er ordningar som vart diskutert ved medlemskapsforhandlingane i 1994, men som også har utvikla seg etter den tid.

Støtte til utkantområde (LFA-støtte)

Denne støtta vert gitt per hektar jordbruksareal og vert gitt for ein periode på minst 5 år. Kravet til gardbrukaren er å drive vanleg god landbruksdrift for området. Det er med andre ord ingen særskilte krav ut over dette. I 2001 vart det gitt slik støtte til over 1 mill. bruk og for 33 mill. hektar. Til samanlikning var det om lag 6,7 mill bruk og 131 mill. hektar jordbruksareal i EU 15.

Nivået for denne arealstøtta var i 2000 minimum 25 € per hektar og inntil 200 € per hektar, men vart i 2003 auka til inntil 250 € per hektar i særlege tilfelle, men finansiert av medlemslandet. Finland, som har heile landet definert som LFA-område, nytta seg av dette høvet til å auke støtta.

I den nye forordninga som skal gjelde fra 2007 er det også opna for å gje nasjonal støtte i tillegg, slik at nivået kan bli høgare enn 250 € per hektar. Til samanlikning var maks LFA-støtte i 1994 140 € per hektar. Vi ser at fleksibiliteten til å gje LFA-støtte som nasjonal støtte er ein annan framover i tid enn det den har vore. Det er interessant fra eit norsk perspektiv.

Basert på data fra 2001 fra Kommisjonen ser ein at høgast LFA-støtte per hektar fann ein i Finland med om lag 190 € per hektar. Deretter kom Austerrike og Luxemburg.

Gjennomsnittleg støtte per hektar var € 71. Lågast støtte per hektar gav Storbritannia og Spania.

Område som vert definert som LFA-område (jf artikkel 17 i 1257/99) er anten

- Fjellområde og nordlege område
- Andre utkantområde
- Område med særlege ulemper, men der det er viktig at ein held fram med landbruk

Diskusjonen i samband med ny bygdeutviklingsforordning no i 2005 gjaldt særleg gruppa andre utkantområde. Definisjonen av denne gruppa har vore uklar, til dels basert på sosioøkonomiske forhold, og er blitt kritisert som utdatert i ein rapport fra EUs revisjonsrett.

Kommisjonen hadde derfor mellom anna på bakgrunn av denne rapporten lagt opp til å erstatte kriteria for slike LFA-område med meir objektive kriterier som dårleg jordsmonn og dårleg klima, og at det er viktig å halde fram med landbruk for å forvalte landskapet. Med ein slik definisjon ville LFA- områda blitt redusert blant anna for land som Finland, Sverige, Tyskland og Luxemburg.

Sluttresultatet på denne vanskelege diskusjonen vart at saka vart utsett og at ein held fram med dagens definisjonar ut 2009. Det er samtidig sagt at det skal leggast nye definisjonar til grunn fra 2010. Disse definisjonane må ein vedta før den tid på bakgrunn av rapport og forslag fra Kommisjonen.

Miljøstøtte

Denne støtta vert også gitt per hektar jordbruksareal , men er knytt til konkrete miljøkrav som skal gjelde for ein periode på minst 5 år. Prinsippet er at dess fleire krav du tar på deg, dess meir får du betalt for dei ekstra kostnadene. I 2001 vart det utbetalt støtte for 19,3 mill. hektar, av dette var 1, 3 mill hektar for økologisk landbruk. Som vi såg tidlegare utgjer miljøstøtta heile 27,5 % av den samla ramma for bygdeutvikling i perioden 2000 – 2006.

I tillegg til å dekke meirkostnadene med miljøkrav er det opna for å gje eit inntektsincitament på 20 %. I den nye forordninga som skal gjelde fra 2007 er omgrepet **inntektsincitament** erstatta av omgrepet **transaksjonskostnad**. Det vil bli stilt større krav til utrekning av dette elementet enn tidlegare. Bakgrunnen er faren for kritikk i WTO av om miljøstøtta verkeleg er grøn støtte.

Den gjennomsnittlege miljøstøtta var i 2001 på 89 € per hektar for vanleg jordbruksareal og 186 € per hektar for økologisk landbruk. 60 % til 85 % av kostnadene med miljøstøtta vert i dag dekt av EU. Som tidlegare nemnt er miljøstøtta obligatorisk å ha med i programma for alle medlemslanda. Maks støtte per hektar er no 600 € for areal tilsådd årleg, 450 € for grasareal og inntil € 900 for visse fleirårige vekstar. For lokale, utrydningstruga husdyrassar kan det bli gitt inntil 200 € per storfeeinging per år. Vi ser at gjennomsnittssatsane er langt lågare enn maksimumssatsane. Det viser at dei fleste miljøprogramma inneheld "lette" tiltak med låg støtte og avgrensa inntektseffekt.

Tal for perioden 1998 - 2002 viser at land som Luxemburg og Finland har langt over 90 % av jordbruksarealet med på miljøstøtte. Sverige og Austerrike ligg også over 80 %. Derimot ligg t.d. Danmark nede på 10 %. Forklaringa er nok mellom anna at danske bønder er meir opptatt av å produsere enn å få betalt for å ta på seg miljøkrav.

Miljøprogram er frivillig for gardbrukaren å vere med på . Etter landbruksreforma i 2003 er det klart at det ein skal betale for er krav som går ut over minimumskrava fastsett i cross compliance reglane, jf kap 3.4.

Ein skiller gjerne mellom lette miljøtiltak som det store fleirtalet av gardbrukarar tar på seg og tyngre tiltak som berre eit fåtal vil gå inn i. Dei førstnemnte tiltaka vert det ikkje betalt så mykje for.

Tiltak som kan nemnast som aktuelle i eit miljøprogram er i følge Kommisjonen ⁹⁾t.d:

- Redusert bruk av kunstgjødsel og sprøytemiddel
- Økologisk landbruk
- Ekstensivering av husdyrhald
- Omlegging til grasareal
- Meir bruk av dekkvekstar og kantvekstar
- Tiltak i område med høg naturverdi
- Tiltak for lokale husdyrassar
- Vedlikehald av ekstensive landbruksformer
- Ta vare på landskapstrekk
- Tiltak for å redusere bruk av vatn

Tilsvarande kan det i følge Kommisjonen tenkast tiltak som ikkje går på jordbruksarealet:

- Ta vare på nedlagt jordbruksareal og skog
- Ta vare på landskapstrekk som steingjerde, hekkar, tre og dammar
- Sikre allmenn tilgang til landbruksområde som er interessante fra eit miljøperspektiv

Miljøstøtta er det største enkelttiltaket innanfor bygdeutviklingsprogramma om ein ser alle medlemslanda under eitt.

I Special Report 3/2005 har EUS revisjonsrett sett eit svært kritisk søkelys på oppfølging og kontroll av miljøstøtta, og særleg når det gjeld økologisk landbruk. Hovudkonklusjonen er at kontrollen av miljøstøtta reiser store problem og er langt meir ressurskrevjande enn kontrollen av landbrukspolitiske tiltak i pilar 1 og kontrollen av andre bygdeutviklingstiltak. Kontrollen kan i følge rapporten sjeldan føre til god etterprøving til ein overkommeleg pris. Det vert reist spørsmål ved om det er rett av EU å finansiere slike ordningar som ikkje kan kontrollerast på forsvarleg vis.

