

EUs nye landbrukspolitikk og handelen med landbruksvarer



Innhold

Forord	2
Sammendrag	4
EUs felles landbrukspolitikk etter 2020	7
EU-kommisjonens forslag fra 2018	8
European Green Deal	18
Holdninger fra EUs gårdbrukere og sivilsamfunn	23
Produksjon og marked	23
Miljø og klima	27
Sosial bærekraft	36
Konsekvenser for det framtidige jordbruket i EU	38
Gjenstående spørsmål og uklarheter i regelverk	38
Felles mål, men renasjonalisering av landbrukspolitikken	40
Konsekvenser av målene i European Green Deal	40
Mulige konsekvenser for Norge	41
Litteratur	44
Fakta om landbruksvarehandelen	46
Studiespørsmål	48

Nei til EUs skriftserie Vett nr. 2 2021

Redaktør: Morten Harper

Grafisk utforming: Eivind Formoe

Forsidetegning: Jørgen Bitsch

Innholdet i denne utgaven side 4–45 er hentet fra rapporten *EUs nye landbrukspolitikk og holdninger til ulike interessegrupper, utarbeidet av AgriAnalyse på oppdrag fra Nei til EU* (Rapport 3–2021, skrevet av Hanne Eldby og Martin Haaskjold Inderhaug). Det er gjort enkelte redaksjonelle tilpasninger i teksten. Prosjektet har mottatt økonomisk støtte fra Utenriksdepartementet.

ISSN: 1504-5374 / ISSN elektronisk utgave: 1891-4837

Opplag: 3200

Trykkansvarlig: Retail Production AS

Les tidligere Vett-utgaver og bestill abonnement på www.neitileu.no

Forord

Landbruket har stor verdi

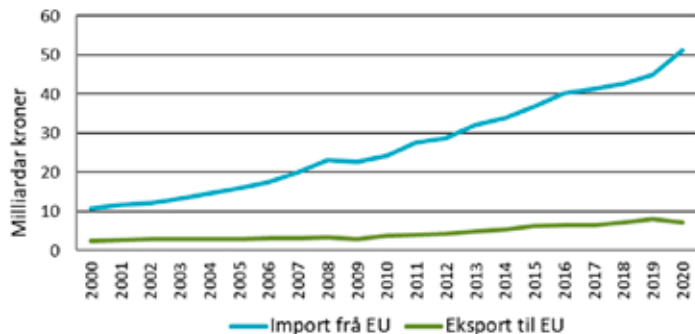
En nasjonal landbruksproduksjon og landbrukspolitikk er viktig for beredskap, kultur, bosetting og verdiskaping.

Importen av landbruksvarer fra EU har økt kraftig de siste årene, fra 10 milliarder kroner i 2000 til 51 milliarder i 2020, korrigert for eksport en nettoimport på 44 milliarder kroner.

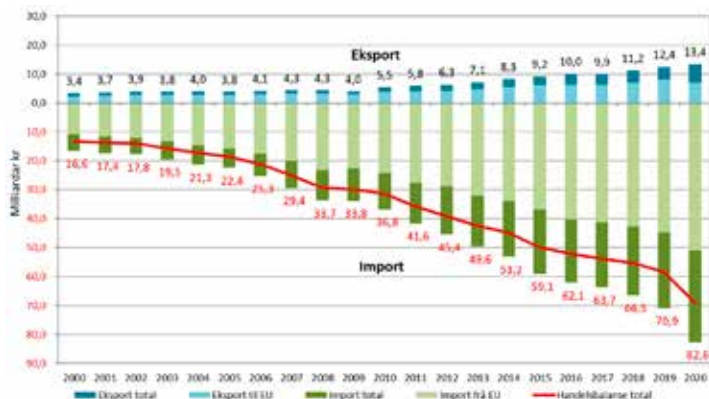
Etter ordlyden i EØS-avtalens artikkel 19 er målet en gradvis liberalisering, der handelen skal være til gjensidig fordel. Utviklingen har blitt ensidig til EUs fordel. Den stadig økende ubalansen i handelen er en trussel mot norsk matproduksjon og titusensvis av arbeidsplasser i landbruk og industri over hele landet.

Økt matvareberedskap og matsuverenitet, slik at den norske bonden kan få produsere mest mulig mat på norske ressurser er et viktig mål. Å ha rett og plikt til å produsere mat for befolkningen er en viktig verdi. Spesielt i verdensammenheng.

Da EØS-avtalen ble inngått, var det en forutsetning at landbruket skulle holdes utenfor og ikke skulle bli skadelidende. Artikkel 19-forhandlingene, med stadig økte tollfrie kvoter for EU, har ført



Figur 0.1: Norsk samhandel med landbruksvarer med EU.
(Kilde: AgriAnalyse/Landbruksdirektoratet/SSB.)



Figur 0.2: Norsk handel med landbruksvarer, totalt og med EU. (Kilde: AgriAnalyse/Landbruksdirektoratet/SSB.)

til et grovt inngrep som undergraver landbruket.

EUs landbruk står overfor store planlagte reformer. I dette heftet beskriver Hanne Eldby og Martin H. Inderhaug fra AgriAnalyse forslagene til den nye landbrukspolitikken i EU, og undersøker reaksjonene fra landbruket selv samt forbruker- og miljøorganisasjoner.

I de norske forhandlingene med Storbritannia etter brexit er det helt avgjørende at importen av landbruksvarer ikke øker. Eventuelle kvoter til Storbritannia må tas på bekostning av de kvoter EU har i dag.

Norske politikere må nå stå opp for norske interesser. Heller enn å redusere må vi øke omfanget av norsk landbruk, både bruken og skjøtselen av arealene og verdiskapningen. Dette gjøres enklest gjennom et sterkt tollvern og en aktiv landbrukspolitikk.



Einar Frogner: Nestleder i Nei til EU og leder av Nei til EUs landbrukspolitiske utvalg

Sammendrag

EUs nye landbrukspolitikk og holdninger til ulike interessegrupper

Mens noen tviler på at den nye landbrukspolitikken vil innfri EUs klima- og miljømål, advarer andre om at resultatet kan bli redusert produksjon, økte priser og eksport av klimautslipp.

Av Hanne Eldby og Martin Haaskjold Inderhaug

Samtidig som midlene som brukes på EUs landbrukspolitikk (CAP) blir redusert, er ambisjonene om hvilke mål man skal nå med landbrukspolitikken mer ambisiøse enn noensinne. EU har vedtatt at nye verktøy skal settes i bruk for å sikre måloppnåelsen. Fra og med 2023 skal alle medlemsland lage strategiske planer basert på SWOT-analyser (styrker, svakheter, muligheter og trusler), behovsanalyser, målsettinger for tiltak og resultatkontroll for hele landbrukspolitikken. Tidligere brukte man strategiske planer bare for bygdeutviklingsmidlene. Man har byttet ut begrepet tverrvilkår (cross compliance), som har vært i bruk i EU siden 2005, med begrepet kondisjonalitet, som skal sikre bedre måloppnåelse.

EU-kommisjonen la fram sitt forslag til CAP post 2020 i juni 2018. I desember 2019 la Kommisjonen fram European Green Deal, med de to understrategiene for jordbruket; Farm to Fork og Biodiversitetsstrategien. De to strategiene har blant annet satt fram målsettinger om:

- 50 prosent reduksjon i bruken av plantevernmidler
- 20 prosent reduksjon i bruken av gjødsel og 50 prosent redusert avrenning
- 50 prosent reduksjon av antibiotika til bruk i husdyrholdet
- Øke de økologisk dyrkede arealene fra 7,5 til 25 prosent

Hanne Eldby og Martin Haaskjold Inderhaug er prosjektledere i AgriAnalyse, og forfattere av *EUs nye landbrukspolitikk og holdninger til ulike interessegrupper* (AgriAnalyses Rapport 3–2021).

Spørsmålet er likevel om virkemidlene i CAP post 2020 muliggjør denne endringen. Først må regelverket som skal legges til rette for at målene nås vedtas på EU-nivå, og her har ulike land innad i Ministerrådet, og Ministerrådet versus Parlamentet ulike interesser. I neste omgang må regelverket implementeres i hvert enkelt medlemslands lovgiving, og det kan innebære ulike krav til gårdbrukerne i medlemslandene.

Videre er det usikkert om Kommisjonen, som skal godkjenne medlemslandenes nasjonale strategier, kan nekte å godkjenne disse selv om de ikke har den nødvendige måloppnåelsen.

Ambisjonsnivået i CAP post 2020 er å forenkle regelverk, og ikke minst peker den i retning av å legge til rette for større nasjonal selvbestemmelse i landbrukspolitikken. European Green Deal har det motsatte utgangspunktet, med en ambisjon om større felles innsats og forpliktelser på miljøområdet. Hvordan disse ulike ambisjonene vil endre EUs jordbruk vil vise seg framover.

Bønder, miljøbevegelse og forbrukerinteresser

For å undersøke nærmere de ulike holdningene til EUs nye landbrukspolitikk, intervjuet vi representanter fra fire organisasjoner som til sammen representerer både store og små bønder, miljøbevegelsen og forbrukerinteresser (Copa-Cogeca, ECVC, Friends of the Earth og Slow Food).

Copa-Cogeca er den desidert største og viktigste organisasjonen blant organisasjonene, og representerer over 22 millioner bønder. Mens både ECVC, Friends of the Earth og Slow Food vektla relativt samstemte interesser i forbindelse med den kommende CAP-reformen, hadde Copa-Cogeca litt andre prioriteringer.

Copa-Cogeca, som både representerer den kooperative landbruksvareindustrien og store og små bønder, blir ofte anklaget av ulike NGOer om å drive lobbyvirksomhet på vegne av de store bøndene, landeiere og industriaktører innen landbruket. Samtidig problematiserte Copa-Cogeca på den andre siden at enkelte NGOer ikke er registrert i EUs åpenhetsregister, og at det derfor er uklart hvem som finansierer enkelte av dem.

Små og store gårdsbruk settes opp mot hverandre

Små og store gårdsbruk blir ofte satt opp imot hverandre i diskusjonene rundt CAP. Flere organisasjoner mener det er nødvendig

å endre støtteordningene til å i større grad prioritere familiejordbruket. EU har opplevd en markant nedgang i antall bønder og selsatte i landbruket de siste tiårene, og for å motvirke dette foreslår blant annet ECVC et lavere tak på maksimal utbetaling av direkte støtte per mottaker, og større utbetaling på de første hektarene.

Miljø og klima er blant temaene som engasjerer mest i den europeiske landbrukspolitikken. Flere av organisasjonene vi snakket med, både ECVC, Friends of the Earth og Slow Food, var på mange områder positive til de ulike satsingene og klimastrategiene som foregår i EU. Imidlertid var de langt mer avmålte i sine forhåpninger om hvordan dette vil påvirke selve CAP-reformen.

Copa-Cogeca skilte seg ut fra de andre organisasjonene vi intervjuet, med at de i større grad pekte på en motsetning mellom klimasatsingene og økonomiske hensyn, og mente at deler av miljøbevegelsens ønsker vil kunne gå på bekostning av nettopp økonomiske og sosiale forhold. I verste fall kan virkemidlene bli ubalanserte og dermed svekke en helhetlig bærekraftig utvikling, mente de.

Resultatet kan bli redusert produksjon

EU-kommisjonen har ikke lagt fram noen konsekvensvurderinger for jordbruket av sine miljøambisjoner. Copa-Cogeca og andre peker på at resultatet vil kunne bli redusert produksjon, økte priser, svekket konkurransekraft og eksport av klimautslipp gjennom økt import fra land som har lavere standarder enn EU. USDA (United States Department of Agriculture) har utarbeidet scenarioer, som viser til en produksjonsnedgang i EU på sju til tolv prosent.

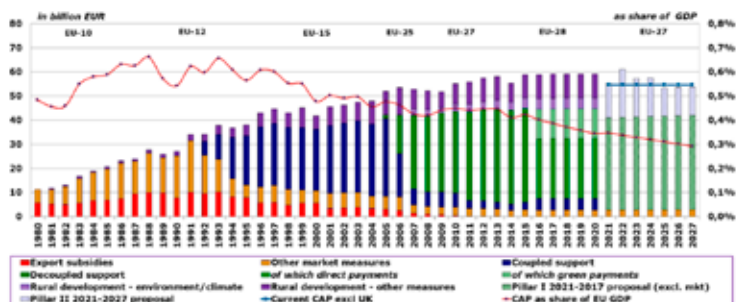
Uansett utfall av sluttforhandlingen om EUs nye jordbrukspolitik, vil den trolig legge seg på en mer ambisiøs miljø- og klimalinje enn tidligere. For Norges del, vil dette i utgangspunktet ikke påvirke jordbrukspolitikken vår direkte, men det kan være med å øke presset på at norsk jordbruk skal bli mer miljø- og klimavennlig.

