

CAP-reformen 2013 - EUs felles landbrukspolitikk i endring

Bakgrunn

Landbrukspolitikken i EU (Common Agricultural Policy – CAP) har vært et omfattende fellesområde i det europeiske samarbeidet i mer enn 50 år. I et Europa lagt i ruiner av to verdenskriger var gjenreisningen av landbruket en prioritert oppgave. Matforsyningen skulle sikres.

Landbrukspolitikken i EU har som mål å fremme produktiviteten i landbruket, sikre en rettferdig levestandard for landbruksbefolkningen, stabilisere markedene, sikre forsyninger og sikre at forsyningene når forbrukerne til fornuftige priser.

Målene for landbrukspolitikken i EU har langt på vei vært de samme i hele perioden etter etableringen av den felles landbrukspolitikken, men endringer i virkemidler, regelverk og gjennomføring har vært mange. Det ble politisk enighet om den foreløpig siste reformen av landbrukspolitikken i EU i juni 2013.

Effektiviseringspotensial

I 2004 økte antall medlemsland i EU fra 15 til 27. Det resulterte i at antallet bønder i EU økte med 57 prosent, jordbruksarealet økte med 30 prosent og antallet næringsmiddelbedrifter økte med 34 prosent. Jordbrukets produksjonsverdi i EU økte imidlertid bare med 6 prosent. Disse tallene tyder på at det var et betydelig effektiviseringspotensial i jordbruket i EU. Utvidelsen åpnet et marked på mer enn 500 millioner mennesker og ga de nye medlemslandene en mulighet til å ta ut deler av dette effektivitetspotensialet.

Landbrukspolitikken i EU i den form den hadde med 15 medlemsland ble vanskelig å videreføre med 27 medlemsland – både praktisk og økonomisk. CAP gjennomgikk derfor en betydelig reform i 2003. Landbruksreformen som ble vedtatt i 2013 er en videreføring av reformen fra 2003 og innebærer justering av regelverk og annen virkemiddelbruk etter noen års erfaring med den nye landbrukspolitikken. Etter Kroatias inntreden i fellesskapet i juli 2013 er det 28 medlemmer som nå skal gjennomføre dette.

Etter 2003 har det også skjedd andre endringer som har hatt stor betydning for gjennomføringen av reformen av landbrukspolitikken i EU. Lisboa-traktaten fra 2007 gir Europaparlamentet en mer aktiv rolle i politikktutformingene også på landbruksområdet. Forhandlingene om reformen i landbrukspolitikken fram mot konklusjonen i rådsmøtet i juni 2013 foregikk derfor mellom tre parter; Europakommisjonen, Europaparlamentet og Rådet med 27 (nå 28) medlemmer. Alle de tre partene har hatt en aktiv deltakende rolle i forhandlingene – også Europaparlamentet. Dette er nytt. Europaparlamentet hadde tidligere ingen direkte innflytelse på utformingene av landbrukspolitikken i EU, men hadde indirekte påvirkning gjennom behandlingen av de årlige budsjetter.

Reformen i 2003 og 2013 omfatter både pilar 1 – direkte støtte og markedstiltak – og pilar 2 – bygdeutviklingstiltak i den felles landbrukspolitikken i EU. Reformen fra 2013 skal tre i kraft i 2015.

Hovedelementene i reformen av EUs felles landbrukspolitikk

Direkte støtte (Direct Payment)

Enkeltbruksstøtte

Ved reformen av EUs landbrukspolitikk i 2003 gjennomgikk CAP flere grunnleggende endringer. Blant de viktigste var en omlegging fra arealstøtte og støtte per dyr til støtte per bruk, «Single Payment Scheme» - også kalt «Single Farm Payment». «Single Payment Scheme» er i hovedsak basert på et historisk støttenivå, utregnet som en støtte lik gjennomsnittet av de to siste år før reformen i 2003 ble innført.

De nye medlemslandene i EU fra 2004 ble innfaset i landbrukspolitikken med betydelig lavere støttenivå enn de opprinnelige medlemslandene. For landene i øst utgjorde bidraget fra EU i utgangspunktet bare 25 prosent av støttenivået i resten av EU. Systemet for landbruksstøtte til de nye medlemslandene i øst ble kalt «Single Area Payment Scheme SAPS» og hadde i tillegg en del andre karakteristika som var ulikt systemet i de opprinnelige medlemslandene. Tildelingen var blant annet etter en regional modell, og de var utenfor systemet med spesifikke miljøkrav (tverrvilkår, cross-compliance). SAPS vil ikke bli faset ut før i 2020.