I eit tilsvar til rapporten har Kommisjonen lagt vekt på at det er medlemslanda som er ansvarlege for kontroll av miljøtiltaka. Ein viser til at det er gjort omfattande kontroll av miljøtiltaka samtidig som Kommisjonen seier seg einig i at kontrollen av økologisk landbruk ikkje har vore god nok. Kommisjonen er også einig i at kontroll av miljøstøtta ofte kan vere ressurskrevjande og dyr. Dei viser til at ein fullstendig kontroll kan bli for dyr i forhold til nytteverdien.

Kommisjonen lovar å gjere sitt for å forbetre kontrollen og viser til at fra 2007 vil denne bli samordna med kontrollen av cross compliance i den nye støtteordninga – Single Payment

⁹⁾ European Commission: Agri-environment measures, Overview on general principles, types of measures, and application, March 2005

Scheme. Ein viser også til at ansvarsdelinga mellom Kommissjonen og medlemslanda er klarare presisert i den nye bygdeutviklingsforordninga – Rådsforordning 1698/2005.

Det står att å sjå om rapporten vil føre til betre kontroll framover.

Endringar i bygdeutvikling vedtatt som ein del av landbruksreforma i 2003

I september 2003 vart det gjort visse endringar i lovverket for bygdeutvikling i hovudsak for å støtte opp om landbruksreforma med omlegging til produksjonsuavhengig støtte kopla til samtidig innføring av tverrvilkår. (cross compliance) Endringane vart utforma i Rådsforordning 1783/2003 som er ei endringsforordning av Rådsforordning 1257/1999.

Det vart innført to nye kapittel i bygdeutviklingsforordninga, Food Quality og Meeting Standards. (møte nye produksjonskrav) Innanfor desse to kapitla vart det innført 4 nye tiltak, to i kvart av dei.

Under kapitlet om **nye standardar** vart det innført midlertidig, avtrappande støtte for inntil 5 år med maks €10 000 per bruk per år for å tilpasse seg nye og krevjande EU-standardar for produksjon. Dette vil vere krav som går ut over dagens lovgjeving og som kan gjelde miljø, helse, dyrevelferd osv.

Dessutan vart det innført støtte for å dekke kostnader med rettleiing i forhold til å oppfylle tverrvilkårskrava i landbruksreforma. Støtte kan bli gitt med inntil 80 % av € 1500.

Under kapitlet om **matvarekvalitet** vart det innført støtte for bønder som deltar frivillig i kvalitetsprogram som t.d. ordningar for opphavsmarkering. Det kan bli gitt støtte for inntil 5 år og med maks støtte på € 3000 per bruk per år.

Vidare kan det bli gitt prosjektstøtte for produsentorganisasjonar som driv informasjon om kvalitetsproduksjon med opp til 70 % av prosjektkostnadene.

I tillegg til desse nye kapitla vart støtte til **dyrevelferd** tatt inn i same kapittel som støtte til miljøtiltak. Støtta skal gå til brukarar som driv med høgare standardar for dyrevelferd enn det som er minstekrava i gjeldande lovverk. Støtte kan bli gitt med maks € 500 per storfeeiing per år.

Av andre endringar som blei vedtatt i 2003 kan vi nemne:

- Auka etableringsstøtte og auka tilskottsprosent for unge bønder
- Tilskottsandelen fra EU for miljøstøtte auka fra intervallet 50 % - 75 % til intervallet 60 % - 85 %. Den høgaste prosenten gjeld målområde 1 i regionalpolitikken.
- Investeringsstøtte vart utvida til også å gjelde visse investeringar i statlege skogar for å auke den økologiske og sosiale verdien av skogane, samt motverke skogbrann og naturkatastrofar

Særlege bygdeutviklingstiltak for dei 10 nye medlemslanda

Samla budsjett for bygdeutvikling for dei 10 er 7,8 milliardar € for 2004 – 2006, mot som tidlegare nemnt 52,5 milliardar € for EU 15 for heile perioden 2000-2006. Dei nye

medlemslanda har ein større del av landbruksbudsjettet som bygdeutviklingsmidlar enn dei gamle medlemslanda. For EU 15 utgjer bygdeutviklingsmidlane om lag 15 % av landbruksbudsjettet. For dei 10 nye medlemslanda utgjer det i gjennomsnitt om lag 1/3 for perioden 2004 - 2006.

Dette viser at bygdeutvikling blir sett på som svært viktig for dei nye medlemslanda med dei store omstrukturingsproblema dei står overfor. Det er samtidig eit resultat av at dei nye medlemslanda ikkje fekk full landbruksstøtte over pilar 1 fra starten av medlemskapsperioden, jf opptrapping til full støtte over 10 år.

I Norge utgjer bygdeutvikling om lag 10 % av jordbruksavtalen, men definisjonen av kva som er bygdeutvikling er ulik mellom Norge og EU. LFA- støtta og element av miljøstøtta kan samanliknast med vårt areal- og kulturlandskapstillegg som vi ikkje kallar bygdeutvikling.

Sidan vi verken kallar miljøstøtte, arealstøtte, eller for den del førtidspensjonering eller rettleiing overfor bønder for bygdeutvikling, så gjev ikkje samanlikning av prosentdel til bygdeutvikling god mening.

For **dei nye medlemslanda** vart det oppretta eit midlertidig bygdeutviklingsinstrument for perioden 2004 – 2006. Stort sett vart dei ulike bygdeutviklingstiltaka innført også i dei nye medlemslanda. I tillegg vart det innført midlertidige tiltak for dei nye medlemslanda som:

- Støtte til sjølvforsyningsmåbruk under omlegging med inntil € 1000 generelt (€ 1250 i Polen) per bruk per år. Ordninga er no blitt forlenga heilt til 2013. Småbruket må legge fram ein plan for omstilling til framtidig salsproduksjon.
- Støtte for å tilpasse seg EU-standardar for produksjon
- Støtte til produsentgrupper
- Støtte til teknisk assistanse
- Støtte til lokale grupper etter mønster fra Leader
- Tillegg i direkte inntektsstøtte for perioden 2004 – 2006 finansiert fra bygdeutviklingsmidlar

Det er også slik for dei nye medlemslanda at det berre er miljøtiltak som er obligatorisk å ha med i programmet for bygdeutvikling.

Med dette har vi skildra utviklinga fram til slutten av perioden 2000 – 2006. Resten av avsnittet om bygdeutvikling skal handle om dei endringane som no er vedtatt for den nye programperioden for bygdeutvikling, 2007 –2013.

2007 – 2013 - meir vekt på strategiar for bygdeutvikling

I samtalar med Kommissjonen i desember 2004 var inntrykket at det var ei erkjenning av at ein mangla ein samla bygdeutviklingsstrategi for EU for perioden 2006 – 2006. For perioden 2000 – 2006 var det i stor grad nasjonale program utan vesentleg samordning. Dette har ein prøvd å rette på i arbeidet med å førebu ein ny langtidsperiode.

Kommissjonen foreslo nokre grep for å samordne meir framover i tid.