EUs felles landbrukspolitikk etter 2020

Blant målsetningene for den nye politikken er økt vekt på klima og miljø, sikre generasjonsskiftene i landbruket og å styrke konkurransevnen. Samtidig skal EUs landbruksbudsjett reduseres.

Av Hanne Eldby og Martin Haaskjold Inderhaug

EUs felles landbrukspolitikk (Common Agricultural Policy – CAP) er på vei inn i en ny programperiode 2021–2027. Blant målsetningene for nye CAP er økt vekt på klima og miljø, sikre generasjonsskiftene i landbruket og å styrke konkurransevnen. Samtidig skal EUs landbruksbudsjett reduseres.



Figur 1.1: CAP-budsjettet i perspektiv fra 1980–2027 i løpende priser (Ramon, 2021).

Figur 1.1 viser at CAP-budsjettet har hatt en økende trend i nominell verdi de siste tiårene, mens den har vært nedadgående som andel av BNP (rød linje). I det nye CAP strammes budsjettet inn, og det ser ut til å ende opp med en reduksjon på ca. 5 mrd. euro i forhold til det forrige CAP-budsjettet.

De to nye EU-strategiene; Farm to Fork og Biodiversitetsstrategien vil ytterligere skjerpe kravene til EUs gårdbrukere i årene som kommer. Det er en lang prosess før man blir endelig enig om alle

detaljene i landbrukspolitikken.

- I juni 2018 la EU-kommisjonen fram sitt forslag til CAP etter 2020. Den skulle etter den opprinnelige planen blitt iverksatt fra 2021, men flere forhold har forsinket prosessen, og nå ligger det an til at den først iverksettes fra og med 2023¹. I forslaget ble det etablert ni mål for landbrukspolitikken, det ble introduserte flere nye elementer i CAP, så som innføring av kondisjonalitet (strengere krav for å få utbetalt basisstøtte) og krav til medlemslandene om å utarbeide nasjonale strategiske planer. Disse grepene beskrives i delkapittel 1.1.
- I desember 2019 la EU-kommisjonens president, Ursula von der Leyen, fram European Green Deal, som er et ambisiøst program for å redusere EUs klimautslipp slik at målsettingen om en reduksjon på 55 prosent innen 2030 blir nådd. Jordbruket er ment å spille en viktig rolle for å oppnå dette, og to nye strategier, Farm to Fork og Biodiversitetsstrategien, angir spesifikke mål for denne sektoren. Lovgivningen som skal til for å nå målene er enda ikke vedtatt av Parlamentet og medlemslandene.
- For tiden går de såkalte trilogforhandlingene mellom Parlamentet og Ministerrådet, med Kommisjonen som bisittere. Disse forhandler om spørsmål som enda ikke er avklart i CAP etter 2020, og ifølge tidsplanen er de ment å skulle være ferdig innen sommeren.

I de følgende delkapitlene vil vi beskrive ulike sider ved den nye landbrukspolitikken.

EU-kommisjonens forslag fra 2018

I begynnelsen av juni 2018 la EU-kommisjonen fram forslaget til den nye CAP. Den skulle etter den opprinnelige planen blitt iverksatt fra 2021, men flere forhold har forsinket prosessen. Nå ligger det an til at den først iverksettes fra og med 2023. I denne rapporten velger vi likevel å fortsatt omtale den som CAP etter 2020, siden betegnelsen fortsatt brukes i de fleste sammenhenger der den nye landbrukspolitikken omtales.

Denne gangen la Kommisjonen vekt på at forslaget skulle gjøre EU i bedre stand til å svare på utfordringene som kommer, så som klimaendringene, rekrutteringssituasjonen til landbruket og

behovet for et mer bærekraftig og konkurransedyktig landbruk. Kommisjonen foreslo hele ni mål for landbrukspolitikken etter 2020:

- Sikre en rettferdig inntekt for gårdbrukerne
- Økt konkurransekraft
- Rebalansering av maktforholdene i matvarekjeden
- Tiltak for et bedre klima
- Tiltak for å bedre miljøet
- Ivaretaking av landskap og biodiversitet
- Støtte til nye bønder/sikre rekruttering
- Levende bygder
- Beskyttelse av matkvalitet og helse

De tre første målene retter seg mot å forbedre jordbrukets økonomiske bærekraft. De tre neste målene retter seg mot å sikre et bærekraftig miljø, og de tre siste målene retter seg mot sosial bærekraft.



Figur 1.2: De ni målene med landbrukspolitikken.

I tillegg til de ni målene foreslo Kommisjonen at basisutbetalingene (pilar 1) fortsatt skal være basert på brukenes størrelse i hektar. Men i den nye landbrukspolitikken vil man prioritere små og mellomstore bruk, og motivere unge gårdbrukere til å gå inn i næringen:

- Det skal gis høyere støtte per hektar for små og mellomstore bruk.
- Reduksjon i andelen direkteutbetaling som gis utover 60 000 euro per bruk, og at det settes et tak på utbetalingene til maks 100 000 euro per år. Dette for å gi en mer rettferdig utbetaling.
- Minst 2 prosent av direktetøtten gitt til hvert enkelt medlemsland skal settes av til unge gårdbrukere. Dette skal suppleres med økonomisk støtte fra bygdeutviklingsprogrammet (pilar 2).

EU-kommisjonen har en høyere ambisjon for miljø- og klimaarbeidet i perioden som kommer. Gårdbrukerne skal spille en nøkkelrolle både med hensyn til å tilpasse seg klimaendringene og til å beskytte miljøet og ta vare på landskap og biodiversitet. Derfor blir det satt følgende nye krav til gårdbrukerne for å få EU-støtte:

- Man må ta vare på karbonrik jord gjennom å beskytte myr og våtmark.
- Det skal være obligatorisk å ha gjødselplaner (nutrient management) som verktøy for å bedre vannkvalitet og redusere ammoniakk og lystgass.
- Det skal drives vekselbruk i stedet for vekstdifferensiering².

EU-kommisjonen legger vekt på at landbruket er bærebjelken i Europas bygdesamfunn og leverer viktige fellesgoder (European Union, 2019). CAP etter 2020 skal styrke denne dimensjonen gjennom å støtte nye gårdbrukere gjennom veiledning fra mer erfarne gårdbrukere og utvikle generasjonsskifteplaner. EU-landene skal også oppmuntres til å innføre mer fleksible regler for skattelegging og arv på nasjonalt nivå, for å gjøre det enklere for unge bønder å få tilgang til jord. Det skal også settes strengere krav til kvalitet og matsikkerhet, gjennom å bare gi støtte til produsenter som overholder regler for å redusere bruken av for eksempel plantevernmidler og antibiotika.

EU-kommisjonen beskriver videre hva man planlegger med tanke på miljø og forenkling av landbrukspolitikken. Når det gjelder miljø, vises det til at tre av de ni målene med landbrukspolitikken dreier seg om klima og miljø. Videre ønsker man å vurdere både behovet, målrettingen og resultatovervåkingen av begge pilarene i CAP og forsøke å oppnå en større sammenheng mellom dem. I tillegg ønsker Kommisjonen å sikre at det er en kobling mellom landbrukspolitikken og den øvrige lovgivningen.

Det skal innføres et bedre system for kondisjonalitet, altså at basisstøtten som gis etter areal eller dyretall (pilar 1), gis som motytelse for bestemte praksiser i jordbruket. Forbedringen skal sikres gjennom at medlemslandene planlegger implementeringen av CAP slik at den svarer til de overordnede målene i landbrukspolitikken og de nasjonale behovene, og disse skal igjen godkjennes av Kommisjonen. Det skal være et lavt antall standarder, og standardene som allerede er der, skal styrkes.



Catalonia: Landbruget i EU er også sammensatt, her en låve med halm i Catalonia, Spania. (Foto: Hanne Eldby.)

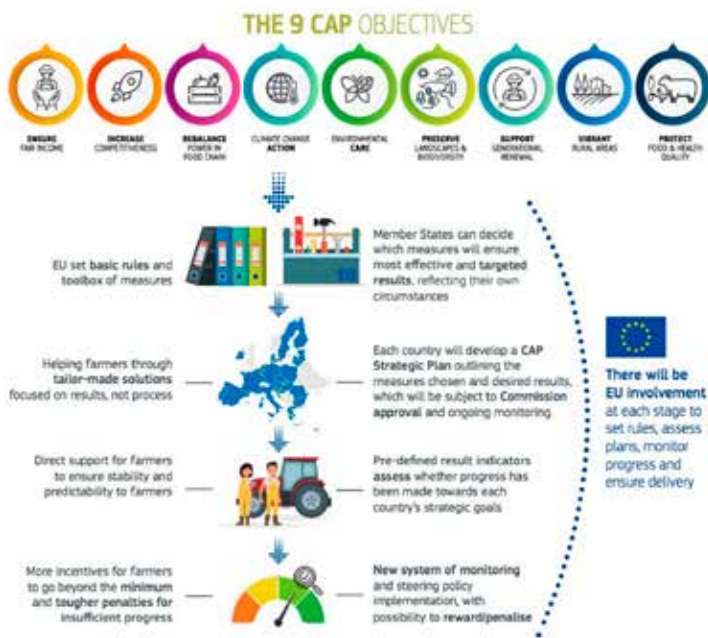
Det skal også være et sett av frivillige verktøy som skal tilbys bønder for å bidra til å oppnå CAPs miljø- og klimamål. Det skal innføres en ny støtteordning for miljø- og klimaarbeidet (eco schemes) fra CAPs direktestøtte (pilar 1). Ordningen skal være obligatorisk for medlemslandene, men utformingen kan bestemmes nasjonalt. Ordningen skal være frivillig for gårdbrukerne. Det skal fortsatt gis støtte fra CAPs bygdeutviklingsmidler (pilar 2) til miljø- og klimarelevante produksjonsmåter, investeringer, kunnskapsbygging og -overføring, innovasjon og samarbeid. Det skal være et bredt utvalg av støttemuligheter, og minst 30 prosent av bygdeutviklingsmidlene skal være rettet mot tiltak som gir en reell forbedring av miljø og klima.

Det er også en ambisjon om at bare «reelle» gårdbrukere skal få inntektsstøtte. Derfor skal hvert medlemsland definere hvilke krav som stilles, basert på inntektsnivå, arbeidsinnsatsen på bruket, selskapsform med mer. De nye reglene skal ikke brukes til å ekskludere deltidsbønder, ettersom arbeid utenfor gårdsbruket ofte er en del av den sosioøkonomiske strukturen i mange rurale områder (European Committee of the Regions, 2019).

Nasjonale strategiske planer

Som det framgår av figur 1.3, skal alle medlemslandene utvikle en strategisk plan for CAP, der det skal gjøres rede for hvordan landet skal nå klima- og miljømålene (og også de andre seks målene). I dag har man slike planer for bygdeutviklingsmidlene (pilar 2), men nå skal planen også omfatte utbetalingene av basisstøtte (pilar 1). I planene skal medlemslandene analysere situasjonen i eget land, når det gjelder hvilke styrker, svakheter, muligheter og trusler (SWOT) som eksisterer for å nå målene. Utfra de nasjonale behovene skal medlemslandene sette opp kvantifiserbare mål og utforme tiltak i tråd med CAP-menyen av virkemidler. Kommisjonen skal godkjenne planene når de mener disse tilfredsstillende kravene i CAP, og de vil også overvåke utviklingen i måloppnåelse og stille krav om justering ved behov.

Hvert enkelt medlemslands planer må dermed vise hvordan man arbeider for å nå målene i CAP, og hvordan planen bidrar til å fylle målene i ulike deler av EUs miljø- og klimalovgivning (om biologisk mangfold, luft- og vannkvalitet, utslipp av drivhusgasser, energi og plantevernmidler). Medlemslandenes ansvarlige for miljø skal delta aktivt i utformingen av de delene av planen som dreier seg om klima og miljø.



Figur 1.3: De ni CAP-målene og hvordan det nye systemet skal bidra til å nå målene for landbrukspolitikken. (Kilde: EU-kommisjonen.)

Siden strategien er tenkt å omfatte både pilar 1 og pilar 2, er hensikten at medlemslandene skal arbeide mer samordnet og målrettet i tiltakene for å nå målene i landbrukspolitikken, og den skal brukes til å understøtte EU-lovgivningen på klima og miljø. Dessuten er planen rettet mer inn mot resultatene som oppnås enn det som er tilfellet i inneværende periode. Ambisjonen er å redusere antallet regler i CAP og at reglene skal utformes mindre detaljert. Dette vil gi medlemslandene flere muligheter til å gjennomføre CAP på en måte som er skreddersydd for det enkelte medlemsland.

