

ÍSLENSKUR LANDBÚNAÐUR
Í ALÞJÓÐLEGU UMHVERFI



UTANRÍKISRÁÐUNEYTIÐ
ÁFANGASKÝRSLA
NÓVEMBER 2003

EFNISYFIRLIT

1	SAMANTEKT OG NIÐURSTÖÐUR.....	6
2	VERKEFNI HÓPSINS.....	9
3	ÁFANGAENDURSKOÐUN CAP – ÁHRIF STÆKKUNAR ESB.....	10
3.1	<i>Fyrstu tillögur framkvæmdastjórnarinnar frá júlí 2002.....</i>	<i>10</i>
3.2	<i>Viðbrögð aðildarríkjanna.....</i>	<i>12</i>
3.3	<i>Samkomulag um áfangaendurskoðun frá júní 2003.....</i>	<i>12</i>
3.4	<i>Viðbrögð við endurskoðuninni.....</i>	<i>14</i>
3.5	<i>Áhrif stækkunar.....</i>	<i>15</i>
3.5.1	<i>Inngangur.....</i>	<i>15</i>
3.5.2	<i>Landbúnaður í verðandi aðildarríkjum.....</i>	<i>15</i>
3.5.3	<i>Samningaviðræður.....</i>	<i>16</i>
3.5.4	<i>Afstaða ESB.....</i>	<i>16</i>
3.5.5	<i>Afstaða verðandi aðildarríkja.....</i>	<i>16</i>
3.5.6	<i>Einstök samningssvið.....</i>	<i>16</i>
3.5.7	<i>Samantekt.....</i>	<i>18</i>
3.5.8	<i>Stutt yfirlit yfir aðildarsamning Möltu.....</i>	<i>18</i>
3.5.9	<i>Stutt yfirlit yfir aðildarsamning Kýpur.....</i>	<i>19</i>
4	WTO.....	21
4.1	<i>Landbúnaðarsamningur WTO.....</i>	<i>21</i>
4.2	<i>Breytingarferli fram til ráðherrafundarins í Kankún.....</i>	<i>23</i>
4.3	<i>Tillögur ESB og málamiðlunartillögur formanns samninganefndar WTO.....</i>	<i>24</i>
4.4	<i>Ráðherrafundur WTO í Kankún.....</i>	<i>26</i>
4.5	<i>Horft til framtíðar.....</i>	<i>27</i>
5	FINNSKUR LANDBÚNAÐUR Í ESB.....	29
5.1	<i>Aðdragandi aðildar.....</i>	<i>29</i>
5.2	<i>Aðildarviðræðurnar.....</i>	<i>30</i>
5.3	<i>Aðildarsamningarnir og Agenda 2000 endurskoðunin.....</i>	<i>31</i>
5.4	<i>Uppbygging styrkjakerfisins – skipting á milli ESB og Finna.....</i>	<i>32</i>
5.4.1	<i>Almennt.....</i>	<i>32</i>
5.4.2	<i>Styrkir grundvallaðir á CAP.....</i>	<i>33</i>
5.4.3	<i>Innanlandsstuðningur.....</i>	<i>33</i>
5.5	<i>Þróun finnsks landbúnaðar eftir inngöngu.....</i>	<i>35</i>
5.5.1	<i>Almennt.....</i>	<i>35</i>
5.5.2	<i>Framleiðslumagn.....</i>	<i>35</i>

5.5.3	Framleiðendaverð	36
5.5.4	Þróun matvælaværðs.....	38
5.5.5	Afkoma finnsks landbúnaðar eftir aðild	39
5.5.6	Launaþróun í landbúnaði	40
5.6	<i>Stutt yfirlit yfir aðildarsamning Austurrríkis</i>	<i>41</i>
6	LANDBÚNAÐARSTEFNA ESB.....	42
6.1	<i>Upphaf sameiginlegrar landbúnaðarstefnu.....</i>	<i>42</i>
6.2	<i>Þróun landbúnaðarstefnunnar.....</i>	<i>42</i>
6.3	<i>Sérlausnir innan CAP til hagsbóta fyrir einstök aðildarríki</i>	<i>43</i>
6.4	<i>Almenn markaðsstjórnun á landbúnaðarvörum – fyrri stoð CAP</i>	<i>44</i>
6.4.1	Verð.....	45
6.4.2	Aðstoð og greiðslur.....	45
6.4.3	Framleiðslustjórnun	45
6.4.4	Samkeppnisreglur landbúnaðarstefnunnar.....	45
6.4.5	Viðskipti við lönd utan ESB	46
6.4.6	Mismunandi markaðsstjórnunaraðgerðir	46
6.5	<i>Byggðaðþróun – síðari stoð CAP</i>	<i>47</i>
6.6	<i>Fjarlæg og afskekkt úthéruð í ESB</i>	<i>47</i>
6.6.1	Almennt.....	47
6.6.2	Nánar um regluverkið	48
VIÐAUKI I – FRÁSAGNIR FRÁ KYNNISFERÐUM TIL FINNLANDS, BRUSSEL OG VÍNAR.....		50
1.	<i>Fróðleiksmolar úr Finnlandsheimsókn dagana 26.-28. október 2002</i>	<i>50</i>
2.	<i>Fróðleiksmolar úr Brusselheimsókn 10. og 11. febrúar 2003.....</i>	<i>53</i>
3.	<i>Fundur um aðildarsamning Kypverja í Brussel 24. júní 2003</i>	<i>57</i>
4.	<i>Fundur um aðildarsamning Austurrríkismanna í Vín 25. júní 2003.....</i>	<i>59</i>
VIÐAUKI II – SKIPTING STYRKHÆFRA SVÆÐA Í FINNLANDI.....		61
VIÐAUKI III – FYRRI ÚTTEKTIR UM STÖÐU ÍSLENSKS LANDBÚNAÐAR INNAN ESB.....		63
	<i>Skýrsla utanríkisráðherra í apríl 2000</i>	<i>63</i>
	<i>Skýrsla Hagfræðistofnunar í maí 2002.....</i>	<i>63</i>
VIÐAUKI IV – UMFJÖLLUN DELOITTE & TOUCHE UM MÖGULEGAR GREIÐSLUR TIL ÍSLANDS ÚR CAP.....		64
1.	<i>Samanburður við Finnland, Svíþjóð og Austurríki.....</i>	<i>64</i>
2.	<i>Framlag miðað við framleiðslumagn og störf í landbúnaði.....</i>	<i>65</i>
3.	<i>Ræktun.....</i>	<i>67</i>
4.	<i>Búfjárafurðir.....</i>	<i>68</i>

5.	<i>Byggðaðpróun</i>	70
6.	<i>Aðrar CAP greiðslur</i>	71
7.	<i>Samantekt og ályktanir</i>	72
VIÐAUKI V – SAMANBURÐUR Á PIRTTILAHTI KÚABÚINU Í LAPPLANDI OG SAMBÆRILEGU ÍSLENSKU BÚI		74
VIÐAUKI VI – STUÐNINGUR TIL KÚABÚA Í FINNLANDI		75
VIÐAUKI VII – STUÐNINGUR TIL SAUÐFJÁRBÚS Í FINNLANDI		77
VIÐAUKI VIII – STUÐNINGUR VIÐ SVÍNABÚ Í FINNLANDI		78
VIÐAUKI IX – ÁHRIF Á EINSTAKAR BÚGREINAR		79
1	<i>Almennt</i>	79
2	<i>Mjólk</i>	81
2.1	Landskvóti til mjólkurframleiðslu og nýting hans.....	82
2.2	Stuðningur við mjólkurframleiðslu.....	82
2.3	Greiðslugeta afurðastöðva til mjólkurframleiðenda	83
3	<i>Kindakjöt</i>	84
3.1	Markaðsmál.....	84
3.2	Breytingar á styrkjum við aðild	84
4	<i>Nautgripakjöt</i>	85
5	<i>Svínakjöt</i>	87
6	<i>Alifuglakjöt</i>	87
7	<i>Egg</i>	88
VIÐAUKI X – SKÝRSLA HAGFRÆÐISTOFNUNAR NORSKS LANDBÚNAÐAR (NILF) UM ÁHRIF ESB AÐILDAR Á NORSKAN LANDBÚNAÐ		89
1.	<i>Almennt um skýrsluna</i>	89
2.	<i>Samantekt og niðurstöður</i>	90
NOKKRAR HELSTU HEIMILDIR		91

1 Samantekt og niðurstöður

Innganga Íslendinga í Evrópusambandið (ESB) nú, í samanburði við núverandi stuðningskerfi ríkisins við landbúnaðinn, mun m.a. leiða til samdráttar og tekjumissis í landbúnaði og afurðastöðvum. Þessu valda einkum breytingar sem gera má ráð fyrir að verði á markaðshlutdeild innlendar framleiðslu og innfluttrar. Þó eru samningstækifæri varðandi innlendan stuðning að nokkru marki.

Stefnuákvarðanir Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar (WTO), sem að líkindum koma til framkvæmda eftir 2006, munu líklega breyta öllum viðhorfum í íslenskum landbúnaðarmálum og m.a. verður þá einnig að endurmeta hugsanleg áhrif ESB og aðildar Íslendinga að ESB. Jafnframt er ljóst að ESB sjálft mun breytast á þessu sama tímabili.

Nýlega hefur forysta ESB lokið mikilvægum áfanga með endurskoðun sameiginlegu landbúnaðarstefnunnar (CAP). Ákveðið hefur verið að draga mjög úr beinum ríkisstuðningi við búvöruframleiðsluna og mæta því og fækkun starfa, með auknum stuðningi við byggðapróun, umhverfisverkefni og aðra nýsköpun á landsbyggðinni. Enn fremur mun „grænn“ stuðningur koma í stað framleiðslutengingar og framleiðsluhvata. Væntanlega munu íslensk stjórnvöld reyna svipaðar leiðir og slík úrræði eru í samræmi við stefnu WTO.

--- ---

Ef Íslendingar ganga í ESB verður búvörumarkaður hér á landi hluti af innri markaði ESB með tilheyrandi niðurfellingu tolla. Þessu munu fylgja verulegar lækkanir á verði til framleiðenda hérlendis. Reynsla Finna bendir einnig til nokkurrar verðlækkunar til neytenda. Hver áhrifin á framleiðslu búvara verða ræðst annars vegar af því hve miklar þessar verðlækkanir verða og hins vegar hvort auknum styrkjum verður beint til landbúnaðarframleiðslu og hvernig þeir dreifast milli framleiðenda.

Miðað við núverandi aðstæður má gera ráð fyrir að framleiðsla á mjólkurvörum muni minnka nokkuð við inngöngu Íslands í ESB og kjúklinga- og svínakjötsframleiðsla hlutfallslega enn meira. Ætla má að samdráttur verði einnig í framleiðslu og sölu kinda- og nautakjöts. Þetta veltur þó m.a. á reglum um sjúkdómavarnir og innflutning á hráu kjöti. Auk þessara greina hefur verið bent á að samdráttur verði í garðyrkju við inngöngu í ESB.

Til skamms tíma skipti framleiðslumagn miklu varðandi möguleika til að fá styrki samkvæmt CAP en við nýlega endurskoðun landbúnaðarstefnunnar minnkar slík tenging verulega. Reyndar er framleiðslumagn, sem grunnur stuðningsaðgerða, einnig samningsatriði í aðildarsamningum að ESB.

Ólíklegt er að heimildir fáið til að auka heildarstuðning við búvöruframleiðsluna frá því sem nú er.

Aðild að ESB færir landbúnaðinum aðstoð sem flokkast einkum á þennan hátt:

* Framleiðslutengdir styrkir samkvæmt sameiginlegu landbúnaðarstefnunni, og fjármagnar ESB þá að fullu. Eftir endurskoðun landbúnaðarstefnu ESB dregur mjög

úr framleiðslutengdum styrkjum en í staðinn koma styrkir ótengdir framleiðslu, sem þó byggjast á sögulegri viðmiðun.

* Stuðningur við byggðapróun, samfélög og atvinnusköpun á landsbyggðinni, svonefndir „grænir“ styrkir. Þessi stuðningur beinist ekki aðeins að landbúnaði, heldur fremur að búháttabreytingum, framleiðniaukandi verkefnum og annarri atvinnusköpun á landsbyggðinni.

* Umhverfisstyrkir samkvæmt skilyrðum ESB, en t.d. í Finnlandi fjármagnar ESB um 55% þeirra.

* Styrkir til harðbýlla svæða (LFA). Í Finnlandi greiðir ESB um 30% þeirra; þess má vænta að allt Ísland verði flokkað sem harðbýlt svæði.

* Heimildir til norðurslóðaaðstoðar (Nordic aid) líkt og Finnar og Svíar hafa en eins og þeir verða Íslendingar sjálfir að kosta þessa aðstoð. Semja verður sérstaklega um þetta, umfang og ráðstöfun.

Miðað við óbreytt stuðningskerfi hér á landi verður að telja að staða íslensks landbúnaðar væri verri innan ESB en utan þess. Ekki er þó hægt að útiloka að einhver sóknartækifæri og betri útflutningsmarkaðir geti skapast fyrir íslenskan landbúnað innan Evrópusambandsins.

Flest bendir til þess að Íslendingar haldi meira sjálfræði til mótunar eigin landbúnaðarstefnu utan ESB en innan þess. Þessa ályktun má m.a. draga af niðurstöðum nýrrar skýrslu frá hagfræðideild rannsóknastofnunar landbúnaðarins í Noregi (NILF). Eftir sem áður verða Íslendingar að fylgja nýjum stefnuákvörðunum WTO. Innan ESB kynni þó að vera að Íslendingar gætu notfært sér hluta af heildarsvigrúmi sambandsins til tiltekinna stuðningsaðgerða við landbúnað.

ESB hefur gert samninga í aðildarviðræðum um tímabundinn aðlögunarstuðning og um sérlausnir vegna staðbundinna aðstæðna. Í sumum tilvikum hafa slíkar sérlausnir síðan orðið hluti CAP. Til viðbótar þessu koma byggða- og þróunarstyrkir ESB (Structural Funds), en þeir renna ekki aðeins til þeirra sem stunda landbúnað. Slíkir styrkir skiptast með allt öðrum hætti milli framleiðenda búvöru en sá stuðningur sem þeir njóta nú hérlendis í formi tollverndar og styrkja.

Ekki er óhugsandi að Íslendingar geti fengið viðurkennda sérstöðu varðandi dýraheilbrigði sem varanlega reglu innan ESB. Finnar og Svíar hafa fengið sérstök svæði viðurkennd sem verndarsvæði en að öðru leyti fengið aðlögunartíma. Malta og Kýpur hafa einnig fengið viðurkennda sérstöðu á þessu sviði.

Aðildarsamningar Finna og Svía að ESB gera ráð fyrir að þeir megi sjálfir styrkja landbúnað sinn sem nemur 35% umfram önnur aðildarlönd, en ESB greiðir nú um 40% af heildarstuðningi við finnskan landbúnað. Innanlandsstuðningi Finna er beint fremur til norðurhéraðanna en til Suður-Finnlands og hækkar eftir því sem norðar dregur.

Umræður um endurskoðun sameiginlegu landbúnaðarstefnunnar hafa einkum beinst að því að draga úr heildarstuðningi við atvinnugreinina og minnka tengsl aðstoðar við framleiðslu og framleiðslumagn, en auka í staðinn framlög til umhverfisverndar, byggðafestu og búháttabreytinga. Við austurstækkun ESB var samið um

byrjunaraðstoð sem nemur fjórðungi þeirrar aðstoðar við landbúnað sem hingað til hefur fylgt sameiginlegu landbúnaðarstefnunni. Gert er ráð fyrir að þessi aðstoð hækki síðan á aðlögunartímabili uns fullum CAP-stuðningi verður náð. Á meðan geta umsóknarríkin greitt hluta þess sem upp á vantar samkvæmt aðlögunarsamningum. Í þessu samhengi má einnig geta þess að Malta fær styrki til byggðamála úr síðari stoð („byggðastoð“) CAP á tímabilinu 2004 til 2006, en þeir nema 23 milljónum evra. Meginmarkmiðið er að aðlaga landbúnaðinn breyttum aðstæðum sem skapast við aðild.

--- ---

Alþjóðaviðskiptastofnunin (WTO) er drifkraftur í endurskoðun landbúnaðarstefnu á heimsvísu. Búast má við samningum um minnkandi hindranir gegn innflutningi landbúnaðarafurða og einnig um strangar takmarkanir á ríkisstuðningi við landbúnað. Austurstækkun ESB hefur augljós áhrif á viðleitni ESB til að skapa sér samningsstöðu og til að leggja línur fyrir ríki sem hingað til hafa stutt eigin landbúnað til jafns við eða meira en ESB.

Heildarstuðningur við landbúnað á Íslandi árið 2000 var meira en 80% af hámarksheimildum samkvæmt reglum WTO. Ýmislegt bendir til að heildarstuðningur frá ESB eftir hugsanlega inngöngu Íslands geti orðið tæplega helmingur þeirra beingreiðslna sem nú eru veittar hér til framleiðenda. Af þeim sökum er ljóst að til viðbótar þessu munu umsamin viðbótarframlög skipta miklu máli sbr. reynslu Finna. Auk þess má telja víst að innlendar stuðningsaðgerðir og framlög muni hafa mikla þýðingu á sviði landbúnaðarmála hvort sem Ísland gerist aðildarland ESB eða ekki.

--- ---

Í aðalsáttmála ESB eru sérstök ákvæði í 2. málsgrein 299. greinar um sérstöðu Azoreyja, Madeira og Kanaríeyja og stjórnsýsluhéraða Frakklands utan Evrópu. Samkvæmt þessum ákvæðum hafa úteyjar og fjarlæg úthéruð ESB víðtæka sérstöðu á sviði landbúnaðar, fiskveiða o.fl. Þessi sérstaða er hluti aðalsáttmálans en ekki sértúlkun eða undanþága.

Ekki verður fullyrt að þessi ákvæði gætu átt við um Íslendinga í hugsanlegum viðræðum við ESB. En samkenni Íslands með þessum úteyjum og úthéruðum eru svo sterk að efni 299. greinar aðalsáttmála ESB hlýtur að verða eitt af þeim atriðum sem Íslendingar hafa til hliðsjónar í samskiptum og samningum við ESB í framtíðinni.

2 Verkefni hópsins

Vorið 2002 var, að frumkvæði utanríkisráðherra, myndaður hópur til að fjalla um óvissuþætti varðandi stöðu íslensks landbúnaðar andspænis Evrópusambandinu (ESB) og hugsanlegri aðild Íslands að því, svo og andspænis stefnuákvörðunum Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar (WTO) og þróun alþjóðavæðingar almennt.

Í hópnum hafa starfað: Ari Teitsson, formaður Bændasamtaka Íslands, Erna Bjarnadóttir, forstöðumaður hjá Bændasamtökunum, Egill Heiðar Gíslason, aðstoðarmaður utanríkisráðherra, Grétar Már Sigurðsson, skrifstofustjóri í utanríkisráðuneytinu, Guðmundur B. Helgason, ráðuneytisstjóri í landbúnaðarráðuneytinu, Jón Sigurðsson, rekstrarhagfræðingur, sem var formaður hópsins, Martin Eyjólfsson, sendiráðunautur í utanríkisráðuneytinu, sem var ritari hópsins og annaðist upplýsingaöflun og úrvinnslu, Ólafur Friðriksson, deildarstjóri í landbúnaðarráðuneytinu, og Pálmi Vilhjálmsson, framkvæmdastjóri Samtaka afurðastöðva í mjólkuriðnaði.

Hópurinn túlkaði verkefni sín þannig að hann ætti einkum að sinna þessum þáttum:

- fækka óvissuþáttum sem varða íslenskan landbúnað andspænis landbúnaðarstefnu ESB
- afla upplýsinga um reynslu landbúnaðarins í nágrennalöndum af aðild að ESB
- gera samanburð á aðstæðum og þróun í Finnlandi og aðstæðum og þróun hér á landi
- afla upplýsinga um horfur landbúnaðarmála við væntanlega stækkun ESB
- afla upplýsinga um landbúnaðarmál af vettvangi WTO

Störf hópsins hófust 5. júní 2002. Nefndin hélt alls 24 fundi, auk símtala og tölvusamskipta. Unnið var að frágangi áfangaskýrslu og síðustu upplýsingaöflun haustið 2003.

