

20. kafli

ESB-aðild og íslenskur landbúnaður

Samantekt

Ljóst er að ESB-aðild myndi hafa veruleg áhrif á starfsumhverfi íslensks landbúnaðar. Það er hins vegar erfitt að spá fyrir um það með fullri nákvæmni hvað aðlögun að hinni sameiginlegu landbúnaðarstefnu ESB myndi þýða fyrir afkomu landbúnaðar hér á landi. Gera má þó ráð fyrir að sauðfjárbúskap, mjólkurframleiðsla og jafnvel nautgriparækt myndi geta vegnað þokkalega – og betur en öðrum búgreinum – fyrst og fremst vegna fremur greiðs aðgangs að stuðningi frá ESB. Sérstaklega myndi ýmis umhverfis- og harðbýlisstuðningur, sem tengist flatarmáli ræktaðs lands, nýtast þessum búgreinum. Hins vegar er svo til enginn stuðningur til svínakjöts-, kjúklinga- og eggjaframleiðslu fjármagnaður af ESB. Nokkuð öruggt er að matvælaíðnaðurinn myndi einnig eiga undir högg að sækja gagnvart frjálsum innflutningi og bændur hér á landi gætu þar með lent í vandræðum með afsetningu afurða sinna.

Hugsanlegar undanþágur frá reglum sambandsins um frjáls viðskipti með landbúnaðarafurðir milli aðildarríkjanna gætu byggst á sérstöðu Íslands hvað varðar sjúkdómahættu. Ef slíkar undanþágur fengjust gætu þær takmarkað innflutning lifandi dýra auk ýmissa afurða úr hráu kjöti og ógerilsneyddri mjólk frá vissum löndum innan ESB.

Ekki er unnt að áætla með fullri nákvæmni hvaða fjárhæðir íslenskur landbúnaður fengi frá ESB. Stuðningur ESB til íslensks landbúnaðar og mótframlög íslenskra stjórnvalda gætu numið samtals meira en 5 milljörðum kr., að því gefnu að skilgreiningar á harðbýli og stuðningsbærri framleiðslu væru svipaðar og gerist í norðurhluta Svíþjóðar og Finnlands. Möguleikar eru einnig fyrir hendi á að veita innlenda viðbótarstyrki – bæði tímabundna og viðvarandi – svipað og gert hefur verið í Svíþjóð og Finnlandi. Ástæða er til að taka áætlun sem þessari með vissum fyrirvara, sérstaklega sökum óvissu um þróun landbúnaðarstefnu ESB í náinni framtíð.

1. Inngangur

Ljóst er að gengi Ísland í ESB yrði sú landbúnaðarstefna, sem rekin er hér á landi, með tilheyrandi stuðningskerfi, löguð að sameiginlegri landbúnaðarstefnu ESB. Hér verður í stuttu máli fjallað um hvaða áhrif hugsanleg aðild að ESB muni geta haft í íslenskum landbúnaði.

Þó að vitað sé að landbúnaðarstefna ESB myndi taka við er vissum erfiðleikum háð að spá fyrir um hvernig íslenskum landbúnaði gæti reitt af. Vitað er hvernig landbúnaðarstefna sambandsins lítur út nú en sökum áætlaðrar útvíkkunar sambandsins til austurs og viðræðna innan Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar ríkir mikil óvissa um hvernig hún mun líta út eftir nokkur ár.

Þá er ekki síður mikilvægt að gera sér grein fyrir því að niðurstöður mögulegra aðildarviðræðna milli ESB og íslenskra stjórnvalda geta skipt sköpum fyrir stöðu sumra greina landbúnaðargeirans eftir hugsanlega aðild, sérstaklega hvað varðar möguleika á undanþágum sem lytu að möguleikum á að takmarka innflutning á hráum afurðum og að

möguleikum á að fá halda áfram innlendum stuðningi eftir inngöngu í ESB. Þessi atriði þýða að verkum að vangaveltum um hvernig íslenskum landbúnaði gæti vegnað við hugsanlega aðild verður að taka með miklum fyrirvara.

2. Bakgrunnur

2.1. Alþjóðasamningar sem varða landbúnað

Það eru fyrst og fremst tveir nýlegir samningar, sem Ísland er aðili að, sem vert er að fjalla um í tengslum við breytingar á alþjóðlegu umhverfi íslensks landbúnaðar. Þetta eru EES-samningurinn og niðurstöður Úrúgvæ-lotunnar (GATT-samningurinn).

Hvað fól EES-samningurinn í sér fyrir íslenskan landbúnað?

EES-samningurinn tekur ekki á landbúnaðarmálum í heild sinni og er sameiginleg landbúnaðarstefna ESB ekki hluti af EES-samningnum. Þeir fáu þættir, er varða landbúnað, eru þó þess eðlis að rétt er að fjalla hér um þá í stuttu máli.

Sameiginleg landbúnaðarstefna Evrópusambandsins var ekki tekin inn í EES-samninginn á sínum tíma. Hins vegar er í 19. grein viljayfirlýsing samningsaðila um að stuðla að frjálsræði í viðskiptum með landbúnaðarafurðir. Sérstakur tvíhliða samningur um viðskipti með tilteknar suðrænar landbúnaðarafurðir var gerður samtímis EES-samningnum og kveður hann á um einhliða tollalækkunar Íslands. Árstíðabundnar lækkunar á nokkrum tegundum afskorinna blóma og grænmetis hafa haft nokkur áhrif. Bókun 3 um viðskipti með iðnvarning úr landbúnaðarhráefni var ekki fullfrágengin þegar samningurinn var undirritaður og hafa viðræður haldið áfram fram á þennan dag. Áhrifin á íslenska framleiðslu vegna alls þessa hafa ekki reynst vera mikil.

Með samningnum voru teknar upp samræmdar reglur um gæði og eiginleika ýmissa vörutegunda sem falla undir landbúnað, svo sem kjöts, mjólkurvara, jurta og sáðvara. Flóknar reglur gilda einnig um heilbrigði lifandi dýra sem flutt eru á milli aðildarríkjanna.

Samkvæmt EES-samningnum eru tollar og magntakmarkanir á innflutningi og útflutningi milli samningsaðila bannaðar en þar sem samningurinn nær ekki nema að takmörkuðu leyti til landbúnaðarvara eru áhrifin svo til engin í raun. Undantekning er þó verslun og viðskipti með iðnaðarvörur úr landbúnaðarhráefni sem falla undir bókun 3.

I. viðauki hefur að geyma sérstök ákvæði um fyrirkomulag varðandi heilbrigði dýra og plantna. Á þessu viðkvæma og flókna sviði reyndist ekki unnt að samræma allar reglur við upptöku EES-samningsins. Öll EFTA-ríkin nema Ísland samþykktu að taka upp samræmdar reglur í EES-samningnum um heilbrigði dýra, með nokkrum undantekningum þó. Ísland hélt í sérstakar undanþágur sem eru mjög víðtækar á grundvelli sérstöðu landsins sem snýr að langvarandi einangrun íslenskra búfjárstofna og viðkvæmni fyrir farsóttum. Löggjöf um fóður og plöntur var hins vegar samræmd í EES-samningnum með fáeinum undantekningum. Sú samræming gildir líka fyrir Ísland.

Samningurinn kom þannig ekki í veg fyrir að innflutningsbanni á lifandi dýrum og vissum búfjárafurðum, sem í gildi var, yrði áfram beitt af íslenskum stjórnvöldum. Rétt er að geta þess að hinar víðtæku undanþágur, sem Ísland hefur frá I. viðauka, er skylt að taka til reglulegrar endurskoðunar af samningsaðilum. Slík endurskoðun hefur ekki farið enn fram en

framkvæmdastjórn ESB minnir Ísland á þetta ákvæði með reglulegu millibili og kemur þeirri skoðun sinni á framfæri á fundum að Íslandi beri að taka upp allan I. viðauka. Viðræður milli Íslands og framkvæmdastjórnarinnar um upptöku alls þess sem viðaukinn inniheldur munu væntanlega hefjast á þessu ári skv. eldra samkomulagi sem gert var.