Kondisjonalitet eller tverrvilkår

Kondisjonalitet, tidligere kalt cross compliance eller tverrvilkår, ble innført i EU i forbindelse med CAP etter 2004 i 2005. Det er et system som kobler areal- og dyretallsbaserte utbetalinger mot at mottakeren oppfyller et sett av forpliktelser. Dersom støttemottakere ikke oppfyller forpliktelsene, kan utbetalingene bli redusert. Forpliktelsene er enten basert på CAP-lovgivning eller i noen

tilfeller standarder for god praksis for jordbruksdrift (GAEC) eller i direktiver utenfor CAP (såkalte SMR – statutory management requirements, for eksempel nitratdirektivet). Alle GAEC-kravene har med miljø å gjøre, og noen av SMR-kravene dreier seg om miljø eller klimaendring, vann, jord og biodiversitet/landskap. Det nye systemet vil binde sammen to deler i den nåværende jordbrukspolitikken; tverrvilkår (cross compliance) og miljøforbedring (greeningen). Man ønsker altså å forsterke effekten av dagens politikk på miljø i den nye landbrukspolitikken. I CAP etter 2020 vil man bli nødt til å forklare hvordan tverrvilkårene i praksis er tenkt å bidra til å oppnå målene i den strategiske planen, i tråd med SWOT-analysen og behovsplanene til medlemslandene. Siden det aller meste av jordbruksarealet i EU er omfattet av basisstøtte, vil effekten for miljøet totalt sett bli stor. Dagens krav kommer til å bli tilpasset de nasjonale behovene hvis det er grunn til det, og de vil dermed gi en bedre miljøeffekt. For eksempel vil kravet om differensierte vekster bli byttet ut med kravet om rotasjon hvis det er grunn til det. Nye standarder (GAEC) og nye direktiver (SMR) vil bli introdusert der disse kravene er aktuelle. Dette gjelder for eksempel beskyttelse av myr og våtmark for å unngå utslipp av CO₂, gjødselplaner for å unngå næringslekkasje og drivhusgassutslipp. Viktige direktiver, som vanddirektivet og direktivet om bærekraftig bruk av plantevernmidler, vil også omfattes av kondisjonalitet.

Greeningen, som ble innført i CAP etter 2014, inneholder et relativt langt og detaljert regelverk siden den skulle dekke opp svært ulike forhold i ulike deler av EU. Den nye strategien er å utvikle en liste over valgmuligheter, og er tenkt å balansere behovet for felles krav med behovet for en viss fleksibilitet i gjennomføringen ut fra ulike behov i ulike land og regioner. Når det gjelder GAEC, vil enhver standard gjelde alle gårdbrukere som standarden er relevant for (vekselbruk er for eksempel ikke relevant for gårdbrukere uten planteproduksjon). Medlemslandene kan også implementere ulike standarder i ulike regioner, alt etter jordsmonn, klima, arealbruk, bruksstruktur etc. Medlemslandene kan også fastsette tilleggsstandarder hvis det bidrar til å nå EUs mål. I tilfellet med SMR har medlemslandene allerede benyttet retten til å velge hvordan de skal oppfylle direktivene nasjonalt. Det gjorde de da de implementerte direktivene i den nasjonale lovgivningen.

EU-kommisjonen forklarer forskjellen på tverrvilkår (cross compliance) og kondisjonaliteten slik:

«Fundamentally, when a Member State explains how it intends to implement conditionality in practice, in future it will do so within its CAP plan – making clear how its planned approach will help achieve the CAP’s environmental (and other) objectives, in line with the Member State’s SWOT analysis and needs assessment» (European Union, 2019).

Lovbestemte krav

GAEC, eller Good Agricultural and Environmental Condition, ble innført som begrep og ordning i landbrukspolitikken i 2003, samtidig som «cross compliance». Formålene med disse er å opprettholde landbruksaktivitet, unngå at jord går ut av drift og opprettholde en god miljøstatus.

SMR, Statutory Management Requirements, er lovbestemte krav til måten jordbruk drives. Disse eksisterer innenfor folke-, miljø-, dyre- og plantehelse. Uten at SMR-reglene overholdes, har en gårdbruker ingen rett til å motta EU-støtte.

Antallet GAECer er foreslått utvidet fra sju som gjelder i dag, til 10 i det framtidige regelverket. Antallet SMR er også utvidet. I tabell 1.1 gis en oversikt over både eksisterende og planlagte GAECer og SMRer.

ECO schemes – miljøstøtte

I Kommisjonens forslag til CAP etter 2020 ble det også introdusert et forslag om at medlemslandene skal utarbeide ett eller flere miljøsystemer, som er tenkt å være støtteordninger for miljø- og klimaarbeidet. Finansieringen av disse vil være over pilar 1. Miljøsystemene skal være frivillig for gårdbrukerne.

Kravene i miljøsystemene skal gå utover kravene som ligger i forhold til kondisjonalitet, som ble beskrevet over, og som er obligatorisk for å få basisstøtten. Medlemslandene skal selv ifølge Kommisjonens forslag bestemme innholdet i sine miljøsystemer, og også hvor mye penger de vil bruke på dem. Disse miljøsystemene har likhetstrekk med de delene av bygdeutviklingsmidlene som er rettet mot miljø og klimatiltak, men det er likevel forskjeller mellom de to ordningene.

Miljøsystemene kan i motsetning til bygdeutviklingsmidlene bare gis til gårdbrukere, og tilskuddene er ettårige, mens bygdeutviklingsmidlene gjerne gis til programmer som går over fem til syv

FORMÅL	GAEC	Ordning
Klimaendring	GAEC 1	Permanent grassland
	GAEC 2	Bevaring av karbonrik jord og våtmark (NY)
	GAEC 3	Ivaretagelse av organisk materiale gjennom forbud mot å brenne stubb
Vann	GAEC 4	Etablering av bufferstriper langs vassdrag
	GAEC 5	Obligatorisk bruk av det nye «Farm Sustainability Tool for Nutrients» (gjødselplan) (NY)
	SMR 1	Nitratdirektivet
	SMR 2	Vanndirektivet
Jordbeskyttelse og jordkvalitet	GAEC 6	Minimums jordforvaltning under jordbearbeiding for å redusere risikoen for forringelse av jorda, inkludert i skråninger
	GAEC 7	Ikke la jorda ligge brakk i utsatte perioder
	GAEC 8	Avlingsrotasjon (NYTT INNHOLD) (erstatte tidligere GAEC om diversifisering)
Biodiversitet og landskap	GAEC 9	Vedlikehold av ikke-produktive arealer, inkludert avsetning av arealer. Forbud mot å kutte hekker og slå kantlinjer i hekkeperioder, og som en metode for å unngå invaderende plantearter
	GAEC 10	Forbud mot omlegging eller pløying av permanent grassland i Natura 2000
	SMR 3	Fugledirektivet (villfugl)
	SMR 4	Direktivet for beskyttelse av naturlig habitater og vill flora og fauna
Matvaresikkerhet	SMR 5	Matdirektivet
	SMR 6	Tilsetningsstoffdirektivet
Identifisering og registrering av dyr	SMR 7	Registrering og merking av gris
	SMR 8	Registrering og merking av storfe, og merking av produkter
	SMR 9	Registrering og merking av sau og geit
Dyresykdommer	SMR 10	TSE (kugalskap og skrapesyke)
	SMR 11	Regelverk for munn- og klovsyke, svineinfluensa og blåtunge
Plantevernmidler	SMR 12	Planteverndirektivet
	SMR 13	Bærekraftig bruk, håndtering og lagring av plantevernmidler
Dyrevelferd	SMR 14	Velferdsdirektivet for kalver
	SMR 15	Velferdsdirektivet for griser
	SMR 16	Dyrevelferdsdirektivet (produksjonsdyr)

Tabell 1.1: Oversikt over nye GAEC og SMR for CAP etter 2020³

år og kan også gis til blant annet produsentorganisasjoner. De nye miljøsystemene er tenkt å fungere som et insentiv til gårdbrukere til å ta i bruk metoder som er positive for miljø og klima, og dermed kan det gis mer støtte enn det som gis fra bygdeutviklingsmidlene, siden de siste bare dekker kostnader ved tiltaket og eventuell redusert inntekt som en følge av dem.

I Kommisjonens forslag kunne medlemslandene selv bestemme innretningen på miljøsystemene, og hvor mye som skal brukes på disse. Dermed skulle medlemslandene også sørge for at miljøsystemene er rettet inn mot gårdbrukernes og områdenes særskilte behov, og sikre at de komplementerer andre miljøtiltak i den felles landbrukspolitikken. Dermed kan landene gjøre ganske ulike valg, men disse må være begrunnet i den strategiske CAP-planen til hvert enkelt land. Det står imidlertid strid i EU nå om et minstemål for hvor høy prosentandel av pilar 1 som minst må brukes på miljøsystemene.

Bygdeutviklingsmidlene

Støtte til bygdeutvikling, som er under pilar 2, vil fortsatt ha et bredt spekter av verktøy. Noen av disse gis etter størrelsen på areal og dyretall. En viktig del av disse midlene skal bidra til forbedringer av miljø og klima, de såkalte agri-environment-climate-forpliktelsene, samt omlegging til og vedlikehold av økologisk jordbruk.

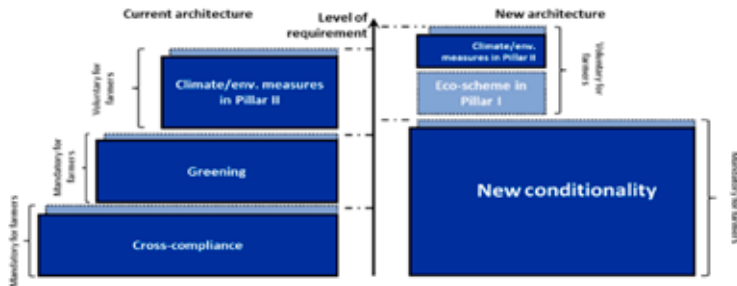
I dag bruker man nasjonale eller regionale planer for pilar 2, og i CAP etter 2020 kommer disse til å inngå i de nasjonale CAP-planene for både pilar 1 og 2. Dette er tenkt å gjøre det enklere for medlemslandene å bruke alle virkemidlene i landbrukspolitikken på en mer samordnet måte. På den måten skal klima- og miljømidlene i pilar 2 og miljøsystemene i pilar 1 utfylle hverandre og virke bedre sammen.

I dag skal medlemslandene bruke minst 30 prosent av pilar 2 til miljø- og klimaformål. I CAP etter 2020 kommer kravet til å bli skjerpet inn slik at kravet om 30 prosent bare skal brukes til tiltak hvor det kan påvise å ha en direkte innvirkning på klima og miljø, og for eksempel ikke brukes til å kompensere for jordbruk i vanskeligstilte områder, noe det er åpning for i dag.

En tredje endring for pilar 2 er Kommisjonens forslag om å tillate at det kan overføres en større andel midler fra pilar 1 til pilar 2 enn man kan i dag. I dag kan 15 prosent av midlene fra pilar 1 flyttes til pilar 2, men i CAP etter 2020 vil det være ytterligere 15 prosent

som kan overføres. Disse kan imidlertid bare overføres til tiltak som gir effekt for klima og miljø.

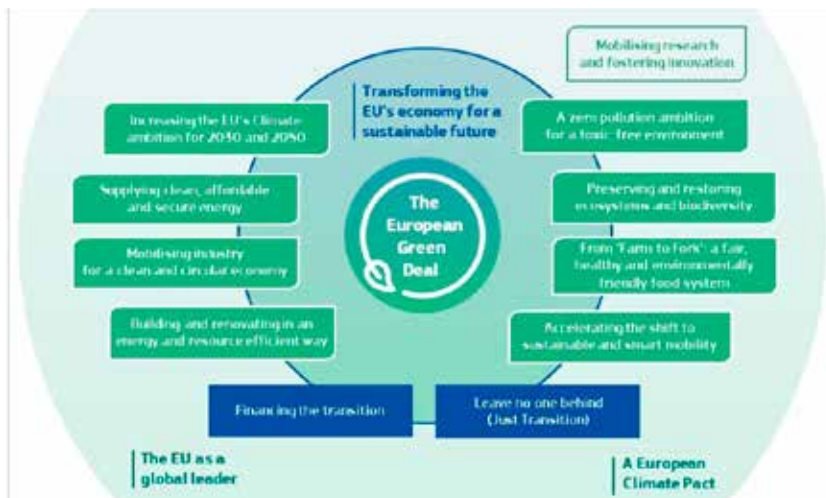
Figur 1.4 under viser den gamle og nye strukturen i CAP. Den viser at både basisutbetalingene og greeningen fra dagens CAP, som er obligatorisk og basert på tverrvilkår, er byttet ut med kondisjonalitet. Kravene i den nye kondisjonaliteten er ment å stille strengere krav til de som mottar støtten enn den gamle ordningen. I CAP etter 2020 er pilar 2, som er frivillig for gårdbrukerne, redusert i størrelse. De nye miljøsystemene erstatter mye av dem. De lyseblå feltene i figuren illustrerer hvor det er foreslått fleksibilitet til å ta hensyn til nasjonale/regionale forhold.