Nokkrir nefndarmenn fóru kynnisferð til Finnlands í október 2002 og tveir nefndarmenn öfluðu upplýsinga í Brussel og Vín á vor- og sumardögum 2003.¹

Nefndin skilaði af sér áfangaskýrslu í nóvember 2003 en heldur síðan áfram að fylgjast með þróun landbúnaðar í alþjóðlegu samhengi.

¹ Frásagnir af ferðunum má finna í viðauka I við þessa skýrslu.

3 Áfangaendurskoðun CAP – Áhrif stækkunar ESB

Um mitt ár 2002 lagði framkvæmdastjórn ESB fram skýrslu um áfangaendurskoðun landbúnaðarstefnunnar („Mid Term Review of the CAP“). Hún hlaut misjafnar viðtökur aðildarríkja ESB en almennt slæmar undirtektir bænda. Eftir málamiðlun framkvæmdastjórnarinnar vorið 2003 náðist samkomulag um tillögurnar í júní sama ár. Það er almennt mat manna að samkomulagið feli í sér róttækustu breytingar á landbúnaðarstefnu ESB til þessa en eitt helsta einkenni þeirra er að framleiðsla er að mestu leyti aftengd styrkveitingum. Þess í stað er meiri áhersla lögð á matvælaöryggi og umhverfismál. Framkvæmdastjórnin hélt því fram að endurskoðunin kæmi hugsanlegri stækkun ESB ekkert við, hún sé markmið í sjálfu sér, en sérfræðingar telja að þegar nánar sé að gáð fari ekki á milli mála að stækkun ESB sé ávallt höfð í bakgrunninum í skýrslunni. Eins er óumdeilt að við endurskoðunina voru Doha viðræðurnar á vettvangi Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar í bakgrunni. Helstu stuðningsþjóðir endurskoðunarinnar voru Bretar, Hollendingar og Svíar en Þjóðverjar og S-Evrópuríkin tóku þeim verst. Í þessum kafla verður gerð grein fyrir áfangaendurskoðuninni, auk þess sem áhrifum stækkunar á landbúnaðarstefnuna verða gerð nokkur skil.

3.1 Fyrstu tillögur framkvæmdastjórnarinnar frá júlí 2002

Á fundi sínum í Berlín vorið 1999 fól leiðtoga ráðið framkvæmdastjórninni að meta áhrif af innleiðingu þeirra breytinga á CAP sem kennd hafa verið við Agenda 2000 endurskoðunina og koma með tillögur að nýjum aðgerðum. Markmið breytinganna eru m.a. að:

- gera landbúnaðinn samkeppnishæfari
- framleiða hágæðamatvæli á umhverfissvænan hátt
- stuðla að sanngjörnum kjörum bænda og stöðugu rekstrarumhverfi
- stuðla að fjölbreytileika í landbúnaði með áherslu á jákvæða byggðapróun
- einfalda landbúnaðarstefnuna með skiptingu ábyrgðar á milli framkvæmdastjórnarinnar og aðildarríkjanna

Eins og áður er getið lagði framkvæmdastjórnin síðan fram fyrstu tillögur að áfangaendurskoðun í júlí 2002. Í grófum dráttum má flokka tillögurnar í skýrslunni í þrennt.

1) *Aukin samkeppnishæfni landbúnaðar*

Til þess að auka samkeppnishæfni landbúnaðar innan ESB verða íhlutunaraðgerðir² („intervention“) að virka sem raunverulegt öryggisnet, það gefur bændum svigrúm til þess að bregðast við merkjum markaðarins en verndar þá jafnframt fyrir mestu verðsveiflum. Til þess að ná þessu markmiði lagði framkvæmdastjórnin til lækkun íhlutunarverðs á korni um 5%, afnám mánaðarlegra greiðslna íhlutunarverðs (korn og

² Íhlutunarverð er lágmarksverð sem bændum er tryggt fyrir afurðir sínar. Í hverju aðildarríki sér sérstök stofnun um kaup og geymslu á afurðum fari markaðsverð þar niður fyrir tiltekið lágmarksverð, sem kallast íhlutunarverð.

rúgur) og aðlögun landamæraverndar að alþjóðlegum skuldbindingum. Að auki voru gerðar tillögur um lækkingu aukagreiðslna til framleiðslu harðhveitis en þess í stað yrði innleiddur gæðastuðningur. Þá var einnig lögð til lækkingu á íhlutunarverði fyrir hrísgrjón til samræmis við heimsmarkaðsverð og bætur til framleiðenda sem njóta beingreiðslna. Enn fremur var lagt til að beingreiðslukerfi nautakjötsframleiðslu yrði einfaldað en slíkt skyldi leiða til betri tengsla framleiðenda og neytenda, meðal annars með tilliti til fæðuöryggis.

2) *Efling markaðstengds og sjálfbærs landbúnaðar*

Fullkomin aftenging styrkja við framleiðslu var án efa róttækasta tillagan í skýrslu framkvæmdastjórnarinnar. Við aftenginguna skyldi byggt á framleiðslu liðinna ára auk þess sem greiðslur skyldu skilyrtar kröfum á sviði umhverfismála, velferðar dýra og matvælaöryggis („cross compliance“). Þessi þróun hófst að hluta til með MacSharry umbótunum og hélt áfram í Agenda 2000 endurskoðuninni. Þá voru greiðslur aftengdar að hluta til í sambandi við korn-, olíufræ- og próteinkornframleiðslu og einnig í nautakjötsframleiðslu. Þetta hefur reynst vel og framkvæmdastjórnin lagði því til fullkomna aftengingu framleiðslu og styrkja með eingreiðslu til hvers býlis.

Markmið þessarar tillögu var að gera starfsumhverfi bænda þjálla og gefa þeim betra tækifæri til þess að hlusta á þarfir markaðarins. Einnig taldi framkvæmdastjórnin að þetta hefði jákvæð áhrif á umhverfið þar sem framleiðsluhvatning yrði ekki sú sama og áður. Þá taldi framkvæmdastjórnin að gagnsæi styrkjakerfisins myndi aukast til muna við þessa breytingu, til hagsbóta fyrir bændur jafnt sem almenning.

Eins og fram hefur komið yrðu greiðslur bundnar því skilyrði að býli uppfylltu umhverfis-, fæðuöryggis- og dýraheilbrigðiskröfur og reglur um velferð dýra og vinnuöryggi. Til þess að fylgja því eftir þyrfti að setja upp endurskoðunarkerfi. Fyrsta kastið myndu einungis falla undir kerfið þau býli sem hljóta meira en € 5000 í styrk árlega en minni bú (í raun 75% allra búa innan ESB) féllu ekki undir þessa skyldu. Þannig varðaði þessi niðurfærsla 70% af beingreiðslunum en hefði einungis áhrif á 25% af búum innan ESB. Þá gekk tillaga framkvæmdastjórnarinnar út á nánari útfærslu á reglum um kolefnisbindandi ræktun („carbon credit“) en það er sérstakur styrkur sem veittur er vegna ræktunar tegunda sem framleiða mikið magn súrefnis og ekki eru nýttar við landbúnaðarframleiðslu.

3) *Efling landsbyggðarinnar („rural development“)*

Í tillögunum var gert ráð fyrir að það fé sem sparaðist í beingreiðslum færðist að stórum hluta til dreifbýlisstyrkja, sem var í samræmi við þá stefnu sem framkvæmdastjórnin hafði mótað gagnvart umsóknarríkjunum. Um er að ræða 400-600 milljónir evra á ári (ISK 34-51 milljarður) upp að 4-6 milljörðum evra árið 2006 (ISK 340-510 milljarðar) sem flytjast frá beingreiðslum til dreifbýlisstyrkja. Þannig fólu tillögur framkvæmdastjórnarinnar í sér tilfærslu á fé milli einstakra þátta landbúnaðarstefnunnar en ekki raunverulegan sparnað nema upp á um 200 milljónir evra á ári (ISK 17 milljarðar).

Framkvæmdastjórnin taldi að ef farið yrði að tillögum hennar myndi betra jafnvægi á milli markaðsstefnu CAP og eflingar landsbyggðarinnar auka líkur á almennri viðurkenningu („social acceptability“) CAP og möguleika til þess að gera neytenda-

og umhverfismálum, sem og dýravelferð, betri skil. Ljóst væri að eftir að eingreiðslukerfinu, sem lýst er að ofan, yrði komið á myndi þrýstingur við að bregða búi á jaðarsvæðum aukast. Af þeim sökum væri nauðsynlegt að efla sjálfbæran landbúnað, þ.á m. greiðslur til umhverfislandbúnaðar og LFA greiðslur (hrjóstrug svæði), og aðra þætti innan seinni stoðar CAP, s.s. skógrækt, styrki til ungra bænda, fjárfestingastyrki, endurmenntun, matvælavinnslu og lífeyrismál.

Nú er við lýði valkvætt kerfi í aðildarríkjunum þar sem bændur eiga kost á styrkjum undir seinni stoð CAP. Tillögur framkvæmdastjórnarinnar gengu út frá því að frá og með 2004 verði aðildarríkjunum gert skylt að koma slíku kerfi á. Til þess að mæta auknum framlögum til annarrar stoðarinnar yrðu beingreiðslur stíglækkaðar um 3% á ári, þar til samanlögð hækkun næmi 20%, en slík lækking var samþykkt í Agenda 2000.

Þar sem smærri býli eru yfirleitt verr í stakk búin til þess að aðlaga sig nýrri tækniþróun og breyttum kröfum var gerð tillaga um styrk („franchise“) sem grundvallast á fjölda starfa á hverju býli. Styrkurinn yrði allt að € 5000 fyrir tvö ársverk á býli. Fyrir hvert ársverk umfram tvö yrði aðildarríkjunum heimilt að greiða € 3000. Hámarksgreiðslur til hvers býlis mættu þó aldrei fara yfir € 300.000.

Á Berlínarfundi sínum setti leiðtogaráðið fjárlagaramma sem hljóðaði upp á þak á greiðslur til fyrstu stoðar CAP að fjárhæð 40,5 milljarða evra. Tillögur framkvæmdastjórnarinnar voru innan þeirra marka.

3.2 Viðbrögð aðildarríkjanna

Tillögur framkvæmdastjórnarinnar vöktu mismunandi viðbrögð aðildarríkjanna. Fyrir utan almennar athugasemdir, s.s. um að skýrleiki tillagna mætti að ósekju vera meiri, voru Þjóðverjar óánægðastir. Aðalástæðan fyrir því er sú að þak á greiðslur til stórra býla kæmi að langmestu leyti niður á stóru verksmiðjubúunum sem enn eru við lýði í austurhluta Þýskalands. Fyrsta árið bitnaði þannig 89% af áætluðum sparnaði á þýskum búum, eða 182 milljónir evra af 204. Á hinn bóginn eru yrðu áhrif á önnur ríki hverfandi og jafnvel Bretar, þar sem meðaltalsstærð býla er mest, yrðu einungis af 7 milljónum evra í styrki fyrsta árið. Aðeins 5-10 dönsk bú fá meira en 300.000 evrur í styrk á ári og þyrftu Danir því einungis að sjá af um 1 milljón evra í styrki, hefðu þessari tillögur framkvæmdastjórnarinnar náð fram að ganga.

3.3 Samkomulag um áfangaendurskoðun frá júní 2003

Samkomulag náðist um áfangaendurskoðunina aðfaranótt 26. júní 2003. Með samkomulaginu er brotið blað í sögu sameiginlegu landbúnaðarstefnunnar en breytingin er talin sú mesta í rúma fjóra áratugi. Hún er þannig í meginráttum að í stað þess að styðja landbúnað ríkjanna með framleiðslutengdum styrkjum, s.s. framlögum á hektara eftir uppskerumagni eða framlögum á hvern grip eða aðrar framleiðslu- eða afurðaeiningar, skulu styrkir veittir án nokkurra tengsla við framleiðslu, s.s. vegna umhverfisþátta, dýraverndar og heilbrigði dýra og afurða. Vilji framkvæmdastjórnarinnar stóð til að aftengja að fullu stuðning við landbúnaðarframleiðslu ESB með það að markmiði að allar ákvarðanir um framleiðslu á einstökum búlum yrðu teknar með tilliti til markaðsverðs, án ihlutunar framlaga frá sjóðum ESB.

Í meginatriðum verður framkvæmdin á þann veg að hvert býli nýtur árlega **almenns framlags** sem er reiknað á hverja einingu lands. Framlagið er fundið út frá því hvað viðkomandi býli fékk úthlutað árin 2000-2002, en þær viðmiðanir má leiðrétta hafi rekstur býlisins verið afbrigðilegur á viðmiðunarárunum. Til þess að samkomulag næðist var samið um frávik frá þessari meginreglu, sem aðildarlöndin mega beita hvert fyrir sig. Þau helstu eru eftirfarandi:

- * Fjórðungur styrks vegna akuryrkju (korn, olíufræ, próteinjurtir) má haldast framleiðslutengdur á sama hátt og áður. Þrjá fjórðu skal yfirfæra í almennt framlag.
- * Framlög á hverja bústofnseiningu í sauðfjár- og geitarækt skal færa að helmingi (50%) í almennt framlag en hinn hluti framlagsins haldist óbreyttur. Sérstakar greiðslur á jaðarsvæðum (Less Favored Areas – LFA) mega haldast í óbreyttu formi (100%) þ.e.a.s. vera framleiðslutengdar að fullu.
- * Framlög til nautakjötsframleiðslu mega haldast framleiðslutengd eftir einum af þrem valmöguleikum:
 - Allt framlagið eða hluti þess á hverja holdakýr helst framleiðslutengdur og allt að 40% af framlagi á hvern sláturgrip.
 - Allt framlagið eða hluti þess á hvern sláturgrip helst áfram framleiðslutengdur.
 - Allt að 75% framlags á hvert holdanaut mega haldast framleiðslutengd.

Þá er aðildarlöndunum enn fremur heimilt að velja óbreytt form styrkja til kornþurrkunar, stuðnings við jaðarsvæði (LFA) og til framleiðslu sáðvöru.

Þetta fyrirkomulag tekur gildi 1. janúar 2005, sem er ári seinna en framkvæmdastjórnin hafði lagt til. Jafnframt verður hverju og einu landi heimilt að fresta gildistöku þessa fyrirkomulags í allt að tvö ár, eða til 1. janúar 2007.

Markaðsstuðningur tekur einnig breytingum. Markmiðið er að færa markaðsverð ESB fyrir landbúnaðarafurðir nær heimsmarkaðsverði. Eftir sem áður verður þó markaðsverð matvæla innan ESB hærra en heimsmarkaðsverð vegna markaðsverndar sem tollar og íhlutunarverð („intervention price“) umframframleiðslu veita og vegna útflutningsbóta.

Íhlutunarverð á smjöri verður lækkað um 25% árin 2004 til og með 2007. Það lækkar um 7% fyrstu þrjú árin og 4% árið 2007. Íhlutunarverð mjólkurdufts lækkar um 15% á þrem árum, þ.e. 2004 til 2006. Auk þess verður uppkaupamagn fyrir smjör minnkað úr 70 þúsund tonnnum í 30 þúsund tonn árið 2008/09. Hámark uppkaupa á mjólkurdufti helst aftur á móti óbreytt í 109 þúsund tonnnum. Til að mæta þessari skerðingu að hluta verða teknar upp beingreiðslur á hvern lítra í mjólkurkvóta. Þær nema í upphafi 11,81 evru á tonn/kvóta árið 2003 og fara í 35,50 árið 2007 en haldast óbreyttar að fjárhæð úr því og verða sameinaðar almennu framlagi jarðarinnar. Ætlunin er að lækka verð mjólkur til bænda um 5% með þessari aðgerð, sem kemur til viðbótar áætlun um 15% lækkan mjólkurverðs til bænda skv. Agenda 2000.

Kvótaskipting mjólkurframleiðslunnar verður óbreytt til 2014/15. Kvótaviðauka um 1,5% skv. Agenda 2000 er frestað og kemur til framkvæmda árin 2006-2009, hálf prósents á ári. Viðmiðunarverð til mjólkurframleiðenda (target price) er afnumið.

Íhlutunarverð á korni helst óbreytt, nú 101, 31 evra/tonn, að öðru leyti en því að hætt verður uppkaupum á rúgi. Viðbótarframlag sem framleiðendur próteinríkrar uppskeru hafa fengið helst áfram, þó sem nemur 55,75 evrum á ha í stað 9,5 evra á kg í dag, með takmörkun við 1,4 milljónir ha.

Þá er enn fremur ákveðið að framlög til einstakra býla, sem eru umfram 5000 evrur á ári, verði skert um 3% árið 2005, stighækkandi í 5% árið 2007 og síðar. Þó skal ekki skerða framlög til býla á jaðarsvæðum. Áætlað er að þessi skerðing nemi 1,2 milljörðum evra, sem verður deilt út eftir þeirri meginreglu að hvert land fær í sinn hlut að lágmarki 80% af því sem það leggur til.

Hverju landi er heimilt að veita landbúnaði sínum viðbótargreiðslur að hámarki 10% af þeim stuðningi sem ESB veitir. Sé þessi stuðningur búgreinatengdur má hann ekki vera hærri fjárhæð en nemur 10% þess stuðnings sem búgreinin fær frá sjóðum ESB. Þessi framlög skulu vera til umbóta og umhverfisverndar í landbúnaði og hvetja til betri gæða og markaðssetningar fyrir búvörur.

Sá rammi sem var settur um framlög til landbúnaðarins í október 2002, við ákvörðun um stækkun ESB og náði til ársins 2013, er óbreyttur. Framlög verða skert hlutfallslega ef útreikningar sýna að þau fari út fyrir rammann að gefnum forsendum.

Tillögur framkvæmdastjórnarinnar um breytingar á Agenda 2000 voru í verulegum mæli sniðnar að væntanlegum breytingum á samningi WTO um landbúnað. Eins og áður er greint frá verður það mikil breyting á framlögum til landbúnaðar í formi innanlandsstuðnings að svigrúm ESB til að gera nýjan landbúnaðarsamning er talið nægjanlegt. Hins vegar er svigrúm ESB til tollalækkana og afnáms útflutningsbóta mun minna. ESB hefur fullnýtt þann sveigjanleika til álagningar tolla á hveiti, sykurl, smjör, osta og nautgripakjöt sem samningurinn gefur og stendur því óvarið gegn þeim tillögum um lækkun tolla sem komið hafa fram á vettvangi WTO. Sama máli gegnir um útflutningsbætur. Meginhluti þeirra 2-3 milljarða evra sem fara til útflutningsbóta árlega eru vegna uppóta á verð nautgripakjöts, mjólkurafurða og sykurs.³

3.4 Viðbrögð við endurskoðuninni

Franz Fischler, framkvæmdastjóri landbúnaðarmála ESB, sagði eftir að samkomulag náðist að það markaði tímamót í sögu landbúnaðarstefnu ESB. Hann taldi að upphaflegar tillögur sínar hefðu í öllum meginatriðum náð í gegn. Mikill meirihluti greiðslna hefði verið aftengdur framleiðslu og bændur væru því leystir úr flóknu styrkjaumhverfi þar sem hvati hefði verið til umframframleiðslu. Til lengdar kæmi slíkt til góða bæði fyrir bændur og skattgreiðendur. Á alþjóðlegum vettvangi hefði ESB skapað sér svigrúm í Doha lotunni og gæti borið höfuðið hátt á Kankún fundinum sem halda ætti í september.

³ Nánari upplýsingar um áfangaendurskoðunina getur að líta á veffanginu: http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/mtr/index_en.htm og skjal með nákvæmum samanburði á upphaflegum tillögum framkvæmdastjórnarinnar frá því í júlí 2002 og endanlegu samkomulagi frá júní 2003 má finna http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/mtr/avap_en.pdf.

Viðbrögð aðildarríkjanna voru misjöfn en þó virtust öll hafa náð viðunandi lausnum sinna mála í þeirri málamiðlun sem samþykkt var að lokum. Portúgalar voru þeir einu sem greiddu atkvæði gegn endurskoðuninni.