- Medlemslanda vert pålagt å utforme ein bygdeutviklingsstrategi på bakgrunn av ein felles EU-strategi som vert vedtatt av Rådet i løpet av 2005. Forslaget til felles EU-strategi vart lagt fram 5. juli 2005 og forsøker å vinkle bygdeutvikling i forhold til bærekraftig utvikling og Lisboastrategien for vekst og jobbskaping. Dei nasjonale strategiane skal leggest fram før eller samtidig med nasjonalt forslag til program for perioden 2006 – 2013, seinast 1. juli 2006.
- Kommisjonen foreslo å sette minimumskrav til den delen av totalbudsjettet EU brukte på dei tidlegare tre refererte gruppene av tiltak og på Leader.

Dette siste vekte stor motstand blant medlemslanda. Kommisjonen foreslo i juli 2004 å sette minimumskrava slik:

- 15 % i akse 1, konkurransekraft
- 25 % i akse 2, miljø/areal
- 15 % i akse 3, utvida bygdeutvikling
- 7 % + 3 % i akse 4, tiltaksarbeid i regi av lokale grupper, Leader

Resultatet ved avklaringa i Rådet no i juni blei 10 % i akse 1, 25 % i akse 2, 10 % i akse 3 og 5 % i akse 4.

Det er lett å sjå kvifor medlemslanda var skeptiske til ei slik uniformering. Ser vi på Sverige, Austerrike og Finland, så har dei over 80 % av midlane på miljøstøtte og LFA-støtte som er i akse 2. Med det vedtatte forslaget til ny forordning vil dei tre landa måtte ta mot minst 25 % av EU-midlane til andre tiltak. Det vil innebære ein nedgang i EU-midlane til miljøstøtte og LFA-støtte, med andre ord nedgang i tiltak som gjev inntektseffekt for bøndene. Til ein viss grad kan medlemslanda sjonglere med prosenten for medfinansiering fra EU og dermed motverke ein slik nedgang. Det inneber i tilfelle at ein større del av kostnadene med tiltak i gruppe 2 vert dekt nasjonalt.

Når det gjeld EUs medfinansiering av programma i åra framover, så vil den vere minimum 20 % og maks 50 % - 75 % for akse 1 og 3 og maks 55 % - 80 % for akse 2 og akse 4. Den høgaste prosenten gjeld målområde 1 i regionalpolitikken.

Med samanbrotet i budsjettforhandlingane i EU i juni 2005 kviler det stor uvisse om kva som blir budsjettet for bygdeutvikling for perioden 2007 – 2013. Kommisjonen foreslo 88,75 milliardar € (2004-kroner), samt ei overføring på 7 milliardar € fra direkte landbruksstøtte (modulation). Minst 31,3 milliard € var øyremerkta for dei mest tilbakeliggande områda i EU 25 i samsvar med det såkalla konvergenzkriteriet¹⁰⁾. I kompromissforslaget fra Luxemburg, som ikkje vann fram, vart Kommisjonens forslag kutta med 14,55 milliardar €.

Ein skal likevel hugse på at forslaget fra Kommisjonen var relativt ekspansivt og innebar ein reell vekst i forhold dagens forbruk av midlar til bygdeutvikling. Budsjettet for 2005 er på 10,8 milliardar €. Om vi gangar det med 7 år får vi 75,6 milliardar €. I reduserande retning verkar at kostnadene med bygdeutvikling for Romania og Bulgaria også må dekkast innanfor budsjettet fra det tidspunktet dei blir medlemmer, tidlegast 2007.

¹⁰⁾ Kommisjonen la 14. juli 2004 fram forslag til ny forordning om regionalpolitikken. Her vert det nye konvergenksområdet definert som skal erstatte noverande målområde 1. Forordninga er ikkje vedtatt per november 2005.

Alt i alt er det rett at budsjettet for bygdeutvikling kan bli ein av taparane i den kommande budsjettdiskusjonen i EU. Det vil likevel truleg framleis vere omfattande midlar til bygdeutvikling i åra framover. Eit problem for dei nye medlemslanda er at dei kan komme til å få mindre enn dei hadde rekna med, jf øyremerkinga til konvergensområda i forslaget fra Kommissjonen.

Ein nærliggande tanke vil vere å auke overføringa til bygdeutvikling fra direkte landbruksstøtte. Denne overføringa vil som før nemnt vere på 5 % i 2007. Kommissjonspresident Barroso har hausten 2005 vore inne på slike tankar. Dette kan ein gjere utan formelt å endre prinsippvedtaket fra oktober 2002 om landbruksbudsjettet 2007 - 2013.

Dette prinsippvedtaket vart elles også utvatna i kompromissforslaget fra Luxemburg i juni 2005 ved at mesteparten av utvidingskostnadene med landbruket i Romania og Bulgaria vart tatt innanfor det eksisterande taket for landbruksbudsjettet for perioden 2007-2013..

Når langtidsbudsjettet vert avklart, truleg ein gong i 2006, kan Kommissjonen starte arbeidet med fordeling på medlemsland baserte på innsendte programforslag. Det gjev Kommissjonen ei svært viktig rolle å spele. Programma må godkjennast før 1. januar 2007. I vurderinga av budsjettet for dei ulike medlemslanda skal Kommissjonen legge vekt på objektive kriterier, som prioriterte område for støtte, tidlegare utnytting av midlar og særlege situasjonar og behov, jf artikkel 69.4 i ny forordning. Det er grunn til å rekne med eit etterslep ved starten av ein ny programperiode, og at ein kan bli nøydd til å forlenge programma for 2006 inn i 2007.

(I det endelege langtidsbudsjettet vedtatt i desember 2005 vart bygdeutvikling kutta med ytterlegare 4,45 milliardar € til 69,75 milliardar €.)

3.6 Reindrift

EU har ingen felles politikk for reindrift. Reindrift går føre seg i to medlemsland, Sverige og Finland. Sjølv om det ikkje er ein felles EU-politikk på området, er det av interesse å sjå på korleis vilkåra er for reindrift ved EU-medlemskap. Vi har i dette avsnittet valt å sjå nærare på forholda i Sverige fordi dette er mest likt Norge, bla når det gjeld eineretten samane har til å drive reindrift.

Det vart forhandla om reindriftsspørsmål mellom Norge og EU i 1994. Heilt kortfatta kan vi nemne desse hovudresultata basert på omtale i St. melding nr 40 (1993-94).

- Ein særskilt protokoll sikra på varig basis den samiske særretten til reindrift
- Norge kunne vidareføre alle dåverande verkemiddel når det gjeld reindrift , inkl. reindriftsavtalen og ulike former for statsstøtte etter godkjenning fra Kommissjonen
- I tillegg ville reindriftsnæringa på line med landbruket få støtte til strukturtiltak

Det ein ikkje fekk gjennomslag for var å halde fram med importvern for reinkjøtt i ein overgangsperiode. Det vart derimot opna for tiltak fra EU dersom norsk reindrift vart skadelidande ved import fra tredjeland som Russland. Som for landbruksprodukt elles vart forhandlingsresultatet EU-prisar fra dag 1. Det vart heller ikkje gjennomslag for EU --støtte til reinslakteri.