Evrópusambandið hefur talið að innan þessa sviðs, þ.e. heilbrigðis dýra og plantna, sé nauðsynlegt að samræma allar reglur og landsrétt aðildarríkjanna að fullu. Með því sé hægt að tryggja frjálst flæði landbúnaðarvara. Reglur um heilbrigðisvarnir á þessu sviði eru mjög viðkvæmt mál þar sem reglum í landsrétti er ætlað að vernda almennt heilbrigði. Reglur af þessu tagi hafa hins vegar oft verið notaðar sem tylliástæða til að hindra viðskipti og vernda innanlandsframleiðslu gegn erlendri samkeppni.

Hvað fól GATT-samningurinn í sér fyrir íslenskan landbúnað?

Eftir langa samningalotu sem hófst í Úrúgvæ 1986 tókst aðildarríkjum GATT að ná samkomulagi árið 1994 um verulegar breytingar í átt til aukins frelsis í alþjóðaviðskiptum, m.a. með landbúnaðarafurðir. Samningnum um búvöruviðskipti má skipta í þrjá meginþætti, þ.e.a.s. skuldbindingar um markaðsaðgang, innanlandsstuðning og útflutningsstuðning, auk sérstaks kafla um heilbrigðis- og sjúkdómavarnir.

Meginniðurstaðan varðandi **markaðsaðgang** er fólgin í því að tollar leystu af hólmi magntakmarkanir og aðrar innflutningshindranir. Þá skuldbundu aðildarríki Úrúgvæviðræðnanna sig til að draga úr tollvernd í áföngum á árunum 1995-2001 (bæði ár meðtalin), að meðaltali um 36%, þó þannig að fyrir enga vöru skyldi lækkunin vera minni en 15%. Jafnframt skyldi leyfa tiltekinn lágmarksaðgang á lægri tollum auk þess að tryggja þann markaðsaðgang sem ríkti á viðmiðunartímanum (1986-1988). Lágmarksmarkaðsaðgangurinn á lægri tollum skyldi á samningstímabilinu aukast úr 3% í 5% af magni innanlandsneyslu eins og hún var á viðmiðunartímanum. Samið var um sérstök varnaglaákvæði sem heimila tollahækkunir ef innflutningur vöru fer fram úr ákveðnu marki eða ef verðfall verður á heimsmarkaði.

Í útfærslunni hér á landi eru lagðir tollar (magntollar) á landbúnaðarvörur í stað innflutningsbanns sem miðast við það að tryggja markaðsstöðu innlendrar framleiðslu og þeir lækkaðir í áföngum eins og samkomulagið segir fyrir um. Auk almennra tolla eru lagðir á lægri tollar sem gilda fyrir vörur sem fluttar eru inn samkvæmt tollkvótum. Þær vörur, sem falla undir **lágmarksmarkaðsaðgang**, eru ýmsar ferskar eða unnar kjötvörur, egg, smjör og ostar. Tollkvótarnir fyrir þessar vörur eru misstórir eftir vörutegundum, t.d. er ostakvótinn á næsta kvótaári, þ.e.a.s. sem hefst 1. júlí nk., 119 tonn, í unnum kjötvörum er hann 86 tonn og kjöt af alifuglum er 59 tonn, svo að dæmi sé tekið.

Skuldbindingarnar um **ríkjandi markaðsaðgang** eiga við vörur sem fluttar höfðu verið inn samkvæmt undanþágum frá innflutningsbanni. Hér er um að ræða margs konar landbúnaðarvörur sem fluttar eru inn án nokkurra magntakmarkana, eða með öðrum orðum á „opnum kvótum“. Þá falla blóm og grænmeti undir ríkjandi markaðsaðgang. Við innflutning á blómum er yfirleitt ekki beitt magntakmörkunum. Innflutningi á grænmeti er stjórnað með misháum tollum og fer upphæð þeirra eftir framboði innanlands. Magntakmörkunum er ekki beitt við innflutning á grænmeti.

Í þeim tilfellum þar sem um kvótaúthlutanir er að ræða er auglýst eftir umsóknum. Ef eftirspurn eftir kvótum er meiri en það magn sem til úthlutunar er er úthlutun ákveðin með því

að leita eftir tilboðum í kvótann. Í framkvæmd hafa íslensk stjórnvöld eingöngu farið þá leið undanfarið að leita eftir tilboðum í kvótann en fallið frá því að beita útdrætti.

Hingað til hafa magntollarnir veitt íslenskum landbúnaði verulega vernd. Svo til enginn innflutningur er stundaður utan tollkvótanna. Tollkvótarnir hafa hins vegar stuðlað að auknum innflutningi – einkum þar sem heilbrigðiskröfur hafa ekki hindrað innflutning.

Reiknaður var út *innanlandsstuðningur*, með fáeinum undanþágum, sem veittur var að meðaltali árin 1986-1988. Stuðningurinn var síðan skilgreindur eftir því hvort hann var talinn markaðstruflandi (framleiðsluhvetjandi) eða ekki. Þann stuðning, sem taldist markaðstruflandi, skuldbundu aðildarríkin sig til að lækka í jöfnum áföngum, alls um 20% á 6 árum frá gildistöku Úrúgvæsamningsins. Sökum þess að markaðstruflandi stuðningur við íslenskan landbúnað hafði lækkað töluvert síðan á viðmiðunartímabilinu hefur Ísland uppfyllt skuldbindingar sínar án sérstakra aðgerða.

Draga skyldi úr *stuðningi til útflutnings* bæði í formi fjárframlaga og að því er varðar vörumagn sem nýtur útflutningsbóta. Magn þeirra vara, sem nýtur útflutningsbóta, á að dragast saman um 21% og fjárframlög til útflutningsbóta eiga að lækka um 36% á samningstímanum. Útflutningsbætur fyrir landbúnaðarafurðir voru aflagðar að mestu hér á landi fyrir nokkrum árum og því auðvelt að uppfylla skuldbindingar.

Samkvæmt sérsamningnum um *heilbrigðis- og sjúkdómavarnir* voru reglur um innflutningshömlur á grundvelli slíkra varna hertar verulega. Verða þær að byggjast á vísindalegum rökum. Til að hindra að dýrasjúkdómar berist til landsins þarf að fullnægja ákveðnum skilyrðum og á það einkum við um hrátt kjöt, vörur úr ógerilsneyddri mjólk og hráum eggjum.

Fram til þess að GATT-samningurinn gekk í gildi hafði íslenskur landbúnaður verið verndaður á þann hátt að bannað var að flytja inn lifandi dýr og ýmsar landbúnaðarafurðir. Aðalástæðan fyrir þessu var reynsla Íslendinga af farsóttum á liðnum áratugum og öldum. Til dæmis má nefna fjárkláðann sem kom upp á átjándu öld og er enn vandamál og riðu, sem var flutt til Íslands 1882 með hrúti frá Danmörku sem var upphaflega frá Bretlandi. Þessar sýkingar hafa valdið og valda enn sauðfjárþændum ómældu tjóni. Þá má nefna þær sýkingar sem bárust hingað með karakúlfé árið 1933 en með þessum innflutningi komu þrjár farsóttir í einu – þurramæði, votamæði og garnaveiki. Tveimur þeim fyrstnefndu hefur verið útrýmt en garnaveiki er enn vandamál bæði í sauðfé og nautgripum. Aðrir sjúkdómar, sem tekist hefur verið á við á Íslandi, eru, svo að eitthvað sé nefnt, berklar í nautgripum (síðast 1959) og svínnum sem kemur fyrir öðru hvoru og svínapest (1953).