Til þess að tryggja tillögum sínum brautargengi þurfti framkvæmdastjórnin að gefa eftir á nokkrum sviðum. Til að mynda fengu Frakkar, Írar, Austurríkismenn og Portúgalar talsvert svigrúm til þess að ákveða hvernig sérstakri framleiðslutengingu verður haldið í nautakjötsframleiðslu. Frakkar töldu sig ná helstu kröfu sinni í gegn en uppkaupsverð á korni var ekki lækkað eins mikið og upphaflegar áætlanir framkvæmdastjórnarinnar stóðu til. Við breytingar á styrkveitingum til ræktunar á rúgi náðu Þjóðverjar því fram að 90% af þeim greiðslum sem farið hefðu til þeirra skv. óbreyttu fyrirkomulagi myndu haldast innan Þýskalands og ganga til byggðaþróunar. Þá fengu Norðurlöndin, með Finna í broddi fylkingar, framkvæmdastjórnina til þess að fallast á hækkun þurrkunarstyrks og á styrkjum til kornræktar, olíu- og hörfræjaræktunar og á hampi.

Samtök evrópskra bændasamtaka (COPA) töldu niðurstöðuna afar neikvæða. Verið væri að færa landbúnaðarstefnuna aftur „heim í hérað“ („renationalisation of CAP“). Samkeppnishæfni evrópsks landbúnaðar væri í hættu, niðurskurður of mikill í mjólkurgeiranum og hætta væri á að framleiðsla legðist af á harðbýlum svæðum þar sem framleiðslutenging styrkja hefði verið afnumin. Einnig kvörtuðu bændurnir yfir því að það svigrúm sem einstökum aðildarríkjum væri gefið til þess að styrkja nautakjötsframleiðslu væri til þess fallið að raska samkeppni.

3.5 Áhrif stækkunar

3.5.1 Inngangur

Í áfangaskýrslu þessari er í mörgum aðalatriðum horft til stöðu þeirra aðildarríkja sem gengu í ESB árið 1995 en voru áður hluti af EFTA. Fram undan eru tímamót innan ESB, með innkomu allt að tólf⁴ nýrra ríkja á tímabilinu 2004 til 2007. Tæpast er því unnt að skilja við efnið án þess að gera í nokkru grein fyrir þeim stækkunarviðræðum sem hafa verið undanfari að aðild ríkjanna tíu sem gert er ráð fyrir að verði fullgildir aðilar að ESB frá og með 1. maí 2004.

3.5.2 Landbúnaður í verðandi aðildarríkjum

Þegar horft er til þeirrar niðurstöðu sem varð í samningaviðræðunum á sviði landbúnaðar er mikilvægt að hafa í huga þær sérstöku aðstæður sem eru í landbúnaði hlutaðeigandi ríkja. Þær eru undirliggjandi þáttur þess að ESB sá sér ekki fært að bjóða nýjum ríkjum fulla aðild að sameiginlegu landbúnaðarstefnunni frá fyrsta degi aðildar. Sú sérstaða sem hér um ræðir er m.a. gífurlegur fjöldi smárra búa sem allt að því stunda sjálfsþurftarbúskap.

Í þessu felst að uppbygging landbúnaðar í umræddum ríkjum fellur illa að landbúnaðarstefnu ESB og krefst þess að veruleg endurskipulagning eigi sér stað til að tryggja framtíð samkeppnisfærs landbúnaðar í ríkjunum.

⁴ Þau tíu ríki sem náðu samkomulagi um aðild í desember 2002 auk Búlgaríu og Rúmeníu sem miðað er við að verði aðilar 2007. Hér er ekki gert ráð fyrir aðild Tyrklands.

3.5.3 Samningaviðræður

Eins og við mátti búast reyndist landbúnaðarkafli samningaviðræðanna hvað erfiðastur samningsaðilum. Þarf það ekki að koma á óvart í ljósi þeirra hagsmuna sem um er að ræða í verðandi aðildarríkjum þar sem landbúnaður er mikilvægur þáttur atvinnuuppbyggingar, a.m.k. á einstökum svæðum. Ekki síður var hér um að ræða hagsmuni núverandi aðildarríkja þar sem stór hluti útgjalda ESB rennur til landbúnaðarmála. Til að flækja myndina enn frekar lögðu nokkur núverandi aðildarríkja áherslu á að takmarka útgjöld sem mest, bæði í tengslum við stækkunina og til lengri tíma litið.

3.5.4 Afstaða ESB

Grunnafstaða ESB frá upphafi samningaviðræðna um landbúnað var að niðurstaðan yrði til þess að styðja við nauðsynlega endurskipulagningu landbúnaðar í umsóknarríkjunum fremur en að viðhalda óbreyttu ástandi. Má segja að þetta hafi einkum endurspeglast í tveimur þáttum tilboðs ESB. Annars vegar því að verðandi aðildarríki yrðu ekki fullgildir aðilar að beingreiðslukerfi ESB (direct payments) frá upphafi aðildar heldur í áföngum fram til 2013 og hins vegar með því að leggja meira fé til byggðaðróunar (rural development) en rennur til núverandi aðildarríkja. Með þessu vildi ESB ýta undir að ný aðildarríki gengju í gegnum þá endurskipulagningu sem nauðsynleg væri, í stað þess að styrkjakerfi ESB yrði notað til að viðhalda óbreyttu kerfi sem á endanum kynni að leiða til hruns landbúnaðar í þessum ríkjum þar sem hann stæðist ekki samkeppni frá núverandi aðildarríkjum til lengri tíma litið. Til að vinna á móti þessu og til að tryggja eftir því sem kostur er að skipulagsbreytingar leiði ekki til hruns í atvinnulífi á þeim svæðum sem um ræðir var lagt til að framlög til byggðaðróunar yrðu aukin.

3.5.5 Afstaða verðandi aðildarríkja

Öll verðandi aðildarríki lögðu áherslu á það í upphaflegri kröfugerð sinni að þau yrðu frá fyrsta degi aðildar að ESB fullgildir þátttakendur í landbúnaðarstefnu ESB. Að sama skapi settu þau öll fram kröfur um kvóta í einstökum greinum sem í mörgum tilvikum fóru langt fram úr hugmyndum ESB. Virtist sem munurinn lægi einkum í því að einstök ríki reiknuðu inn í kröfur sínar væntingar um aukna framleiðslu og neyslu innanlands meðan ESB miðaði við ákveðið tímabil í raunverulegri framleiðslu. Auk þessara almennu atriða héldu einstök ríki á lofti kröfum þar sem þau töldu að taka yrði tillit til skilgreindrar sérstöðu þeirra á afmörkuðum sviðum.

3.5.6 Einstök samningssvið

a. Almenn

Eins og áður er getið urðu veruleg átök um niðurstöðuna á sviði landbúnaðar. Ekki var einungis um að ræða átök við verðandi aðildarríki heldur ekki síður átök innan ESB. Endurspegladist það m.a. í að verulega dróst á langinn að ESB gerði ríkjunum raunverulegt tilboð að því er varðar það fjármagn sem væri til ráðstöfunar. Lengi vel voru það þau ríki innan ESB sem mest greiða til sambandsins sem stóðu gegn framgangi málsins og vildu með beinum og óbeinum hætti nota tækifærið til að knýja á um breytingar á núverandi landbúnaðarstefnu, eða a.m.k. tryggja að stækkun ESB leiddi ekki til sprengingar í útgjöldum. Á þennan hnút var höggvið með samkomulagi Frakka og Þjóðverja í októbermánuði 2002 þegar ríkin náðu samkomulagi sín í milli

um að útgjöld til landbúnaðarmála (markaðsaðgerða og beingreiðslna) skyldu á tímabilinu 2007-2013 vera lægri en útgjöld ársins 2006 að viðbættu 1% á ári. Með þessu má segja að útgjöld til landbúnaðarmála hafi verið fryst fram til 2013.

b. Beingreiðslur

Eins og fyrr er getið hefur ESB fært stuðning sinn við landbúnað í verulegum mæli frá markaðsaðgerðum (niðurgreiðslum) yfir í beingreiðslur til bænda. Því þurfti ekki að koma á óvart að umsóknarríkin gerðu öll kröfu til þess að verða frá og með fyrsta degi aðildar fullgildir þátttakendur í beingreiðslukerfinu.

Innan þess fjárhagsramma ESB sem lagður var árið 2000 um stækkunina var ekki beinlínis gert ráð fyrir beingreiðslum. Þrátt fyrir það gerði framkvæmdastjórn ESB, í byrjun ársins 2002, tillögu um að umsóknarríkin yrðu hluti af kerfinu í ákveðnum skrefum á 10 árum.⁵ Varð samningsniðurstaðan í samræmi við þessar tillögur. Á hinn bóginn var fallist á að umsóknarríkin gætu unnið upp hugsanlegan aðstöðumun sem þetta kynni að skapa með því að halda áfram innanlandsstyrkjum.⁶ Sú heimild er útfærð á þann veg að ríkin geta beitt innanlandsstyrkjum, þannig að heildarbeingreiðslur nái allt að 65% af því sem greitt er innan ESB árið 2006, eða að þau geti veitt sambærilegan stuðning og veittur hefði verið samkvæmt landsreglum árið 2003. Er því hér um valkvæða leið að ræða fyrir ríkin en ástæða þess er að þau höfðu nokkuð mismunandi stuðningskerfi.

Ríkin gagnrýndu þessar tillögur á þeim forsendum að ætlast væri til að þær yrðu að fullu fjármagnaðar af ríkjunum sjálfum. Á endaspretti viðræðna kom ESB til móts við ríkin um þetta atriði með því að fallast á að þau gætu á tímabilinu 2004-2006 notað afmarkað hlutfall af dreifbýlisstyrkjum úr sjóðum ESB til að fjármagna þessar greiðslur. Í þeim tilvikum sem það dygði ekki til yrði að fjármagna styrkina af fjárlögum viðkomandi ríkis.

c. Markaðskerfi (kvótar)

Þar sem aðild að ESB felur í sér þátttöku í ákveðnu markaðs- og verðstuðningskerfi er nauðsynlegt að ákveða heimilaða framleiðslu í tilteknum greinum.

Viðræður hófust um þessi atriði með framlagningu tillagna framkvæmdastjórnarinnar í upphafi árs 2002. Urðu þær tillögur umsóknarríkjunum veruleg vonbrigði þar sem þær innihéldu í mörgum atriðum lægri kvóta en ríkin höfðu óskað eftir. Að baki þessum tillögum framkvæmdastjórnarinnar lágu hlutlægar viðmiðanir sem byggðust á raunverulegri framleiðslu ríkjanna á árabílinu 1995-1999. Á hinn bóginn höfðu umsóknarríkin mörg hver í sínum hugmyndum miðað við framleiðslu í upphafi tíunda áratugarins, auk þess sem þau tóku mið af mögulegri framleiðsluaukningu til lengri tíma lítið. Eftir því sem samningaviðræðum vatt fram var fallist á að taka tillit til sérstakra aðstæðna í ýmsum ríkjanna jafnframt því að tillögur voru endurskoðaðar í ljósi nýrri framleiðslutalna. Leiddi þetta til þess að endanlegir kvótar liggja nokkuð hærra en þær tillögur sem framkvæmdastjórnin lagði fram í upphafi.

⁵ 25% 2004, 30% 2005, 35% 2006 og 45% 2007. Eftir 2006 er gert ráð fyrir árlegum hækkunum fram til 2013 þegar ríkin ná jafnfætis núverandi aðildarríkjum.

⁶ Svokallað „topping up“.

d. Bygðaðþróun („rural development“)

Eins og fyrr er getið gerði ESB upphaflega ráð fyrir að leggja meira af mörkum til uppbyggingar í dreifbýli í nýjum aðildarríkjum, fremur en að þau kæmu að fullu inn í beingreiðslukerfið. Þessu markmiði nær ESB með því m.a. að leggja fram stærra framlag til nýju ríkjanna en núverandi aðildarríki eiga rétt til. Felur það í sér að ESB getur fjármagnað allt að 80% af kostnaði við einstök verkefni. Á árunum 2004 til 2006 er gert ráð fyrir að til þessara þátta renni skuldbindingar sem alls nema € 4987 milljónum.

Í þessu sambandi ber að hafa í huga að hluti af stuðningskerfi ESB, sem sett var upp fyrir aðild, fól í sér aðstoð á sviði bygðaðþróunar í dreifbýli. Er að meginstefnu til gert ráð fyrir að þeim verkefnum sem þá var komið á fót verði haldið áfram á árunum 2004-2006 með framangreindu fé. Einstökum nýjum verkefnum er þó bætt við, m.a. í því skyni að taka tillit til sérstakra aðstæðna í nýjum aðildarríkjum. Megináherslan er sem fyrr að stuðla að endurskipulagningu í landbúnaði.

3.5.7 Samantekt

Framangreind atriði má draga saman með því að segja að í vissum tilvikum hafi verðandi aðildarríki orðið fyrir vonbrigðum með niðurstöðu samninganna. Snýr það einkum að því sem snertir beingreiðslurnar. Á hinn bóginn er komið verulega til móts við þau að því er varðar önnur atriði. Ber þar hæst það fyrirkomulag sem sett er fram viðvíkjandi uppbyggingu í dreifbýli, sem ætlað er að stuðla að eflingu landbúnaðar í ríkjunum, jafnframt því að tryggja að sú uppbygging og endurskipulagning gangi sem sársaukalausast fyrir sig og leiði ekki til byggðaröskunar.

Einnig virðist flest benda til þess að verðandi aðildarríki geti vel unað við þá kvóta sem á endanum náðist samkomulag um í einstökum framleiðslugreinum. Í því efni ber að hafa í huga að kröfur ríkjanna voru í upphafi ekki raunsæjar þar sem viðmiðin voru oft ekki í samræmi við framleiðsluna en gengu fremur út á framleiðslu við aðstæður sem engan veginn geta talist sambærilegar núverandi aðstæðum. Niðurstaðan var yfirleitt nokkuð frá því sem ESB lagði upp með í upphafi og virðist í flestum tilvikum endurspeglar vel framleiðslu ríkjanna í dag og gefa í einstökum greinum svigrúm til framleiðsluaukningar á næstu árum.

3.5.8 Stutt yfirlit yfir aðildarsamning Möltu

Þó að margt sé líkt með þeim hópi ríkja sem nú hafa lokið aðildarviðræðum við ESB er óhætt að segja að Malta njóti nokkurrar sérstöðu vegna smæðar sinnar⁷ og ekki síður í því samhengi sem hér um ræðir vegna þeirrar verndarstefnu sem Maltverjar hafa fram til þessa haldið uppi til að verja sinn landbúnað.

Með hliðsjón af sérstöðu landbúnaðar síns lögðu Maltverjar megináherslu á að fá aðildarríki ESB til að viðurkenna þá sérstöðu og fallast á svigrúm til að viðhalda ákveðnum aðgerðum, í því skyni að verja landbúnað eyjarinnar gegn samkeppni frá öðrum aðildarríkjum, ekki síst í ljósi þess að viðurkennt er að verð á landbúnaðarafurðum er mun hærra á Möltu en innan ESB. Var fullljóst að

⁷ Íbúar Möltu eru um 400.000 á 316 ferkílómetra svæði.

landbúnaðurinn gæti ekki staðist samkeppni við ESB ef ekki væri unnt að jafna þessa stöðu. Lögð var megináhersla á að fá að halda áfram að leggja innflutningsgjöld á innfluttar landbúnaðarafurðir frá ESB ríkjum auk þess að óska eftir að geta viðhaldið lægri aðflutningsgjöldum á innflutning tiltekinna mikilvægra landbúnaðarvara frá ríkjum utan ESB.

Með tilliti til þess að eitt af meginmarkmiðum ESB er opinn innri markaður, án viðskiptahindrana, þarf ekki að koma á óvart að núverandi aðildarríki ESB vísuðu alfarið á bug hugmyndum Möltu um að viðhalda innflutningsgjöldum á innfluttum landbúnaðarvörum. Að sama skapi féllust ríkin ekki á hugmyndir Maltverja um viðurkenningu á varanlegri sérstöðu í ætt við norðurslóðalandbúnað. Aftur á móti féllust þau á að viðurkenna sérstöðu Möltu að þessu leyti með heimild til að veita ríkisstyrki í allt að 11 ár (sérstakt markaðsverkefni), annars vegar til framleiðenda tiltekinna afurða og hins vegar til afurðastöðva (processors) og heildsala (recognized retailers) vegna annarra afurða. Þannig var áætlað að jafna samkeppnisstöðuna meðan gripið væri til aðgerða til að aðlaga innlendan landbúnað nýju samkeppnisumhverfi, einkum og sér í lagi meðan Malta lagar afurðaverð sitt að markaðsverði innan ESB. Maltverjar fengu 23 milljónir evra út úr „seinni stoð“ CAP (þ.e. byggðastefnuhlutanum). Þetta er greiðsla sem innt er af hendi á tímabilinu 2004 til 2006 og er meginmarkmið hennar að aðlaga landbúnaðinn breyttum aðstæðum. Áætlun þessi gengur undir nafninu „Special Market Policy Programme“ og er fimmþætt (a) bein aðstoð við bændur, (b) endurbygging girðingar, (c) markaðs- og sölumál, (d) nýsköpun, (e) efling framleiðendasamtaka.

Meðal annarra atriða úr aðildarsamningi Möltu má nefna heimild til þess að greiða niður, úr landsjóði, innkaupsverð á búvörum sem hækka við aðild eins og t.d. sykurs. Heimilað var að þrefalda styrkhæfa framleiðslu á tómötum og eins var veitt heimild til að þrefalda ræktunarsvæði vínviðar og olíutráa. Jafnframt var samið um öryggisákvæði sem byggist á því að ef innflutningur á landbúnaðarafurðum veldur mikilli röskun eða erfiðleikum þá er hægt að grípa til innflutningstakmarkana. Þá fékk Malta viðurkenningu á sérstakri stöðu m.t.t. plöntusjúkdómaástands, vegna sjúkdóma sem ekki finnast á eyjunni.⁸

3.5.9 Stutt yfirlit yfir aðildarsamning Kýpur

Fróðlegt er að horfa til niðurstöðunnar að því er varðar Kýpur. Niðurstaða samninga er í fyrsta lagi sérstök þar sem samið er um að Kýpur geti styrkt sinn landbúnað til viðbótar við beingreiðslur ESB upp að fullu styrkjahlutfalli sínu sem í gildi var árið 2001, þó ekki umfram styrki sem framleiðandi myndi njóta væri hann fullgildur aðili að styrkjakerfi ESB. Líkt og önnur ný aðildarríki getur Kýpur á árunum 2004 til 2006 fjármagnað hluta þessara styrkja með greiðslum frá ESB sem ella myndu renna til byggðaþróunar. Undir þeim kringumstæðum að Kýpur veiti hærri styrki í einstökum tilvikum er heimilað að veita viðbótarstyrki umfram framangreint en þeir skulu lækka í skrefum fram til 2010 og eru bundnir við tilteknar framleiðslugreinar.

Kýpur er heimilað að veita í fimm ár sérstaka ríkisstyrki, umfram það sem reglur ESB heimila, til svæða sem standa höllum fæti í því skyni að tryggja að meðaltekjur fjölskyldna á þessum svæðum falli ekki niður fyrir 80% af meðaltekjum fjölskyldna á

⁸ Nánari útlitun á aðildarsamningi Möltu má sjá í 2. kafla viðauka I við skýrsluna.

Kýpur. Skilyrði eru sett um þátttöku þessara hópa í verkefnum innan byggðaðróunaráætlana.

Aðild mun kalla á mikla endurnýjun sláturhúsa og er áætlað að 10-15 stór og vel útbúin hús taki við af rúmlega 70 sláturhúsum sem starfandi eru í dag. Kýpverjar óttast ekki aukinn innflutning landbúnaðarafurða frá ESB. Minni ferskleiki og flutningskostnaður við innflutning á ávöxtum, grænmeti og ferskri mjólk er talið gefa innlendri framleiðslu nægjanlegt forskot. Í samningaviðræðunum fengust viðurkennd styrkhæf vinnuáætlunarsvæði sem áður höfðu verið tekin úr notkun og er talið að kypversk dýra- og plöntusjúkdómastaða haldist óbreytt eftir aðild.⁹

⁹ Sjá nánari frásögn um aðildarsamning Kýpur í 3. kafla viðauka I við skýrslu þessa.