Figur 1.4: Gammel og ny struktur for CAP.
(Kilde: Meredith & Hart, 2019.)

European Green Deal

I desember 2019 annonserte den da nyvalgte presidenten i EU-kommisjonen, Ursula von der Leyen, en ambisjon om at Europa skulle bli det første klimanøytrale kontinentet i verden innen 2050. Samtidig meldte hun også at en ambisiøs satsing, med navnet The European Green Deal, ville bli lagt fram i løpet av våren. Bærebjelken i Green Deal, som ble presentert 4. mars 2020, er EUs nye klimalov. Den fastsetter målene for klimaarbeidet til EU. Den lovfester at EU skal bli klimanøytral innen 2050. Klimaloven forplikter EU til å ta klimahensyn inn i alle framtidige politikkområder og lovgivning og berører dermed både offentlig og privat sektor så vel som investorer og forbrukere. Satsingen går langt ut over bare det å sette inn tiltak for å redusere klimagassutslippene. Strategien er tenkt som et program for å sørge for et bærekraftig miljø i bred forstand, og for å skape vekst og arbeidsplasser. Figur 1.5 under illustrerer innholdet i satsingen.



Figur 1.5: European Green Deal.
(Kilde: EU-kommisjonen, mars 2021.)

Det er spesielt de grønne boksene om å ta vare på og gjenopprette økosystemene og biodiversiteten, og strategien «Farm to Fork», som viser hva landbruket er tenkt å bidra med, og som derfor griper direkte inn i landbrukspolitikken.

Farm to Fork

Jordbruket spiller en viktig rolle i The European Green Deal. Farm to Fork-strategien ble lagt fram 8. juni i fjor, nesten tre måneder på overtid i forhold til opprinnelig planlagt tidspunkt. Farm to Fork skal danne grunnlag for en rettferdig, sunn og miljøvennlig næringskjede.

De konkrete målene for jordbruket som er foreslått i Farm to Fork av EU-kommisjonen er følgende:

- En reduksjon på 50 prosent i bruken av kjemiske plantevernmidler innen 2030.
- En reduksjon på minst 50 prosent i avrenning av næringsstoffer, samtidig som man skal sikre at det ikke skjer en forverring av jordas fertilitet. Dette vil innebære en reduksjon i bruk av gjødsel med minst 20 prosent innen 2030.
- En reduksjon på 50 prosent i salget av antibiotika til husdyrprodusenter og i akvakultur innen 2030.

- 25 prosent av jordbruksarealene i EU skal være økologisk drevet innen 2030.

Ambisjonsnivået for hva som skal gjennomføres innen 2030, er dermed svært høyt.

Biodiversitetsstrategien

EUs nye Biodiversitetsstrategi fram mot 2030 er en omfattende og ambisiøs langtidspan for å beskytte naturen og reversere naturødeleggelsene av økosystemene. Den er den andre av nøkkelpilarene i European Green Deal, hvor landbruket har en viktig rolle i måloppnåelsen. Strategien har som ambisjon å sørge for at EU tar et internasjonalt lederskap for verdens fellesgoder, bærekraftig utvikling og for å nå FNs bærekraftsmål for utvikling. Strategien setter opp nye metoder for å implementere eksisterende lovgivning mer effektivt, den foreslår nye forpliktelser. Strategien inneholder styringsmekanismer. Målene for biodiversitetsstrategien er:

- Omforme minst **30 prosent av EUs landareal og havområder til effektivt forvaltede verneområder**. Målet er å bygge videre på Natura 2000-områdene, komplettere dem med nasjonalt beskyttede områder, og samtidige sikre streng beskyttelse for områder med svært høyt biologisk mangfold og klimaverdi.
- Gjenopprette økosystemer som er i dårlig stand i hele EU, samt redusere trykket på biologisk mangfold. Strategien foreslår en vidtrekkende «**EUs gjenoppretting-av-naturen-plan**». Denne inkluderer:
 - Utvikle et forslag til et nytt juridisk rammeverk for naturgjenoppretting med bindende mål for gjenoppretting av skadede økosystemer, inkludert de mest karbonrike.
 - Forbedring av statusen for minst 30 prosent av EUs utsatte habitater og arter.
 - Gjenopprette/åpne minst 25 000 km elver for å få fri flyt.
 - Stans og reversering av nedgangen av fugler og insekter på jordbruksarealer, spesielt de pollinerende artene.
 - Redusere bruken av – og risikoen ved – plantevernmidler, og redusere bruken av de farligste med 50 prosent.
 - Minst 25 prosent av jordbruksarealene skal drives økologisk, og det skal stimuleres til økt bruk av økologiske prinsipper i det resterende jordbruket.

- Redusere tapet av næringsstoffer fra gjødsel med minst 50 prosent og gjødselbruken med minst 20 prosent.
- Plante minst 3 milliarder trær i tråd med økologiske prinsipper og verne den gjenværende urskogen og gammel skog.
- Eliminere bifangst av truede arter eller redusere den til artene når et nivå som sikrer artens bevaringsstatus.
- **Igangsetting av endringsprosessen.** Planen setter en rekke nye prosesser i verk for å forbedre forvaltningen av biodiversiteten og sikrer at medlemsland integrerer forpliktelsene i strategien i nasjonal lovgiving. Et kunnskapssenter og et partnerskap for biodiversitet vil bidra til forskning og innovasjon i Europa. Strategien vil stimulere skattesystemer og prising for å bedre reflektere miljøkostnadene, inkludert kostnadene ved tap av biodiversitet, og for å sørge for at biodiversitet blir integrert i offentlige og private beslutningsprosesser⁴.

Hvordan kan CAP etter 2020 bidra til å nå de hårete målene?

Den nye landbrukspolitikken gir medlemslandene større fleksibilitet både i valg av virkemidler og regelverk. Så langt er målsettingene i Farm to Fork og Biodiversitetsstrategien ikke vedtatt politikk i EU. De er lagt fram som Kommisjonens mål for hva den ønsker å oppnå. For å sikre iverksetting av Farm to Fork og Biodiversitetsstrategien må det utformes regelverk i form av GAECs (Good Agricultural and Environment) og SMR (Statutory Management Requirements) eller direktiver. Direktivene må i sin tur innarbeides i hvert enkelt medlemslands lovgiving. Veien fram mot å se hvordan de ambisiøse målene skal nås, er dermed lang, og vil bli heftig debattert av både Ministerrådet og Parlamentet, og blant andre grupper som har interesse for spørsmålet.

Alan Matthews (2021) har drøftet koblingene mellom CAP-reformen og Green Deal, og han viser til et arbeidsdokument fra Kommisjonen fra mai 2020, som konkluderer med at det er ikke usannsynlig at CAP etter 2020 er kompatibel med Green Deal, Farm to Fork og Biodiversitetsstrategien. Men de skriver også at det vil avhenge av at sentrale bestemmelser i Kommisjonens forslag beholdes i den endelige lovgivningen. Men både GAEC-bestemmelsene og SMRene i de enkelte medlemslandene varierer, alt etter som hvordan de implementeres i nasjonal lovgivning. En rapport fra EU

viser hvor ulike kravene i GAEC 4, 5 og 6 (før antallet GAEC ble økt til 10 fra og med CAP etter 2020) er i de ulike EU-landene⁵

Renasjonalisering av landbrukspolitikken, sammen med mer ambisiøse felles mål, kan innebære større utfordringer for EU-landenes gårdbrukere og også matforsyning framover. EU har ett felles marked for landbruksprodukter, og land som ikke stiller like strenge krav til sine produsenter som andre land, kan komme til å levere mer og billigere produkter enn de øvrige, og dermed opparbeide seg en bedre konkurransekraft på bekostning av gårdbrukere fra land med strengere praktisering av regelverket.

Noter

- 1 I denne teksten velger vi likevel å omtale Kommisjonens forslag som CAP etter 2020, siden betegnelsen fortsatt brukes i de fleste sammenhenger der den nye landbrukspolitikken omtales.
- 2 Med vekstdifferensiering er det ikke nødvendigvis rotasjon på jorda, mens vekselbruk forutsetter dette.
- 3 https://ec.europa.eu/info/news/environmental-care-and-climate-change-objectives-future-cap-2019-jan-25_en og https://www.organicseurope.bio/content/uploads/2020/06/ifoam-eco-schemes-web_compressed-1.pdf?dd
- 4 Hentet 20.06.2020 her: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/QANDA_20_886
- 5 Side 54 og 55. Rapporten kan lastes ned fra: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/29eee93e-9ed0-11e9-9d01-01aa75ed71a1>

Holdninger fra EUs gårdbrukere og sivilsamfunn

Representanter for både store og små bønder, miljøbevegelsen og forbrukerinteresser om landbruksproduksjon og marked, sosial bærekraft samt miljø og klima.

Av Hanne Eldby og Martin Haaskjold Inderhaug

Vi skal se nærmere på holdningene og reaksjonene knyttet til den kommende CAP-reformen blant EUs gårdbrukere og sivilsamfunn. For å avgrense arbeidet, og samtidig gi et representativt bilde av de viktigste perspektivene, har vi valgt å presentere synspunktene til fire utvalgte organisasjoner, som vi har intervjuet via Teams. Til sammen representerer disse både store og små bønder, miljøbevegelsen og forbrukerinteresser (Copa-Cogeca, ECVC, Friends of the Earth og Slow Food). Vi har fordelt inndelingen i tre ulike temaer; produksjon og marked, sosial bærekraft og miljø og klima.

Produksjon og marked

Den største sammenslutningen av bondeorganisasjoner i EU, Copa-Cogeca, har uttrykt stor bekymring for hva som vil bli konsekvensene av den nye landbrukspolitikken, og spesielt med tanke på målene som er satt opp i Farm to Fork. De har gjentatte ganger etterlyst både en orientering om hva som er bakgrunnen for de målfestede ambisjonene, og ikke minst konsekvensanalyser for EUs landbruksproduksjon av en så kraftig reduksjon i bruk av plantevernmidler, gjødsel og antibiotika. Også økningen i areal; både de ti prosentene som skal avsettes og økningen i det økologisk dyrka arealet til 25 prosent av alt jordbruksareal, vil innebære at EUs landbruksproduksjon vil gå ned. Det vil også innebære markedsmessige utfordringer, da forbrukerne ser til pris når de handler, og økologiske varer er dyrere enn konvensjonelt dyrket.

Copa-Cogeca har imidlertid fått svar på sin etterlysning av en konsekvensanalyse fra USDA (United States Department of Agriculture), som har foretatt en analyse av nettopp Farm to

Fork-kravene. Deres konklusjon, på bakgrunn av simuleringer av tre scenarier, er at jordbruksproduksjonen i EU vil gå ned med mellom 7 og 12 prosent og redusere EUs konkurransekraft både innad i EU og på internasjonale markeder. Videre fant USDA at kravene i Farm to Fork også vil ha ringvirkninger utenfor EU. Matvareprisene over hele verden vil øke med 9 prosent dersom målsettingene bare iverksettes i EU og med 89 prosent dersom andre land også foretar de samme kuttene i plantevernmidler mm. Rapporten anslår at de høyere matvareprisene under disse scenarioene vil øke antall mennesker som ikke har sikker mattilgang i verdens mest sårbare regioner med mellom 22 millioner (kun EU-adopsjon) og 185 millioner (global adopsjon).

Små mot store gårdsbruk

Små og store gårdsbruk blir ofte satt opp imot hverandre i diskusjonene rundt CAP og den europeiske jordbrukspolitikken, både når det gjelder hvordan subsidiene fordeles og hva som oppfattes som «bærekraftig».



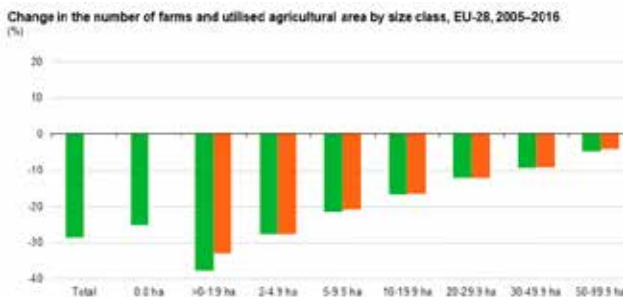
Intervjuobjekt: Paulo Gouveia, fagansvarlig
landbrukspolitikk.

Navn: Copa-Cogeca.