Eins og áður var nefnt er grundvallarregla samningsins um heilbrigði plantna og dýra (SPS-samningurinn) sem gerður var í Úrúgvælotunni að aðildarríki Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar skuldbinda sig til að leyfa innflutning á lifandi dýrum, landbúnaðarvörum og vörum sem unnar eru úr þeim. Helsta undanþágan er sú að innflutning má banna ef hægt er að sýna fram á með vísindalegum rökum að heilsu manna og dýra sé stefnt í hættu. Sem dæmi má nefna að ef óskað er eftir heimild til að flytja inn lifandi búfénað til landsins þá þarf seljandi að leggja fram rök fyrir því að heilbrigði dýra í útflutningslandinu sé sambærilegt eða betra en á Íslandi og að heilsu manna og dýra væri ekki stefnt í hættu ef af þessum innflutningi yrði. Á sama hátt yrðu íslensk stjórnvöld að sanna hið gagnstæða ef koma ætti í veg fyrir slíkan innflutning.

Hið sama gildir um matvæli en um innflutning þeirra gildir reglugerð þar sem kveðið er á um að innflutningur sé háður leyfi yfirdýralæknis enda sé slíkt aðeins leyfilegt frá löndum sem hafa jafn gott heilsufar búfjár og Ísland eða betra. Það má því segja að banni við innflutningi hafi verið aflétt í raun þótt ekki hafi reynt á þetta varðandi lifandi dýr þar sem enginn hefur óskað eftir innflutningi frá svæðum þar sem heilbrigðisástand er svipað eða betra en á Íslandi.

3. *Hin sameiginlega landbúnaðarstefna ESB*

Landbúnaður nýtur mikils stuðnings í ESB og meira en helmingi útgjalda sambandsins er varið ýmist til beins stuðnings við landbúnaðarframleiðslu eða til málaflokka sem tengjast landbúnaði, s.s. umhverfis- og byggðamála.

Sameiginleg landbúnaðarstefna Evrópusambandsins á rætur sínar að rekja til stofnunar ESB. Litið er á hana sem eina af meginþáttum sambandsins, hvort sem litið er til starfsemi stofnana, fjárlaga eða pólitísku vægis. Hún er að mörgu leyti fyrirrennari innri markaðarins og á drjúgan þátt í því að halda saman mismunandi hlutum sambandsins. Landbúnaðarstefnan ber þess enn merki að hún var byggð upp og mótuð á þeim tíma í Evrópu þegar álfan var ekki sjálfri sér næg hvað matvæli snertir. Staðan er núna sú að ESB er stærsti innflytjandi og næststærsti útflytjandi landbúnaðarvara og matvæla í heiminum.

Meginmarkmið landbúnaðarstefnunnar skv. 33 gr. Rómarsamnings (áður 39. gr) eru og hafa frá upphafi verið:

1. að tryggja viðunandi lífsviðurværi landbúnaðarsamfélaga,
2. að auka framleiðni í landbúnaði,
3. að tryggja stöðugleika á mörkuðum,
4. að tryggja nægt framboð matvæla og
5. að tryggja sanngjarnt verð til neytenda.

Allt frá gildistöku sameiginlegrar landbúnaðarstefnu ESB hefur landbúnaður haft nokkra sérstöðu gagnvart öðrum atvinnugreinum. Sérstaðan er fólgin í mikilli vernd og stuðningi úr sameiginlegum sjóðum sambandsins. Hið margslungna stuðningskerfi landbúnaðarins miðar almennt að því að hafa áhrif á verð og framboð í gegnum miðstýrðar aðgerðir (kvóta, markaðsíhlutun o.fl.), takmarkanir á innflutningi og álagningu tolla.

Allt til ársins 1988 jókst framleiðsla í landbúnaði um að meðaltali 2% á ári en á sama tíma jókst neyslan aðeins um 0,5% á ári. Þetta leiddi til þess að byggja þurfti upp dýrt íhlutunarkerfi sem byggðist fyrst og fremst á uppkaupum og geymslu birgða ásamt niðurgreiðslum á útflutning. Að auki var framleiðslan innan svæðisins vernduð gegn innflutningi með háum tollum og öðrum höftum. Þessi mikla íhlutun leiddi til þess að heimsmarkaðsverð á ýmsum vörum lækkaði verulega – ekki síst á kornvörum – og leiddi eðlilega til megnrar óánægju þeirra landa sem styrktu landbúnað sinn lítt eða ekki.

Á vissum svæðum leiddi landbúnaðarstefnan til neikvæðra áhrifa á umhverfið, auk þess sem hún þótti ekki taka nóg tillit til smærri bænda og tekna þeirra. Þetta var erfitt að sætta sig við á sama tíma og útgjöld til landbúnaðarmála jukust stöðugt og námu á tímabili um tveimur þriðju af fjárlögum ESB. Í byrjun tíunda áratugarins var auk þess ljóst að væntanlegur GATT-samningur gæti orðið til þess að erfitt yrði að halda til streitu landbúnaðarstefnunnar í óbreyttri mynd. Það er í þessari stöðu sem endurskoðun á landbúnaðarstefnu ESB er gerð árið 1992.

Landbúnaðarstefnan eftir 1992

Í júní árið 1992 náðist samkomulag um róttæka endurskoðun landbúnaðarstefnunnar. Helstu breytingarnar felast í lækku á verði til framleiðenda, auknu vægi beinna greiðslna og áherslu á stuðning við ýmis verkefni sem tengjast umhverfismálum og byggðasjónarmiðum. Segja má að meginmarkmið endurskoðunarinnar hafi verið að landbúnaður ESB yrði samkeppnisfær í verði og gæti með þeim hætti mætt aukinni samkeppni á heimsmarkaði. Einnig var stefnt að því að aðlaga framleiðsluna að markaðnum og stuðla að betra jafnvægi, ekki síst til að draga úr útgjöldum ESB vegna birgðahalds og útflutningsbóta.

Þá er ekki síður athyglisverð í þessari endurskoðun sú áhersla sem lögð er á umhverfisþætti og hið svokallaða fjölpætta hlutverk landbúnaðarins. Samkvæmt þessu gegnir landbúnaðurinn ekki eingöngu hlutverki matvælaframleiðanda heldur einnig mikilvægu hlutverki sem umhverfis-, menningar- og byggðarþáttur í samfélaginu.

Mikilvægur hluti landbúnaðarstefnu ESB er að tryggja bændum lágmarksverð fyrir ákveðnar afurðir sem þýðir að ef verð á mörkuðum fer niður fyrir þetta ákveðna verð veitir ESB styrki til að kaupa eða geyma umframbirgðirnar með það að markmiði að selja þær þegar og ef verð hækkar aftur. Þetta lágmarksverð á kornvörum til bænda var lækkað allverulega en í staðinn fengu þeir í sinn hlut auknar beinar greiðslur frá ESB. Lækkunin á lágmarksverði átti einnig að koma neytendum til góða – ekki síst vegna þess að gert var ráð fyrir að framleiðslukostnaður ýmissa kornfrekra búfjárafurða myndi lækka – og þörfin á útflutningsbótum átti jafnframt að minnka. Heimsmarkaðsverð á kornvörum hækkadi hins vegar um svipað leyti og hélt uppi markaðsverði innan sambandsins. Það má því segja að bændum hafi verið bættur skaði sem þeir urðu ekki fyrir.

Annari endurskoðun á landbúnaðarstefnunni lauk í mars 1999. Breytingarnar voru hluti af stærri endurskoðun ESB á fjármálum og innri starfsemi (svokölluð Agenda 2000). Markmið þessarar endurskoðunar var m.a. að gera ESB kleift að taka á móti nýjum aðildarríkjum frá Mið- og Austur-Evrópu.