4 WTO

Alþjóðaviðskiptastofnunin (WTO) var stofnsett þann 1. janúar 1995 í kjölfar samningalotunnar sem kennd er við Úrúgvæ. Myndar WTO stofnanalegan ramma utan um hið fjölþjóðlega viðskiptakerfi og hina ýmsu samninga sem gerðir hafa verið innan þess. Hæst ber þar GATT samninginn um vöruviðskipti, sem þjónað hefur fjölþjóðlega viðskiptakerfinu allt frá 1948, en einnig er um að ræða fjölda af sérsamningum á ýmsum sviðum viðskipta, s.s. um þjónustuviðskipti, hugverkaréttindi í viðskiptum og landbúnað.

Samningsaðilar WTO eru í dag 146 talsins. WTO er driffjöður heimsviðskipta og lykill að aukinni hagsæld aðildarríkjanna. Aðild að WTO færir samningsaðilum stöðugleika, fyrirsjáanleika og reglufestu í heimsviðskiptum en þessi ávinningur er ekki síst mikilvægur fyrir smærri ríki á borð við Ísland, þar sem hagsæld grundvallast að verulegu leyti á útflutningi.

Í allri umfjöllun um ytra viðskiptaumhverfi Íslands er því nauðsynlegt að horfa til WTO og þeirrar þróunar sem á sér stað á þeim vettvangi. Samningaviðræður innan WTO miða almennt að því setja reglur um viðskipti þjóða á fjölda mörgum sviðum, draga úr viðskiptahindrunum og opinberum afskiptum og færa heimsviðskipti þannig sífellt nær lögmálum markaðarins. Skuldbindingar sem Ísland hefur þegar axlað á vettvangi WTO, og frekari skuldbindingar sem kunna að koma til í kjölfar samningaviðræðna WTO nú eða í framtíðinni, verða því að vera lagðar á vogarskálarnar í skýrslu af þessu tagi. ESB er náinn samstarfsaðili Íslands innan WTO en í krafti stærðarinnar skiptir afstaða ESB innan stofnunarinnar gríðarlega miklu máli. Eins og oft hefur verið bent á hefði hugsanleg aðild að Evrópusambandinu grundvallaráhrif á starfsumhverfi íslensks landbúnaðar. En það þarf einnig að horfa til þess að íslenskur landbúnaður er undir stöðugum áhrifum frá ytra umhverfi sínu, einkum og sér í lagi í krafti WTO, þar sem afstaða ESB ræður miklu um framvindu ýmissa hagsmunamála Íslands, þ.m.t. á sviði landbúnaðar.

4.1 Landbúnaðarsamningur WTO

Landbúnaðarsamningur WTO kom til sem ein mikilvægasta niðurstaða Úrúgvæ viðræðnanna, en þeim lauk 1994 og samningurinn kom til framkvæmda 1. janúar 1995. Með landbúnaðarsamningnum var ýtt úr vör breytingaferli í landbúnaðarviðskiptum með það langtímamarkmið að setja reglur um viðskipti með landbúnaðarvörur sem í senn eru sanngjarnar og miðast við þarfir markaðarins. Stefnt er að því að minnka verulega og í síauknum mæli stuðning og vernd í landbúnaði og koma í veg fyrir takmarkanir og raskanir á heimsmarkaði fyrir landbúnaðarvörur.

Samningurinn um landbúnað á sér þrjár meginstoðir, þ.e.a.s. *markaðsaðgang*, *útflutningsstuðning* og *innanlandsstuðning*. Samningsaðilar WTO öxluðu sértækar skuldbindingar á þessum sviðum sem komu til framkvæmda á árunum 1995-2000. Skuldbindingar þessar er að finna í sérstökum skuldbindingaskrá sem samþykktar voru í lok Úrúgvæ viðræðnanna og eru bindandi að þjóðarrétti fyrir samningsaðilana. Þessar skuldbindingar eru í grófum dráttum eftirfarandi, skv. þrískiptingunni:

Markaðsaðgangur

Tollar leystu af hólmi innflutningsbönn, magntakmarkanir og aðrar innflutningshindranir. Þær tollaheimildir eða -bindingar sem þannig urðu til voru lækkaðar um 36% að meðaltali á framkvæmdatímabili samningsins, þó með þeim hætti að tollabindingar á einstakar vörutegundir skyldu ekki lækka um minna en 15%. Markaðsaðgangur var svo tryggður með umsömdum innflutningskvótum af tvennum toga. Með hliðsjón af viðmiðunarárum landbúnaðarsamningsins, sem í öllum tilfellum eru árin 1986-88, tryggja svokallaðir ríkjandi markaðsaðgangskvótar sama magni af vöru, sem flutt var inn að meðaltali á þessum árum, sama markaðsaðgang og á samsvarandi kjörum og þá giltu. Hugsunin að baki var að tryggja að tollaígildisferlið, sem vissulega hækkaði tollheimildir verulega, myndi ekki leiða til verri markaðsaðgangs en gilt hafði áður. Í þennan flokk markaðsaðgangskvóta falla þær landbúnaðarvörur sem Ísland hefur flutt inn í verulegu magni. Einnig var samþykkt að opna sérstaka innflutningskvóta, svokallaða lágmarks aðgangskvóta, fyrir vörur sem ýmist höfðu alls ekki verið fluttar inn eða þá í mjög óverulegu magni á viðmiðunarárum samningsins. Stærð þessara kvóta hefur á framkvæmdatímabili samningsins farið úr 3% af innanlandsneyslu viðkomandi vara á viðmiðunarárum samningsins í 5% af sama neysluviðmiði. Kjör innan þessara kvóta ákvarðast í tilfelli Íslands af 32% af viðkomandi tollabindingu, sem er sama aðferðafræði og ESB beitir. Á Íslandi falla kjöt og kjötvörur, egg, smjör og ostar undir skuldbindingar um lágmarksaðgang, en aðrar landbúnaðarvörur undir skuldbindingar um ríkjandi markaðsaðgang.

Útflutningsstuðningur

Samið var um að draga úr stuðningi til útflutnings, bæði í formi fjárframlaga og vörumagns sem nýtur útflutningsstyrkja. Miðað við notkun á útflutningsstuðningi á viðmiðunarárum samningsins var samþykkt að draga fjárframlög saman um 36% og vörumagn um 21%. Þessar skuldbindingar hafa ekki haft áhrif á Íslandi, enda höfðu útflutningsbætur verið aflagðar hér áður en WTO kom til sögunnar. ESB heldur áfram að vera langstærsti notandi útflutningsstyrkja í heiminum.

Innanlandsstuðningur

Landbúnaðarsamningur WTO gerir greinarmun á mismunandi tegundum opinberra styrkja og stuðningsaðgerða í þágu landbúnaðar. Allar slíkar stuðningsaðgerðir eru tilkynningaskyldar til WTO en einungis gular stuðningur hefur til þessa verið háður lækkunarskuldbindingum. Til hægðarauka er ýmist talað um grænar, bláar eða gular stuðningsaðgerðir.

Í viðauka 2 við samninginn má finna ýmsar skilgreiningar og reglur er varða svokallaða græna boxið, en innan þess rýmast stuðningsaðgerðir sem ekki tengjast framleiðslu ellegar hafa engin, eða í það minnsta hverfandi, markaðstruflandi áhrif. Slíkar stuðningsaðgerðir er sem stendur leyfilegt að stunda án takmarkana. Græna boxið getur náð til ýmissa aðgerða á borð við almenna þjónustu við landbúnaðinn, rannsóknir, tekjutryggingaráætlanir, ótengdan tekjustuðning, byggðastuðning, stuðningsáætlanir í þágu umhverfisins o.fl. Ýmsar stuðningsaðgerðir af hálfu íslenskra stjórnvalda hafa verið tilkynntar til WTO sem grænar, þ.á m. stuðningur við sauðfjárrækt. Í heildina tekið voru grænar stuðningsaðgerðir Íslands fyrir árið 2000 3,5 milljarðar kr. skv. tilkynningu til WTO. Fyrir tímabilið 1999-2000 námu grænar

stuðningsaðgerðir ESB 19.930 milljónum evra, en þar af ber hæst umhverfisáætlanir („environmental programmes“) og svæðisstuðning („regional assistance programmes“).

Bláar stuðningsaðgerðir þurfa að falla að skilyrðum 5. mgr. 6. gr. landbúnaðarsamningsins um framleiðslutakmarkandi áætlanir. Slíkar stuðningsaðgerðir geta verið að fullu framleiðslutengdar og þar af leiðandi markaðstruflandi en þær hafa til þessa verið undanþegnar lækkunarskuldbindingum. ESB er langstærsti notandi slíkra áætlana innan WTO en Ísland hefur ekki tilkynnt stuðningsaðgerðir innan bláa boxins til þessa. Samkvæmt nýjustu tilkynningu til WTO námu bláar stuðningsaðgerðir ESB á tímabilinu 1999-2000 19.800 milljónum evra.

Þær stuðningsaðgerðir sem ekki falla að ofangreindum skilgreiningum teljast gular, framleiðslutengdar og/eða markaðstruflandi stuðningsaðgerðir, sem landbúnaðarsamningur WTO stefnir að því að draga verulega úr. Litið var til innanlandsstuðnings á árunum 1986-88 og reiknaður samanlagður heildarstuðningur við landbúnaðinn (AMS: Aggregate Measurement of Support). Þessi samanlagði heildarstuðningur eins og hann var reiknaður fyrir einstaka samningsaðila varð að hámarksheimild viðkomandi ríkis til að stunda framleiðslutengdan eða markaðstruflandi stuðning við landbúnað. Samþykkt var að lækka þessa heimild um 20% á framkvæmdatímabili landbúnaðarsamningsins. Í tilfalli Íslands var þessi heimild í upphafi tímabilsins rúmlega SDR 160 milljónir, en hún hefur nú lækkað í SDR 130 milljónir. Stærsti hluti þeirra stuðningsaðgerða sem flokkaðar hafa verið sem gular í tilfalli Íslands, eða um 60%, lýtur að stuðningi við mjólkurframleiðslu og nautgriparækt. Ef horft er til ársins 2000, síðasta árs framkvæmdatímabilsins og nýjustu tilkynningar Íslands til WTO um innanlandsstuðning, eru SDR 130 milljónir um 13,5 milljarðar króna miðað við meðalgengi ársins 2000. Nýting Íslands á þessari heimild hefur verið um 80-90% eins og hún hefur birst í tilkynningum til WTO til þessa (kr. 12,1 milljarður fyrir árið 2000). Nýting ESB á AMS heimildinni fyrir tímabilið 1999-2000 er um 69% samkvæmt nýjustu tilkynningu til WTO.

Tekið skal fram að AMS miðast ekki einungis við bein framlög til landbúnaðarframleiðenda heldur er einnig reiknaður út verðstuðningur skv. ákveðnum reiknireglum og sá stuðningur hefur verið lagður við þær greiðslur til framleiðenda sem flokkast sem gular.

4.2 Breytingarferli fram til ráðherrafundarins í Kankún

Í 20. gr. landbúnaðarsamnings WTO er að finna grein um áframhald þessa breytingaferlis og frekari samningaviðræður um auknar skuldbindingar á sviði landbúnaðarviðskipta. Á ráðherrastefnu WTO í Doha, í nóvember 2001, var ákveðið að ýta úr vör nýrri samningalotu sem spannar nær allt fyrirbyggjandi starfssvið stofnunarinnar og leitast við að útvíkka það enn frekar. Yfirstandandi samningaviðræður um landbúnað mynda þannig hluta af mun stærri viðræðulotu innan WTO, sem stefnt hefur verið að að ljúka fyrir þann 1. janúar 2005.

Til ársbyrjunar 2003 fólust samningaviðræðurnar helst í því að einstök ríki og ríkjahópar komu á framfæri kröfum sínum og væntingum með það fyrir augum að ná saman um samningsmarkmiðin (aðferðafræði og reiknireglur) fyrir 31. mars 2003.

Mjög skiptar skoðanir hafa verið uppi í þessum viðræðum, sem leiddi til þess að ofangreind tímamörk héldu ekki.

Ríki með mikla útflutningshagsmuni, eins og t.d. Bandaríkin og hinn svokallaði Cairns-hópur,¹⁰ hafa viljað ganga mjög langt í að færa viðskipti með landbúnaðarvörur í svipað horf og gildir um iðnaðarvörur. Þannig hafa grunnkröfur þessara aðila m.a. gengið út frá tollalækkun, miðað við tiltekna formúlu, sem myndi valda því að hámarksheimildir yrðu lækkaðar niður fyrir 25%. Í kjölfarið mætti afnema markaðsaðgangskvótana þar sem þeir hefðu engu hlutverki að gegna. Enn fremur vilja þessi ríki tala fyrir afnámi heimilda samningsaðila til að stunda framleiðslutengdan og markaðstruflandi stuðning við landbúnað, þ.e.a.s. gula stuðninginn eða AMS, afnema bláa boxið með öllu og jafnvel setja þak og lækkunarskuldbindingar á græna boxið. Tillögur þessar eru sem sagt afar róttækar.

Þróunarríki hafa einnig látið mikið til sín taka í viðræðunum en því fer fjarri að um einsleitan hóp sé að ræða. Almennt telja þróunarríki sig hafa farið varhluta af ávinningi Úrúgvæ viðræðnanna og vilja því leiðrétta stöðuna sér í hag. Mörg þeirra hafa gert mjög ríkar kröfur á hendur iðnríkjum um opnun markaða, lækkun tolla og afnám viðskiptatruflandi aðgerða á borð við framleiðslutengdan stuðning og útflutningsbætur.

Ríki sem eru í ríkari mæli innflytjendur landbúnaðarafurða, með ósamkeppnishæfari landbúnað, hafa viljað fara hægar í sakirnar. Fyrir þeim hópi fer ESB ásamt ríkjum á borð við Ísland, Noreg, Sviss, Japan, Kóreu o.fl. Grunnafstaða þessara ríkja hefur í grófum dráttum verið að halda breytingaferlinu á sama spori og lagt var af stað með í Úrúgvæ viðræðunum og viðhalda sömu nálgun og aðferðafræði og gilt hefur á nýafstöðnu framkvæmdatímabili. Enn fremur hefur þessi ríkjahópur lagt mjög ríka áherslu á ákvæði 20. gr. landbúnaðarsamningsins sem kveða á um að framhald breytingaferlisins skuli taka tillit til þátta sem ekki eru viðskiptalegs eðlis. Er þá t.d. verið að fjalla um hluti eins og samspil landbúnaðar við byggðir, umhverfi og menningu, matvælaöryggi, dýravernd o.fl.

Athyglisvert er að horfa til tillagna ESB í þessum viðræðum því ekki er óraunhæft að ætla að ef heildarniðurstaða á að nást í yfirstandandi samningalotu WTO verður tæpast samið um lægri mörk í landbúnaði en ESB hefur lagt til.

4.3 Tillögur ESB og málamiðlunartillögur formanns samninganefndar WTO

Tillögur ESB í samningaviðræðunum voru samþykktar af aðildarríkjum sambandsins um mánaðamótin janúar-febrúar 2003. Gert er ráð fyrir sömu nálgun og í Úrúgvæ viðræðunum, en þær eru í stuttu máli sem hér segir:

¹⁰ Cairns-hópurinn samanstendur af 17 helstu útflutningsríkjum landbúnaðarafurða í heiminum. Ríkin eru: Argentína, Ástralía, Bólvía, Brasilía, Kanada, Chile, Kólumbía, Kostaríka, Gvatemala, Indónesía, Malasía, Nýja-Sjáland, Paragvæ, Filippseyjar, Suður-Afríka, Tæland og Úrúgvæ.

- Markaðsaðgangur: 36% meðaltalslækkun á tollabindingum, 15% lágmarkslækkun. Engin breyting á markaðsaðgangskvótum eða kjörum innan þeirra.
- Útflutningsstuðningur: 45% lækkun á fjárframlögum.
- Innanlandsstuðningur: 55% lækkun á gulum stuðningsaðgerðum (AMS). Óbreyttar reglur um bláa boxið, óbreyttar reglur um græna boxið en þó með viðbótarákvæðum skv. sértækum tillögum ESB (t.d. hvað varðar velferð dýra, kostnað framleiðenda vegna hærri framleiðslustaðla o.fl.).

Þegar þessar tillögur litu dagsins ljós kom mörgum á óvart hversu langt þær ganga, t.d. hvað varðar skerðingu á heimildum innan gula boxins. Fyrir þessu eru þó fjölmargar ástæður sem ekki verða tíundaðar hér, m.a. endurskoðun á landbúnaðarstefnu ESB og stækkun sambandsins til austurs. Almennu hefur sambandið gert sér grein fyrir að landbúnaðarstefnan verður ekki rekin til eilífdar í því formi sem hún hefur verið og með stækkun sambandsins hefur þörfin á breytingum verið viðurkennd. Endurskoðun landbúnaðarstefnunnar gengur m.a. út á að draga úr framleiðslutengdum og markaðstruflandi stuðningsaðgerðum og horfa meira til stuðnings vegna byggða- og umhverfissjónarmiða. ESB ætlar sér þannig í vaxandi mæli að færa stuðningsaðgerðir úr gula og bláa boxinu yfir í græna boxið þar sem þær eru ekki háðar lækkunarskuldbindingum WTO og þeim þrýstingi sem þar af leiðir. Með ofangreindum tillögum sínum í WTO gerir ESB ráð fyrir að þróun innviða þess verði með þeim hætti að sameiginlega landbúnaðarstefnan rúmist á komandi árum innan þeirra heimilda sem eftir standa, ef þessar tillögur koma til framkvæmda. Ljóst má vera að það markmið kallar á breytingar frá því stuðningsfyrirkomulagi sem ESB tilkynnti til WTO fyrir tímabilið 1999-2000. Málflutningur ríkja á borð við Ísland, Noreg, Sviss, Japan og Kóreu hefur í stórum dráttum verið í takt við ESB, en áfangaendurskoðun CAP (MTR) hefur nú skapað ESB forsendur til þess að ganga enn lengra en þessi ríki hafa verið reiðubúin til.

Sú málamiðlunartillaga sem formaður samninganefndar WTO lagði fram á fyrsta ársfjórðungi 2003 tekur ekki nema takmarkað tillit til tillagna ESB og annarra samhuga ríkja á borð við Ísland. Þær voru í grófum dráttum eftirfarandi:

- Markaðsaðgangur:** *Tollabindingar yfir 90% skulu lækka um 60% að meðaltali en að lágmarki um 45%.*
- Tollabindingar á bilinu 15-90% skulu lækka um 50% að meðaltali en að lágmarki um 35%.*
- Tollabindingar undir 15% skulu lækka um 40% að meðaltali en að lágmarki um 25%.*
- Lágmarksaðgangskvótar skulu stækka úr 5% af meðaltalsneyslu árána 1986-88 í 10% af meðaltalsneyslu árána 1999-2001.*
- Útflutningsstuðningur:** *Útflutningsbætur skulu afnumdar með öllu á níu árum.*

Innanlandsstuðningur: *Lækka skal framleiðslutengdan og markaðstruflandi stuðning (gula boxið) um 60%.*

Sveigjanleiki til að færa stuðning milli vörutegunda er í raun afnuminn, með því móti að binda framvegis hámarksheimild við vörutegundir og miða í því sambandi við meðaltalsstuðning árána 1999-2001.

Lækka skal stuðning skv. framleiðslutakmarkandi áætlunum (bláa boxið) um 50% miðað við núverandi notkun og telja nýtinguna á heimildinni framvegis fram í gula boxinu.

Reglur innan græna boxins að stofni til óbreyttar.

4.4 Ráðherrafundur WTO í Kankún

Ekki náðist samstaða um fyrrgreindar málamiðlunartillögur og var því vonast eftir að ráðherrafundur WTO í Kankún í Mexíkó, sem haldinn var í septembermánuði 2003, næði að skýra línur og leggja grunn að framhaldi viðræðnanna. Í ljósi þess hversu mikið bar á milli sammingsaðila í aðdraganda fundarins var horfið frá því að hafa tölulegar stærðir í aðferðafræðinni og sjónum frekar beint að því markmiði að ná saman um óhlutstæðan ramma sem yrði svo útfærður nánar í framhaldinu.

Sú hugmynd sem kynnt var í drögum að ráðherryfirlýsingu, og lögð var fyrir fundinn í Kankún, var að meginstofni sambland af aðferðum sem mismunandi aðildarríki WTO höfðu mælt fyrir fram að þeim tíma. Þó engar tölulegar stærðir væru í þessum ramma mátti engu að síður lesa á milli línanna að um verulega stærri skref yrði að ræða á öllum sviðum en tekin voru í Úrúgvæ viðræðunum, yrðu þessar tillögur að veruleika.