Type organisasjon: En union av to paraplyorganisasjoner; Copa (Committee of Professional Agricultural Organizations) som representerer bondeorganisasjoner og Cogeca (General Confederation of Agricultural Cooperatives) som representerer kooperativer innen jordbruks-, skogbruks- og fiskeriindustrien.

Finansiering: Hovedsakelig medlemsavgift.

Antall medlemmer: 55 medlemsorganisasjoner og over 22 millioner bønder.



Figur 2.1: Endring i prosent av antall gårdsbruk og landbruksareal i drift fra 2005 til 2016, fordelt på størrelse, EU-28 (Eurostat, 2018).

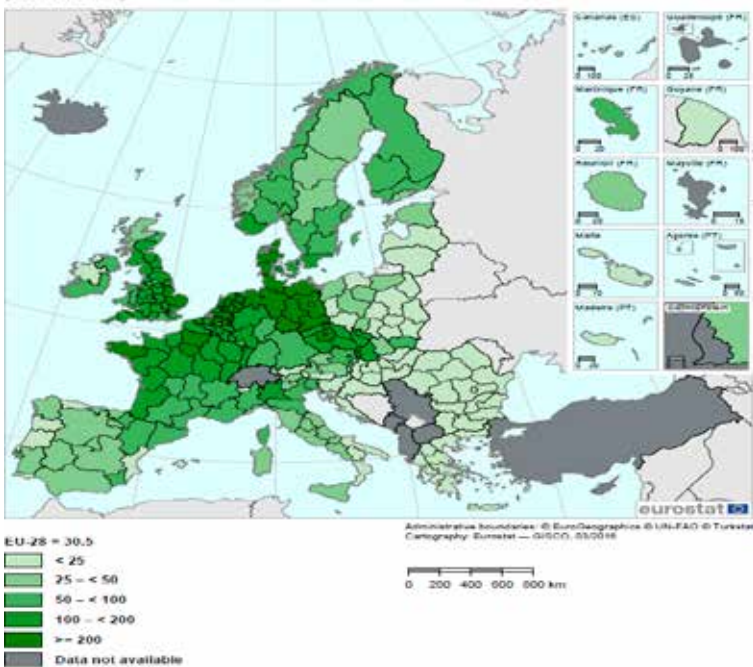
I perioden fra 2005 til 2016 gikk om lag 29 prosent av alle gårdsbruk i EU-28 ut av drift. Verst rammet var mindre bruk, og nedgangen er lavere jo større bruket er. Det er kun gårdsbruk større enn 100 hektar som har økt i perioden, med knappe 20 prosent.

Figur 2.2 viser at den gjennomsnittlige økonomiske størrelsen på gårdsbrukene er langt større i Nord- og Vest-Europa enn i Øst-Europa. I 2013 var hele 33 prosent av EUs gårdsbruk i Romania. Antall gårdsbruk i EU har falt jevnt og trutt de siste tiårene, og i perioden 2005–2016 gikk arbeidsstyrken i EUs jordbruk ned med hele 9,5 millioner personer, en reduksjon på nesten en tredjedel, mens en firedel av alle gårdsbruk, 4,2 millioner, forsvant (Eurostat, 2018, 2018 a).

Samtidig har jordbruksarealet i drift vært relativt stabilt, noe som har resultert i stadig større driftsenheter (Eurostat, 2018).

Ifølge EUs landbrukskommisær, Janusz Wojciechowski, slutter opptil 1000 bønder hver dag i yrket sitt som følge av dårlig lønnsomhet. Annenhver dag begår en fransk bonde selvmord. Chris MacManus, irsk representant i EU-parlamentet for Sinn Féin og en av Parlamentets CAP-forhandlere, advarte i februar 2021 om at vi nå kan se den siste generasjonen av familiegårdbrukere i EU, og at det er sterkt behov for en satsing for å redde europeiske småbønder. Årsaken til problemet, ifølge han, er at i takt med at mindre produsenter slutter i yrket på grunn av dårlig lønnsomhet, blir arealene kjøpt opp av store selskaper innen matindustrien og dagligvarehandelen.

MacManus anbefaler å motvirke denne trenden ved at CAP ytterligere styrker støtteordningene til å gi mer støtte for de første antall hektarene, med en lavere utbetaling for de resterende



Note: all German regions, NUTS 1; Slovenia, national data; London (UK), NUTS 1.
Source: Eurostat (online data code: ef_kvacsleg)

Figur 2.2: Gjennomsnittlig økonomisk størrelse på gårdsbrukene i Europa, etter NUTS 2-regioner, 2013 (Eurostat, 2018 a).

hektarene. For å unngå for lave priser, anbefaler MacManus videre at den nye loven om urettferdig handelspraksis må styrkes ved å forby salg av matvarer under kostpris i dagligvarekjedene.

Den europeiske bonde- og gårdsarbeiderunionen (ECVC) sier at de nåværende CAP-utbetalingene, som er basert på antall hektar, fører til at arealprisene går opp, noe som gir eierkonsentrasjon og gjør det vanskeligere for nye og unge bønder å etablere seg. ECVC foreslår et tak på direkte støtte per mottaker, og arbeider for en redistribusjon av utbetalingene som prioriterer små og middels store gårdsbruk, samt unge og nye bønder. Geneviève Savigny i ECVC mener CAP mangler en visjon for hvordan landbruket kan tiltrekke seg unge bønder og nye bønder.

I senere år har det blitt satset på digitalisering, også innen landbruket. ECVC mener mange har falske forhåpninger til satsingen på digitalisering, og at det kan vise seg å være en felle. Årsaken er at det vil kunne kreve store investeringer, noe som vil favorisere

store produsenter ytterligere på bekostning av de små. De frykter at investeringsbehovene kan bli for store, og at fremtidens landbruk vil handle mer om penger og mindre om den lokale geografiske tilknytningen. Copa-Cogeca, på den andre siden, erkjenner at det er en utfordring knyttet til generasjonsskifte og behov for å tiltrekke seg de yngre til landbrukssektoren. Samtidig mener organisasjonen at håpet ikke er tapt for små bønder, og at CAP allerede har ordninger som gir økt tilskudd til mindre gårdsbruk. En av de største utfordringene for mindre bønder er at bøndene generelt bare får en veldig liten andel av det varen selges for i butikken. Enkelte grønnsaker selges for hele 14 ganger mer enn det bonden får betalt for dem, sier Copa-Cogeca.

For å styrke vilkårene for de mindre gårdsbrukene mener Copa-Cogeca at dette gjøres best gjennom bygdeutviklingsmidler og at livskvaliteten i de europeiske bygdene må opp på samme nivå som i byene.

På spørsmål om hva som er de viktigste interesseområdene til den kommende CAP-reformen, brakte flere av organisasjonene som ble intervjuet, opp behovet for å sikre rettferdig inntekt og stabile priser for bonden. Både ECVC og Friends of the Earth sa at et viktig virkemiddel for dette er å gjeninnføre markedsreguleringsordninger, eksempelvis melkekvoter, for å unngå overproduksjon og fallende priser. Dette er også avgjørende for å tiltrekke seg den yngre generasjon til å bli bønder, ble det påpekt. Uten reguleringsvirkemidler har man mindre handlingsrom til å forebygge overproduksjon og sikre stabile priser for bonden, noe som både melk og storfekjøtt har vært eksempler på.

Miljø og klima

Miljø og klima er blant temaene som tar mest oppmerksomhet hos mange av organisasjonene engasjert i den europeiske landbrukspolitikken. Selv om både European Green Deal, Farm to Fork og biologisk mangfold-strategien legger opp til ambisiøse klima- og miljømål, er det stor usikkerhet om hvor store endringer dette vil medføre for den kommende CAP-reformen.

Flere av organisasjonene vi intervjuet, både ECVC, Friends of the Earth og Slow Food var på mange områder positive til de ulike satsingene og klimastrategiene som foregår i EU. Imidlertid var de langt mer avmålte i sine forhåpninger om hvordan dette vil påvirke selve CAP-reformen.



Intervjuobjekt: Geneviève Savigny, bonde og medlem i ECVC.

Navn: European Coordination Via Campesina (ECVC).

Type organisasjon: Paraplyorganisasjon for nasjonale og regionale bonde- og gårdsarbeiderorganisasjoner i Europa

Finansiering: Medlemsavgift, EU-prosjekttilskudd og stiftelser.

Antall medlemmer: 31 organisasjonsmedlemmer i 21 europeiske land, som representerer ca. 100 000 individer.

Når det gjelder krav i forbindelse med CAP, var Friends of the Earth særlig opptatt av at det settes tydelige mål til medlemslandene, slik at man lettere kan holde dem ansvarlige. De ønsker også bedre fordeling av støtten, hvor de som følger miljøstandarder skal prioriteres. Halvparten av støtten i pilar 1 bør anvendes til å oppnå miljømål (eco schemes), mente de. Videre ønsker de at støtten skal innrettes for å forhindre den store nedgangen av antall bønder.

De fortalte at de samarbeidet med en rekke organisasjoner, både dyrevelferdsorganisasjoner og delvis med bondeorganisasjoner. Også med Copa-Cogeca har de overlappende interesser, for eksempel i forbindelse med rettferdige priser.

Når det gjaldt kjøtt, var de opptatt av at EUs kjøttproduksjon burde være basert på egne fôrressurser. De viste til eksempler på for intensivt dyrehold i enkelte land, hvor overproduksjon av møkk kunne skape problemer for jordsmonnet. Samtidig understreket de at bærekraftig husdyrhold har mange positive sider, også for miljøet, men at det på grunn av for lave priser i markedet skapes et behov for å intensivere kjøttproduksjonen.

De var positive til Farm to Fork-strategien, men de understreket også at den har en del hull, blant annet i forhold til rettferdige priser

for bøndene. Videre er den for vag når det kommer til sosiale betingelser og mangler konkrete virkemidler.

De forventer ikke de store endringene i den kommende CAPen, og mener at mye er overfladiske endringer med nye ord og begreper – men i substans forventes det meste å bli en videreføring av status quo. De er mest misfornøyde med ambisjonsnivået knyttet til beskyttelse av miljøet samt støtte til små bønder.

ECVC uttrykte også støtte til målsetningene knyttet til miljø i Farm to Fork-strategien og European Green Deal, men mente at CAP ikke ser ut til å bli like ambisiøst. Fra deres ståsted antar de at den nye CAPen vil opprettholde en slags status quo.

ECVC samarbeider med flere organisasjoner i forbindelse med CAP, men opplever noen ganger utfordringer med miljøorganisasjoner som kun setter søkelys på vern og ikke på sosioøkonomiske hensyn. De mener også kjøttdebatten overforenkles av enkelte ved å kategorisere kjøtt som «dårlig» og planter som «bra». ECVC understreket at de ønsker et landbruk som er knyttet til lokale ressurser



**Friends of
the Earth
Europe**

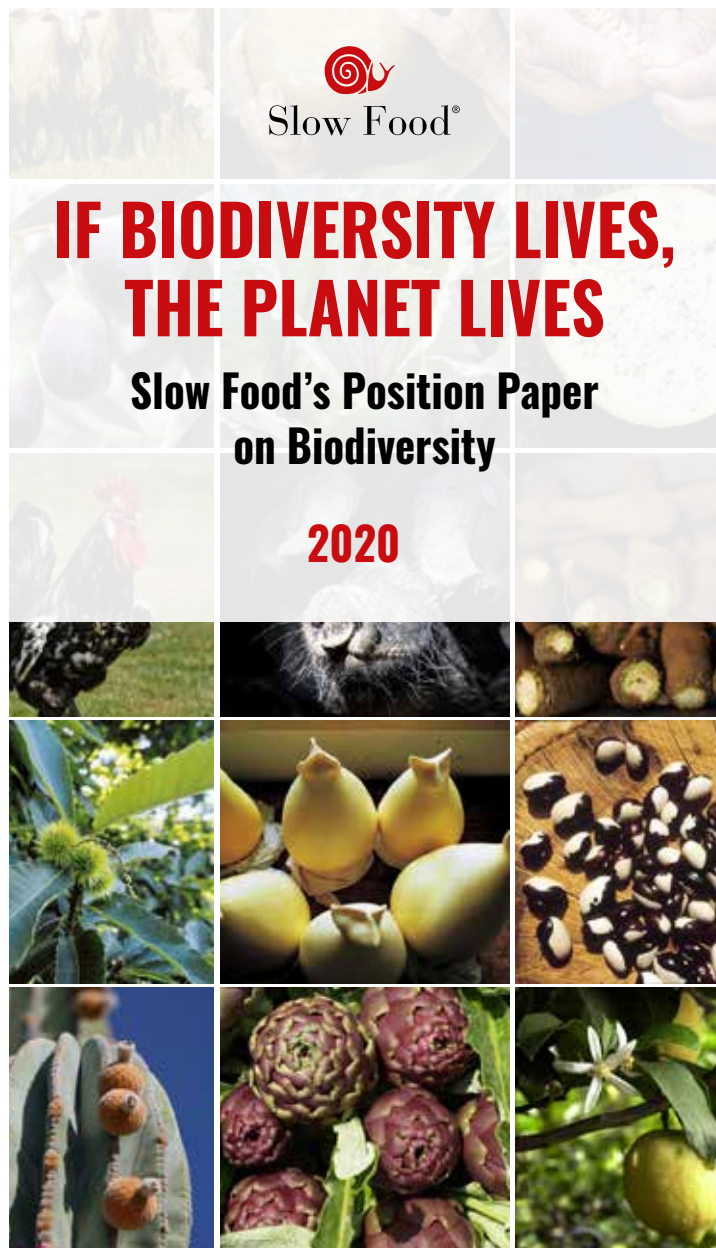
Intervjuobjekt: Stanka Becheva, ansvarlig for mat, landbruk og biologisk mangfold.