Í samkomulaginu, sem náðist, felst að dregið verður úr framleiðslustyrkjum til landbúnaðar í áföngum fram til ársins 2006. Áfram var haldið á þeirri braut að styrkja bændur og bændasamfélög frekar en framleiðslu. Styrkir verða þó áfram greiddir og veittir til að þróa nýjar afurðir, gera framleiðsluna umhverfisvænni, til nýrra greina innan landbúnaðargeirans og til ferðapjónustu. Að baki býr enn og aftur hugmyndafræðin um hið fjölpætta hlutverk landbúnaðarins. Einnig standa vonir til að endurskoðunin dragi úr hvata til offramleiðslu.

Breytingarnar voru reyndar mun minni en sumar þjóðir höfðu vonast til. Lágmarksverð á korni lækkar enn og nú einnig lágmarksverð á afurðum nautgripa – og er bændum bættur skaðinn með beingreiðslum. Með þessu lækkar íhlutunarverð á smjöri og mjólk um 15% í þremur þrepum árin 2003 til 2006 og verð á kornframleiðslu lækkar um 10% árið 2000 og önnur 10% árið 2001. Enn fremur var ákveðið að ESB styrki geymslu á nautakjöti ef verð fer niður fyrir 176 kr./kg og kaupi kjötið fari verðið niður fyrri 123 kr./kg.

Áætlað hefur verið að samkomulagið lækki áætlaða fjárhæð heildarframlags til landbúnaðar frá upphafi árs 2000 til loka árs 2006 úr 289,5 milljörðum evra í 283 milljarða evra. Sparnaðurinn, sem er 6,3 milljarðar evra, nemur 500 milljörðum ísl. kr. Hugmyndin er síðan

sú að framlög til landbúnaðar verði nokkuð stöðug eftir þetta eða um 40,5 milljarðar evra á ári, u.þ.b. 3.200 milljarðar ísl. kr.

Heildarframlög ESB miðað við óbreytta löggjöf geta aldrei orðið meiri en sem nemur 1,27 hundraðshlutum af vergri þjóðarframleiðslu aðildarríkjanna. Sá fjárlagarammi, sem fylgir hér með til glöggvunar, gerir ráð fyrir að útgjöldin næstu árin verði töluvert fyrir neðan þá tölu eða á bilinu 1,13 til 1,19 hundraðshlutar.

Fjárlagarammi ESB 2000-2006 (í þús. evra)

Ár	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Landbúnaður	40.920	42.800	43.900	43.770	42.760	41.930	41.660
Uppb. þróunarsj.	32.045	31.455	30.865	30.245	29.595	29.595	29.170
Aðrar áætlanir	5.900	5.950	6.000	6.050	6.100	6.150	6.200
Utánríkismál	4.550	4.560	4.570	4.580	4.590	4.600	4.610
Stjórnun	4.560	4.600	4.700	4.800	4.900	5.000	5.100
Varasjóðir	900	900	650	400	400	400	400
Styrkir A-Evrópa	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120
Alls:	91.995	93.385	93.850	93.005	91.465	90.795	90.260

Eins og sjá má af töflunni hér að ofan á aukning útgjalda til landbúnaðarmála að heyrja sögunni til en þau eru tæplega helmingur allra útgjalda ESB.

Eins og áður sagði er undirrot þeirra hugmynda um breytingar, sem settar hafa verið fram af framkvæmdastjórninni, m.a. tengdar þeirri staðreynd að á næstu árum má búast við að ríki Austur-Evrópu tínist eitt af öðru inn í sambandið. Þessar þjóðir eiga það flestar sameiginlegt að byggja mikið á landbúnaði sem er mun vanþróaðri en landbúnaður innan sambandsins. Vegna þessa hefur verið talið nauðsynlegt innan sambandsins að reyna að endurskipuleggja landbúnaðarstefnuna með tilliti til þessa.

Jafnframt hefur komið fram að Þjóðverjar, sem greiða hæsta fjárhæð allra aðildarríkjanna til sambandsins, eru ekki tilbúnir til þess að hækka fjárlög þess þrátt fyrir fjölgun aðildarríkja, heldur skuli spila áfram úr nánast óbreyttum framlögum til landbúnaðarmála.

Framkvæmdastjórnin hefur því haft uppi hugmyndir um að draga úr styrkjum til núverandi aðildarríkja og leggja í sjóði til seinni tíma þegar hinar vanþróaðri landbúnaðarþjóðir koma inn í sambandið.

Framkvæmdastjóri landbúnaðarmála lýsti niðurstöðunni sem góðum grunni gerðum til þess að tryggja framtíðarþróun landbúnaðarmála innan sambandsins. Skiptar skoðanir eru á því hvort þetta hefur tekist eða hvort frekari umbóta er þörf.

Er frekari endurskoðun á landbúnaðarstefnu ESB óhjákvæmileg?

Sérfræðingar eru ekki á einu máli um hvort frekari breytinga á landbúnaðarstefnunni er þörf áður en ESB stækkar til austurs. Ef framleiðslustyrkir þeir sem nú eru fyrir hendi frá ESB myndu einnig gilda fyrir hin væntanlegu aðildarríki í Mið- og Austur-Evrópu er hætt við að fjárlög ESB myndu sprengja núverandi ramma. Uppi hafa verið skoðanir um að óeðlilegt sé að ESB-kerfið verði yfirfært í heild sinni á ný aðildarríki þar sem allt önnur skilyrði ríkja í landbúnaði en í núverandi aðildarríkjum ESB. Aðrir telja að óeðlilegt sé að hin nýju aðildarríki ESB verði meðhöndluð eins og einhvers konar B-þjóðir og því sé nauðsynlegt að breyta landbúnaðarstefnunni þannig að útgjöldin verði viðuráðanleg og henti aðstæðum í sambandinu öllu.

Flestir eru þó sammála um að gera megi ráð fyrir aukinni áherslu á styrki sem ekki eru markaðstruflandi – sérstaklega umhverfis- og byggðastyrki – á kostnað framleiðslutengds stuðnings. Það sem mælir enn frekar með því að þetta verði ofan á er að í nýhafinni samningalotu, á vettvangi Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar, um alþjóðaviðskipti með landbúnaðarvörur má gera ráð fyrir hertum skuldbindingum um áframhaldandi lækkun markaðstruflandi stuðnings – þ.m.t. greiðslna sem miðast við flatarmál akurlendis og fjölda búfjár. Þessar greiðslur voru undanþegnar lækkunarskyldu í GATT-samningnum frá 1994.

Sjúkdómavarnir innan ESB

Það kerfi, sem farsóttarvarnir ESB byggjast á, er í grundvallaratriðum þannig að dýralæknayfirvöld á hverju svæði fyrir sig bera ábyrgð á að vörur eða dýr sem, sett eru á markað, uppfylli sameiginlegar kröfur sem gilda fyrir allt EES-svæðið (gildir eingöngu um fisk hvað Ísland varðar). Meginþunginn í þessu kerfi er eftirlit á upprunastað, þ.e.a.s. að aðeins vörur, sem uppfylla öll skilyrði, séu settar á markað. Þessar reglur eru að mestu samræmdar innan EES-svæðisins. Sama gildir um allar vörur sem unnar eru úr þessum dýrum og þann aðbúnað sem krafist er við framleiðslu og/eða innflutning þeirra.

Kröfur þær sem hér um ræðir eru til þess ætlaðar að tryggja að landbúnaðarvörur séu unnar úr heilbrigðum dýrum við viðunandi aðstæður – svokallað „*stable to table concept*“. Þetta eru reglur um aðbúnað, fóður og vatn, lyf, bann við hormónum, kynbætur o.s.frv. Reglurnar ná yfir alla ævi húsdýrsins (frá því að vera á egg- og/eða sæðisstigi) og áfram allt til þess að matvælin eru keypt í versluninni. Til að auðvelda eftirlit og skráningu hafa verið settar reglur um skráningu húsdýra. Þetta á sérstaklega við um nautgripi þar sem kálfar eru skráðir og auðkenndir stuttu eftir fæðingu. Auðkennin fylgja þeim alla ævi og áfram og, þegar kerfið verður komið í fulla notkun, allt til neytanda. Markmiðið er að hægt verði að rekja kjötstykkið, sem neytandinn tekur við í versluninni, til ákveðins nautgrips eða, ef um unna vöru er að ræða, til ákveðins hóps af nautgripum.