Enkeltbrukstøtten er produksjonsuavhengig. Etter reformen i 2003 er mer enn 80 prosent av støtten i landbruket i EU produksjonsuavhengig. Intensjonen var klar; landbruket skulle ha en økonomisk basis, men ytterligere inntekter må hentes i et marked som er villig til å betale for produktene. Det er ikke lenger mulig å få mer støtte ved å øke produksjonen. Støttenivået per bruk er gitt. Markedet bestemmer mulighetene for ytterligere inntekter, som i mange tilfeller er nødvendig for å få et tilstrekkelig inntektsgrunnlag. Det var heller ikke uvesentlig at denne typen støtte (etter EUs mening) var definert som grønn støtte i WTO.

Koplet støtte

På tross av overgangen til produksjonsuavhengig støtte har en del av den direkte støtten fortsatt vært koplet til produksjon i de fleste medlemsland i perioden etter 2003. Det vil også være tilfellet framover. Medlemslandene har anledning til å bruke 8 prosent av den nasjonale tildelingen til koplet støtte hvis de praktiserer ordningen i dag på et nivå som ikke overstiger 5 prosent. Den øvre begrensningen er 13 prosent av nasjonal tildeling til koplet støtte hvis dagens nivå overstiger 5 prosent. Europakommisjonen kan i spesielle tilfeller godkjenne høyere andel enn dette. Landene har også anledning til å anvende 2 prosent koplet støtte til proteinvekster.

Utjevning av støttenivå innen land

Reformen i 2013 legger til rette for at enkeltbruksstøtten i mindre grad skal bygge på historiske tildelinger av støtte. Den «historiske modellen» har gitt betydelige ulikheter i støttenivå innen de enkelte medlemsland. Formålet er å foreta en utjevning og bidra til en mer rettferdig fordeling av støttenivået. CAP-reformen av 2013 introduserer en rekke virkemidler for å bidra til en slik utjevning.

De medlemsland som baserte enkeltbruksstøtten på historiske tildelinger av støtte må nå justere nivåene til en likere tildeling per arealenhet. Landene kan velge en nasjonal eller en regional tilnærming i gjennomføringene av denne utjevningen. Målet er at ingen skal ligge under 60 prosent av det gjennomsnittlige støttenivået i landet i 2019. De brukene som ligger over gjennomsnittet for medlemslandet får redusert sin støtte tilsvarende, men medlemslandene kan beslutte at ingen rammes av en reduksjon som overstiger 30 prosent.

Medlemslandene er også gitt mulighet til å re-distribuere støtten for et bestemt areal (opp til 30 ha eller gjennomsnittlig areal for brukene i landet hvis det er over 30 ha).

Medlemslandene kan bruke inntil 30 prosent av den direkte støtten til dette formålet. Medlemslandene har videre en mulighet for å etablere en øvre grense for tildeling per arealenhet.

Enkeltbrukstøtten (Single Payment Scheme) heter nå «Basic Payment Scheme» (BPS), og 70 prosent av direkte støtte i medlemslandene vil ligge til denne ordningen. Av ordninger som går utenom er blant annet tilleggsstøtte til unge gardbrukere og støtte til vanskeligstilte jordbruksområder (Less Favoured Area, LFA).

Rekruttering – støtte til unge bønder

CAP-reformen i 2013 introduserer forsterkede virkemidler på noen utvalgte områder.

Rekrutteringen til landbruket er også en utfordring i EU og er derfor et slikt område. Bare 6 prosent av bøndene i EU er under 35 år. Gjennomsnittsalderen øker. Reformen introduserer derfor et tilskudd til gardbrukere under 40. Disse vil motta en tilleggsstøtte på 25 prosent av den direkte støtten i de første 5 årene etter overtakelsen av bruket. Medlemslandene kan bruke 2 prosent av sin direkte støtte til dette formålet. Ordningen er obligatorisk. I tillegg kommer stimuleringsprogrammer til rekruttering under bygdeutviklingstiltak.

Tilskudd til små gardsbruk

Tilskudd til små gardsbruk er et annet område med muligheter for spesielle tiltak. Dette er imidlertid et tiltak som er valgfritt for medlemslandene. De som introduserer dette kan velge å gi en årlig tildeling til bruk som kvalifiserer for ordningen på mellom 500 EUR og 1250 EUR uavhengig av bruksstørrelse. De som kvalifiserer for støtten fritas også fra tverrvilkårene i CAP (cross-compliance) og har mindre strenge krav for å motta støtte til miljøtiltak (grønn støtte). Også her finnes det i tillegg ordninger under bygdeutvikling.