Navn: Friends of the Earth.

Type organisasjon: Paraplyorganisasjon for flere miljø- og naturvernorganisasjoner.

Finansiering: Medlemsavgift og donasjoner fra myndigheter og stiftelser.

Antall medlemmer: 73 organisasjoner som representerer over 2 millioner medlemmer.



Naturmangfold: Organisasjonen Slow Food arbeider for naturmangfold som en av de viktigste prioriteringene for den europeiske landbrukspolitikken.
(Faksimile: If Biodiversity Lives, The Planet Lives, Slow Food 2020.)

og produksjonsforutsetninger heller enn avvikling av produksjon et sted for å gjøre den mer intensiv et annet sted.

For Slow Food er biologisk mangfold en av de viktigste prioriteringene for den europeiske landbrukspolitikken. Mens mange vektlegger artsmangfold, som for eksempel bier og fugler, er Slow Food spesielt opptatt av det kultiverte mangfoldet, det vil si variasjoner i både kulturer og sorter av det man dyrker.

EU-kommisjonen foreslår å redusere bruk av sprøytemidler med 50 prosent, men Slow Food mener at denne reduksjonen fort bare vil erstattes av noe annet som ikke nødvendigvis er bedre.

Både Biodiversitets- og Farm to Fork-strategien har ambisiøse målsettinger, men i den kommende CAPen legges det opp til stor fleksibilitet for medlemslandene, som i stor grad i praksis gjør at man kan fortsette som før, mente Slow Foods representant i Brussel. Det ble videre understreket at det er viktig at økonomiske mål, sosiale mål og miljømål ikke blir satt opp mot hverandre, men at de må være koblet sammen for å utvikle god politikk.

I Farm to Fork er det for eksempel et mål om at økologisk landbruk skal utgjøre 25 prosent av det europeiske jordbruket. Det kan synes som et steg i riktig retning, men det er ikke nok, mener Slow Food, som viste til at økologisk landbruk også kan være industrielt, som for eksempel vinterproduksjon av jordbær. Videre ble det påpekt at økologisk sertifisering for mange småbønder er for dyrt eller ikke verdt bryet. Økologisk i seg selv er ikke en sterk indikator på bærekraft, og derfor ønsket de heller at man begynner å anvende agroøkologiske indikatorer. I et brev underskrevet av 25 organisasjoner, deriblant Slow Food, ECVC og Friends of the Earth, i januar 2021, oppfordres og foreslås det at agroøkologiske prinsipper implementeres i regelverk knyttet til EUs matsystemer. Agroøkologi defineres som «vitenskapen om å anvende økologiske konsepter og prinsipper for design og forvaltning av bærekraftig jordbruk og matsystemer». Agroøkologi omfatter ulike tilnæringer, deriblant økologisk og regenerativt jordbruk, og har som mål å maksimere biologisk mangfold og tilrettelegge for positive interaksjoner mellom forskjellige plante- og dyrearter. Dette er en del av en helhetsstrategi for blant annet å bidra til et sunt jordsmonn, redusere skadedyr- og sykdomsrisiko, beskytte ferskvannsressurser, og sikre gode pollineringsvilkår.

Slow Food, og andre talerør for agroøkologiske prinsipper,

mener at ved å verdsette tradisjonell kunnskap utviklet over generasjoner og knytte dette sammen med moderne vitenskap, kan agroøkologi lykkes der dagens matsystem svikter, for eksempel ved å forhindre tap av biologisk mangfold, å dempe klimaendringene, og styrke matsikkerheten.

Fagansvarlig for landbrukspolitik i Copa-Cogeca, Paulo Gouveia, understreket at bærekraftig landbruk er et viktig tema. Copa-Cogeca skilte seg ut fra de andre organisasjonene vi intervjuet, med at de i større grad pekte på en motsetning mellom klimasatsingene og økonomiske hensyn, og mente at deler av miljøbevegelsens ønsker vil kunne gå på bekostning av nettopp økonomiske og sosiale forhold. Uten en helhetlig tenkning om bærekraft i CAP-reformen, kan virkemidlene bli ubalanserte og dermed svekke en helhetlig bærekraftig utvikling, sa Gouveia.

Et annet ønske for Copa-Cogeca i forbindelse med CAP-prosessen har vært at nye krav og regler ikke må føre til at landbrukspolitikken blir u hensiktsmessig byråkratisk og uforståelig. De mener at CAP har blitt mer og mer kompleks med årene, og at dette skaper for stor avstand til dem CAP skal regulere – nemlig bøndene og deres virksomheter. En av prioriteringene for Copa-Cogeca er at regelverket i den kommende CAPen blir forenklet slik at også



Slow Food®

Intervjuobjekt: Marta Messa, direktør på Brussel-kontoret.

Navn: Slow Food.

Type organisasjon: Slow Food er en grasrotbevegelse for forbrukere og bønder som kjemper for god, ren og rettferdig mat.

Finansiering: Medlemsavgift, EU-tilskudd, prosjekttilskudd, offentlige institusjoner, innsamlingsaksjoner og sponsorer.

Antall medlemmer: Ca. 100 000 betalende medlemmer, og 1 mill. uformelle medlemmer.

bøndene forstår hvordan den fungerer, og på den måten får større eierskapsfølelse til den. I tillegg er det risiko for at reguleringene blir så teoretiske at det blir vanskelig å iverksette dem på jordet. Samtidig er det ingen signaler som tyder på at den nye landbrukspolitikken blir mindre kompleks, heller tvert imot.

Copa-Cogeca uttrykte også bekymring knyttet til re-nasjonaliseringen av landbrukspolitikken. På grunn av de ulike klimatiske og sosioøkonomiske forholdene på tvers av EU, er det viktig med en viss fleksibilitet, men Copa-Cogeca mener at den forrige CAPen ga for mye handlingsrom til nasjonalstatene, og at den derigjennom svekket felleskraften i EUs landbrukspolitikk.

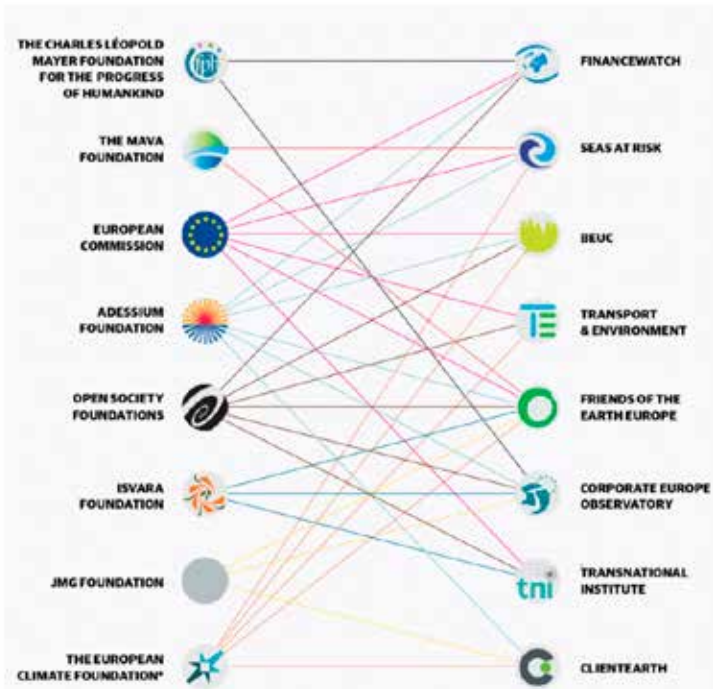
Gouveia understreket også at European Green Deal, med Farm to Fork og Biodiversitetsstrategien, ikke er et juridisk bindende forslag, men kun politiske målsetninger fra Kommisjonens side. Copa Cogeca antar at Kommisjonen vil forsøke å presse mest mulig av målene i European Green Deal inn i CAP via trilogforhandlingene som går nå med Rådet og Parlamentet, men at det vil være uetisk og ukorrekt da de mener at Kommisjonens rolle først og fremst er å tilrettelegge for prosessen.¹

Ulike interesser

I takt med den økte innsatsen på miljø og klima de senere årene, har landbrukspolitikken havnet mer i søkelyset, også for aktører og organisasjoner utenfor landbrukssektoren. Copa-Cogeca fortalte i vårt intervju at alle organisasjoner er i sin fulle rett til å uttale seg, men problematiserte samtidig at enkelte NGOer som engasjerer seg ikke er registrert i EUs åpenhetsregister,¹ og at det derfor er uklart hvordan de er finansiert og hvilke interesser de har. Mens noen NGOer er helt åpne om finansieringskilder, er det vanskeligere å finne informasjon om andre. Forholdene illustrert på neste side er basert på informasjon gitt på nettsidene til de listede NGOene om finansieringskilder de siste årene. Listen over stiftelser er ikke uttømmende.

Mange frivillige organisasjoner i Brussel mottar en kombinasjon av finansiering fra EU-kommisjonen, medlemsavgifter, nasjonale myndigheter og private stiftelser.

Samtidig blir Copa-Cogeca, som både representerer store og små bønder, anklaget av flere NGOer om selv å drive lobbyvirksomhet på vegne av de store bøndene, landeiere og industriaktører innen



Figur 2.3: Eksempler på finansieringskilder til ulike NGOer i Brussel (Politico, 2017).

landbruket. Enkelte hevder at Copa-Cogeca har privilegert tilgang til beslutningstakerne i Kommisjonen og Parlamentet, via såkalte «sivile dialoggrupper», som er ekspertgrupper som gir Kommisjonen råd om landbruksspørsmål. Eksempler som ofte blir tatt frem er at Copa-Cogeca er en forsvarer av «status quo» og forsøker å hindre at målsetningene i Farm to Fork- og Biodiversitetsstrategien blir implementert i CAP-reformen. I tillegg er det mange organisasjoner som er negative til dagens subsidiefordeling, som de hevder kommer de store grunneierne (angivelig representert av Copa-Cogeca) til gode, ved at 20 prosent av støttemottakerne mottar 80 prosent av landbruksstøtten.

Samtidig er Copa-Cogeca helt åpne om at deler av målsetningene i EUs strategier er urealistiske eller mangler økonomisk bærekraft, noe som vil svekke det økonomiske grunnlaget for bøndene og næringen de tross alt representerer. I konsekvensanalysen fra USDA kommer det også frem at dersom regelverket til den nye

landbrukspolitikken skal formes etter målsetningene i Farm to Fork-strategien, vil produksjonen gå ned og prisene opp. I verste fall kan det føre til at EUs premisser for matproduksjon blir svekket, noe som til syvende og sist vil gå ut over både store og små bønder. Det kan også tenkes at skjerpete miljøkrav og lignende kan ramme små bønder vel så hardt som de store, som ofte har større økonomiske muskler til å investere i nye driftsformer.

Sosial bærekraft

Sosial bærekraft er et annet tema som står høyt på agendaen i diskusjonen rundt den kommende landbrukspolitikken. I et brev signert februar 2021 av over 300 europeiske organisasjoner argumenteres det for at direkte støtte bør være betinget av at arbeids- og ansettelsesforholdene står i samsvar med nasjonal lovgivning, EU-lov og ILO-konvensjonene.

Mens det er betingelser i CAP knyttet til miljøstandarder og dyrevelferd, er det foreløpig ingen tilsvarende betingelser når det kommer til etterlevelse av menneskerettigheter og arbeidstakerrettigheter. Dette til tross for at arbeidstakerforholdene i landbrukssektoren, ifølge de som har skrevet under brevet, er noe av det «mest utfordrende og prekære» i EU-økonomien. De viser også til at det er omfattende misbruk og utnyttelse av sesongarbeidere i det europeiske landbruket.