Opplysningar fra Statens Jordbruksverk i Sverige viser at resultatet vart mykje det same for Sverige. Dei fekk vidareføre all nasjonal støtte som dei hadde hatt tidlegare etter godkjenning av Kommisjonen. Dette inkluderer mellom anna prisstøtte for reinkjøtt. Det betyr også at støtta per kg kan bli vidareført sjølv om kvantumet av reinkjøtt eventuelt skulle gå opp. Støtta utgjer SEK 9/kg for vaksne dyr og SEK 14,50/kg for kalv.

Dersom Sverige skulle ønske å innføre nye tiltak i reindriftspolitikken, må det notiserast som statsstøtte som må godkjennast av Kommisjonen. Finland opplevde å få avvist eit framlegg til prisstøtte for reindriftsnæringa fordi ein innførte det rett i forkant av EU-medlemskap. Det var mao inga tradisjonell ordning i finsk reindriftspolitik.

I følgje Statens Jordbruksverk er nasjonal støtte vidareført medan det i tillegg er kome til nye støtteordningar med delfinansiering fra EU. Desse støtteordningane har vi tidlegare vore inne på i avsnitt 3.5 Bygdeutvikling.

Den nasjonale støtta er ved sidan av prisstøtte ulike støtteordningar til fremje av reindriftsnæringa. Prosjektstøtte har auka etter 1994 fordi nasjonal støtte er blitt utvida med støtte fra EU. Av nasjonal støtte kan nemnast prosjekt som gjeld marknadsføring og prosjekt som gjeld innføring av ny produksjonsteknikk. Elles kan nemnast at erstatningar for rovdyrskade og erstatningar for radioaktivitet etter Tsjernobyl er viktige inntekter i svensk reindrift. Den nasjonale støtta til reindrift i Sverige fordelar seg slik dei seinare åra:

Type støtte, mill SEK	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Prisstøtte	13,2	14,7	15,5	19,7	18,7	14,5
Erstatning Tsjernobyl	10,4	9,9	11,0	9,9	11,2	8,5
Katastrofestøtte	3,2	0,6	2,8	4,7	0	0
Prosjektstøtte	4,5	6,2	4,2	4,8	2,9	0,9
Erstatning for rovdyr	35,0	35,0	35,0	44,0	44,0	42,0
Erstatning for tog	3,2	2,3	1,8	1,4	1,5	1,4
Erstatning for vegtrafikk	4,7	4,5	4,2	4,1	3,5	4,5
Samla støtte nasjonalt	74,2	73,2	74,5	89,6	81,8	71,8

Vi ser at det kvart år vert utbetalt i området 70 –90 mill SEK i nasjonal støtte til svensk reindrift.

Til samanlikning viser tal for norsk reindrift at ramma for reindriftsavtalen for 2005/2006 er på 92, 5 mill kroner. I tillegg kjem 3,5 mill kroner til å dekke kostnader med radioaktivitet i reinkjøtt. Til ulike erstatningar viser førebels tal for 2004 at det vart utbetalt om lag 28 mill kroner.

Trass i at svensk reindrift i produksjon er noko større enn norsk reindrift, er samla støtte vesentleg høgare i norsk reindrift, sjølv om vi tar med støtte fra EU.

Når det gjeld EU-støtte gjennom bygdeutviklingsprogramma, vert det gitt støtte etter same regelverk som for landbruk. Dette gjeld investeringsstøtte, etableringsstøtte for unge brukarar og miljøstøtte. I tillegg kan det bli gitt prosjektstøtte i samsvar med artikkel 33 i Rådsforordning 1257/1999.

Dei områda som driv reindrift i Sverige ligg innanfor målområde 1 i regionalpolitikken. Det betyr at EU t.d. kan dekke inntil 75 % av investeringstilskott i reindrift, medan 25 % av investeringstilskott vert finansiert nasjonalt. I følgje Statens Jordbruksverk blir det gitt svært lite investeringstøtte til reindrift fordi regelverket for ordninga er tilpassa landbruket, men ikkje reindrift.

Tilsvarande kan det bli gitt oppstartingsstøtte for reindrifutsutøvarar under 40 år. I følgje opplysningar fra Statens Jordbruksverk vert det kvart år gitt oppstartingsstøtte til 10-15 utøvarar med ein årleg sum på om lag **2 mill kroner**.

Ei tredje støtteform er miljøstøtte for å ta vare på gamle reindriftsanlegg og reinbeitemarkar. Dette vert sett på som viktig for å ta vare på reindriftstradisjonar og kultur, særleg i nordområda. Den gjev også ein inntektseffekt for utøvarane av reindrift. Årleg sum for denne støtta er no om lag **6 mill kroner**, men den går også til personar som ikkje driv aktivt med reindrift.

I tillegg kjem som før nemnt ulike former for prosjektstøtte etter artikkel 33 for å utvikle reindriftnæringa, inkl. støtte til å utvikle samelandsbyar og utvikling av turisme/handverk. Det er Sametinget som tar stilling til prosjektsøknader når det gjeld desse midlane. Statens Jordbruksverk har ikkje oversikt overkor mykje midlar som går til slik støtte.

Utviklinga i Sverige går i retning av at Sametinget også kjem til å overta ansvaret for forvaltninga av den nasjonale støtta til reindriftnæringa og for spørsmål som vert oppfatta som eksklusivt samiske.

Oppsummering

Så langt er oppsummeringa at ein kan halde på nasjonal støtte som før og i tillegg få noko ny støtte fra EU til visse tiltak i samsvar med bygdeutviklingsprogrammet.

Hovudproblemet er likevel at verdien av reinkjøttet ville bli vesentleg mindre ved eit eventuelt norsk EU-medlemskap. Ved avviking av tollvernet mot EU, vil det norske prisnivået måtte tilpasse seg prisnivået i nabolanda våre. Produsentprisen på reinkjøtt i Norge ligg no på rundt 45 kroner per kg medan den i Sverige er under 32 kroner (4 €). Sjølv om skilnaden i periodar har vore mindre, er det heile tida ein vesentleg høgare pris i Norge enn i Sverige og Finland.

Full toll inn til Norge er i dag for heile/halve skrottar på kr 32,28 per kg i følgje tolltariffen. For andre kjøttstykke med bein er tollsatsen kr 66,40 per kg og for utbeina reinkjøtt er tollsatsen kr 122,30 per kg. **Bunden tollsats i WTO er likevel kr 122,30 for alle tre toll-linene.**

Ved import under importkvoter blir det lagt til grunn at importpris + toll til saman skal vere minst kr 60 per kg. Dei siste åra har det ikkje vore opna for importkvoter på grunn av tilstrekkeleg produksjon innanlands til å dekke norsk etterspørsel. Det har vore ein marginal import av utbeina reinkjøtt til ordinær toll (kr 122,30 per kg)

I forhold til alternativet EU-medlemskap er skilnaden med ein framtidig WTO-avtale at det framleis vil vere vesentlege tollsatsar på reinkjøtt mot Sverige og Finland. I EU-alternativet

kunne det synast nærliggande å prøve å motverke inntektsnedgang på reinkjøttet gjennom ei opptrapping av det nasjonale statsstøttenivået i god tid før EU- medlemsskapet tar til.