Sömu kröfur eru gerðar til þeirra vara sem fluttar eru inn til sambandsins. Þær þurfa að vera framleiddar við sömu eða svipaðar (jafngildar) aðstæður og ríkja í EES en dýralæknayfirvöldum viðkomandi lands er treyst til að framfylgja þessum reglum. Með vörum frá ríkjum utan EES þarf að fylgja vottorð, undirritað af dýralæknayfirvöldum upprunalandsins, sem jafngildir tryggingu fyrir því að viðkomandi vörur séu framleiddar og fluttar á viðeigandi hátt.

Eini raunhæfi mismunurinn er að vörur og dýr frá löndum utan EES eru skoðuð frekar við ytri landamæri ESB en í flestum tilfellum er hér um að ræða skoðun á vottorðum og skoðun á því hvort þau auðkenni, sem er að finna í fylgiskjölum, sé einnig að finna á sendingunni sjálfri. Ákveðið hlutfall sendinga er svo skoðað enn frekar, sendingar opnaðar og sýni tekin. Ef um lifandi dýr er að ræða þá fara þau í gegnum öll þrjú þrepin við skoðun á landamærum.

Hverju aðildarríki er skylt að setja upp neyðaráætlanir varðandi allar helstu farsóttir og eru þær mjög viðamiklar og nákvæmar. Ef upp kemur smitsjúkdómur innan ESB er ákveðnum svæðum lokað og er þetta ekki bundið við þjóðlönd eins og áður var, heldur við svæði enda getur farsótt náð til fleiri en eins lands.

Á undanförunum áratugum hefur heilsufar dýra innan ESB batnað smám saman. Þar sem þetta hefur gerst mishratt eftir svæðum hefur þurft að hanna aðferðir til að viðurkenna mismunandi

heilsufar á ákveðnum svæðum innan ESB. Þetta er framkvæmt með því að veita ákveðnu svæði rétt til að krefjast þess að próf séu framkvæmd á húsdýrum sem flytja á inn á viðkomandi svæði. Þessar aukakröfur eru kallaðar viðbótarábyrgðir (*additional guarantees*) og geta annaðhvort varðað einn ákveðinn sjúkdóm eða fleiri eftir því sem við á.

Það getur verið langur ferill að sækja um slíkar viðbótarábyrgðir þar sem viðkomandi aðildarríki þarf/þurfa að sanna með vísindalegum aðferðum að sjúkdómurinn, sem sækja á um ábyrgðirnar fyrir, sé ekki fyrir hendi á svæðinu eða að unnið sé að útrýmingu hans. Ákvörðunin sjálf um að veita slíkar viðbótarábyrgðir er síðan tekin innan fastanefndar dýralæknaýfirvalda samkvæmt tillögum framkvæmdastjórnarinnar.

Rannsóknir tengdar þessari sönnunarbyrði geta verið dýrar og hafa t.d. Norðmenn varið umtalsverðum fjármunum í slíkar rannsóknir. Ástæða þess að ESB krefst svo nákvæmra og afgerandi sannana er sú að reynt er að koma í veg fyrir að þessar viðbótarábyrgðir séu notaðar sem tylliástæða til þess að hindra eðlileg viðskipti. Á sama tíma er það markmið ESB að bæta heilsufar dýra innan svæðisins og vernda búfé gegn farsóttum eins og auðið er.

4. Möguleg áhrif ESB-aðildar á íslenskan landbúnað

Ljóst er að við inngöngu í Evrópusambandið myndi Ísland þurfa að leggja niður landbúnaðarstefnu sína í núverandi mynd. Verðlag Evrópusambandsins á landbúnaðarafurðum yrði ráðandi frá fyrsta degi og íslenskir bændur fengju aðgang að styrkjakerfi ESB. Samtímis yrði opnað fyrir innflutning frá aðildarríkjunum og íslenskir bændur gætu flutt út afurðir óhindrað á innri markaðinn.

Það er ekki síst hinn frjálsi innflutningur frá ESB-svæðinu sem hefði miklar breytingar í för með sér. Hingað til hefur verulegur hluti opinbers stuðnings við landbúnað hér á landi verið fólgin í verndun gegn innflutningi á ódýrum afurðum. Verð til framleiðenda er almennt lægra í ESB en hér á landi og fyrir vissar búgreinar er munurinn verulegur.

Á móti kemur að ESB styrkir landbúnað aðildarríkjanna umtalsvert og styrkjaflóran er fjölbreytt. Þar má nefna, fyrir utan framleiðslutengdar greiðslur, styrki til reksturs búa á harðbýlum svæðum, styrki til fjárfestinga, til samstarfs bænda og ekki síst umhverfisstyrki. En þó að hérlendir bændur myndu fá óskertan aðgang að styrkjakerfi ESB er vafasamt að það myndi duga í heild til þess að vega upp á móti lægra afurðaverði og afnám þeirra opinberu framlaga sem íslensk landbúnaðarframleiðsla nýtur í dag.

4.1. Hugsanlegur stuðningur til íslensks landbúnaðar við ESB-aðild

Hér verður stiklað á stóru yfir nokkrar tegundir stuðnings sem, miðað við núverandi landbúnaðarstefnu ESB, gætu nýst í íslenskum landbúnaði. Nokkurn fyrirvara verður að gera um nákvæmni upplýsinganna.

Greiðslur fyrir búffjáreiningu (headage payments)

Greiðslur þessar eru fjármagnaðar að fullu af ESB og nema töluverðum upphæðum. Þannig eru greiddar við slátrun allt að 244 evrur (meira en 17.000 kr.) fyrir geldneyti eldri en 22 mánaða en helmingi minna fyrir geldneyti milli 6 og 22 mánaða. Stuðningur af þessu tagi er hins vegar ekki greiddur fyrir mjólkurkúr. Hvað sauðfé varðar eru greiðslurnar u.þ.b. 1.600 kr. árlega fyrir hverja vetrarfóðraða á. Að auki eru um þessar mundir greiddar 2.000 kr. í slátrunarpremíu fyrir nautgripi – þar með taldar mjólkurkúr.

Greiðslur vegna fæðar búpenings (extensive farming)

Um er að ræða viðbótargreiðslur til þeirra sem fá greiðslu fyrir hverja búfjáreiningu þar sem fjöldi búfjár er undir vissum mörkum á hverja flatarmálseiningu lands (í Svíþjóð er miðað við færri en 1,4 búfjáreiningar á hvern hektara lands). Gera má ráð fyrir að stór hluti nautakjötsframleiðslu hér á landi muni eiga rétt á slíkum greiðslum. Greiðslur þessar nema rúmlega 7.000 kr. fyrir yngri geldneytin og 14.000 kr. fyrir eldri geldneytin. Stuðningur þessi er fjármagnaðar að fullu af ESB.