Det er over 10 millioner ansatte i europeisk landbruk, mesteparten er midlertidige stillinger som sesongarbeidere eller dagarbeidere, og hele 61 prosent regnes som uformelt ansatte. I forbindelse med Covid-19 pandemien, ble disse arbeidstakerne definert som «essensielle» av flere EU-institusjoner og nasjonale myndigheter. Likevel skriver organisasjonene i brevet at «umenneskelige arbeidsforhold, lave lønninger, lange arbeidsdager, høy andel svart arbeid og dårlige boforhold» er utbredt blant ansatte i europeisk jordbruk, og legger til at situasjonen i mange tilfeller kan betegnes som moderne slaveri.

Den europeiske føderasjon av fagforeninger innen mat, jordbruk og turisme (EFFAT), som representerer over 22 millioner arbeidere og er en av organisasjonene som signerte brevet, sier at det er uakseptabelt at respekt for menneskerettigheter og arbeidstakerrettigheter ikke er en betingelse i tildelingen av EUs direktebetalinger, spesielt tatt i betraktning at CAP mottar en tredjedel av det totale EU-budsjettet. CAP vil ikke kunne være bærekraftig uten at



Menneskerettigheter: Den europeiske føderasjon av fagforeninger innen mat, jordbruk og turisme (EFFAT) er en av organisasjonene som krever at respekt for menneske- og arbeidstakerrettigheter er en betingelse i tildelingen av landbruksstøtte. (Foto: EFFAT.)

dette tas hensyn til, uttaler de.

Det er uvisst hvorvidt dette blir tatt hensyn til i den kommende CAP-reformen. Forhandlingene om CAP er i gang, og Europaparlamentet har foreslått at direkte utbetalinger under CAP blir betinget av respekt for gjeldende arbeids- og ansettelsesforhold i henhold til relevante tariffavtaler, nasjonal lovgivning og EU-lov, samt konvensjoner fra FNs internasjonale arbeidsorganisasjon (ILO).

Samtidig har flere landbruksministre, deriblant den tsjekkiske,

rumenske og den kroatisk, vært kritiske til dette blant annet på grunn av at de mener dette kan komplisere og byråkratisere CAP-reformen ytterligere. I tillegg vil det kunne gjøre at sluttforhandlingene vil drøye enda mer.

Også Copa-Cogeca har uttrykt bekymring for at den kommende CAP-reformen kan ende opp med å øke byråkrati- og administrasjonsbyrden for bøndene, og mener at sosiale betingelser ikke bør knyttes til arbeidsrettigheter eller lønnsvilkår ettersom dette allerede er omfattet av nasjonale lover. I tillegg fremhever de at EU uansett ikke har juridisk kompetanse til å fastsette lønnskrav, og at nasjonal lovgivning har de beste forutsetningene for å regulere arbeidsvilkår.

ECVC, sammen med Slow Food og Friends of the Earth som også er blant de 300 underskriverne, mener derimot at sosiale betingelser er nødvendig, og at forbedrede arbeidsvilkår må implementeres i den endelige CAP-avtalen for å fremme et mer rettferdig og bærekraftig matsystem.

Note

1 <https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/>

Konsekvenser for det framtidige jordbruket i EU

Hva kan være konsekvensene hvis EU-kommisjonen lykkes i å nå målene som er satt opp i Farm to Fork og Biodiversitetsstrategien?

Av Hanne Eldby og Martin Haaskjold Inderhaug

En av de største globale utfordringene i dag er knyttet til hvordan den ventede temperaturøkningen i verden kan reduseres i årene som kommer. Samtidig er det også stor bekymring for utviklingen av det biologiske mangfoldet. Den nødvendige innsatsen for å redusere klimagassutslippene, ta vare på de naturressursene som er igjen og skape gode forhold for de gjenværende artene, har ført til større interesse om landbrukspolitikk, også hos aktører og organisasjoner som i utgangspunktet ikke har sin virksomhet knyttet til landbruk. Dette er noe av bakgrunnen for EU-kommisjonens ambisjoner på området. Landbrukspolitikken er dessuten et av de områdene i EU som er overnasjonale, og om lag en tredjedel av EUs budsjett går til dette området. Dette fører nok også til at både Kommisjonen og EU-parlamentet har kastet sine øyne på hvordan disse midlene kan benyttes til å nå målsettinger for andre viktige områder for EU.

Det er to forhold som vil avgjøre konsekvensene for det framtidige jordbruket i EU. Det første er hva de fortsatt uavklarte forholdene rundt CAP faktisk resulterer i, og det andre er måten reglene blir implementert nasjonalt i praksis. Videre i dette kapittelet vil vi se på hva som kan være konsekvensene hvis EU-kommisjonen lykkes i å nå målene som er satt opp i Farm to Fork og Biodiversitetsstrategien.

Gjenstående spørsmål og uklarheter i regelverk

Den nåværende landbrukspolitikken, som ble satt i verk fra 1. januar 2015, innførte begrepet «greening», som også hadde til hensikt å få EUs gårdbrukere til å drive jordbruksproduksjon på en mer miljø- og klimavennlig måte. EUs revisjonsrett konkluderte med at midlene som gikk til slike tiltak var lite treffsikre og at

måloppnåelsen var for dårlig. Dette er bakgrunnen for at den nye landbrukspolitikken har innført to nye elementer; strategiske planer og begrepet kondisjonalitet (som erstatter tverrvilkår/cross compliance). De strategiske planene, med SWOT, målsettinger, tiltak og resultatkontroll, skal sikre at midlene som overføres til landbruket gir målbar forbedring på miljø og klima, men vil systemet virke etter hensikten i praksis? Alan Matthews (2021) drøfter dette i en artikkel om CAP-reformen, der han peker på at det er et svakt lovgivningsgrunnlag for godkjenning av de strategiske planene.

Det viktigste verktøyet EU-kommisjonen har for å styre retningen for den nye landbrukspolitikken er makten de har til å godkjenne de strategiske planene. Men i praksis betyr dette bare at de kan rette kommentarer til medlemsstatene når planutkast blir levert. Medlemslandene på sin side kan innrette seg eller ikke, etter eget skjønn. Matthews viser videre til Artikkel 106 i forordningen for strategiske planer,¹ som angir kriteriene Kommisjonen bør undersøke før den godkjenner en nasjonal plan. Selv om kriteriene kan virke hensiktsmessige, er evalueringen av disse svært subjektiv, og det er ingen klare linjer når det gjelder hva de nasjonale strategiske planer må oppfylle. Hvis medlemslandenes planer er utarbeidet i tråd med den høringsprosessen som er beskrevet i artikkel 94 i forordningen om strategiske planer, og har støtte fra de partnerskapsorganene som er nevnt der, har ikke Kommisjonen hjemmel til å nekte godkjenning (Matthews, 2021).

I forhandlingene mellom Parlamentet, Ministerrådet og Kommisjonen, er ett av de viktige ubesvarte spørsmålene hvor mye som skal være obligatorisk å sette av innenfor pilar 1 til det nye miljøstøttesystemet (eco-schemes). Det stilles krav til å oppfylle regelverkene som er nedfelt i GAECene (Good Agricultural and Ecological Conditions) og SMR (Statutory Management Requirements), for å motta støtte over pilar 1.

Miljømidlene er ment å være et økonomisk stimuli til de som ønsker å gå lenger i forhold til driftsformer som er mer miljø- og klimavennlige enn minimumsstandardene. Her mener medlemslandene (Ministerrådet) at andelen innenfor pilar 1 som går til miljøstøtte bør være minst 20 prosent, Parlamentet går for 30 prosent, mens flere NGOer presser på for at det bør være 50 prosent.

Et av problemene som kan oppstå ved innføringen av eco-schemes, er at det kan bli konkurransevridende. Noen av medlemslandene kan være ambisiøse for å nå miljø- og klimamål, og

benytte den nye lovgivningen til å stille strenge krav til gårdbrukere som motytelse for å få tilgang til midlene som er satt av til det nye støttesystemet. Andre medlemsland kan gjerne bestemme seg for å fortsette med å gi arealbaserte betalinger til bønder med minimale forpliktelser. Dette vil igjen kunne skape grobunn for anklager om urettferdig konkurranse som følge av forskjell i miljøstandarder, og dermed også føre til at landbruksmyndighetene kikker til andre medlemsstater når de utformer regelverk, for å sikre at de ikke påfører sine egne bønder for store ulemper.²

Felles mål, men renasjonalisering av landbrukspolitikken

EU-kommisjonen har satt kvantifiserte mål for hva de ønsker landbruket i EU skal oppnå i miljø- og klimapolitikken. Like fullt skal det settes nasjonale mål ut fra svært ulike både naturgitte og landbruksmessige forhold både mellom medlemslandene og innad i landene. Det er allerede understreket at regelverket som alle gårdbrukere skal følge for å få basisstøtte over pilar 1, til syvende og sist bestemmes nasjonalt, siden regelverket må innarbeides i hvert enkelt lands lovgivning. Allerede i dag er det store forskjeller mellom medlemslandene i hvordan direktivene nedfelles i de nasjonale lovverkene, og det samme gjelder for GAECene. Dette kan føre til at oppnåelsen av EUs målsetninger vil svekkes, og i større grad variere mellom landene ettersom medlemslandenes mulighet til å påvirke utøvelsen av CAP post 2020 vil øke i forhold til hvordan regelverket praktiseres i dag.

Konsekvenser av målene i European Green Deal

Gårdbrukerne i EU, først og fremst representert av Copa-Cogeca, har gjentatte ganger stilt spørsmål ved bakgrunnen for målene i Farm to Fork og Biodiversitetsstrategien, og etterlyst konsekvensvurderinger fra Kommisjonen. Dette har så langt ikke blitt besvart. Men USDA har laget scenarioer for hva som vil være resultatet. De skriver følgende:

«EU-kommisjonen avduket sin strategi for Farm to Fork og biologisk mangfold som vil pålegge restriksjoner på EUs landbruk gjennom målrettede reduksjoner i bruk av land, gjødsel, antimikrobielle stoffer og plantevernmidler. Forslaget lover også å bruke EUs handelspolitikk og annen internasjonal innsats for å støtte

denne visjonen om bærekraftig jordbruksmat systemer, noe som tyder på intensjoner om å utvide rekkevidden til politikken utenfor EU. For å undersøke økonomiske implikasjoner av forslaget, utførte vi en rekke politiske simuleringer på flere av de foreslåtte målene ved hjelp av tre gradvis bredere adopsjonsscenarioer av EUs initiativ. Under alle disse scenariene fant vi at de foreslåtte innsatsreduksjonene påvirker EU-bønder ved å redusere jordbruksproduksjonen med 7 til 12 prosent og redusere deres konkurransekraft i både innenlandske og eksportmarkeder. Videre fant vi at vedtakelsen av disse strategiene ville ha virkninger som strekker seg utenfor EU, og øker matvareprisene over hele verden med 9 (bare adopsjon i EU) til 89 prosent (global adopsjon), noe som påvirker forbrukerbudsjettene negativt, og til slutt reduserer verdensomspennende samfunnsvelferd med 96 milliarder dollar til \$ 1.1 billioner dollar, avhengig av hvordan andre land har strategier. Vi anslår at de høyere matvareprisene under disse scenarier vil øke antallet mat-usikre mennesker i verdens mest sårbare regioner med 22 millioner (kun EU-adopsjon) til 185 millioner (global adopsjon).» (Egen oversetting.)

Nedgang i produksjon har også EUs gårdbrukere pekt på som et sannsynlig resultat. Når andelen økologisk dyrka arealer skal økes fra 8 til 25 prosent, bruken av plantevernmidler og antibiotika i husdyrproduksjonene skal reduseres med 50 prosent, kan frykten for at produksjonen vil gå ned oppfattes som velbegrunnet.

EUs gårdbrukere er også bekymret for at innbyggerne ikke vil sette tilstrekkelig pris på miljøvennlige varer til at de vil betale prisen for disse, og frykter for økt import fra land utenfor EU.

Mulige konsekvenser for Norge

Den norske landbrukspolitikken er som kjent ikke omfattet av EØS-avtalen. Likevel er den europeiske landbrukspolitikken noe som kan ha konsekvenser for Norge. Blant annet er våre to naboland, Sverige og Danmark, med i EU og vi har handelsavtale med EU. Vi har også veterinærbestemmelser, plantevernregler og regelverk knyttet til økologisk landbruk som er EØS-relevant. De viktigste målsetningene i EUs landbrukspolitikk inkluderer:



Frykter økt import: EUs gårdbrukere advarer om nedgang i produksjonen med målene som er satt i European Green Deal. Nye frihandelsavtaler som den med MERCOSUR vil også føre til mer import av matvarer. (Foto: European Coordination Via Campesina.)