Hovudkonklusjonen på denne gjennomgangen er at hovudutfordringa for reindriftsnæringa med eit eventuelt EU-medlemskap vil ligge på marknadssida med nedgang i prisen på reinkjøtt. Det vert då eventuelt viktig å sjå nærare på kostnader med slakting, kjøttkontroll m.v. for å sjå på om desse er vesentleg høgare i Norge enn i nabolanda. Om det er tilfelle, må ein vurdere kva som kan gjerast for å utjamne denne skilnaden. For andre område som nasjonale støtteordningar synes ikkje eit EU-medlemskap å skape store problem for reindriftsnæringa.

3.7 Nasjonale støtteordningar (statsstøtte)

I samsvar med artikkel 36 i traktaten gjeld EUs konkurransereglar berre for produksjon og handel med landbruksvarer i den grad Rådet avgjer det. Det betyr i motsetning til på andre område at Kommisjonens autoritet til å overvake statsstøtte i landbrukssektoren ikkje går fram av traktaten direkte, men av lovgjeving vedtatt etter artikkel 37 i traktaten, jf tidlegare gjennomgang i kap 3.1.1.

Det er likevel slik at artikkel 87 til 89 gjeld for produkt som er omfatta av marknadsordningar og for støtte fra medlemslanda til bygdeutvikling, dersom ikkje noko anna er eksplisitt slått fast i dei ulike forordningane.

I parentes kan nemnast at den pålagte medfinansieringa fra medlemslanda av EUs bygdeutviklingstiltak ikkje vert sett på som statsstøtte, jf artikkel 88.1 i den nye Rådsforordninga om bygdeutvikling.

Regelverket for statsstøtte er ein del av konkurransereglane i EU-traktaten. I artikkel 81 til 86 omhandlar ein reglar for samarbeid mellom bedriftene og i artikkel 87 til 89 omhandlar ein reglar for statsstøtte. Vi vil i denne framstillinga konsentrere oss om artikkel 87 til 89.

Innleiingsvis vil vi minne om at norsk statsstøtte til landbruk og fiske ligg utanom EØS-avtalen i motsetning til statsstøtte elles. Denne avgrensinga kan føre til gråsoner også for eit departement som Landbruks- og matdepartementet utan av vi går meir inn på det her.

Artikkel 87 – 89 i EU-traktaten, statsstøtte

I artikkel 87.1 heiter det i dansk språkdrakt:

"Bortset fra de i denne traktat hjemlede undtagelser er statsstøtte eller støtte som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med å fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, uforenelig med fællesmarkedet i det omfang den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne."

Vi ser at det grunnleggande vilkåret for å vurdere statsstøtte er om tiltaket er konkurransevridande eller kan vere konkurransevridande på ein slik måte at det kan påverke samhandelen mellom medlemslanda.

I artikkel 87.2 er det lista opp visse støtteformer som er foreinleg med ein felles marknad. Meir interessant med tanke på landbruket er artikkel 87.3 der det er lista opp støtteformer som **kan vere** samsvarande med ein felles marknad.

Særleg relevant med tanke på landbruket er artikkel 87.3 c der det heiter:

*” Som forenelige med fællesmarkedet kan betragtes:....
c) støtte til fremme av udviklingen af visse erhvervsgrøene eller økonomiske regioner, når den ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse.”*

Statsstøtte til landbruket vert i all hovudsak vurdert i forhold til artikkel 87.3 c. Igjen ser vi at det er samhandelen som er i fokus for vurderingane.

I følgje dom fra EF-domstolen, sml. 1990, s. 1-307, premiss 52-58, er det eit vilkår for å bruke artikkel 87.3.c at det kan skje ei økonomisk utvikling utan behov for ytterlegare støtte.

Statsstøtte er støtte som medlemslanda gjev ut over EUs felles politikk. Det er bestemte retningslinjer for kva som er lovleg statsstøtte.

Hovudvilkåra for statsstøtte i landbruket er den følgjer dei generelle prinsippa for EUs konkurransepolitikk, at den er i samsvar med den felles landbrukspolitikken med marknadsordningar og at den er i samsvar med dei pliktene EU har internasjonalt handelspolitisk, særleg WTO-avtalen om landbruk.

EUs statsstøttereglar gjeld for nesten alle landbruksprodukt. Dei siste som kom inn under regelverket var honning og alkohol basert på landbruksråvarer. For landbruksprodukt utan marknadsordningar (t.d. matpoteter) vert det vist til Rådsforordning 26/1962 som avgrensar statstøtteregelverket for desse varene. Det gjeld berre krav om notifisering etter artikkel 88.1 og 88.3, første setning. Kommisjonen kan kommentere, men ikkje motsette seg støtte til slike produkt.

Artikkel 88 inneheld reglar for notifisering og overvaking av statsstøtte og involverer både medlemslanda, Kommisjonen, Ministerrådet og Domstolen.

Søkarland til EU må legge fram ei liste over nasjonale støtteordningar dei ønskjer å halde på som EU-medlem. Som ein del av eit forhandlingsresultat og etter godkjenning av Kommisjonen vil det vere ei endeleg liste over nasjonale ordningar som landet kan ha som EU-medlem. Dette vert då sett på som eksisterande, godkjent støtte.

Artikkel 88 er slik:

”1. Kommissionen foretager sammen med medlemsstaterne en løbende undersøgelse af de støtteordninger som finnes i disse stater. Den foreslår dem sådanne foranstaltninger, som fællesmarkedets funksjon eller gradvise udvikling krever.

2. Finder Kommissionen – efter at have givet de interesserede parter en frist til at fremsætte deres bemærkninger - at en støtte, som ydes af en stat eller med statsmidler, ifølge artikkel 87 ikke er forenlig med fællesmarkedet,

eller at denne støtte misbruges, træffer den beslutning om, at den pågældende stat skal ophæve eller ændre støtteforanstaltningen inden for den tidsfrist, som Kommissionen fastsætter.

Såfremt den pågældende stat ikke retter seg etter denne beslutning inden utløpet av den fastsatte frist, kan Kommissionen eller en anden interessert stat uanset bestemmelserne i artiklerne 226 og 227, indbringe sagen direkte for Domstolen.

På begæring af en medlemsstat kan Rådet med enstemmighed beslutte, at en af denne stat ydet eller planlagt støtte, uanset bestemmelserne i artikkel 87 eller de i artikkel 89 nævnte forordninger, skal betragtes som forenelig med fællesmarkedet, hvis ganske særlige omstændigheder berettiger en sådan beslutning. Har Kommissionen inledt den i dette stykkes første afsnit fastsatte fremgangsmåde med hensyn til denne støtteforanstaltning, bevirker den pågældende stats begæring til Rådet at sagens behandling udsættes, indtil Rådet har taget stilling til spørgsmålet.

Dog træffer Kommissionen beslutning, såfremt Rådet ikke har taget stilling inden tre måneder efter at begæringen er fremsat.