Støtte til marginale jordbruksområder

Medlemslandene har mulighet til å gi ekstra støtte til områder med naturlige begrensninger for jordbruksproduksjon slik dette begrepet er definert i regelverket for bygdeutviklingstiltak. Medlemslandene kan nytte inntil 5 prosent av den nasjonale tildelingen til formålet, og det skal ikke påvirke mulighetene for å gi støtte til vanskeligstilte områder (LFA) under bygdeutvikling.

Støtte til miljøtiltak

Reformen introduserer også «grønn støtte». 30 prosent av den direkte støtten i det enkelte medlemsland skal være grønn støtte til miljøriktige produksjoner og tiltak. Støtte av denne type i pilar 1 i CAP er nytt.

I 2003 introduserte EU systemet med «cross-compliance» som innebar at det ble satt vilkår om etterlevelse av spesifikke regelverk på miljø- og dyrehelseområdet for å motta direkte støtte. Nå er det i tillegg innført direkte støtte med formål å stimulere til et miljøriktig landbruk. Dette gjøres for å redusere negative miljøeffekter av landbruket og for å styrke landbrukets muligheter i en tid der klimaet er i endring. I tillegg til overføringene fra «Basic Payments Scheme» (eller SAPS for landene i øst) vil landbruket i EU motta støtte for tiltak som er klimariktige eller som ivaretar andre viktige miljøverdier (grønn støtte).

Medlemslandene vil bruke 30 prosent av den nasjonale tildelingen til slike formål. Ordningen er obligatorisk, og mangelfull gjennomføring kan medføre straffereaksjoner som går utover tildelingen av grønn støtte. Etter en nærmere bestemt overgangsperiode vil land som ikke gjennomfører ordningen også kunne miste 125 prosent av tildelingen til grønn støtte.

Grønn støtte gis for tre hovedområder av tiltak:

- Opprettholde permanente grasarealer
- Variasjon i vekster som dyrkes. På gardsbruk over 10 ha må det minimum dyrkes to ulike vekster. For bruk over 30 ha er minimumskravet 3 ulike vekster. Hovedproduksjonen må ikke overstige 75 prosent av dyrket areal, og for de to viktigste vekstene kan ikke arealene samlet overstige 95 prosent.
- Etablere og vedlikeholde økologiske fokusområder (ecological focus area) på minimum 5 prosent av dyrket areal for bruk over 15 ha. Det legges opp til at andelen økologiske fokusområder skal øke til 7 prosent etter en gjennomgang av ordningen i 2017.

Regelverket for grønn støtte skal utformes slik at det ikke straffer bruk som allerede i dag har tiltakene inkludert tiltakene i sin virksomhet. Bruk som drives økologisk får ingen tilleggskrav for at deres virksomhet klassifiseres som tilstrekkelig for tildeling av grønn støtte.

Aktive bruk

En rekke virksomheter i EU med andre formål enn å drive jordbruk kan kvalifiserer for støtte til jordbruksproduksjon rett og slett fordi de er eiere av jordbruksarealer. For å hindre at slike virksomheter kan kreve direkte støtte er medlemslandene forpliktet til å utforme en negativliste over virksomheter som ikke automatisk kvalifiserer for tilskudd. Det kan gjelde forsikringsselskaper, jernbanevirksomheter, eiendomsselskaper og andre. Slike virksomheter må dokumentere at de utfører aktiv jordbruksvirksomhet og at de har det som et formål, for å kvalifisere for støtte.

Markedstiltak (Single Common Market Organisation, CMO)

Motivasjonen for endringene i den felles markedsordningen (CMO) er å innføre forenklinger og å styrke landbrukets konkurransevne, samtidig som produsentene har en form for sikkerhetsnett dersom det skulle oppstå eksterne forhold som forrykker markedssituasjonen utover det som må anses som normalt.

Produsentorganisasjoner dekker nå alle de viktige jordbruksproduksjonene og de styrkes ytterligere i denne reformen. Det åpnes for å etablere nye produsentorganisasjoner finansiert med midler fra bygdeutviklingstiltak. Produsentorganisasjonene gis en sterkere rolle i forhandlingene om leveringskontrakter for ulike landbruksvarer. Det gjenstår en del avklaringer om forholdet til konkurranseregelverket for produsentorganisasjonenes rolle på dette området.

Det er introdusert nye sikkerhetsmekanismer for alle deler av jordbruket for at Europakommisjonen skal settes i stand til å iverksette krisetiltak dersom situasjonen krever det. Slike tiltak skal finansieres fra et krisefond som finansieres med overføring av midler som framskaffes ved reduksjon i den direkte støtten.