- Mindre bruk av innsatsfaktorer (20 prosent mindre gjødsel, 50 prosent mindre plantevernmidler og 50 prosent mindre antibiotikabruk).
- Det er krav om at produksjonen må bli mer miljø- og klimavennlig.
- Husdyrproduksjonen skal ha enda strengere velferdskrav.
- Mål om omlegging til mer økologisk jordbruk (fra ca. 7-8 prosent i dag til 25 prosent).

Norge er allerede i europeisk toppklasse på noen av disse målsetningene. I 2018 var Norge blant annet det landet der salget av antimikrobielle stoffer per kilo husdyr var lavest, med 2,9 mg, mens gjennomsnittet i EU ligger på ca. 103 mg (Det europeiske legemiddelbyrået, 2020). I toppskiktet var Kypros med 466 mg etterfulgt av Italia med 244 mg og Spania med 219 mg.

Når det gjelder bruk av plantevernmidler i kg per hektar, lå gjennomsnittet i EU (28) på 3,14 kg i 2018, mens forbruket i Norge lå på 0,85 kg (FAO, 2020).

Norge vil ikke trenge å følge EUs målsetninger, da dette i utgangspunktet ikke vil være en del av EØS-regelverket. Likevel kan det være med å øke presset på at også norsk jordbruk skal bli mer miljø- og klimavennlig. Dersom disse målsetningene skulle

bli implementert i CAP-reformen i form av regelverk, vil det trolig føre til økte kostnader og økte priser for EUs jordbruksvarer. Mange mener at forbrukerne er villig til å betale en høyere pris hvis de får bedre kvalitet, men dette er ikke sikkert. Hvis prisene i EU øker, kan det medføre mindre grensehandel og import til Norge. På den andre siden kan det bli vanskeligere for de store eksportlandene som Tyskland å opprettholde eksporten sin til Asia og Afrika, og kanskje vil de heller innrette sitt eksportfokus til høykostland som for eksempel Norge, som muligens er villige til å betale mer dersom EU kan dokumentere at kvaliteten er mye bedre.

Noter

- 1 https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:aa85fa9a-65a0-11e8-ab9c-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_1&format=PDF
- 2 <http://capreform.eu/improving-governance-of-the-future-cap/>

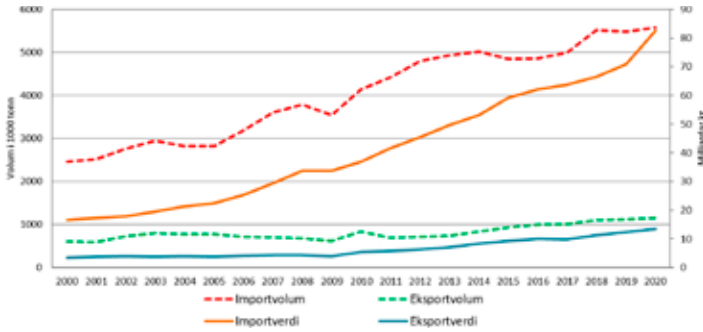
Litteratur

Referanselitteratur for de foregående sidene 4–43.

- Chancellor, C. (2019). *More farmers, better food. Why and how to put small-scale sustainable producers at the core of the new CAP*. Nyeleni Europe and Central Asia Platform for Food Sovereignty.
- Det Europæiske Råd (2019). Non-ETS emissions by sector. <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/non-ets-emissions-by-sector/>
- Det Europæiske Råd (2020). *Infographic - National energy and climate plans*. <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/national-energy-and-climate-plans/>. Sist besøkt 28 februar 2021.
- Det europeiske legemiddelbyrået (2020). *Sales of veterinary antimicrobial agents in 31 European countries in 2018*.
- EU-kommisjonen (2018). *A Clean Planet for all – A European strategic long-term vision for a prosperous, modern, competitive and climate neutral economy*. COM (2018) 773. <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0773&from=EN>.
- EU-kommisjonen (2018a). *In-depth analysis in support of the commission communication COM (2018) 773*. https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/docs/pages/com_2018_733_analysis_in_support_en_0.pdf
- EU-kommisjonen (2019). *United in delivering the Energy Union and Climate Action - Setting the foundations for a successful clean energy transition*. COM(2019) 285 final. <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0285&from=EN>
- EU-kommisjonen (2019a). *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The European Green Deal*. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_1&format=PDF
- EU-kommisjonen (2019b). *Annex to the Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The European Green Deal*. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_2&format=PDF
- EU-kommisjonen (2020). Proposal for a Regulation of The European Parliament and The Council establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulation (EU) 2018/1999 (European Climate Law). Brussels 4.3.2020.
- EU-kommisjonen (2020b). *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the Farm to Fork Strategy for Sustainable Food Systems*. DG for Health and Food Safety, European Commission. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/638aba56-519e-11ea-aece-01aa75ed71a1/language-en>
- Europaparlamentet (2017). *Research for agri committee – the consequences of climate change for EU agriculture. Follow-up to the COP21 – UN Paris Climate Change Conference*.

- Europaparlamentet (2020). *First Pillar of the Common Agricultural Policy (CAP): II – Direct Payments to Farmers*. Fact Sheets on the European Union – 2020. https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_3.2.5.pdf
- European Committee of the Regions (2019). Opinion of the European Committee of the Regions on ‘CAP reform’ *Official Journal of the European Union*. <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018AR3637&from=EN>
- Eurostat (2018). *Change in the number of farms and utilised agricultural area by size class*. [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Change_in_the_number_of_farms_and_utilised_agricultural_area_by_size_class,_EU-28,_2005%E2%80%932016_\(%25\).png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Change_in_the_number_of_farms_and_utilised_agricultural_area_by_size_class,_EU-28,_2005%E2%80%932016_(%25).png). Sist besøkt 9. mars 2021.
- Eurostat (2018, a). *Farmers and the agricultural labour force – statistics*. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Farmers_and_the_agricultural_labour_force_-_statistics. Sist besøkt 9. mars 2021.
- Eurostat (2018, b). *Small and large farms in the EU – statistics from the farm structure survey*. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Small_and_large_farms_in_the_EU_-_statistics_from_the_farm_structure_survey. Sist besøkt 9. mars 2021.
- FAO (2020). *Pesticide indicators*. www.fao.org/faostat/en/#data/EP/visualize. FAOSTAT. Sist besøkt 26. mars 2021.
- Food Policy Coalition (2021). *A 10+13 Agroecology Approach to Shape Policies and Transform EU Food systems*.
- Matthews, A. (2021). *Improving governance of the future CAP*. Cap Reform. <http://capreform.eu/improving-governance-of-the-future-cap/>. Sist besøkt 8. Mars 2021.
- Metta, M., Wetzels, H., Campos, R., M., A. (2020). *Report: CAP Strategic Plans Project. CAP Reform Post 2020: Lost in Ambition?* Agriculture & Rural Convention.
- Paravicini, G., og Cooper, H. (2017). *Mystic money man behind Brussel activists*. Politico. <https://www.politico.eu/article/ayman-jallad-ayman-jallad-mystic-money-man-behind-brussels-activists-ngo-funding/>. Sist besøkt 9. mars 2021.
- Ramon, R., I, S. (2021). *Objectives and measures in the new agricultural policy, European Green Deal and Farm to Fork*. AgriAnalyses internasjonale seminar 4. mars 2021.

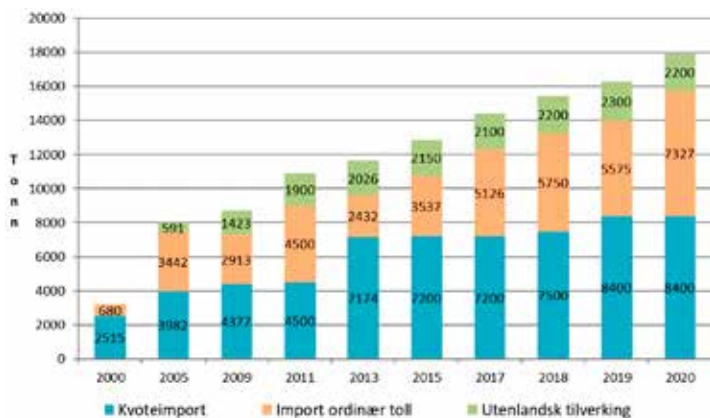
Fakta om landbruksvarehandelen



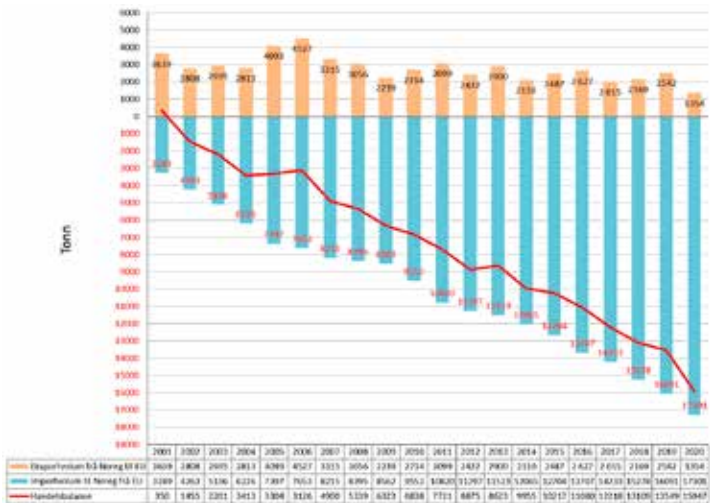
Figur 4.1: Norsk landbruksvarehandel totalt år for år, i volum og verdi. (Kilde: AgriAnalyse/Landbruksdirektoratet/SSB.)



Figur 4.2: Norsk landbruksvarehandel siste ti år, totalt og med EU i kroner. (Kilde: AgriAnalyse/Landbruksdirektoratet/SSB.)



Figur 4.3: Import av ost til Norge, fordelt på EUs ostekvote, ordinærtoll og utenlandsk tilvirkning i tonn.
(Kilde: AgriAnalyse/Landbruksdirektoratet/SSB.)



Figur 4.4: Samhandelen på ost med EU i tonn.
(Kilde: AgriAnalyse/Landbruksdirektoratet/SSB.)

Studiespørsmål

Et Vett-hefte er et godt utgangspunkt for videre diskusjon om aktuelle EU/EØS-tema, for eksempel på et møte i lokallaget eller som et eget kurs for medlemmene.

Her er noen problemstillinger til tekstene i dette heftet, som utgangspunkt for diskusjonene:

1. Hva er de viktigste reformene som er foreslått i EUs landbrukspolitikk i årene framover? Hvordan vil budsjettet bli endret? I hvor stor grad vil EUs «Green Deal» samt «Farm to Fork» og biodiversitetsstrategien kunne prege den nye felles landbrukspolitikken?
2. Hva tenker landbruksnæringens organisasjoner om innretningen av EUs landbrukspolitikk og de reformene som er foreslått?
3. Hva går kritikken mot EUs landbrukspolitikk fra miljø- og forbrukerorganisasjonene ut på? Hva tenker disse organisasjonene om reformene som er foreslått og utsiktene til at de blir fulgt opp?
4. Kan de foreslåtte reformene svekke landbruksproduksjonen i EU? Hva kan konsekvensene bli for klimautslipp, forsyningen av matvarer og matvareprisene?
5. Hvilke konsekvenser kan endringer i EUs landbrukspolitikk få for Norge?
6. Landbrukspolitikken skulle holdes utenfor EØS-avtalen, men det har flere ganger skjedd en svekkelse i tollvernet for landbruksvarer mellom Norge og EU. Hvordan har handelen mellom Norge og EU utviklet seg, og hva er konsekvensene av dette for det norske landbruket?

Du finner mer informasjon om EU og landbruk og mange andre aktuelle tema på våre nettsider www.neitileu.no.

Landbruket har stor verdi

«Økt matvareberedskap og matsuverenitet, slik at den norske bonden kan få produsere mest mulig mat på norske ressurser er et viktig mål. Å ha rett og plikt til å produsere mat for befolkningen er en viktig verdi. Spesielt i verdenssammenheng.»

Fra forordet av Einar Frogner, nestleder i Nei til EU og leder av Nei til EUs landbrukspolitiske utvalg

EUs landbruk står overfor store planlagte reformer. I denne utgaven av Nei til EUs skriftserie Vett beskriver Hanne Eldby og Martin H. Inderhaug fra AgriAnalyse forslagene til den nye landbrukspolitikken i EU, og undersøker reaksjonene fra landbruket selv samt forbruker- og miljøorganisasjoner. Heftet viser dessuten hvordan økte tollfrie kvoter for EU gjennom EØS-avtalen undergraver norsk matproduksjon og foredlingsindustri. Det er derfor avgjørende at eventuelle landbrukskvoter til Storbritannia nå etter brexit må tas av de kvotene EU har.



Bli medlem med SMS:
Send **NEITILEU** navn og
e-post til **2090** (kr 200,-)