Ekki er ástæða til að gera ítarlega grein fyrir þessari óhlutstæðu nálgun hér. Að því er snertir markaðsaðgang má nefna að einungis yrði hægt að nota hina sveigjanlegu Úrúgvæ nálgun um tollalækkanir fyrir hluta tollalína, þá væntanlega þær línur sem hafa að geyma viðkvæmustu vörurnar. Aðrar tollaheimildir þyrftu að lækka mun meira og vissst hlutfall af tollalínunum yrði að vera án tolla. Enn fremur yrði sett n.k. þak á tollaheimildir. Í innanlandsstuðningi yrðu heimildir í gula boxinu skertar um ótilgreint prósentuhlutfall og heimildir innan bláa boxins takmarkaðar við 5% af heildarverðmæti landbúnaðarframleiðslu hvers ríkis. Hvað varðar útflutningsstuðning kæmi til skuldbinding um að fella niður útflutningsbætur iðnríkja í þágu tiltekinna vara þar sem þróunarríki hefðu útflutningshagsmuna að gæta á meðan aðrar útflutningsbætur yrðu lækkaðar.

Sem kunnugt er lauk ráðherrafundinum í Kankún án árangurs. Ógerlegt reyndist að ná sátt um veigamikil atriði í samningalotunni, ekki einungis hvað snertir landbúnaðarmál heldur einnig um útvíkkun hins fjölþjóðlega viðskiptakerfis til að ná með yfirgrípsmeiri hætti yfir skuldbindingar á sviði fjárfestinga og samkeppni, opinberra innkaupa og s.k. viðskiptalíprunar. Viðtæk samstaða náðist meðal nýs hóps rúmlega 20 þróunarríkja (með ríki á borð við Brasilíu, Indland og Kína í fararbroddi) og var greinilegt að þessi ríki voru komin til Kankún til að sýna og sanna stóraukið vægi þróunarríkja í WTO. Það ætlunarverk tókst en með töluverðum fórnarkostnaði.

Að því marki sem framtíðarhagsæld þróunarríkja grundvallast á bættu aðgengi að mörkuðum iðnríkja, og samdrætti í viðskiptatruflandi aðgerðum þeirra síðarnefndu, er vart að vænta markverðra framfara í þá veru án niðurstöðu í WTO viðræðunum.

4.5 Horft til framtíðar

Staðan í yfirstandandi samningaviðræðum innan WTO er sem stendur óviss og því er erfitt að spá um framhaldið. Mikið ber á milli sjónarmiða samningsaðila og bilið var ekki brúað í Kankún. Engu að síður eru ótvíræðir hagsmunir fólgnir í því að halda samningalotunni á sporinu, þó ljóst megi vera að henni seinki nokkuð. Þar fara fyrir hagsmunir þróunarríkja.

Af ofangreindu má vera ljóst að mikill þrýstingur er á þær skuldbindingar sem samið var um í Úrúgvæ viðræðunum og fullyrða má að það er hinu fjölþjóðlega viðskiptakerfi lífsnauðsynlegt að breytingaferlinu í landbúnaði verði haldið áfram. Gildir þetta í raun ekki einungis fyrir yfirstandandi samningaviðræður heldur svo lengi sem fjölþjóðlega viðskiptakerfið sem WTO stendur vörð um heldur velli. Gera verður ráð fyrir að samningalotur af því tagi sem stundaðar hafa verið innan þessa kerfis allt frá 1948 verði endurteknar með reglulegu millibili, með tilheyrandi áhrifum á landbúnaðarstefnu samningsaðila eftir því sem breytingaferli landbúnaðarsamningsins þróast. Skuldbindingar á vettvangi WTO kalla þannig eftir aukinni hagræðingu í íslenskum landbúnaði og að innlendir framleiðendur búi sig undir óhjákvæmilega sívaxandi samkeppni við innfluttar búvörur. Á sama tíma setja þessar skuldbindingar stjórnvöldum stigvaxandi skorður um val á aðferðum sem þau kunna að vilja að beita til stuðnings íslenskum landbúnaði.

Ef sú nálgun sem kynnt var í Kankún verður að veruleika, og þær tölulegu stærðir sem felast í málamiðlunartillögum formannsins eru vísbending um það sem koma skal, má vera ljóst að það mun þrengja verulega að heimildum íslenskra stjórnvalda, bæði á sviði markaðsaðgangs og innanlandsstuðnings. Ef framundan er skerðing á núverandi AMS heimildum upp á 55% felur það í sér samdrátt úr SDR 130 milljónum (kr. 13.5 milljarðar miðað við meðalgengi 2000) niður í SDR 58.5 milljónir (um kr. 6 milljarðar á meðalgengi ársins 2000).

Miðað við að nýting á AMS heimildinni hljóðaði upp á 12.1 milljarð króna á árinu 2000 liggur ljóst fyrir að núverandi stuðningsaðgerðir rúmast ekki innan þeirra marka sem niðurstaða af þessu tagi myndi setja. Vissulega gæfist tími til aðlögunar að þessum skuldbindingum á nýju framkvæmdatímabili, sem hugsanlega yrði fimm ár frá viðræðulokum að telja. Núverandi búvörusamningar um mjólkurframleiðslu gilda til 2005 og um sauðfjárafurðir til 2007. Við undirbúning og gerð nýrra samninga þarf óhjákvæmilega að taka mið af væntanlegum skuldbindingum á vettvangi WTO.

Með þeim skuldbindingum um markaðsaðgang, sem margt bendir til að farsæl niðurstaða í WTO viðræðunum þurfi að fela í sér, munu einnig fylgja takmarkanir á gildandi heimildum stjórnvalda til að veita sambærilega tollvernd og nú tíðkast. Fyrir vikið ættu erlendar búvörur greiðari aðgang að héraendum markaði, einnig vegna líklegar stækkunar á tollkvótum. Því hlýtur að vera brýnt að íslenskur landbúnaður búi sig undir aukna samkeppni á komandi árum með því að stuðla að aukinni hagræðingu og bættri samkeppnishæfni.

Taka þarf tillit til þess að breytingaferlið innan WTO er áframhaldandi langtímaferli sem áhrifamiklir samningsaðilar munu halda áfram að setja á oddinn í rekstri hins fjölþjóðlega viðskiptakerfis um ókomin ár. Vaxandi samkeppni við innfluttar búvörur er þannig að líkindum staðreynd, hver svo sem þróun mála verður í samskiptum Íslands og ESB. Ekkert er hins vegar hægt að fullyrða um þann tíma sem breytingaferlið á vettvangi WTO mun taka eða hversu margar samningalotur kunna að vera framundan á komandi árum og áratugum.

Nauðsynlegt er að gera grein fyrir þessu ytra umhverfi íslensks landbúnaðar í samhengi við athugun á hugsanlegu starfsumhverfi hans innan ESB, þar sem alþjóðlegir straumar og stefnur eru þegar áhrifavaldar á þróun hans í krafti WTO. Sú stofnun hefur þegar valdið breytingum á starfsumhverfi landbúnaðarins og stefnt er að frekari breytingum sem bregðast þarf við og verða ekki í öllum tilfellum auðveldar viðfangs. Evrópusambandið hefur á undanförunum árum brugðist við þrýstingi á heimildir til að stunda gulan stuðning með því að færa opinberan stuðning í vaxandi mæli yfir í bláa og græna boxið. Endurskoðun CAP miðar nú einkum að því að auka grænan stuðning á kostnað þess bláa og gula, t.d. í formi byggðastuðnings eða stuðnings við umhverfisáætlanir. Sem fyrr segir eru slíkar stuðningsaðgerðir undanþegnar lækkunarskuldbindingum WTO.

Ef fram fer sem horfir, og að því marki sem stjórnvöld ákveða að styðja við bakið á íslenskum landbúnaði, liggur fyrir að þróunin á Íslandi mun þurfa að vera á svipuðum nótum, því gulur stuðningur umfram heimildir er einfaldlega ekki raunhæfur valkostur. Áskorunum frá WTO geta íslensk stjórnvöld vissulega svarað á eigin forsendum eftir afstöðu sinni til landbúnaðar á hverjum tíma. Ef horft er til útreikninga OECD eru fá ríki sem styðja jafn mikið eða meira við bakið á sínum landbúnaði en Ísland (stuðningur hefur sögulega verið hæstur í Sviss, Noregi, Japan og Kóreu). Það ræðst af afstöðu stjórnvalda hverju sinni hvort þetta heldur áfram að vera raunin. Athyglisvert er þó að benda á í þessu samhengi að þróun stuðningsaðgerða við landbúnaðinn á Íslandi og í ESB mun, í krafti WTO, að líkindum þurfa að verða svipuð þegar horft er til framtíðar, þ.e.a.s. í átt frá framleiðslutengdum stuðningi til stuðningsaðgerða við önnur gildi en búvöruframleiðsluna sjálfa.

5 Finnskur landbúnaður í ESB

Í þessum kafla er gerð grein fyrir finnskum landbúnaði og þeim breytingum sem urðu á honum í kjölfar aðildar Finna að ESB. Finnskir bændur búa að nokkru leyti við svipaðar aðstæður og íslenskir starfsbræður þeirra og því þykir viðeigandi að líta til þess hvernig þeim hefur vegnað við breyttar rekstraraðstæður innan ESB. Þá verður litið á aðdraganda aðildar Finna að ESB en mikilvægasti málaflökkurinn í samningaviðræðunum, og forsenda aðildar að margra mati, var sú að viðunandi lausn fengist fyrir finnskan landbúnað. Ljóst þótti að ef sérlausnir myndust ekki í aðildarsamningum brýsti tilverugrundvöllur finnsks landbúnaðar. Óhjákvæmilegt er að gera grein fyrir þeim í kaflanum.

5.1 Aðdragandi aðildar

Landbúnaðarmál voru mikilvægasti og viðkvæmasti málaflökkur aðildarviðræðna Finna við ESB og margir telja að niðurstaða þjóðaratkvæðagreiðslu um aðildarsamninganna hafi oltið á „landbúnaðarpakkanum“.

Meginmunur á finnskum landbúnaði og evrópskum eru náttúrulegar aðstæður sem mannlegur máttur fær ekki breytt. Framleiðslugeta ræktaðs lands er víðast hvar mun meiri innan ESB en í Finnlandi, að nokkrum jaðarsvæðum frátöldum. Veðurfar er einnig óhagstæðara en í ESB, færri vaxtardagar og jarðvegur ófrjósamari en í syðri hlutum álfunnar. Uppskera og þær tegundir sem mögulegt er að rækta eru allt að tvö- til þrefalt meiri og fleiri annars staðar í ESB. Óhagstæðari veðurskilyrði hafa einnig áhrif á búfjárrækt en það birtist m.a. í hærri byggingar- og tækjakostnaði.

Uppbygging landbúnaðarkerfisins í Finnlandi var að mörgu leyti svipuð og í ESB. Finnski innanlandsmarkaðurinn gegndi áþekku hlutverki og sameiginlegur innri markaður ESB og landbúnaði voru búin svipuð skilyrði og landbúnaði í ESB, auk þess sem einangrun eða vernd gagnvart heimsmarkaði var sambærileg. Finnar vernduðu heimamarkað sinn með magntakmörkunum en einungis að takmörkuðu leyti með breytilegum tollum. Úrúgvæ lotan breytti þessum aðstæðum þar sem kvótum var breytt í tolla. Á báðum stöðum voru beingreiðslur til bænda stundaðar í ríkum mæli og íhlutunarkerfi („intervention-system“)¹¹ var einnig í Finnlandi auk þess sem umframframleiðsla var styrkt með útflutningsbótum.

Aðalvandamálið við aðlögun finnsks landbúnaðar að landbúnaðarstefnu ESB var því ekki grundvallar kerfisbreyting heldur mikill munur á verði til framleiðenda, sem var mun hærra í Finnlandi en ESB. Meginbreytingin var sú að við aðild var horfið frá stuðningi í gegnum afurðaverð yfir í beingreiðslur, auk þess sem umsamdir styrkir náðu ekki að brúa tekjumissi bænda að fullu. Síðustu tvö árin hefur afkoma bænda hins vegar farið batnandi en er enn þá, eigi að síður, lakari en fyrir inngöngu. Munurinn var misjafn á milli vörutegunda og sem dæmi var hann að meðaltali 40-45% á búfjárafurðum og meira en 50% af korni. Ef sameiginlega landbúnaðarstefnan hefði verið tekin upp í Finnlandi, án nokkurrar aðlögunar, hefðu nettótekjur landbúnaðarins farið úr 1,2 til 1,4 milljörðum ECU niður fyrir núll. Að mati flestra hefði verið óhugsandi að slík niðurstaða fengist samþykkt í þjóðaratkvæðagreiðslu. Það var því ljóst að sérlausn varðandi landbúnaðinn var ekki einungis lífspursmál fyrir

¹¹ Sjá nánari skýringu á íhlutunarverði í neðanmálgrein kafla 3.1.

finnska bændur heldur lék hún einnig lykilhlutverk við samþykki þjóðarinnar fyrir aðild að ESB.

5.2 Aðildarviðræðurnar

Undirbúningur að sammingsafstöðu Finna í landbúnaðarmálum hófst haustið 1991 en aðildarumsókn Finna var formlega lögð inn um vorið 1992. Eftir að hafa farið í gegnum 30.000 blaðsíður af reglum landbúnaðarstefnunnar settu Finnar fram 134 beiðnir um sérlausnir eða undanþágur. Samtals lögðu umsóknarríkin (Finnland, Svíþjóð, Austurríki og Noregur) fram 400 slíkar beiðnir. Tölurnar segja hins vegar lítið því flestar beiðnirnar voru tæknilegar eða minniháttar. Stór hluti þeirra voru beiðnir um jafna („gradual“) aðlögun að verðjöfnunarkerfinu og yfir þrjátíu voru á dýraheilbrigðissviðinu. Mikilvægustu beiðnirnar gat hins vegar að líta á nokkrum blaðsíðum.

Stuðningur við hrjóstrug og ófrjósöm svæði ESB var staðreynd í styrkjaflóru ESB. Við fyrstu stækkun ESB náðu Bretar og Írar inn sérlausn á þeim forsendum að slík svæði hlytu meiri stuðning en frjósamari svæði. Var þetta hugsað til þess að bændur í bresku hálöndunum yrðu ekki undir í samkeppni á sameiginlegum markaði. Þessi stuðningur gengur í daglegu tali undir nafninu LFA stuðningur („Less-favoured areas“) og er hann nú skilgreindur í 17.-20. gr. reglugerðar 1257/1999.¹²

¹² Reglugerðin ber yfirskriftina: Regulation on support for rural development from the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF) and amending and repealing certain Regulations og eru 17.-20. gr. svohljóðandi á ensku (flest ákvæði 18. gr. eiga rætur sínar að rekja til sérþarfa Finna, Svía og Austurríkismanna sem voru viðurkenndar í aðildarviðræðum þeirra):

„Article 17

Less-favoured areas shall include:

- mountain areas (Article 18),
- other less-favoured areas (Article 19), and
- areas affected by specific handicaps (Article 20)

Article 18

1. Mountain areas shall be those characterised by a considerable limitation of the possibilities for using the land and an appreciable increase in the cost of working it due:

- to the existence, because of altitude, of very difficult climatic conditions, the effect of which is substantially to shorten the growing season,
- at a lower altitude, to the presence over the greater part of the area in question of slopes too steep for the use of machinery or requiring the use of very expensive special equipment, or
- to a combination of these two factors, where the handicap resulting from each taken separately is less acute but the combination of the two gives rise to an equivalent handicap.

2. Areas north of the 62nd Parallel and certain adjacent areas shall be treated in the same way as mountain areas.

Article 19

Less-favoured areas which are in danger of abandonment of land-use and where the conservation of the countryside is necessary, shall comprise farming areas which are homogeneous from the point of view of natural production conditions and exhibit all of the following characteristics:

- the presence of land of poor productivity, difficult cultivation and with a limited potential which cannot be increased except at excessive cost, and which is mainly suitable for extensive livestock farming,
- production which results from low productivity of the natural environment which is appreciably lower than the average, with regard to the main indices of economic performance in agriculture,

Sú staðreynd að ESB hafði áður viðurkennt viðbótarstuðning við svæði sem af náttúrulegum ástæðum eru verr sett en önnur gaf Finnum von um að sérstaða norðlægs landbúnaðar yrði viðurkennd af ESB.

5.3 Aðildarsamningarnir og Agenda 2000 endurskoðunin

Eftir marþonviðræður tókst samkomulag á milli ESB og Finna um landbúnaðarmálin í lok febrúar 1994. Í fyrsta lagi náðist samkomulag um að ESB greiddi finnskum bændum 855 milljónir ECU vegna breytinga á verðmyndun/verðlagi til framleiðenda sem yrði afleiðing aðildar. Í öðru lagi var 85% af landbúnaðarlandi viðurkennt styrkhæft sem fjalllendi undir LFA styrkjaáætluninni. Í þriðja lagi var fallist á tillögu Finna um sérlausn um „heimskautilandbúnað“, þ.e. landbúnað norðan 62. breiddargráðu. Í fjórða lagi samþykkti ESB að veita Finnum 135 milljónir ECU árlega til umhverfissvæns landbúnaðar. Önnur atriði úr samkomulaginu sem vert er að nefna eru m.a. að mjólkurkvótinn var ákveðinn 2,5 milljónir tonna og gefin var tímabundin undanþága frá ríkisstyrkjareglum á meðan finnskur landbúnaður aðlagðist nýju rekstrarumhverfi innan ESB. Samþykkt var að veita styrki til nautakjötsframleiðslu miðað við 55.000 holdakýr, kindakjötsframleiðslu miðað við 80.000 gripi og nautakjötskvótinn var ákveðinn 250.000 skepnur. Stærð styrkhæfs ræktaðs lands var 1,6 milljónir hektarar. Einnig tókst að fá sérstakan þurrkunarstuðning fyrir nyrstu svæði Finnlands og Svíþjóðar en hann er veittur vegna þurrkunar korns og olíufræplantna. Bygg- og hafrasterkja voru viðurkenndar sem styrkhæfar miðað við 50.000 tonn og á dýraheilbrigðissviðinu var Finnland viðurkennt sem laust við riðu. Þá má ekki gleyma því að Finnar og Svíar náðu í gegn viðurkenningu á að svæði sem hafa átta eða færri íbúa á hvern ferkílómetra njóti hæstu styrkja úr uppbyggingarsjóðum ESB. Í þeim flokki eru að öðru leyti svæði sem VLF á mann er undir 75% af meðaltali ESB. Þessi viðurkenning var Finnum og Svíum mjög mikilvæg og fékkst ekki fyrr en að loknum löngum og ströngum samningaviðræðum.

Í samningaviðræðunum var ekki fallist á allar kröfur Finna en við endurskoðunina sem kennd er við Agenda 2000 náðu Finnar að sannfæra aðrar þjóðir ESB enn frekar um sérstöðu finnsks landbúnaðar. Þar má helst nefna að Finnar og Svíar fengu viðurkenndan sérstakan stuðning fyrir votheysframleiðslu en slíkur stuðningur hafði ekki verið veittur áður undir formerkjum sameiginlegrar landbúnaðarstefnu ESB. Þetta fól hins vegar ekki í sér stækkun á styrkhæfu ræktarlandi í Finnlandi. Fallist var á kröfu Finna um að styrkja sérstaklega framleiðslu á olíuhör, trefjahör og hampi. Þá var þurrkunarstyrkurinn hækkaður um 19 evrur á tonnið og allt Finnland var skilgreint sem LFA svæði en einungis 85% ræktaðs lands í Finnlandi hafði áður fallið undir skilgreininguna.

- a low or dwindling population predominantly dependent on agricultural activity, the accelerated decline of which would jeopardise the viability of the area concerned and its continued habitation.