3. Kommissionen skal underrettes så betids om enhver påtænkt indførelse eller ændring af støtteforanstaltninger, at den kan fremsætte sine bemærkninger her til. Er Kommissionen af den opfattelse, at det påtænkte er uforenlig med fællesmarkedet i henhold til artikkel 87, iverksetter den uopholdeligt den i stk. 2 fastsatte fremgangsmåde. Den pågældende medlemsstat må ikke gennemføre de påtænkte foranstaltninger, før den nævnte fremgangsmåde har ført til endelig beslutning.”

Artikkel 88.1 slår fast at det er ei plikt både for Kommisjonen og medlemslanda å følgje med i at reglane for statsstøtte vert overhaldne.

Artikkel 88.3 pålegg medlemslanda å melde fra til Kommisjonen om alle planlagte støttetiltak eller endringar av tiltak, dersom det ikkje er gjort eksplisitte unntak. Prinsippet er at alle støtteordningar skal notifiserast før dei vert sett i verk. Ved naturskade og andre katastrofar kan dette fravikast.

Artikkel 88.2 handlar om det som skjer etter ei notifisering er sendt inn. Kommisjonen kan enten aktivt godkjenne den eller late vere å komme med merknader innan to månader etter notifisering. I baa tilfella er ordninga godkjent. Dersom Kommisjonen har merknader til ei ordning, kan den innleie forhandlingar med eit medlemsland for å få til endringar i ei ordning før den blir godkjent. Det fjerde alternativet er at ein meir formell prosedyre etter artikkel 88.2 som ender opp med godkjenning, eventuelt på visse vilkår, eller avvising av ei støtteordning.

Ei prosedyre etter artikkel 88.2 inneheld ei forundersøking og ei formell undersøking. I den formelle undersøkinga får interesserte partar som andre medlemsland og verksemdar rett til å uttale seg. Det er støtteordningar som blir framlagt for godkjenning, ikkje enkeltprosjekt.

Artikkel 88.2 handlar vidare om det som skjer dersom Kommisjonen finn at statsstøtte er ulovleg. I visse tilfelle kan då Rådet likevel avgjere samrøystes at slik støtte skal vere lov å gje. Dette har vore sett på som intern solidaritet mellom medlemslanda. Det har skapt strid i forholdet mellom Kommisjonen og Rådet.

Det siste tilfellet på landbruksområdet, for tre år sidan, var støtte som Spania hadde gitt til produksjon av nøtter. Kommisjonen nekta å godta ordninga, og det danske Folketinget nekta deretter på prinsipielt grunnlag å vere med på eit samrøystes rådsvedtak, slik at Spania ikkje vann fram. Etter denne saka har ikkje Rådet hatt liknande saker til behandling.

I visse tilfelle har EU-domstolen erklært landbruksstøtte som ulovleg sjølv om Rådet samrøystes har vedtatt det motsette. Det siste tilfellet på landbruksområdet var ei portugisisk støtteordning til svinekjøttproduksjon.

Artikkel 88.2 har ikkje vore oppe i Rådet etter den siste utvidinga av EU. Med 25 land skal det nok mykje til å få samrøystes vedtak om å gå mot Kommisjonen syn på statsstøtte.

Artikkel 89 er slik:

” Rådet, der træffer afgørelse med kvalificeret flertal på forslag fra Kommissionen og efter høring af Europaparlamentet, kan udstede de fornødne forordninger med henblik på anvendelsen af artikel 87 og 88, og især fastlægge betingelser for anvendelsen af artikel 88, stk 3, og de former for støtte, som skal være undtaget fra denne fremgangsmåde.”

Som tidlegare nemnt er det Kommisjonen som har den mest sentrale rolla i å overvake statsstøtte. Rådet har ikkje brukt høvet til å lage slike forordningar spesielt retta mot statsstøtte i landbruket.

I Rådsforordning 994/98 om bruken av artikkel 87 og 88 i traktaten, vert det likevel opna for at visse støtteformer kan godkjennast utan den notifikasjonsplikta som ligg i artikkel 88.3. I forhold til landbruket er det særleg støtte til små og mellomstore bedrifter som er relevant i opplistinga i artikkel 1 i 994/98. Andre formål der det vert opna for fritak fra notifikasjon er FOU, miljø, sysselsetting og regionalstøtte i samsvar med planar godkjent av Kommisjonen.

Dette høvet til å forenkle notifikasjonsplikta for visse støtteformer i landbruket vart følgd opp gjennom Kommisjonsforordning 1/2004 som vi kjem tilbake til seinare i dette avsnittet.

EUs retningslinjer for statsstøtte i landbruket gjeldande fra 1. januar 2000

Med den nye bygdeutviklingsforordninga 1257/99, var det nødvendig å gå gjennom og oppdatere retningslinjene for statsstøtte i medlemslanda samtidig. Dei nye retningslinjene vart gjort gjeldande for perioden 2000 – 2006. Når det no i 2005 er vedtatt ei ny forordning om bygdeutvikling, vil det skje ein ny gjennomgang og oppdatering av retningslinjer for statsstøtte til landbruket. Dei nye retningslinjene vil som den nye bygdeutviklingsforordninga gjelde for støttetiltak i perioden 2007 – 2013.

Samanhengen mellom bygdeutvikling og statsstøtte er nær. For pilar 1 ordningane i EUs landbrukspolitikk, marknadsordningane, er det ikkje lov å gje statsstøtte. Marknadsordningane er i prinsippet fullfinansiert av EU. Statsstøtteforslag fra medlemslanda vil derfor ofte gjelde tiltak som har preg av bygdeutvikling, men det kan også vere andre former for nasjonal støtte som vert foreslått.

Vi har tidlegare vore inne på at hovudvilkåra for statsstøtte i landbruket er den følgjer dei generelle prinsippa for EUs konkurransepolitikk, at den er i samsvar med den felles landbrukspolitikken med marknadsordningar og at den er i samsvar med dei pliktene EU har internasjonalt handelspolitisk, særleg WTO-avtalen om landbruk.

Vidare går det fram av retningslinjene fra 2000 at ei kvar støtte må innehalde krav om ei motyting og må gje ei positiv utvikling i ei næringsgrein eller eit område, for eksempel i form av omstrukturering eller jobbskaping. Rein driftstøtte eller produksjonsstøtte/prisstøtte kan

ikkje godkjennast som statsstøtte. Det same gjeld i hovudsak kompensasjonstiltak i ettertid for aktivitetar som allereie er utført.

Retningslinene slår vidare fast at alle notifiseringar må innehalde ei vurdering av miljøverknadene av den føreslåtte støtteordninga.

Skatteordningar og generelle, sosiale velferdsordningar for landbruket vert ikkje sett på som statsstøtte. Det same gjeld eigentleg førtidspensjonering og liknande ordningar sjølv om det er lista opp som godkjent statsstøtte i retningslinene. Her kan det nok vere gråsoner og vanskelege grensedragingar.

I teorien er det ingen absolutte grenser for kva ein kan gje i statsstøtte så lenge ein respekterer statsstøttereglane. Avgrensinga i retningslinene er som regel fastsett som tilskottsprosent av eit kostnadsoverslag. Desse tilskottsprosentane vert sett i samanheng med gjeldande forordning for bygdeutvikling.