Harðbýlisstyrkir (LFA-greiðslur¹)

Styrkjum þessum er m.a. ætlað að vega upp á móti mismun á framleiðslukostnaði milli svæða vegna erfiðra skilyrða sökum veðurfars og annarra staðhátta. Á þessum harðbýlli svæðum er mögulegt að fá viðurkenningu ESB á að viðbótarstuðnings sé þörf. Í aðildarviðræðum Noregs, Finnlands og Svíþjóðar var „*norðlægur landbúnaður*“ skilgreindur sem nýtt hugtak í flóru styrkja til landbúnaðar innan ESB. Miðað er við svæðið norðan við 62°N, með vissum undanþágum þó. Þetta var byggt á þeim grunni að erfiðara væri að stunda landbúnað svo norðarlega, bæði vegna rýrari landgæða og vegalengda frá mörkuðum. Tekið er tillit til hversu þéttbýl svæði eru og hversu vel þau nýtast undir landbúnaðarframleiðslu. Stuðningurinn skal fyrst og fremst vera í formi greiðslna á hverja búfjáreiningu eða flatarmál lands.

Harðbýlisstyrkir til íslensks landbúnaðar ættu að geta orðið þó nokkrir þar sem gera má ráð fyrir að íslenskur landbúnaður í heild sinni gæti fallið undir skilgreiningar ESB á harðbýlum svæðum – og þá sérstaklega norðlægum landbúnað. Fjármögnun ESB í þessari tegund stuðnings er yfirleitt 25-50%².

Hversu miklir styrkir yrðu mögulegir fer nokkuð eftir niðurstöðum í hugsanlegum samningaviðræðum. Ef tekið er mið af útfærslu Finnlands á samningnum við ESB er einnig ljóst að heimildir til innlends viðbótarstuðnings til norðlægs landbúnaðar eru mjög rúmar. Allar innlendar stuðningsaðgerðir verða þó að hafa hlotið samþykki ESB áður en þeim er hrint í framkvæmd.

Í norðurhluta Svíþjóðar er harðbýlisstuðningur greiddur m.a. vegna sauðfjár, kartöfluræktar, nautgripa, mjólkurkúa, svína og kornræktar auk berja- og grænmetisræktar. Fjárhæð stuðnings fer eftir svæðum en getur verið allt að 14.000 kr. fyrir hvern hektara graslendis og kartöflugarða, u.þ.b. 22.000 kr. fyrir hvern hektara grænmetisgarða og rúmlega 500 kr. fyrir hverja vetrarfóðraða á.

Stuðningur til umhverfisverndar

Ýmsar greiðslur eru inntar af hendi innan ESB til umhverfisverndar og töluvert svigrúm er fyrir hendi hjá aðildarríkjunum til að hanna aðgerðir í umhverfismálum eftir aðstæðum. Stuðningur þessi er fjármagnaður af aðildarríkjunum og ESB til helminga. Stór hluti umhverfisstuðningsins hefur farið til að stemma stigu við neikvæðum áhrifum landbúnaðarstefnunnar, eins og t.d. óhóflegri notkun áburðar og skordýraeiturs. Gert er ráð fyrir að stuðningur þessi fjármagni þann aukakostnað sem bændur verði fyrir vegna umhverfisverndar. Óhætt er þó að fullyrða að þessu skilyrði hafi ekki verið fylgt strangt eftir. Hér á landi eru vissir möguleikar fyrir hendi á stuðningi til viðhalds beitarlanda og graslendis.

¹ LFA = Less Favoured Areas

² Í norðurhluta Svíþjóðar um 25% en að meðaltali 45% í norðurhluta Finnlands.

Að auki er veittur stuðningur til m.a. vistvænnar/lífrænnar ræktunar, viðhalds landslags og varðveitingar viðkvæmra svæða.

Sem dæmi um umhverfisstuðning í sænskum landbúnaði má nefna að tæplega 4.700 kr. hafa verið greiddar á hvern hektara til viðhalds beitarlanda og túna.

Annar stuðningur

Greiðslur til ræktanlegra svæða (Arable area payments)

Stærsti einstaki útgjaldaliður landbúnaðarsjóða ESB er stuðningur til framleiðenda kornvara og olíufræjaræktar. Greiðslur þessar byggjast á flatarmáli ræktaðs lands og meðaluppskeru á hvern hektara og fjármagnast að fullu af ESB. Stuðningur yrði að líkindum veittur til framleiðslu byggs hér á landi að upphæð u.þ.b. 15.000 kr. á hvern hektara.

Í samningaviðræðunum um Agenda 2000 náðist samkomulag um að greiðslur þessar gætu einnig náð til framleiðslu votheys í Svíþjóð og Finnlandi. Í Svíþjóð munu greiðslur þessar geta að hámarki numið upphæð sem samsvarar framleiðslu á 100 þúsund hekturum. Stuðningur á hvern hektara er sambærilegur stuðningnum til kornframleiðslu, sem nemur allt frá 11.000 kr. í norðurhluta landsins til 40.000 kr. í suðri. Gera má ráð fyrir að framleiðsla votheys myndi einnig geta notið stuðnings hér á landi en hvort sá stuðningur yrði í takt við það sem gerist í Svíþjóð og Finnlandi er erfitt að spá fyrir um.

Stuðningur til yngri bænda til að hefja búskap

Yngri framleiðendur geta fengið styrki til að hefja sjálfstæðan rekstur í landbúnaði. Stuðningurinn er fjármagnaður með allt að 75% framlagi frá ESB í norðlægstu héruðum Svíþjóðar og Finnlands. Hámarksupphæð er tæplega 2 milljónir kr. fyrir hvern einstakling.

Fjárfestingarstuðningur

Stuðningur til fjárfestinga í landbúnaði er fjármagnaður með allt að 75% framlagi frá ESB. Stuðningurinn er fyrst og fremst ætlaður til fjárfestinga vegna umhverfismála, aðbúnaðar dýra og vinnuaðstæðna í landbúnaði. Einnig geta fjárfestingar, sem stuðla að aukinni framleiðni sem og ferðaþjónustu, notið stuðnings. Samkvæmt sænskum tillögum til ESB myndi fjárfestingarstuðningur geta numið allt að 50% af fjárfestingarkostnaði í nyrstu héruðum þar í landi, upp að ákveðinni hámarksupphæð.

Stuðningur í tengslum við íhlutunaraðgerðir ESB

Innan þessa sviðs má nefna að ESB stendur fyrir birgðahaldi og útflutningsbótum, ásamt ýmsum afmörkuðum aðgerðum til markaðssetningar afurða. Meðal þeirra afurða, sem geta notið góðs af birgðahaldi ESB, eru nautakjöt, kind- og lambakjöt, svínakjöt, undanrennuduft, ostar og smjör. Útgjöld ESB vegna birgðahalds og útflutningsbóta fara mjög eftir markaðsaðstæðum hverju sinni.

Samanlagður stuðningur

Áætlun á því heildarfjármagni, sem runnið gæti til íslensks landbúnaðar úr sjóðum ESB, er mikilli óvissu háð. Stuðningsupphæðir á hverja einingu eru vissulega þekktar og hægt er að styðjast við núverandi aðstæður (t.d. búfjárfjölda og flatarmál ræktaðs lands) við útreikning á vissum tegundum stuðnings. Það er hins vegar ekki eins einfalt að sjá fyrir niðurstöður samningaviðræðna um t.d. umhverfis- og harðbýlisstuðning eða möguleika á stuðningi til votheysgerðar. Þetta á við um bæði heildarupphæðir og hlut ESB í fjármögnun.

Ef ESB myndi samþykkja að skilgreina tún og beitarlönd hér á landi á svipaðan hátt og gert hefur verið í Finnlandi og Svíþjóð, og stuðningsupphæðir svipaðar og þar gerist, má gera ráð fyrir að stuðningur, sem tengist flatarmáli graslendis, gæti numið umtalsverðum upphæðum. Hér er fyrst og fremst um að ræða umhverfis- og harðbýlisstuðning ásamt mögulegum stuðningi við votheysgerð. Þessu til viðbótar yrði um að ræða stuðning sem tengist fjölda búfjár, ýmsa umhverfis- og harðbýlisstyrki, auk fjárfestingarstyrkja og annarra minni háttar styrkja. Samkvæmt ofangreindum forsendum er líklegt að heildarstuðningurinn gæti numið meira en 5 milljörðum króna. Hlutur ESB þar af yrði allt að 65-70%. Mögulegur innlendir viðbótarstuðningur er hér ekki meðtalinn.