I tilfelle av alvorlige markedsforstyrrelser kan Kommisjonen også pålegge produsentorganisasjoner å iverksette tiltak.

Regelverket for intervenseringstiltak fra det offentlige og tilskudd til private lager er justert for å kunne iverksettes raskere og bli mer effektive. Det er særlig for storfekjøtt og melkesektoren det er innført endringer.

Det er tidligere vedtatt at ordningen med produksjonskvoter for melk skal avvikles i 2015. Reformen legger nå opp til at kvotesystemet for sukkerproduksjon avvikles i 2017. Deler av sukkerproduksjonen (hvitt sukker) vil etter avviklingen av kvotesystemet fortsatt ha mulighet for lagerstøtte. De fleste utviklingsland vil fortsatt kunne eksportere tollfritt til EU.

Skolefruktordningen i EU styrkes fra 90 mill EUR til 150 mill EUR.

Bygdeutviklingstiltak (Rural development)

Den forrige reformen av EUs felles landbrukspolitikk la betydelig vekt på bygdeutvikling (rural development, CAP pillar 2). Medlemslandene har i perioden etter det laget planer for virksomheten som er godkjent i Europakommisjonen, og som har dannet grunnlaget gjennomføringen av bygdeutviklingstiltak i medlemslandene.

Bygdeutviklingstiltak, ulikt direkte støtte, skal samfinansieres mellom EU og medlemslandene. Det endelige regelverket for samfinansieringen utformes i tilknytning til detaljene i EUs langtidsbudsjett (MFF).

Etter 2003 har bygdeutvikling vært klassifisert i henhold til tre «akser»; i) tiltak for økt konkurransevne, ii) miljø- og arealtiltak og iii) tiltak for mangfold og livskvalitet. Medlemslandene kunne innenfor visse grenser prioritere mellom disse hovedområdene, men det var klare begrensninger i hvor mye midler som kunne flyttes mellom aksene. Mange land i nord la for eksempel en betydelig del av ressursene på dette området til miljø- og arealtiltak. Andre prioriterte konkurransevne høyt.

Disse tre hovedområdene (aksene) forsvinner som inndeling av bygdeutvikling med den siste reformen. De nye reglene for bygdeutviklingstiltak har som formål å være mer fleksibel og gi medlemslandene anledning til i sterkere grad å drive bygdeutvikling basert på klare nasjonale mål og prioriteringer.

Nå skal bygdeutviklingstiltak styres mot seks prioriteringer og noen delmål, men uten minimumsandel for det enkelte område.

De seks hovedprioriteringene er:

- Kunnskapsformidling og innovasjon
- Styrke konkurransevnen i landbruket og bærekraftig forvaltning av skog
- Styrke organisasjonene i matkjeden
- Gjenoppbygge, sikre og styrke økosystemene
- Ressurseffektive løsninger og klimavennlig landbruk
- Fattigdomsreduksjon og økonomisk utvikling i distriktene

Medlemslandene har også anledning til å etablere tematiske delprogrammer under disse hovedprioriteringene.

Menyen av virkemidler tilgjengelig for bygdeutvikling er omfattende og bygger på de som i dag er innarbeidet i CAP. Det er tiltak for innovasjon, styrket konkurransevne og

modernisering. Det er videre en rekke tiltak også under bygdeutvikling for unge bønder (oppstartstilskudd på inntil 70 000 EUR) og kompetanseheving.

Som tidligere nevnt vil det kunne gis støtte for etablering av produsentorganisasjoner.

Støtte til miljøtiltak i landbruket har tradisjonelt blitt kanalisert gjennom bygdeutviklingstiltak. Det vil fortsatt gis støtte til miljøtiltak under bygdeutvikling selv om det nå også er inkludert i direkte støtte (pilar 1).

Økonomiske virkemidler i skogbruket ligger til bygdeutvikling i CAP med anslagsvis 5,4 milliarder EUR i perioden 2014-2020. Det er allerede introdusert en del nye virkemidler for skogbruket i regelverket for bygdeutvikling; tilskudd til rådgivningstjenester, kompetansebygging og kurs og støtte til samarbeidsløsninger i skogbruket.

Kontroll og administrative tiltak (Horizontal regulation)

Betydelige beløp går med til finansieringen av landbrukspolitikken i EU. Kontrollsystemene er omfattende. Reformen introduserer en «risikobasert» kontroll som betyr at områder der det tidligere er levert gode resultater, og feil og mangler er sjeldne, ikke vil bli kontrollert like nøye i tiden framover. Kontrollene intensiveres i de områdene som har vist mangler tidligere.