Retningslinene fra 2000 listar opp ulike former for statsstøtte som kan bli akseptert og vilkåra som er knytt til slik støtte:

- Investeringsstøtte på gardsbruk, normalt inntil 40 %, men 50 % i LFA-område
- Støtte til investeringar for å få til ny aktivitet på gardsbruk
- Miljøstøtte
- Støtte for å kompensere for driftsvanskar i utkantområde
- Etableringsstøtte for unge bønder
- Støtte til førtidspensjonering eller avvikling av gardsdrift
- Anna støtte for å avvikle produksjons- og tilverkingsskapasitet
- Støtte til etablering av produsentgrupper
- Støtte for å kompensere avlingsskade og anna skade på produksjonsapparatet
- Støtte til arrondering av landbruksareal
- Støtte til produksjon og marknadsføring av kvalitetsprodukt
- Teknisk støtte til landbrukssektoren
- Støtte til avlstiltak

For dei tiltaka som er nemnt under gjeld det egne retningsliner:

- Støtte til forskning og utvikling
- Støtte til marknadsføring av landbruksprodukt
- Støtte til korttidslån
- Støtte til å restrukturere bedrifter i vanskar
- Støtte til sysselsettingstiltak

Endringane i tiltak som kan støttast som bygdeutvikling i perioden 2003 – 2005 vil naturleg bli innarbeidd i nye retningsliner for statsstøtte, t.d. dyrevelferd.

Andre forordningar

I Kommisjonsforordning 1/2004 vart systemet for statsstøtte til landbruket forenkla ved at det ikkje lenger i så mange tilfelle er nødvendig å notifisere statsstøtte på førehand til

Kommisjonen i samsvar med artikkel 88.3 i traktaten. Denne endringa gjeld likevel ikkje for støtte til marknadsføring av landbruksvarer eller for støtte for tilverking av landbruksråvarer til NA1 produkt. I følgje Kommisjonen vil endringa gjere at talet notifikeringar av statsstøtte til Kommisjonen ville gå ned fra om lag 300 til 240 i året.

Opplistinga av tiltak som kan unngå notifikering liknar elles på opplistinga i retningslinene fra 2000. Som eit resultat av BSE/TSE problema dei seinare åra, er også støtte til testing nemnt i Kommisjonsforordning 1/2004. Det same er visse former for nasjonal finansiering fastlagt i enkelte marknadsordningar.

I tillegg til retningsliner om statsstøtte fra 2000 og Kommisjonsforordning 1/2004, har ein i Kommisjonsforordning 1860/2004 innført nye reglar for **de minimis** statsstøtte for landbruk og fiske som vil bli unntatt notifikeringsplikt etter artikkel 88.3 i traktaten. Det vil gjelde for ein sum på inntil 3000 € for eit gardsbruk over ein treårsperiode. Det er samtidig fastsett tak per medlemsland for kor mykje ein kan bruke på slik støtte i ein treårsperiode.

Utgangspunktet for dette taket er 0,3 % av produksjonsverdien av landbruket i kvart medlemsland. Frankrike kan t.d. bruke inntil 195 mill € og Finland kan bruke inntil 12 mill €. Tilsvarande tal for Sverige og Danmark er 14 mill € og 27 mill €. Denne nye ordninga vart innført i samsvar med eit ønske fra dåverande landbrukskommissær Fischler og medlemslanda om ei fleksibel og lite byråkratisk ordning som kunne møte kortsiktige problem som oppsto i medlemslanda.

Oversikt statsstøtte i medlemslanda

Dei sist tilgjengelege tala fra Kommisjonen gjeld 2002 og dermed berre EU 15. Medlemslanda er pålagt å sende inn ein årleg rapport innan utgangen av juni over all statsstøtte som det ikkje er gjort greie for i andre rapporteringar.

Tala for 2002 viser ikkje støtte til sosiale velferdsordningar i landbruket og heller ikkje all støtte i Spania og Italia. Med dette atterhaldet er oversikta eit nyttig supplement til tidlegare gjennomgang av EUs landbruksbudsjett i kap 3.2.

Der såg vi t.d. at kostnadene i alt med EUs landbrukspolitikk var på **46,7 milliardar €** i 2003. Til samanlikning er rapportert nasjonal støtte for 2002 på om lag **14 milliardar €**, inkludert medfinansiering av bygdeutvikling.

Nasjonal støtte til landbruket i EU i 2002, mill €: (jf tidlegare liste over moglege tiltak)

Belgia	400
Danmark	250
Tyskland	1900
Hellas	270
Spania	720
Frankrike	3500
Irland	510
Italia	1100
Luxemburg	35
Nederland	1100

Austerrike	900
Portugal	350
Finland	1500
Sverige	400
Storbritannia	1100

Som venta kjem Frankrike ut med mest nasjonal landbruksstøtte fordi det er det største landbrukslandet. Finland brukar nesten 4 gonger så mykje som Sverige og 6 gonger så mykje som Danmark. Dette viser at Finland i større grad er villig til å støtte landbruket nasjonalt enn det dei to andre landa er.

Oppsummering

Det er ingen absolutte grenser for kor mykje eit medlemsland kan gje i statsstøtte så lenge ein held seg innanfor det felles regelverket for statsstøtte. Vi ser at ulike medlemsland gjev svært ulike summar i statsstøtte.

3.8 Skatt og avgifter

Skatt og avgifter er primært eit område som vert styrt av medlemslanda, ikkje av Kommisjonen eller av EU i fellesskap. Kommisjonen har rett nok forslagskompetanse på dette området, og kan fremje forslag til direktiv. Desse må vedtakast einstemmig i Rådet for deretter å bli implementert gjennom nasjonal lovgjeving.

Skatt/avgifter og generelle, sosiale ordningar vert ikkje omfatta av EUs statsstøtteregelverk. Nokre medlemsland har derfor sett skatteområdet som eit felt der ein kunne gje ekstra støtte til landbruket. Mest kjent i denne samanhengen er kanskje gunstige reglar for landbruket i Tyskland, jf seinare omtale.

Det er likevel ikkje slik at EU er utan felles reglar på skatt/avgifter. Gjeldande EU-traktat omhandlar skatt i artikkel 90 til 93 og tilnærming av lovgjeving i artikkel 94 til 97. Det grunnleggande prinsippet er at den indre marknaden med fri rørsle av varer, personar, kapital og tilbod av tenester skal fungere.

Artikkel 90 fortel at det er ulovleg å pålegge interne avgifter for importerte varer som er ulike avgifter for innanlandske varer. (ikkje- diskriminering på grunn av nasjonalitet)

Artikkel 91 slår fast at det ikkje kan bli gitt støtte ved eksport ut over nivået for interne avgifter.

Artikkel 92 nemner at dei avgiftene det kan kompenseras for er omsetningsavgifter, forbruksavgifter og andre indirekte skattar.

Artikkel 93 tar opp at Rådet einstemmig kan gjere vedtak om harmonisering av lovgjeving om **indirekte skattar** dersom slik harmonisering er nødvendig for etablering av og funksjonen til den indre marknaden.

Artikkel 94 utgjer lovgrunnlaget for samarbeidet om **direkte skattar**. Her heiter det at Rådet einstemmig kan vedta direktiv om tilnærming av nasjonale lover som direkte påverkar etablering av og funksjonen til den indre marknaden.