Innlendir stuðningur

Aðildarríkjum ESB er heimilt að styðja landbúnað sinn, beint eða óbeint, en þó innan vissra takmarkana. Til þess að tryggja að innlendir stuðningur mismuni ekki samkeppnisstöðu aðildarlandanna innbyrðis er nauðsynlegt að fá blessun ESB áður en hafist er handa. Hér er m.a. um að ræða stuðning til rannsóknar- og þróunarvinnu, leiðbeiningarþjónustu og félagsmála og skattaívilnanir svo að eitthvað sé nefnt. Ef mið er tekið af niðurstöðum aðildarviðræðna Norðurlandanna um miðjan síðasta áratug er ljóst að svigrúm getur verið fyrir hendi fyrir stjórnvöld til að veita töluverðan viðbótarstuðning til landbúnaðar. Innlendir viðbótarstuðningur má ekki verða til þess að samanlagður stuðningur eða stuðningsbært magn sé umfram það sem raunin var fyrir aðild.

Innlendi stuðningurinn getur verið a.m.k. tvenns konar:

- 1) viðvarandi stuðningur til búgreina sem að öðrum kosti hefðu farið verulega halloka við aðild – fyrst og fremst innan þeirra svæða sem falla undir skilgreininguna um „norðlægán stuðning“;
- 2) tímabundinn stuðningur til aðlögunar með lækkanði greiðslum yfir 5 ára tímabil eftir aðild.

Fyrir vissar búgreinar í norðurhluta Svíþjóðar og Finnlands hefur innlendi stuðningurinn verið mikilvæg tekjuuppbót, ekki síst í þeim búgreinum þar sem ESB veitir litla eða enga styrki. Í norðurhluta Svíþjóðar eru það þannig svína- og eggjabændur ásamt kartöflu- og grænmetisframleiðendum sem njóta töluverðra innlendra styrkja. Í Finnlandi er stuðningur þessi einnig umtalsverður (hærrí en í Svíþjóð). Í niðurstöðum aðildarviðræðna Noregs var einnig gert ráð fyrir verulega háum upphæðum til þessara og fleiri búgreina, bæði vegna aðlögunar sem og viðvarandi stuðnings vegna lakari skilyrði til landbúnaðarframleiðslu í norðlægustu héruðunum.

4.2. Hvernig myndi íslenskum landbúnaði reiða af innan ESB?

Út frá þessu lauslega yfirliti yfir stuðningsmöguleika hér að ofan er hægt að velja fyrir sér hvernig helstu búgreinum myndi reiða af við hugsanlega ESB-aðild.

Sauðfjárbúskapur: Verð það sem sauðfjárbændur héraendis fá fyrir framleiðslu sína er nokkuð sambærilegt því verði sem starfsbræður þeirra innan ESB fá fyrir sambærilegar afurðir. Spurningin er hvort stuðningur frá ESB getið vegið upp á móti afnámi beingreiðslna við hugsanlega aðild. Að því gefnu að stuðningur á hverja vetrarfóðraða á, harðbýlisgreiðslur (LFA), umhverfisgreiðslur og norðlægur stuðningur yrði svipaður og í Svíþjóð og Finnlandi má gera ráð fyrir að tekjur sauðfjábænda gætu orðið svipaðar og nú er – og líklega hærri.

Mjólkurframleiðslan: Við ESB-aðild myndu tekjur mjólkurframleiðenda, þegar afnám beingreiðslna er meðtalið, lækka um ríflega helming. Við aðild myndu mjólkurbændur þó einnig eiga rétt á ýmsum greiðslum úr sjóðum ESB. Ef gengið er út frá þeim stuðningi sem veittur er mjólkurbændum í Norður-Svíþjóð (greiðslur á hvern hektara graslendis, innlendir stuðningur fyrir hvern framleiddan lítra af mjólk, harðbýlisgreiðslur og umhverfisstuðningur), gæti hinn samanlagði stuðningur farið langt með að vega upp afnám beingreiðslnanna og lægra verð.

En það er í mjólkurframleiðslunni sem óvissan er hvað mest varðandi form áframhaldandi stuðnings og hvort kvótar muni áfram takmarka framleiðslu. Í endurskoðun landbúnaðarstefnu ESB, sem lauk á síðasta ári, er gert ráð fyrir að lágmarksverð til framleiðenda muni lækka á næstu árum en beinar greiðslur á hverja búfjáreiningu munu vega það upp að mestu leyti.

Nautakjötsframleiðsla: Tekjur af framleiðslu nautakjöts hér á landi myndu lækka verulega við ESB-aðild. Líkt og mjólkurframleiðendur geta framleiðendur nautakjöts átt von á að geta nýtt sér styrkjakerfi ESB og hugsanlegan innlendan stuðning. Hvort þetta myndi duga til að bæta þann tekjumissi sem yrði að öðru óbreyttu við ESB-aðild er hins vegar erfitt að segja til um án nákvæmari skoðunar.

Svín, kjúklingar og egg: Í þessum búgreinum myndi verð til framleiðenda að líkindum lækka svo mikið að þeir stæðu berskjaldaðir gagnvart samkeppni frá ESB-svæðinu – nema því aðeins að veittur yrði innlendir stuðningur svipaður þeim sem veittur er innan hins „norðlæga stuðnings“ í Svíþjóð og Finnlandi. Svína- og kjúklingarækt innan ESB er rekin með meiri hagkvæmni í stærri einingum. Svo til enginn stuðningur til þessara greina er fjármagnaður af ESB. Það kæmi í ljós í samningaviðræðum hvort íslenskum stjórnvöldum yrði heimilt að beita stuðningi við framleiðendur svínakjöts, kjúklinga og eggja. Taka þarf þó tillit til breytinga á fóðurverði.

Grænmeti og blóm: Nú er flutt inn umtalsvert magn ýmissa tegunda grænmetis og blóma – en sá innflutningur á sér stað svo til eingöngu þegar innlend framleiðsla liggur niðri eða birgðir eru uppnar. Að segja fyrir um hvað gerast myndi ef frjáls innflutningur frá ESB yrði að veruleika er hins vegar erfiðara en fyrir þær greinar sem nefndar hafa verið hér að ofan. Fjarlægðarvernd er að sjálfsögðu umtalsverð fyrir vissar grænmetistegundir og getur dugað langt ef verðmunur er ekki þeim mun meiri. Ef litið er til nágrannalandanna er einnig verulegt svigrúm fyrir hendi hvað varðar innlendan stuðning til grænmetis- og kartöfluræktar.

Gæði hinnar innlendu grænmetisframleiðslu skiptir sköpum í samkeppninni við innflutt grænmeti og ástæða er til að ætla að við aðild að ESB gæti hin innlenda framleiðsla haldið markaðshlutdeild sinni í mörgum mikilvægum tegundum grænmetis. Þetta hefur sýnt sig nú þegar þar sem tollkvótar hafa verið opnir og tollfrjálsir en enginn innflutningur átt sér stað.

Erfitt er að átta sig á því hvernig útiræktinni myndi vegna en líklegt má teljast að yfirburðir í ferskleika og gæðum gætu dugað langt til að standast samkeppnina frá ESB-löndunum. Hérlend blómarækt myndi að líkindum eiga erfiðara uppdráttar.