Article 20

Less-favoured areas may include other areas affected by specific handicaps, in which farming should be continued, where necessary and subject to certain conditions, in order to conserve or improve the environment, maintain the countryside and preserve the tourist potential of the area or in order to protect the coastline.“

5.4 Uppbygging styrkjakerfisins – skipting á milli ESB og Finna

5.4.1 Almennt

Grundvallarþáttur í stefnu finnskra landbúnaðaryfirvalda er byggður á því sjónarmiði að finnskur landbúnaður sé, af náttúrulegum ástæðum, ekki að fullu samkeppnishæfur við evrópskan landbúnað og því verði að styrkja hann sérstaklega. Þetta sjónarmið hlaut hljómgrunn í samningaviðræðunum eins og áður hefur komið fram. Afleiðingin er sú að hlutfallslegt framlag finnska ríkisins til landbúnaðarmála er meira en í nokkru öðru Evrópuríki og er Finnum heimilt að styrkja landbúnað sem nemur 35 af hundraði umfram ESB ríki, að Svíum undanskildum.

Styrkir til finnska landbúnaðarins hvíla á tveimur stöðum. Annars vegar sameiginlegu landbúnaðarstefnunni og hins vegar á greiðslum úr ríkissjóði Finna (þ.e. annarra en þeim sem falla undir „co-financing“ hluta CAP). Þeir styrkir sem byggjast á sameiginlegu landbúnaðarstefnunni eru þó ekki greiddir að fullu úr sjóðum ESB heldur er hluti sumra fjármagnaður af Finnum (co-financing).

ESB greiðir að fullu CAP-styrki til akuryrkju („arable crops“) og hefðbundinna landbúnaðarafurða („livestock production“), um 55% af umhverfisstyrkjum og rúmlega 30% af harðbýlisstyrk („Less Favoured Area“ eða „Compensatory Allowances“).

Innanlandsstuðningurinn skiptist í norðlægan stuðning, stuðning við Suður-Finnland, sérstakan stuðning til akuryrkju og grænmetisrækar og annan stuðning (t.d. vegna markaðsstarfs og sérstaks stuðnings til kartöfluræktar).

Árið 2002 var heildarstuðningur til finnsks landbúnaðar 1743 milljónir evra og áætlaður 1794 milljónir evra árið 2003. Á grundvelli reglna sameiginlegu landbúnaðarstefnunnar eru áætlaðar 1185 milljónir evra fyrir árið 2003, þar af koma 765 milljónir úr fjárhirslum ESB en 425 frá Finnum. Innanlandsstuðningurinn er síðan talinn nema 609 milljónum evra árið 2003 en engin þjóð innan ESB, nema Svíar, hafa heimildir til slíkra greiðslna sem nema þriðjungu alls stuðnings til landbúnaðar í Finnlandi. Heildarhluti ESB nemur um 40% af heildarstuðningi til finnsks landbúnaðar en tæplega 60% af styrkjunum koma úr landssjóði, annaðhvort undir formerkjum landbúnaðarstefnunnar („co-financing“) eða sem sérstakur stuðningur sem greiddur er samkvæmt heimild í aðildarsamningum Finna. Eftir því sem norðar dregur minnka greiðslur úr sameiginlegri landbúnaðarstefnu ESB en á móti aukast greiðslur frá finnskum stjórnvöldum sem veittar eru á grundvelli heimildarinnar um sérstaka styrki til norðlægs landbúnaðar. Í ákveðnum tilvikum í Norður-Finnlandi geta innlendir styrkir numið allt að 80% af heildarstyrkjum til bænda en styrkir frá ESB einungis um 20%.¹³

¹³ Styrkhæf svæði í Finnlandi skiptast í meginráttum í þrennt. Í Suður-Finnlandi eru svokölluð A og B svæði, en þau eru sunnan 62. breiddargráðu og njóta því ekki sérstaks norðlægs stuðnings sem Finnar sömdu um í aðildarsamningum sínum. Svæði norðan 62. breiddargráðu eru í C-flokki, sem skiptist síðan niður í C1 til C4, sem er nyrsta svæði Finnlands. Í viðauka II er stuttur úrdráttur frá finnsku bændasamtökunum um styrki fyrir gras- og votheysræktun.

Stuðningur við finnskan landbúnað frá 1995 til 2003¹⁴

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Framlt. CAP gr.	211	274	266	273	276	388	435	443	456
Umhverfisst.	237	258	267	275	270	276	281	283	306
Harðbýlisst. (LFA)	272	268	270	276	296	414	418	422	423
Innanlandsstuðn.	1 060	791	679	618	572	590	584	595	609
Stuðningur samtals	1 780	1 591	1482	1442	1414	1668	1718	1743	1794
<i>Þar af gr. frá ESB</i>	<i>411</i>	<i>477</i>	<i>473</i>	<i>485</i>	<i>512</i>	<i>665</i>	<i>722</i>	<i>732</i>	<i>760</i>

Skýringuna á mikilli hækkun styrkja frá árinu 1999 má fyrst og fremst rekja til þess að CAP styrkir til finnskra bænda jukust um 60% á tímabilinu 1999-2002. Ástæða þess er góður árangur sem Finnar náðu við Agenda 2000 endurskoðun CAP. Áhrif hennar voru m.a. þau að í fyrsta sinn árið 2000 voru greiddir styrkir til votheysverkunar í Finnlandi, auk þess sem allt Finnland var skilgreint sem harðbýlt svæði það ár í stað 85% áður.

5.4.2 Styrkir grundvallaðir á CAP

Eins og að framan er getið skiptast styrkir sem grundvallast á CAP í þrennt: *Greiðslur sem tengjast búfé og landi, umhverfisstuðning og harðbýlisstuðning*. Verður nú stuttlega gerð grein fyrir þeim.

Greiðslur sem tengjast búfé og landi skiptast í stuðning til akuryrkju („arable crops“) og styrki til hefðbundinnar landbúnaðarframleiðslu („livestock premiums“). Þær tegundir sem styrkhæfar eru, og ræktanlegar í Finnlandi, eru korn, olíufræplöntur („oilseed plants“), korn sem inniheldur eggjahvítudefni („protein crops“), olíuhör („oilflax“), trefjahör („fiber flax“), hampur og vothey. Heildarstuðningur frá ESB árið 2003 fyrir þessar tegundir er áætlaður 355 milljónir evra. Styrkir til hefðbundinnar landbúnaðarframleiðslu árið 2003 eru áætlaðir nema 101 milljón evra.

Síðan í maí 2000 hefur allt Finnland verið talið falla undir skilgreininguna „harðbýlt svæði“ eða „Less Favoured Area“. Þessi styrkur er greiddur á grundvelli ræktanlegs lands og nemur upphæð hans 150 evrum á hektara syðst í Finnlandi en 210 evrum nyrst. Árið 2003 er áætlað að heildar harðbýlisstuðningur muni nema 423 milljónum evra og þar af muni ESB inna 137 milljónir evra af hendi eða um 30%.

Megintilgangur umhverfisstuðningsins er að hvetja bændur til umhverfisvænni landbúnaðar og bæta þeim hugsanlegan kostnað sem auknar umhverfiskröfur leggja þeim á herðar. Megináhersla er lögð á vatnsvernd, minnkun útblásturs og áhættu sem stafar af notkun ýmissa eiturefna, s.s. skordýraeiturs, auk þess sem áhersla er lögð á að viðhalda landbúnaðarlandslagi. Árið 2003 er áætlað að framlag til þessa málaflokks verði 306 milljónir evra, þar af greiðast 167 milljónir af ESB eða um 55%.

5.4.3 Innanlandsstuðningur

Eins og áður hefur komið fram sömdu Finnar um sérlausnir fyrir finnskan landbúnað við inngöngu í ESB, m.a. ótímabundna sérlausn til styrktar landbúnaði norðan 62.

¹⁴ Allar upphæðir eru í evrum.

breiddargráðu. Má segja að þetta geri finnskum landbúnaði kleift að lifa af í samkeppni á innri markaði ESB en Finnar styrkja sinn landbúnað 35% umfram aðrar þjóðir ESB, að Svíum undanskildum sem hafa sambærilegar heimildir. Skilyrði er þó að stuðningurinn fari fram úr því sem hann var fyrir aðild.

Innanlandsstuðningurinn skiptist í *norðlægan stuðning, stuðning við Suður-Finnland, sérstakan stuðning við akuryrkju og aðrar stuðningsaðgerðir*. Verður nú gerð stutt grein fyrir hverjum þætti fyrir sig.

Finnlandi hefur verið skipt upp í svæði sem nefnast eftir bókstöfunum A, B og C. Svæði C eru norðan 62. breiddargráðu, auk nokkurra svæða sunnan hennar. Norðlægi stuðningurinn er greiddur til svæða C og rennur til framlaga sem grundvölluð eru á fjölda gripa og ræktuðu landi. Einnig er um að ræða greiðslur á framleiddan lítra mjólkur og er hann mismunandi eftir svæðum innan C-flokksins. Þá nær norðlægi stuðningurinn einnig til gróðurhúsaframleiðslu og geymslustyrkja fyrir grænmeti, villt ber og sveppi. Árið 2003 er áætluð greiðsla til norðlægs landbúnaðar 359 milljónir evra og helmingur hennar fer til mjólkurframleiðslu. Í því sambandi má geta þess að árið 2002 var framleiðslustyrkurinn 85 evrur/tonn á syðsta styrktarsvæðinu (þ.e. C1) en nyrst í Finnlandi hljóðaði styrkurinn upp á 309 evrur/tonn. Árið 2002 voru greiðslur á sömu svæðum fyrir hverja búfjäreiningu¹⁵ 412 evrur og 757 evrur nyrst. Minni munur er í svínarækt þar sem mismunurinn var árið 2002 einungis rúmar 80 evrur, eða 306 á móti 387 evrum á dýr.

Stærsti hluti styrkja fyrir ræktað land fer til ræktunar rúgs, grænmetis (innan- og utanhúss) og kartöflusterkju. Þá eru greiddir styrkir fyrir geymslu grænmetis.

Sérstakur stuðningur við Suður-Finnland byggist á 141. gr. aðildarsamnings Finna, en samkvæmt henni er heimilt að styrkja finnskan landbúnað komi upp alvarlegir erfiðleikar eftir aðlögun hans að sameiginlegu landbúnaðarstefnunni, þrátt fyrir beitingu ákvæðanna um norðlæga landbúnaðinn og bráðabirgðastuðninginn sem greiddur var á árunum 1994-1999. Í Finnlandi hefur þessi grein verið túlkuð svo að Finnar geti varanlega stutt landbúnað í Suður-Finnlandi umfram það sem leiðir af ákvæðum CAP, en þessi afstaða er ekki óumdeild innan ESB og heldur framkvæmdastjórnin því að einungis sé um tímabundið fyrirkomulag að ræða. Finnar þurftu að semja um greiðslur samkvæmt þessu ákvæði við framkvæmdastjórn ESB og niðurstaðan sem fékkst í desember 1999 var sú að Finnar styðja nú beint framleiðslu í Suður-Finnlandi, auk þess sem fjárfestingastyrkir voru hækkaðir. Eftir þetta er ekki allur munur á styrkjum til framleiðslu hefðbundinna landbúnaðarvara á milli Norður- og Suður-Finnlands.

¹⁵ Búfjäreining: Styrkir sem greiddir eru út á búfé í ESB eru ákvarðaðir miðað við búfjäreiningu (Live stock unit). Búfé er umreiknað í búfjäreiningu út frá tegund, aldri o.s.frv.

Norrænn stuðningur (dæmi um margfeldisstuðla)

	Búfj.e.		Búfj.e.
Mjólkurkúr	1	Varphænur	0,013
Holdakúr	1	Eldiskjúklingar	0,0053
Aðrir nautgripir >2 ára	1	Varpfuglar f. kjúklingaeldi	0,025
Aðrir nautgripir 0,5-2 ára	0,6	Gyltur og geltir	0,7
Ær og geitur	0,15	Svín >3 mánaða	0,23

Áætlaður stuðningur við Suður-Finnland árið 2002 er 135 milljónir evra. Í október 2003 var endursamið um inntak þessa fyrirkomulags. Niðurstaðan felur það í sér að Finnum er heimilt að styrkja landbúnað í Suður-Finnlandi, samkvæmt þessu fyrirkomulagi, um 420 milljónir evra á tímabilinu 2004-2007, stuðningurinn verður stíglækkandi 129 milljón evrur 2004 og 94 milljón evrur 2007. Þar að auki er Finnum heimilt að auka styrk til „græns“ landbúnaðar um 55 milljónir evra á tímabilinu, auk þess sem áfangaendurskoðun CAP veitti þeim heimildir til þess að auka harðbýlisgreiðslur. Þessi ákvæði gilda fyrir landið í heild en það er gagnrýnt af finnsku bændasamtökunum þar sem þau telja þetta fallið til að auka spennu milli bænda í Suður- og Norður-Finnlandi. Framkvæmdastjórn ESB hefur á hinn bóginn ítrekað að stuðningur við landbúnað í Suður-Finnlandi sé aðlögunarstuðningur sem falla skuli niður í framtíðinni og hefur ekki gefið önnur fyrirheit um framhald hans en að endurskoða þörfina fyrir hann á seinni hluta samningstímabilsins. Framkvæmdastjórnin vill heldur ekki að ný aðildarlönd geti dregið þá ályktun að þau geti tekið upp eigin innlendan stuðning við landbúnað. Hvorki finnsk stjórnvöld né finnsku bændasamtökin eru sammála framkvæmdastjórninni og telja að um langtíma stuðning sé að ræða.

Hluti af innanlandsstuðningnum er sérstakur styrkur sem einnig er veittur á grundvelli 141. gr. aðildarsamningsins. Felst hann ýmist í styrkjum til syðri hluta Finnlands eða alls landsins. Styrkir til skepnufóðurs ná til alls landsins en styrkir til grænmetisræktar og kornræktar ná einungis til suðurhlutans. Þessi styrkur hefur hækkað úr 21 milljón evra árið 1997 í áætlaðar 100 milljónir árið 2003 og er það afleiðing breytinganna sem urðu með Agenda 2000.

Annar innanlandsstuðningur er áætlaður tæpar 16 milljónir evra fyrir árið 2003 og felst m.a. í stuðningi til markaðsmála, starfsmenntunar bænda og kartöfluræktar.

5.5 Þróun finnsks landbúnaðar eftir inngöngu

5.5.1 Almenn

Við inngöngu í ESB jókst samkeppni í landbúnaði og á matvælamarkaðnum. Þær breytingar sem inngangan hafði í för með sér kröfðust aðlögunar finnsks landbúnaðar að breyttum aðstæðum. Mestu áhrifin fólust í umtalsvert lægra verði til framleiðenda eftir aðild. Áður var framleiðendaverð hátt en beinn stuðningur frá hinu opinbera minni. Við aðild breyttist þetta og opinber stuðningur jókst en framleiðendaverð lækkaði fyrir dýr og dýraafurðir að meðaltali um 40-45% og um 50% á korni. Eins féll landamæravernd niður, s.s. heilbrigðissskoðanir, og varð matvælaíðnaðurinn að bregðast við aukinni erlendri samkeppni. Fyrir neytendur þýddi innganga raunlækkun matvælaverðs um 10-11% og frá aðild hefur matvælaverð hækkað mun minna en verðbólga. Á árunum 1995 til 2000 hækkaði verðlagsvísitala neyslúvöru um 8% en matvælaverð einungis um 2%.

5.5.2 Framleiðslumagn

Aðild Finna að ESB hefur ekki leitt til róttækra breytinga á framleiddu magni landbúnaðarafurða í Finnlandi. *Mjólkurframleiðsla* var ívið hærri árið 2002 en við aðild eða tæplega 2400 milljónir lítra í stað ríflega 2300 árið 1994. Árleg *eggjaframleiðsla* var rúm 70 milljón kg árið 1994 en hefur síðan minnkað um 15 milljón kg. Árið 2002 var *kjötframleiðsla* tæp 360 milljón kg sem er 40 milljónum kg meira en 1994. Framleiðslumagn hefur aukist um tæp 15% og samsetning

framleiðslunnar hefur breyst töluvert. *Nautakjötsframleiðsla* var 107 milljón kg árið 1994 en 90 milljón kg árið 2002, tíu árum áður hafði hún verið 117 milljón kg. Árið 1992 var alifuglarækt 36 milljón kg en árið 2002 hafði framleiðslan meira en tvöfaldast, var 83 milljón kg. Árleg *svínakjötsframleiðsla* hefur aukist um tæp 10% frá aðild, úr 171 milljónum kg í 184 milljón kg.

Í Finnlandi er uppskera mjög háð veðráttu. Árið 2002 var kornframleiðsla tæpir 4 milljarðar kg sem var sú mesta í áratug. Sökum óhagstæðra veðurskilyrða fór kornframleiðslan niður fyrir 3 milljarða kg árin 1998 og 1999. Mikilvægustu korntegundirnar sem ræktaðar eru í Finnlandi eru hafrar og bygg til skepnufóðurs, en í meðalári er framleiðsla þess um 3 milljarðar kg. Auk þess er hveiti mikilvægasta korntegundin sem notuð er til brauðgerðar. Erfitt er að meta áhrif aðildar Finna á kornframleiðslu en styrkhæft ræktað land hefur stækkað eftir aðild. Þrátt fyrir það hefur framleiðslumagnið ekki vaxið að sama skapi vegna lægra verðs og umhverfiskrafna um minnkað álag á ræktarland (e. „production intensity“). Að neðan má finna töflu yfir framleiddar landbúnaðarvörur í Finnlandi síðasta áratug tuttugustu aldar.

Þróun í framleiðslu landbúnaðarvara frá 1992-2002

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Mjólkk, mill. 1	2274	2264	2316	2296	2261	2301	2294	2325	2371	2378	2376
Nautakjöt	117	106	107	96	96	99	93	90	90	89	90
Svínakjöt	176	169	171	186	172	180	185	182	172	176	184
Kindakjöt	1.2	1.3	1.5	1.6	1.4	1.3	1.2	0.9	0.6	0.6	0.6
Alifuglakjöt	36	35	39	43	49	53	61	66	64	76	83
Hrossakjöt	1.1	1.0	0.9	0.4	0.5	0.4	0.5	0.4	0.4	0.3	0.4
Heildarkjötrfr.	329	311	318	306	318	306	340	339	328	342	358
Egg	68	70	72	75	71	75	64	59	59	59	57
Hveiti	212	359	317	380	460	380	397	254	538	489	569
Rúgur	27	63	22	58	87	58	49	24	108	64	73
Bygg	1331	1679	1858	1764	1860	1764	1316	1568	1985	1786	1739
Hafrar	998	1202	1150	1097	1261	1097	975	990	1413	1287	1508
Kornframl.	2567	3303	3325	3298	3667	3298	2738	2836	4044	3626	3889
Olíufræ	133	127	108	128	89	128	64	88	71	101	103
Sykkurrófur	1049	996	1097	1110	897	1110	892	1172	1046	1105	1100

5.5.3 Framleiðendaverð

Framleiðendaverð finnskra landbúnaðarvara lækkaði umtalsvert við aðild að ESB. Lækkunin á milli 1994 og 1995 var frá 30% til 70%, misjafnt eftir tegundum. Verð á eggjum lækkaði mest, eða um 70%, en hefur síðan hækkað aftur og árið 2000 var eggjaverð 43% lægra en árið 1994. Framleiðendaverð mjólkur lækkaði um 13% og hefur lækkað lítillega síðan. Framleiðendaverð á svínakjöti lækkaði um 35% á fyrsta árinu eftir aðild og var 60% lægra 1999 en 1994. Framleiðendaverð á nautakjöti lækkaði um rúm 30% við inngöngu og var árið 2002 64% lægra en við aðild.

Verð á korni til brauðgerðar lækkaði um 60% og á fóðurkorni um 50%. Þessi verðlækkun hefur haldið áfram, einkum árið 2000 þegar íhlutunarverð var lækkað en það var afleiðing Agenda 2000.

Þróun framleiðendaverðs á korni frá 1994-2002¹⁶

	Hveiti	Bygg	Hafrar
2002	131,79	106	104,38
2001	132,36	109,66	111,37
2000	134,55	119,41	117,73
1999	137,91	122,78	114,37
1998	142,96	122,78	111
1997	148,01	124,46	117,73
1996	153,05	126,14	124,46
1995	146,32	122,78	117,73
1994	358,24	264,06	248,92

Heimild: Finnish Agriculture and Rural industries 2003

Meðalverð á korni til bænda hefur lækkað frá 2000. Veðurfar, gæði uppskeru og heimsmarkaðsverð hafa mikil áhrif á kornverð. Þannig hefur skortur á byggi til maltgerðar í heiminum leitt til mikilla hækkana á því meðan verð á fóðurbyggi hefur lækkað.