Artikkel 96 konkluderer med at om nødvendig kan Rådet, denne gongen med kvalifisert fleirtal, vedta direktiv for å motverke nasjonal lovgjeving som verkar konkurransevridande på den indre marknaden.

EUs harmoniseringsarbeid på området

Harmoniseringsarbeidet er kome lengst på indirekte skattar. Innanfor skatt har arbeidet i stor grad vore konsentrert om bedriftsskattlegging, ikkje i same grad personskatt og trygder.

Arbeidet i Kommissjonen trekker i retning av auka harmonisering på området. På same tid innser Kommissjonen at dette er eit område der ein må ha ei gradvis og pragmatisk tilnærming, jf prinsippet om subsidiaritet. Det er likevel slik at det er eit omfattande samarbeid og mange prosessar for å vidareutvikle samarbeidet. EF-domstolen er viktig for rettsutviklinga på området.

Når det gjeld **direkte skattar** er det ikkje harmonisering av skattesatsar gjennom EU-samarbeidet. Medlemslanda påverkar kvarandre, slik at det likevel skjer ei viss harmonisering. Det er ein tendens til at det vert eit kappløp nedover når det gjeld skattlegging av kapital og bedrifter. Dei nye medlemslanda har låge skattesatsar for bedrifter. Kommissjonen har uttalt seg positivt om ein viss skattekonkurranse i dei generelle skattesatsane. Samtidig har enkelte medlemsland tatt opp problemet med store overføringar til dei nye medlemslanda dersom dei samtidig legg seg på eit skattenivå langt under dei gamle medlemslanda.

I **skattlegginga av bedrifter** er det i seinare tid vedtatt fleire direktiv:

- **Mor/dotterselskapsdirektivet** som slår fast at det ikkje skal betalast skatt i eit medlemsland for eit dotterselskap som overfører utbytte til eit morselskap i eit anna medlemsland. Dersom det likevel blir betalt skatt, skal skatten for morselskapet i eit anna medlemsland reduserast tilsvarande.
- **Rente- og royaltydirektivet** - ikkje skatt i eit medlemsland på renter og royalties som vert betalt fra eit selskap i eit land til eit tilknytt selskap i eit anna land. (eigardel minst 25 %)
- **Fusjonsdirektivet** – ikkje skattlegging av vinstar som følge av restrukturering av bedrifter som er etablert i fleire land.

Den mest aktuelle saka når det gjeld skattlegging av personar er **Sparedirektivet** som vart iverksett fra 1. juli 2005.

Frå då av skal alle medlemsland med unntak av Luxemburg, Italia og Belgia automatisk rapportere renteinntekter opptent av personar som bur i andre medlemsland. Dei tre landa har fått ei midlertidig overgangsordning utan sluttdato, der dei i staden skal skattlegge slike inntekter med 15 %, aukande til 35 % i 2011. 75 % av skatten vil bli betalt vidare til medlemslandet personane høyrer heime i.

Dette unntaket heng nøye saman med at EU samtidig har inngått tilsvarande avtalar med Sveits, samt ein del ministatar og territorium både i Europa og Mellom-Amerika. Det vert forventa at dei nye reglane kan føre til forsøk på omgåing av skattekrav, samt flytting av pengar til andre land, t.d. i Asia.

For meirverdiavgift er det eit omfattande samarbeid og felles regelverk. I juni 2005 vart dagens minste standardsats på 15 % forlenga fem år til ut 2010. For visse varer vert det brukt lågare presentsatsar. Dette gjeld t.d. for matvarer der det er vanleg med låg avgift. Per 1. juli 2005 er det berre Danmark (25 %) og Finland (17 %) av EU 15 landa som praktiserar høgare meirverdiavgift enn 15 % for matvarer. Dei fleste ligg godt under 10 % for matvarer. Formelt er det ein minstesats på 5 % for matvarer, men enkelte land har lågare satsar gjennom unntak.

Sjølv om det er fellesskaplege reglar for kva sektorar som kan ha lågare satsar enn minste standardsats på 15 %, er det altså likevel ikkje like reglar for alle medlemslanda. Ei liste over praktiserte meirverdiavgiftssatsar per 1. juli 2005 viser derfor eit nokså variert bilete.

Når det gjeld **særavgifter** er det felles minstegrenser og regelverk for alkohol, tobakk og energiprodukt.

For **alkohol** vart det fastsett minimumsavgifter i 1992. Desse er ikkje blitt inflasjonsjustert etter det. Finansministrane har bedd Kommisjonen om å foreslå ei inflasjonsjustering. Eit nordisk initiativ fra 2004 for å auke alkoholavgiftene førte ikkje fram. Minimumsavgiftene for vin er sett til 0. Det vil dei nok vere også i framtida, jf tidlegare omtale av problema i vinsektoren.

For **tobakk** vart siste vedtak om minimumssatsar gjort i 2003 med full verknad først fra 2006. Frankrike, med støtte fra nokre medlemsland, har vore aktiv for å auke avgiftene. Kommisjonen har ikkje ønska å fremme forslag no i 2005.

Energiskattedirektivet vart sett i verk 1. januar 2004. Det innebar ein revisjon av minstesatsar for mineraloljeprodukt fra 1992. I tillegg utvida det verkeområdet til å gjelde minstesatsar for kol, gass og elektrisitet brukt som drivstoff eller til oppvarming. Minstesatsane for diesel er lågare enn for bensin. Kommisjonen meiner det er nødvendig med vidare arbeid med harmonisering av dieselavgiftene pga konkurransevriding i vegtransporten.

Litt om skatt og landbruk i nokre medlemsland

I 2002 gav NILF ut ein rapport som samanlikna skattlegging av landbruket i utvalte OECD-land.¹¹⁾ Her har ein sett på 5 land i EU, deriblant Tyskland og Frankrike.

Det går fram at Tyskland har ei gunstig skattlegging av landbruket gjennom ein kombinasjon av låg verdsetting av skattegrunnlaget og omfattande støtte til sosiale ordningar. Til saman er det rekna ut at budsjettverknaden av skattetiltak og sosiale ordningar for landbruket i Tyskland utgjer € 270 per hektar og at sosiale ordningar, inkl. alderspensjon og forsikringar utgjer 85 % av støtta.

¹¹⁾ Taxation of Agriculture in selected countries, NILF, 2002

Tilsvarende kjem det fram at ein i Frankrike har gunstige skattereglar for unge bønder som berre betalar halv skatt dei første 5 åra etter at dei har overtatt garden. Det er også i Frankrike omfattande sosiale ordningar for landbrukarfamilien og tilsette på gardsbruk. Det vert rekna med at 42 % av nasjonal støtte til fransk landbruk i 1999 og 2000 gjekk til sosiale ordningar. Av dette igjen gjekk 39 % til helseforsikringar og 56 % til alderspensjon.

Utgitt av
Landbruks- og matdepartementet

Offentlege institusjonar kan tinge fleire
eksemplar av denne publikasjonen frå:
Servicesenteret for departementa
Kopi- og distribusjonsservice
Postboks 8169 Dep, 0034 Oslo
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefaks 22 24 27 86

Oppgi publikasjonskode: M - 0730 N

Print: Kopi- og distribusjonsservice - 01/06 - 500