Unnar afurðir: Jafnvel þótt styrkir af ýmsu tagi geti orðið til þess að afkoma íslenskra bænda myndi ekki versna til muna við ESB-aðild er ekki eins líklegt að unnar landbúnaðarafurðir geti staðist samkeppni við innflutning. Verð á hráefnum til matvælavinnslu myndi vissulega lækka en sökum smæðar íslenska markaðarins er illmögulegt fyrir úrvinnslugreinarnar að ná

þeirri hagkvæmni í framleiðslu sem gengur og gerist í ýmsum aðildarlöndum ESB. Sem dæmi má nefna að stór sláturhús í Danmörku eða Þýskalandi gætu slátrað öllum íslenska svínastofninum á u.þ.b. tveimur vikum og að í einu héraði í Skotlandi - the Borders - eru þrisvar sinnum fleiri kindur en á Íslandi. Almennt má telja að framleiðnin í vinnslu kjöts hér á landi sé minni en gerist í flestum nágrannalöndunum. Því má gera ráð fyrir að erfitt verði fyrir kjötiðnaðinn að standast frjálsan innflutning frá ESB.

Sama má segja um vörur unnar úr mjólk eins og rjómaís, ost og jógúrt. Það er viss fjarlægðarvernd fyrir ferska mjólk sem gæti haldið verði á mjólk hærra á Íslandi en annars staðar í Evrópu en verð á unnum mjólkurvörum myndi að öllum líkindum lækka verulega.

Það er því nokkuð öruggt að hinn íslenski matvælaíðnaður myndi eiga undir högg að sækja og íslenskir bændur gætu þar með lent í töluverðum vandræðum með afsetningu afurða við hugsanlega ESB-aðild. Tryggð neytenda við innlenda framleiðslu gæti, a.m.k. til að byrja með, dregið úr skellinum. Það er þó líklegt að innlend landbúnaðarframleiðsla mundi minnka þegar til lengdar lætur.

Undanþágur?

Á sínum tíma hefðu hugsanlega einhverjar undanþágur verið mögulegar ef Ísland hefði verið í samfloti með hinum EFTA-ríkjunum í aðildarviðræðum. Nú er ekki eins líklegt að undanþágur fengjust frá hinni sameiginlegu landbúnaðarstefnu. Undanþágur eða aðlögun að verðlagi ESB er ekki líkleg þótt ekki sé nema vegna þess að Norðmönnum tókst ekki að semja um slíkt á sínum tíma og tilhneiging hefur verið til að fækka undanþágum frekar en hitt. Enn fremur eru Austur- og Mið-Evrópuríkin tilbúin til að leggja óhemju mikið á sig til að komast inn í sambandið og verður þá örugglega vísað til þeirrar stöðu í viðræðum við betur stað lönd.

Hugsanlegur flötur á undanþágum gæti byggst á íslenskri sérstöðu í sambandi við sjúkdómahættu. Slík sérstaða náðist fram í EES-samningnum á sínum tíma og var byggð á langvarandi einangrun þeirra dýrastofna sem hér eru og viðkvæmni fyrir sjúkdómum. Í GATT-samningnum eru slíkar innflutningstakmarkanir viðurkenndar ef hægt er að sýna fram á sjúkdómahættu. Ef slíkt næði fram að ganga í aðildarviðræðum þýddi það að innflutningur á lifandi dýrum, hráu kjöti og kjötafurðum og vörum unnum úr ógerilsneyddri mjólk gæti takmarkast, a.m.k. frá vissum löndum innan ESB.

Ef taka má mið af aðildarsamningnum Norðurlandanna á sínum tíma má telja líklegt að Ísland fengi heimildir fyrir viðbótarábyrgðum varðandi einhverja af þeim sjúkdómum sem ekki eru til á Íslandi en er að finna í löndum ESB. Forsenda þess að slíkar viðbótarábyrgðir fáist er að sannað sé með vísindalegum aðferðum að viðkomandi sjúkdómur sé ekki fyrir hendi eða ef sjúkdómur er fyrir hendi að verið sé að útrýma honum.

Heilbrigði manna og dýra

Ef Ísland gengi í ESB og ekki yrði samið um neinn sérstakan aðlögunartíma yrði líklega um frjálst flæði á öllum landbúnaðarvörum að ræða til og frá Íslandi frá fyrsta degi aðildar. Íslenskir innflytjendur gætu t.d. farið til hvaða lands sem er innan ESB og keypt lifandi búfénað og sent heim til Íslands. Seljandinn þarf einungis að fá heilbrigðisvottorð frá þarlandum dýralæknayfirvöldum, dýrin þurfa að vera flutt við aðstæður sem uppfylla dýraverndarlöggjöf en að öðru leyti eru engar hindranir að öllu jöfnu.

Sama gildir um erfðaefni, íslenskur innflytjandi gæti farið til hvaða lands ESB og EFTA/EES-lands og keypt sér fósturvísa eða sæði fyrir hvaða húsdýr sem er. Eina skilyrðið, sem þarf að uppfylla, er að erfðaefnið komi frá fyrirtækjum sem hafa leyfi til að stunda slík viðskipti og að heilbrigðisvottorð fylgi frá viðkomandi yfirvöldum. Hvað varðar vörur gildir nánast sama regla. Varan er skoðuð af dýralækni á framleiðslustað eða fyrirtækið, sem sendir vöruna, er undir eftirliti dýralæknayfirvalda, allt eftir því um hvaða vöru er að ræða. Ferskt kjöt, þ.e.a.s. ósoðið og ómeðhöndlað að öðru leyti en frosið, er undir beinu eftirliti dýralæknis á framleiðslustað en fyrirtæki, sem framleiða fuglakjöt eða unnar kjötvörur, eru undir eftirliti dýralæknis þótt ekki sé í öllum tilfellum nauðsynlegt að dýralæknir sé stöðugt til staðar í fyrirtækinu.

Helsta breytingin, sem þetta kerfi felur í sér, frá því sem nú er við lýði á Íslandi og var áður í ýmsum aðildarlöndum ESB, er að innflytjendur lifandi dýra og annarra landbúnaðarvara þurfa að treysta því kerfi sem er í öðrum, jafnvel fjarlægum, löndum.

Þó að um töluverðan innflutning á landbúnaðarvörum hafi verið að ræða á undanförunum árum vegna GATT-samningsins má telja víst að inn- og útflutningur á landbúnaðarvörum, og jafnvel á lifandi dýrum, ykist enn verulega ef Ísland yrði aðildarríki ESB. Allir flutningar skapa einhverja smithættu en erfitt er að gera fulla grein fyrir því að óathuguðu máli hversu mikil sú aukning yrði og hvort þær varúðarráðstafanir og fjárhagslegu tryggingar, sem vissulega fylgja aðild, myndu veða þar á móti. Ef grípa þarf til aðgerða vegna búfjárjúkdóma innan ESB, t.d. slátrunar á búfjárstofni á tilteknu svæði, ber að bæta skaðann úr sameiginlegum sjóðum.

Eins og málum er háttað nú þarf íslensk landbúnaðarframleiðsla að fá leyfi frá framkvæmdastjórn ESB til að selja vörur til aðildarríkja ESB. Þó að slíkt eigi ekki að hafa neikvæð áhrif á viðskipti er það raunin af tæknilegum ástæðum. Þessar aðgerðir, og aðrar svipaðar, hafa stundum verið nefndar „Veterinary Barriers to Trade“, eða viðskiptahindranir af völdum dýralæknayfirvalda. Þessar hindranir myndu í stórum dráttum heyra sögunni til ef Ísland gengi í sambandið.

Í fljótu bragði mætti ætla að íslenskir neytendur njóti góðs af auknu framboði ódýrs landbúnaðarvarnars. Reynslan frá Finnlandi og Svíþjóð bendir þó til þess að verðlækkun skili sér ekki öll til neytenda.

Gagnlegar vefslóðir um landbúnaðarmál á Íslandi og innan ESB

Framkvæmdastjórn ESB: http://europa.eu.int/comm/dgs/agriculture/index_en.htm

Landbúnaðarráðuneytið: <http://www.stjr.is/lan>

Vefur íslensks landbúnaðar: <http://www.bondi.is>