Þróun framleiðendaverðs búfjárafurða 1994-2002¹⁷

	Mjólk	Nautakjöt	Svínakjöt	Egg
2002	45,63	186,1	140,1	78,3
2001	45,07	208	150	69
2000	41,21	206,05	129,18	81,58
1999	40,54	215,97	112,53	74,34
1998	43,4	223,71	126,15	64,59
1997	45,75	209,24	139,94	60,89
1996	45,92	222,87	133,89	70,31
1995	47,94	348,68	177,62	89,48
1994	55	512,17	271,47	187,54

Innifalinn er framleiðsluþvingur

Heimild: Finnish Agriculture and Rural industries 2003

Verð á mjólk til framleiðenda í Finnlandi er ívið hærra auk þess að vera stöðugra en í öðrum ríkjum ESB. Framleiðsluþvingur 2002 var 9,2 evrur á lítra. Verð hefur hækkað síðan 2000.

¹⁶ Miðað er við evrur pr. tonn.

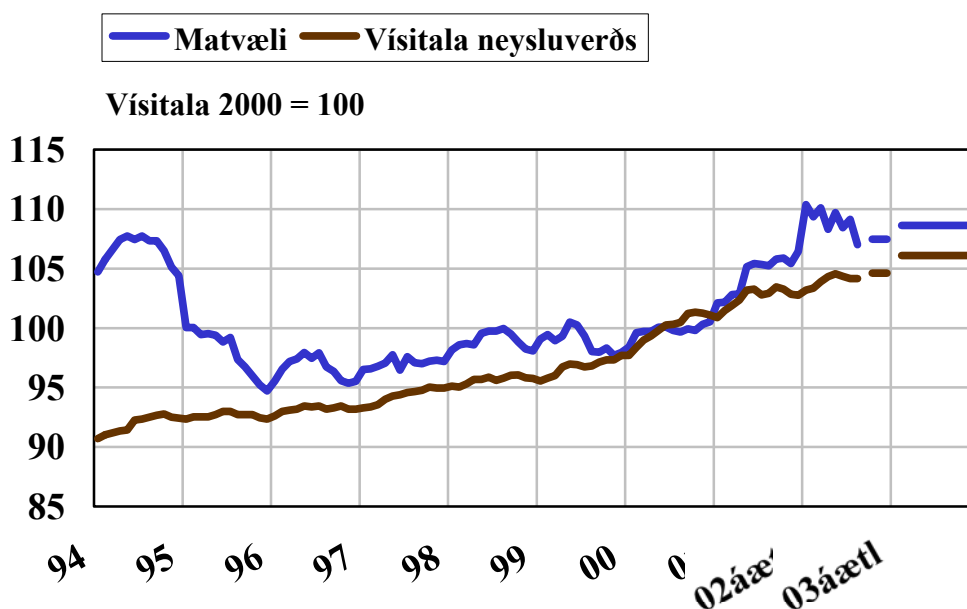
¹⁷ Miðað er við evrur pr. tonn.

Verð á nautgripakjöti lækkaði árið 2002 um 10% frá fyrra ári og er það aðallega rakið til kostnaðar vegna prófana fyrir BSE (kúariðu). Einnig lækkaði verð á kýrkjöti um 25% í árslok 2001. Verð á nautakjöti var að meðaltali 3% hærra en annars staðar í ESB. Verð á svínakjöti lækkaði um 7% vegna offramleiðslu og vandamála við útflutning. Verð á alifuglakjöti hækkaði hins vegar um 2% árið 2002. Markaður fyrir egg hefur verið nokkuð stöðugur og verð heldur hækkanði.

5.5.4 Þróun matvælavæðs

Við inngöngu Finna í ESB lækkaði verð á matvælum um u.þ.b. 10% en á sama tíma urðu litlar breytingar á vísitölu neysluverðs í heild. Frá ársbyrjun 1995 til ársloka 2001 hækkaði vísitala neysluverðs umfram matvælavæð í Finnlandi. Athygli vekur að vísitala matvælavæðs var svipuð í árslok 2002 og hún var á árinu 1994 og að árið 2002 hækkuðu matvæli umfram vísistölu neysluverðs.

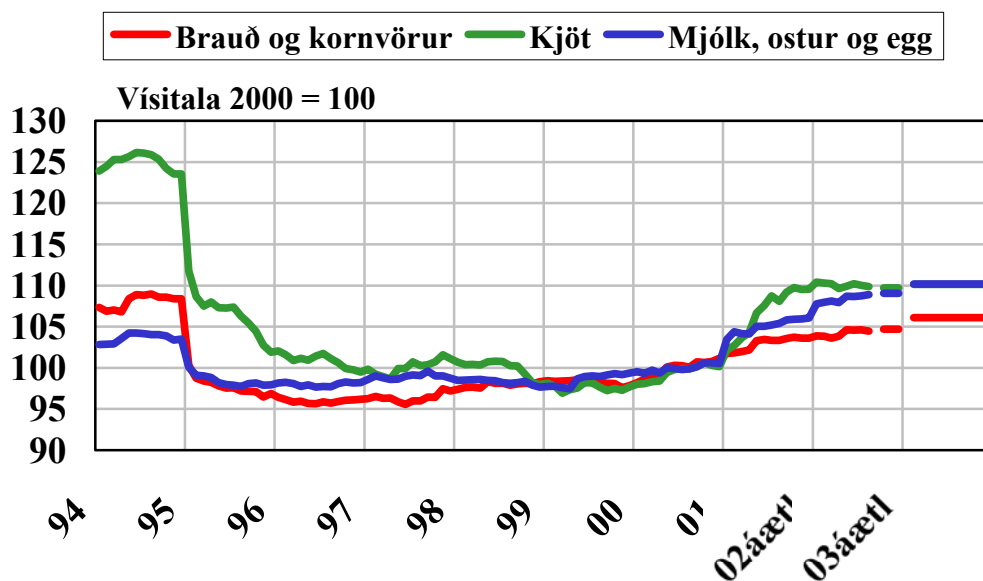
Matvælavæð og neysluverð 1994-2003



Heimild: Statistics Finland

Sé þróun ýmissa tegunda skoðuð kemur í ljós að kjötvörur lækkuðu nálægt 20% í verði á fyrsta árinu eftir aðild og héldu áfram að lækka, en lítillega þó, til ársins 2000. Síðan þá hefur kjötverð aftur farið hækkanði, en þó er áætlað að árið 2003 verði verðlag kjötvara um 10% lægra en árið 1996. Mjólk, ostur og egg lækkuðu minna en kjötið en þó varð lækkanin rúm 10%. Árið 2001 byrjuðu þessar vörur að hækka og hljóðar áætlun fyrir árið 2003 upp á 10% hærra verð en var við lýði í ársbyrjun 1995 (sjá töflu að framan).

Verðþróun ýmissa matvælategunda 1994-2003



Heimild: Statistics Finland

5.5.5 Afkoma finnsks landbúnaðar eftir aðild

Eins og sjá má af töflunni að neðan drógust tekjur landbúnaðarins saman, á verðlagi hvers árs, um 19% frá 1994 til 2002. Mesta skerðingin eftir ESB aðild átti sér stað 1998, fyrst og fremst vegna uppskerubrests. Á föstu verðlagi hafa tekjur dregist saman um 29% frá 1994. Batnandi afkomu finnskra bænda frá árinu 1999 má einkum rekja til hagstæðrar útkomu Finna úr Agenda 2000 endurskoðun CAP, þar sem m.a. var ákveðið að veita styrki til votheysverkunar, og um svipað leyti var allt Finnland viðurkennt sem harðbýlt svæði (LFA) en ekki einungis 85% þess. Hækkun tekna á árinu 2002 er einkum rakin til 2% hækkunar á stuðningi og 5% hækkunar á tekjum í garðyrkju frá fyrra ári.

Tekjur landbúnaðarins 1994-2002, milljónir evra

Ár	Heildartekjur á verðlagi ársins	Heildargjöld á verðlagi ársins	Rekstrarafgangur á verðlagi ársins	Rekstrarafg. á verðlagi ársins 2000	Árleg breyting í %
2002	3932	2797	1136	1091	1,6
2001	3901	2801	1100	1074	4,1
2000	3753	2722	1031	1031	6
1999	3520	2579	941	973	4,4
1998	3484	2594	890	931	-17,7
1997	3609	2542	1067	1131	-3,6
1996	3650	2556	1093	1174	-12,7
1995	3759	2515	1245	1344	-12,4
1994	4270	2864	1407	1535	26,4

Heimild: Finnish Agriculture and Rural industries 2003

Rétt þykir að taka fram að ofangreind tafla sýnir heildartölur. Erfitt er að meta áhrif þessara talna á einstök býli þar sem miklar breytingar hafa átt sér stað í finnskum landbúnaði sl. áratug og þá sérstaklega eftir ESB aðild. Búum hefur fækkað, þau hafa stækkað og tekjumunur á milli frístundabænda og þeirra sem hafa atvinnu af búskap hefur aukist eftir aðild, svo eitthvað sé nefnt. Þá má nefna að framleiðni í finnskum landbúnaði hefur aukist verulega eftir inngöngu, að undanskilinni kornrækt þar sem hún hefur minnkað.

Árið 2000 voru rúm 75.000 býli í Finnlandi og á árunum 1990 til 2000 fækkaði þeim um 38%, eða úr tæpum 130.000. Fyrst eftir aðild var fækkunin hröðust en nú hefur dregið úr henni. Fækkunin hefur verið mest í búfjárrækt („livestock farms“). Athygli vekur þó að bændum sem stunda kornrækt fækkar ekki eins hratt eftir aðild og áður. Frá 2000 hefur búum fækkað um rösklega 5%, mest hefur fækkað í flokknum önnur bú, en búum í búfjárrækt um nálega 12%. Búum í jarðrækt hefur hins vegar fjölgað um 6,5%, sbr. neðangreinda töflu.

Þróun í fjölda býla frá 1990-2002

	1990	1995	2000	2001	2002
Kúabú	43 564	32 480	22 913	21 376	20 073
Bú með kjötframleiðslu	11 500	9 394	5 349	5 296	5 044
Svínabú	7 081	6 249	4 316	3 999	3 815
Alifuglabú	2 552	2 239	1 231	1 147	1 087
Bú með jarðrækt	47 482	42 287	38 886	41 448	41 419
Önnur býli	16 935	7 315	7 088	4 054	4 036
Heildarfjöldi býla	129 114	99 964	79 783	77 320	75 474

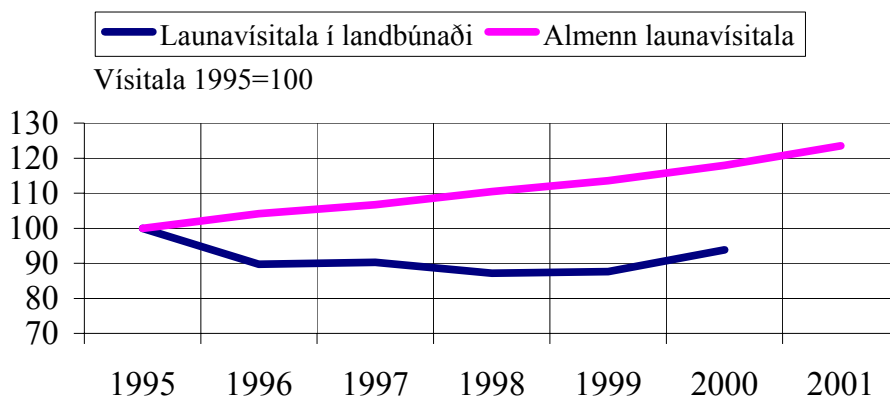
Ef ekki hefði orðið af aðild Finna að ESB er það samdóma álit forsvarsmanna bænda og stjórnvalda að breytinga hefði eigi að síður verið þörf í finnskum landbúnaði. Það var m.a. metið svo að finnskum búum hefði fækkað um helming frá 1990 til ársins 2006 af ýmsum ástæðum, þ.á m. vegna aldurssamsetningar bændastéttarinnar og lítillar nýliðunar. Almenningsálitið væri gegn bændum, það þrýsti á um minnkandi stuðning hins opinbera og takmarkaði svigrúm stjórnvalda til stuðnings við finnska bændur. Eins glötuðust markaðir fyrir finnskar landbúnaðarafurðir í austurvegi í kjölfar hruns Sovétríkjanna og hafði það einnig sín áhrif á þessa mynd.

Eins og sjá má af ofangreindum töflum hefur rekstrarafgangur finnskra bænda minnkað um tæp 30% frá árinu 1994 en búum á sama tíma fækkað um tæp 25%. Af þessu sést að tekjuafgangur á bú er ívið lægri en 1994 þrátt fyrir verulega hækkun heildarstyrkja á tímabilinu. Fleiri þættir koma auk þess við sögu þegar kemur að því að meta afkomubreytingar, s.s. breytingar á framleiðni bæði fjármagns og vinnuafls. Þá hafa tekjur frístundabænda minnkað meira en atvinnubænda o.s.frv.

5.5.6 Launapróun í landbúnaði

Launavísitala í landbúnaði var rúmlega 5% lægri árið 2000 en við inngöngu Finna í ESB. Eins og sést á línuriti að neðan hækkaði almenn launavísitala um tæp 20% á þessum tíma. Helstu ástæður fyrir þessu eru lækkun á afurðaverði, sem auknir styrkir og kostnaðarlækkunar náðu ekki að vega upp, einnig dró úr fjárfestingum í greininni á meðan á aðildarviðræðum stóð. Hagur bænda hefur heldur batnað á undanförunum árum, sérstaklega eftir aukna styrki sem Finnar fengu með Agenda 2000 breytingum.

Samanburður launa í landbúnaði og á almennum vinnumarkaði



Heimild; Statistics Finland

5.6 Stutt yfirlit yfir aðildarsamning Austurríkis

Í þessum kafla hefur kastljósinu verið beint að áhrifum ESB aðildar Finnlands á þarlandan landbúnað. Aðildarákvæðin um norðurslóðalandbúnað komu Finnum fyrst og fremst vel. Svíar höfðu endurskipulagt sinn landbúnað á níunda áratugnum og snertu norðurslóðaákvæðin ekki nema um 15% sænsks landbúnaðar. Norðmenn felldu aðildarsamning sem kunnugt er en umrætt ákvæði, þ.e. 142. gr. aðildarsamningsins, hefði að líkum haft svipuð áhrif í Noregi og lýst hefur verið að ofan um finnskan landbúnað.

Austurríkismenn voru ekki í alveg sömu stöðu, en það helgast fyrst og fremst af legu landsins. Í samningaviðræðunum fékk Austurríki hins vegar viðurkennda sérstöðu landbúnaðar sem stundaður er í mikilli hæð yfir sjávarmáli og við erfiðar aðstæður, s.s. ræktun í bröttum fjallshlíðum.¹⁸ Reyndar var e.k. „harðbýliskerfi“ við lýði áður og þrátt fyrir að aðild hafi kallað á breytingar á því fólu þær ekki í sér miklar efnahagslegar breytingar fyrir bændur.

Eins og annars staðar í Evrópu hafa miklar breytingar átt sér stað í austurrískum landbúnaði á undanförunum árum. Frá 1990 hefur gripum á hvern nautgriparæktanda fjölgað úr 18,6 í 23,1 og á sama tíma hefur nautgripabændum fækkað úr 140.000 í 90.000. Mjólkurbændum hefur fækkað um 40% á sama tíma og svínabændum um rúman helming. Þrátt fyrir þetta hefur heildarframleiðsla búvara staðið í stað enda hafa austurrískir neytendur reynst nokkuð tryggir austurrískum afurðum.

Almennt telja bændur að þessar breytingar hefðu átt sér stað hvort sem Austurríkismenn hefðu gengið í ESB eður ei.¹⁹

¹⁸ Þessu er nánar lýst í 18. gr. reglugerðar 1257/1999, sjá kafla 5.2.

¹⁹ Sjá nánari útlistun um aðildarsamning Austurríkis í 4. kafla viðauka I.

6 Landbúnaðarstefna ESB

Tæplega 50% af útgjöldum ESB renna til sameiginlegrar landbúnaðarstefnu sambandsins.²⁰ Í þessum kafla verður gerð grein fyrir tildrögum hennar og þróun. Styrkjakerfinu verður lýst og metið hvaða áhrif aðild Íslands að ESB kynni að hafa á íslensku landbúnaðarstefnuna.

6.1 Upphaf sameiginlegrar landbúnaðarstefnu

Einn af hornsteinum samstarfs aðildarríkja ESB er hin sameiginlega landbúnaðarstefna sambandsins (CAP). Eftir tvær styrjaldir, sem höfðu m.a. í för með sér mikinn fæðuskort í álfunni, hefði stofnun EBE verið óhugsandi ef ekki hefði náðst samkomulag um landbúnaðarmál. Fimm árum eftir stofnun EBE, árið 1962, var sameiginleg landbúnaðarstefna að fullu gengin í gildi. Grundvallarþættir hennar voru: sameiginlegur markaður, byggður á samræmdri verðlagningu sem var tryggð með innflutningstollum og samtryggingarkerfi sem EAGGF („European Agricultural Guidance and Guarantee Fund“) lék lykilhlutverk í. Markmið landbúnaðarstefnunnar koma fram í 33. gr. Rómarsáttmálans en þau eru:

- að tryggja viðunandi lífsviðurværi landbúnaðarsamfélaga
- að auka framleiðni í landbúnaði
- að tryggja stöðugleika á mörkuðum
- að tryggja nægt framboð matvæla
- að tryggja sanngjarnt verð til neytenda

Til þess að ná þessum markmiðum voru settar sameiginlegar samkeppnisreglur um landbúnaðinn, markaðsskipulag var samhæft og sameiginlegum markaði komið á.

EAGGF var sett á stofn árið 1962 og skipt í tvær deildir árið 1964, leiðbeiningardeild („Guidance Section“) og tryggingardeild („Guarantee Section“). Sú fyrrnefnda fjármagnar uppbyggingarstefnuna innan landbúnaðarstefnunnar og þróun byggða en sú síðarnefnda sér um allar greiðslur sem tengjast markaðsskipulaginu.

6.2 Þróun landbúnaðarstefnunnar

Þrátt fyrir að landbúnaðarstefnunni hafi tekist að uppfylla flest þau markmið sem sett voru í upphafi fylgdu henni óæskilegar hliðarverkanir, s.s. offramleiðsla, óhófleg útgjöld, óhagræði við framleiðslu, neikvæð áhrif á umhverfið o.fl. Hefur hún af þessum orsökum verið endurskoðuð nokkrum sinnum. Ekki þykir ástæða til þess að gera grein fyrir þeim fjórum endurskoðunum, eða tilraunum þar að lútandi, sem áttu sér stað á árunum 1968-1988 enda má segja að lítill árangur hafi náðst í þeim.

Í júní árið 1992 náðist hins vegar samkomulag um róttæka endurskoðun stefnunnar sem kennd hefur verið við hinn írsku framkvæmdastjóra landbúnaðarmála, Ray MacSharry. Helstu breytingarnar fólust í lækkun á verði til framleiðanda en á móti jókst vægi beinna greiðslna. Þá voru innleiddir nýir þættir í landbúnaðarstefnuna sem

²⁰ Sameiginleg sjávarútvegsstefna heyrir undir sameiginlega landbúnaðarstefnu ESB.

taka í ríkari mæli tillit til byggðapróunar og umhverfismála. Líta verður á þessa endurskoðun í því ljósi að væntanlegur GATT samningur hefði gert ESB erfitt fyrir að halda óbreyttri landbúnaðarstefnu auk þess sem útgjöld vegna birgðahalds og útflutningsbóta voru óhófleg.

Í júlí árið 1997 lagði framkvæmdastjórnin fram drög að nýrri endurskoðun landbúnaðarstefnunnar. Sú endurskoðun, sem kennd er við Agenda 2000 endurskoðun á fjármálum og innri starfsemi ESB, byggði á MacSharry endurskoðuninni en þykir enn róttækari. Samkomulag náðist í Berlín á vordögum 1999, en í því fólst m.a. að dregið verður úr framleiðslustyrkjum í áföngum til ársins 2006. Aukin áhersla er lögð á umhverfismál og ný stoð, seinni stoð landbúnaðarstefnunnar, var formlega sett á stofn en hún fjallar um byggðamál. Brautin fyrir hana hafði verið rudd með MacSharry endurbótunum. Þá var aukin áhersla lögð á fæðuöryggi, þróun nýrra afurða og myndun nýrra aukastarfa sem gera tekjugrundvöll bændasamfélaga breiðari.