Medlemslandene må bistå med en rådgivningstjeneste som får et mer omfattende arbeidsområde. Rådgivningstjenesten skal utvides til å omfatte den nye miljøstøtten, både miljøkravene og oppgaver for å drive et mer miljøriktig landbruk.

Medlemslandene er forpliktet til å gi offentlig innsyn i støtte til landbruket. Det er bare støtte til små landbrukseiendommer som er unntatt fra dette.

Det skal årlig avsettes 400 millioner euro til krisetiltak. Disse midlene tas fra direkte støtte, og midler som ikke nyttes til krisetiltak tilbakeføres til direkte støtte det påfølgende år.

EUs felles landbrukspolitikkk vil bli evaluert i 2018 og hvert 4. år deretter opp mot målene i landbrukspolitikken.

Sluttord

Årets reform av landbrukspolitikken er en videreføring av intensjonene fra reformen i 2003. Det som skjedde i 2003 kan karakteriseres som gjennomgripende endringer av landbruket. Endringene i landbrukspolitikken i EU i 2013 kan neppe kalles gjennomgripende, men de vil forsterke en del utviklingstrekk som ble introdusert tidligere.

Reformen viderefører prinsippet med produksjonsuavhengig støtte, men legger opp til å rette opp noen av de betydelige forskjellene som kom som resultat av reformen fra 2003.

Andelen koplet støtte økes noe for å styrke medlemslandenes muligheter til å stimulere produksjon av enkelte viktig landbruksvarer.

En tredjedel av den direkte støtten skal nyttes til miljøtiltak. Effekten av denne endringen er omdiskutert og vanskelig å vurdere før etter noe tid. Europakommisjonen selger denne endringen som et paradigmeskifte i landbrukspolitikken i EU.

Markedsrettingen av landbruket i EU fortsetter. Produksjonskvoter for melk og sukker forsvinner i 2015 og 2017.

EU er verdens største importør – og nest største eksportør – av landbruksvarer. Reformen legger opp til ytterligere styrking av konkurranseevnen i landbruket.

Flere elementer i reformen er fortsatt uavklart. Det gjelder først og fremst forhold som har tilknytning til utformingen av EUs langtidsbudsjett (Multi-Annual Financial Framework, MFF). Spørsmålet om nivået på reduksjoner av støtte til enkeltbruk er tatt opp igjen i Europaparlamentet. Den politiske enigheten om reformen la opp til at støtte over 150 000 euro skal reduseres med minst 5 prosent. Nå tar enkelte parlamentarikere til orde for at det også bør være en grense for beløp over 300 000 euro og at reduksjonen her må være minst 15 prosent.

Reformen legger videre opp til en viss fleksibilitet for medlemslandene for overføringer av midler fra pilar 1 (markedsordninger og direkte støtte) til pilar 2 (bygdeutvikling) i landbrukspolitikken. I den politiske enigheten fra i sommer er det lagt opp til at overføringene fra pilar 1 til pilar 2 kan være opptil 15 prosent og at overføringen fra pilar 2 til pilar 1 kan være inntil 25 prosent. Europaparlamentet ønsker å begrense dette til 15 prosent begge veier.

Disse, og andre forhold, vil være gjenstand for behandling i Rådet og Europaparlamentet utover høsten, men først må de bli enige om formatet på slutføringen av reformen. Europaparlamentet ønsker at de gjenstående spørsmål skal utarbeides i samme format som før sommeren, som forhandlinger mellom Rådet, Europakommisjonen og Europaparlamentet. Landbruksministrene i EU er lite interessert i dette, som meget vel kan bidra til gjenåpning av enkelte viktige temaer i forhandlingene, og ønsker å avklare disse spørsmålene i de kommende rådsmøtene.

Reformen av landbrukspolitikken i EU skal etter planen tre i kraft i 2015. Det er allerede nå klart at en rekke administrative løsninger vil være vanskelig å få på plass til den tid. Det er derfor enighet om en rekke overgangsordninger fram til full gjennomføring av reformen.

Landbruk er ikke omfattet av EØS-avtalen, og utviklingen av ny politikk i EU vil således ikke ha noen direkte konsekvenser for Norge. EUs landbrukspolitikk har imidlertid betydning også for Norge, og spesielt den norske næringsmiddelindustrien påvirkes av beslutningene som

tas i EU. Rammevilkår og konkurransevilkår er av stor betydning for om industrien velger å produsere i Norge eller i utlandet.