Augljós tengsl eru á milli áfangaendurskoðunarinnar og yfirstandandi WTO lotu og falla tillögur framkvæmdastjórnarinnar á þeim vettvangi, um stórfellda lækkun framleiðslutengds stuðnings, vel að tillögum hennar að breytingum á landbúnaðarstefnunni, t.a.m. um aftengingu framleiðslu og stuðnings, landvarðahlutverk bænda, byggðapróun o.fl.

6.3 Sérlausnir innan CAP til hagsbóta fyrir einstök aðildarríki

Á vettvangi Evrópusambandsins koma ríki saman til þess að móta sameiginlegar leikreglur sem taka mið af hagsmunum ríkjanna og þegna þeirra. Þrátt fyrir að sú niðurstaða sem fæst að lokum taki sjaldnast mið af hagsmunum eins ríkis, og á stundum sé niðurstöðum úr karpí aðildarríkjanna lýst sem „jafnslæmum fyrir öll ríkin“, má finna fjölmörg dæmi í hinni sameiginlegu landbúnaðarstefnu sem taka tillit til sérparfa einstakra ríkja og héraða.

Harðbýlisstuðningurinn („Less Favoured Area“) var t.a.m. ekki til fyrir inngöngu Breta í EBE. Forsagan er sú að í Bretar höfðu áhyggjur af hálandalandbúnaði sínum og því var samið um að tryggja þá í samkeppni við frjósamari svæði Evrópu með sérstökum harðbýlisstuðningi. Sama gerðist við inngöngu Austurríkismanna í ESB en þá sömdu þeir um áframhaldandi sérstuðning við landbúnað í fjallendi. Þá má geta þess að þegar Grikkir gengu inn í Evrópusambandið var tekið upp sérákvæði um bómullarframleiðslu í gríska aðildarsamninginn. Bómullarrækt var mjög mikilvæg fyrir grískt efnahagslíf og var ljóst að óbreytt landbúnaðarstefna gæti stefnt þessum mikilvæga atvinnuvegi í hættu. Af þeim sökum tókst Grikkjum að fá sérstöðu bómullarræktunar viðurkennda í aðildarsamningum sínum. Spánverjar og Portúgalir fengu sömu meðhöndlun við inngöngu sína í ESB og hafa þessi ákvæði nú almennt gildi innan landbúnaðarstefnunnar.

Eitt skýrasta og áþreifanlegasta dæmið um sérlausnir sem fengist hafa fyrir ný aðildarríki er norræni landbúnaðurinn, sem gerð var grein fyrir í 3. kafla. Hann var ekki til fyrir aðild Finna og Svía að ESB, en niðurstaða samningaviðræðna fól í sér varanlega lausn fyrir ríkin og veldur því að Finnum er heimilt að styrkja sinn landbúnað um 35 af hundraði umfram önnur aðildarríki, að Svíum undanskildum. Einn af aðalsamningamönnum Finna, Anntti Kuosmanen, fullyrðir í bók sinni *Finland's Journey to the European Union* að finnska þjóðin hefði ekki samþykkt aðildarsamninginn ef Evrópusambandið hefði ekki sýnt séraðstæðum Finna skilning.

Annar þáttur sem vert er að nefna í þessu samhengi er að í stækkunarviðræðum ESB við fyrrverandi EFTA-ríkin var viðurkennt að svæði sem hafa átta eða færri íbúa á hvern ferkílómetra skyldu njóta hæstu styrkja uppbyggingarsjóða ESB. Í þeim flokki eru að öðru leyti svæði sem VLF á mann er undir 75% af meðaltali ESB.

Dæmi um varanlega túlkun sem Finnar hafa haldið á lofti frá því við inngöngu er að þeim sé heimilt, á grundvelli 141. gr. aðildarsamnings síns, að styrkja svæði sem „eiga í alvarlegum erfiðleikum“ með aðlögun að CAP. Á þessum grunni hafa Finnar m.a. samið við ESB um sérstuðning fyrir Suður-Finland.

Þá má minna á að Finnar hafa náð ýmsum umbótum fram eftir aðild. Í því sambandi má fyrst og fremst nefna breytingar í Agenda 2000 endurskoðuninni. Þar náðu Finnar að hækka framlag ESB til sín um einn milljarð finnskra marka, einkum með því að fá votheysverkun skilgreinda sem styrkbæra. Í þeirri endurskoðun tókst þeim einnig að fá hækkun á styrk til þurrkunar korns og olíufræplantna. Þá var Finnum heimilað að auka stuðning til hör- og hampræktunar, auk þess sem styrkhæft svæði vegna ræktanlegs lands var stækkað nokkuð og allt Finnland var viðurkennt sem harðbýlt svæði en ekki einungis 85% eins og samið hafði verið um við aðild.

6.4 Almenn markaðsstjórnun á landbúnaðarvörum – fyrri stoð CAP²¹

Eins og að framan er lýst byggist sameiginleg landbúnaðarstefna ESB á tveimur stoðum, *markaðsstjórnun* og *byggðaðpróun*. Í þessum kafla verður fjallað almennt um markaðsstjórnunaraðgerðir en í þeim næsta (kafla 6.5) verður seinni stoðinni, sem lýtur að byggðaðpróun, stuttlega lýst.

Markaðsstjórnunaraðgerðir ESB eru reglur sem settar hafa verið til að stjórna framleiðslu og viðskiptum með landbúnaðarvörur innan ESB. Markaðsstjórnunaraðgerðir sambandsins leitast við að framfylgja landbúnaðarstefnu ESB til að koma á stöðugleika á markaði, auka lífsgæði bænda og búaliðs og auka framleiðni í landbúnaði. Þær ná til um 90% af heildar landbúnaðarframleiðslu sambandsins, sem er m.a. korn, svínakjöt, egg og alifuglakjöt, ávextir og grænmeti, bananar, vín, mjólkurvörur, nautakjöt, hrísgrjón, olíur og feiti (þar á meðal olíufuolía og olíuþlöntur), sykur, blóm, þurrkað fóður, verkaðir ávextir og grænmeti, tóbak, hör og hampur, humlar, fræ, kinda- og geitakjöt og aðrar landbúnaðarafurðir sem ekki falla undir neina eina sérstaka markaðsstjórnun. Sérstakar reglur gilda um landbúnaðarframleiðslu á afskekktum eyjum eins og Madeira og Kanaríeyjum, eyjum í Eyjahafi og frönsku eyjunum. Markaðsstjórnunin er á ábyrgð ráðherraráðsins og framkvæmdastjórnarinnar.

Meginviðfangsefni markaðsstjórnunar er að hafa stjórn á verði landbúnaðarvara á evrópskum markaði, veita stuðning til framleiðenda innan greinarinnar, koma á framleiðslustjórnun og stjórna viðskiptum við þjóðir utan sambandsins. Einnig hvetur hún bændur til að koma á framleiðslustjórnun.

²¹ Kafli 6.4, að undanskildum kafla 6.4.4, er að langmestu leyti tekinn orðréttur upp úr skýrslu Deloitte & Touche, „Mat á kostnaði Íslands við hugsanlega aðild að ESB“, frá 26. janúar 2003, s. 28-44. Skýrslan var unnin að beiðni utanríkisráðuneytisins.

6.4.1 Verð

Á vegum ráðherraráðsins eru ákveðin þrjú verðlagsafbrigði fyrir hvert markaðsár. Hvert markaðsár er tólf mánuðir þó að þau hefjist á mismunandi tímum ársins. Þessi þrjú verðafbrigði eru:

- *Lágmarksverð* er verð sem ákveðið er fyrir innfluttar vörur. Það er hærra en íhlutunarverði²² og grunnverðið og er hvetjandi fyrir verslun með landbúnaðarvörur innan ESB.
- *Grunnverð* eða *leiðbeinandi verð* sem ákveðið er að farið skuli eftir innan ESB. Þó að það eigi aðeins að kallast „leiðbeinandi verð“, þá er það nálægt raunverulegu markaðsverði innan sambandsins.
- *Íhlutunarverð* er nokkurs konar verðtrygging sem er ætlað að tryggja lágmarksafkomu bænda, þ.e. tryggja lífsafkomu ef frávik verða of mikil frá framleiðslukostnaði.

6.4.2 Aðstoð og greiðslur

Aðstoð er veitt í formi svæðisbundinna greiðslna, framleiðslustuðnings, aðstoðar til ræktunar á búpeningi og með jöfnunargreiðslum. Fjármagn er einnig veitt til markaðssetningar á framleiðslunni, til að auka samkeppnishæfni og til stofnunar á samtökum framleiðenda og stjórnenda innan landbúnaðargeirans. Markaðsaðstoð er veitt ef sjúkdómar koma upp í dýrum.

6.4.3 Framleiðslustjórnun

Kvótakerfi og hámarksframleiðsla hvernar þjóðar stjórna landbúnaðarframleiðslu innan ESB og koma í veg fyrir offramleiðslu og birgðasöfnun. Greiðslur fyrir land sem sett er í hvíld og jöfnunargreiðslur eiga einnig að koma í veg fyrir offramleiðslu.

- Kvótar eru leyfileg hámarksframleiðsla sem er úthlutað. Offramleiðsla varðar fjársektum.
- Hámarksframleiðsla hvernar þjóðar er hámark framleiðslu sem hver þjóð má fara upp að. Fari framleiðslan fram yfir það greiða framleiðendur sekt og er íhlutunarverð næsta markaðsárs einnig lækkað.
- Greiðslur fyrir land tekið úr ræktun og aukinn fjölbreytileika framleiðslunnar svo fremi ekki sé um að ræða matvælaframleiðslu (t.d. lífrænt eldsneyti).
- Jöfnunargreiðslur tryggja tekjur til bænda og eru veittar á grundvelli fjölda gripa og/eða stærð ræktaðs lands.

6.4.4 Samkeppnisreglur landbúnaðarstefnunnar

Í tengslum við Agenda 2000 endurskoðunina á landbúnaðarstefnunni voru gefnar út nákvæmar leiðbeiningarreglur um ríkisstyrki veitta í landbúnaði innan ESB.²³ Gilda reglurnar hvort sem ríkisstyrkur er veittur í gegnum styrkjakerfi ESB eða beint af aðildarríki. Markmið regnanna er að stuðla að samræmi í veitingu ríkisstyrkja innan

²² Sjá nánari skýringu á íhlutunarverði í neðanmálgrein kafla 3.1.

²³ Sjá „Community Guidelines for State aid in the agriculture“, OJ C028, 01/02/2000, bls. 2-22.

bandalagsins auk þess sem þeim er ætlað að stuðla að því að alþjóðlegar skuldbindingar á vettvangi WTO séu virtar. Þrátt fyrir að leiðbeiningarreglurnar séu e.t.v. ekki einfaldar leysa þær af hólmi fjölda reglugerða, tilskipana, ákvarðana, reglna og tilkynninga um ríkisstyrki innan landbúnaðarstefnunnar, sem sumar hverjar voru ekki birtar í Stjórnartíðindum ESB. Fela þær því í sér nokkra einföldun á annars flóknu kerfi.

Reglurnar fjalla m.a. um ríkisstyrki til fjárfestinga, umhverfis, strjálbýlla svæða og jaðarsvæða, ungra bænda, bænda sem bregða búi og styrki vegna búsisfa sökum náttúruhamfara, veðurofsa eða dýrasjúkdóma o.fl. Nýju reglurnar tóku gildi 1. janúar 2000.

Markaðsskipulagið innan landbúnaðarstefnunnar einkennist af verðákvörðunum um lágmarksverð, viðmiðunarverð, hámarksverð, íhlutunarverð²⁴ o.s.frv, þar sem framkvæmdastjórn ESB leikur lykilhlutverkið í allri ákvarðanatöku. Það gefur því augaleið að almennar leikreglur markaðarins gilda með mun takmarkaðri hætti innan landbúnaðarstefnunnar en almennt tíðkast á innri markaði ESB. Af sömu sökum er einhliða beiting jöfnunartolla af hálfu eins aðildarríkis gegn öðru óheimil.²⁵

6.4.5 Viðskipti við lönd utan ESB

ESB, ásamt Íslandi og Noregi, tilheyrir þeim hópi ríkja sem vilja stíga varlega til frelsisáttar í alþjóðaviðskiptum með landbúnaðarafurðir. ESB beitir útflutningsbótum í ríkum mæli við útflutning landbúnaðarvara til þriðju ríkja. Þessi afstaða hefur hlotið mikla gagnrýni svokallaðra útflutningsríkja (Cairns-hópsins) á vettvangi WTO. Þau stýritæki sem ESB beitir í viðskiptum sínum með landbúnaðarafurðir við þriðju ríki eru eftirfarandi:

- *Innflutningur:* Innflytjendur þurfa að útvega sér innflutningsleyfi og greiða innflutningsgjöld. Ef markaður sambandsins verður fyrir áföllum hefur framkvæmdastjórnin rétt til að grípa til ráðstafana.
- *Útflutningur:* ESB niðurgreiðir framleiðslu þeirra framleiðenda sem flytja út til landa sem eru utan sambandsins svo að þeirra verð standist samanburð við heimsmarkaðsverð. Í flestum tilfellum er niðurgreiðslan sú sama en getur þó verið mismunandi eftir ákvörðunarstað vörunar og efnahagslegum aðstæðum.
- *Framleiðsla:* Aðeins er heimilt að flytja inn tollfrjálst hráefni ef varan er ætluð til útflutnings.

6.4.6 Mismunandi markaðsstjórnunaraðgerðir

Talað er um fjórar gerðir af markaðsstjórnunaraðgerðum. Sumar aðgerðirnar fela í sér framleiðslupremíu og íhlutunarverð, aðrar notast við íhlutunarkerfi, sumar eingöngu framleiðsluástoð eða vernd landbúnaðarvara með verndartollum. Í meðfylgjandi töflu eru þessar aðgerðir taldar upp og hvaða landbúnaðarvörur falla undir hverja aðgerð.

²⁴ Sjá skýringu á íhlutunarverði í kafla 3.1.

²⁵ Sjá mál C-232/78, framkvæmdastjórnin gegn Frakklandi, [1979] ECR 2729.

Markaðsstjórnunaraðgerðir ESB fyrir landbúnað

Aðgerðir	Landbúnaðarvörur
Íhlutun (lágmarksheildsöluverð) og framleiðsluaðstoð	Mjólk og mjólkurvörur (frá árinu 2005) nautakjöt, hrísgrjón, ólífuolía, korn, kindakjöt, olíur og feiti, rúsínur.
Íhlutun	Sykur, mjólk og mjólkurvörur, vín, svínakjöt, ferskir ávextir og grænmeti.
Framleiðsluaðstoð	Hör og hampur, þurrkað fóður, vörur unnar úr ávöxtum og grænmeti, tóbak, humlar, fræ, geitakjöt, bananar.
Verndartollar	Alifuglakjöt, egg, önnur fita, lifandi plöntur og blóm, vörur sem ekki falla undir neina sérstaka markaðsstjórnun.

6.5 Byggðapróun – síðari stoð CAP

Með Agenda 2000 endurskoðuninni var síðari stoð landbúnaðarstefnunnar sett á laggirnar. Grundvöllur hennar er reglugerð 1257/1999 um byggðapróun. Hugmyndin að baki er sú að landbúnaður gegni fjölpættu hlutverki og snúist um annað og meira en framleiðslu. Markmið reglugerðarinnar er að ýta undir umhverfisvænan landbúnað, styrkja harðbýl svæði, skógarhögg, starfsmenntun bænda, styðja við bakið á ungum bændum og veita fjárfestinga- og þróunarstyrki, ekki síst til matvælaíðnaðar. Þrátt fyrir að einungis hafi verið rætt um síðari stoð CAP frá Agenda 2000 endurskoðuninni hafa flestir þeir þættir sem nýja reglugerðin tekur til verið, með einum eða öðrum hætti, hluti landbúnaðarstefnunnar lengur. Stofnsetning síðari stoðarinnar er hins vegar til þess að undirstrika meiri áherslu ESB á þennan þátt CAP og sjást enn frekari merki þess í áfangaendurskoðuninni sem gerð eru skil í 3. kafla.

6.6 Fjarlæg og afskekkt úthéruð í ESB

6.6.1 Almenn

Í Rómarsáttmálanum (þ.e. grundvallarsáttmála Evrópusambandsins) eru ákvæði um víðtæka sérstöðu fjarlæggra og afskekktra úthéraða („outermost regions / régions ultrapériphériques“), m.a. á sviði landbúnaðar, fiskveiða o.fl. Í sáttmála, aðildarsamningum og öðrum skipulagsreglum ESB er leitast við að móta samræmdar almennar reglur sem jafnframt koma til móts við hagsmuni, þarfir og aðstæður aðildarþjóða. Þessar reglur eru síðan túlkaðar við tilhögun og aðlögun en reynt að komast hjá því að veita undanþágur.

Í 299. grein aðalsáttmála ESB eru sérstök ákvæði um útkjálka sambandsins, fjarlæg og afskekkt úthéruð. Þessi ákvæði veita útkjálkunum verulega sérstöðu að ýmsu leyti, þ.á m. á sviði landbúnaðar, fiskveiða o.fl. Ákvæðin sýna að sérstakt og víðtækt tillit til

staðhátta og atvinnuhagsmuna o.fl. á sér stoð í grundvallarreglum ESB án þess að um sérstaka túlkun, undanþágu eða tímabundna aðlögun sé að ræða.

Ekki verður fullyrt að þessi ákvæði gætu átt við um Íslendinga í hugsanlegum samningaviðræðum við ESB og fyrir liggur að ESB hafnaði slíku í viðræðum við Maltverja. Hvað sem þessu líður er svo margt sambærilegt í aðstæðum Íslendinga og þessara úthéraða og útkjálka ESB að eðlilegt er að rekja þessi ákvæði nánar.

Samkenni Íslands með þessum úthéruðum og útkjálkum eru þess eðlis að efni 299. greinar aðalsáttmála ESB hlýtur að verða eitt af þeim atriðum sem Íslendingar munu hafa til hliðsjónar í samskiptum og samningum við ESB í framtíðinni.

6.6.2 Nánar um regluverkið

Ákvæði 299. greinar sem máli skipta í þessu efni eru í 2. málsgrein:

2. Ákvæði sáttmála þessa gilda um frönsku umdæmin handan hafsins og Asoreyjar, Madeira og Kanaríeyjar.

Ráðið skal þó samþykkja sérstakar ráðstafanir, með auknum meirihluta að fenginni tillögu framkvæmdastjórnarinnar og að höfðu samráði við Evrópuþingið, þar sem tekið er tillit til samfélagsgerðar og félagslegs og efnahagslegs ástands í frönsku umdæmunum handan hafsins og á Asoreyjum, Madeira og Kanaríeyjum, en það eykur á erfiðleika þessara svæða að þau eru afskekkt, einangruð og lítil, landslag er óhagstætt og einnig veðurfar, efnahagslífið er háð örfáum tegundum framleiðsluvara og varanleiki og samanlögð áhrif þessara þátta hefta mjög möguleika á framþróun þeirra, enda miði þessar ráðstafanir einkum að því að ákvarða skilyrðin fyrir beitingu ákvæða sáttmálans gagnvart þessum svæðum, þ.m.t. í sameiginlegum stefnumálum.

Þegar ráðið samþykkir viðeigandi ráðstafanir, sem um getur í annarri undirgrein, skal það taka tillit til þátta eins og tolla- og viðskiptastefnu, fjármálastefnu, frísvæða, landbúnaðar- og fiskveiðistefnu, skilyrða fyrir afhendingu hráefna og brýnustu nauðsynjavara, ríkisaðstoðar og skilyrða fyrir aðgangi að þróunarsjóðum og aðild að láréttum áætlunum bandalagsins.

Ráðið skal samþykkja ráðstafanirnar, sem um getur í annarri undirgrein, að teknu tilliti til þeirra sérkenna og takmarkana sem einkenna afskekktustu svæðin en án þess þó að grafa undan trúverðugleika og samkvæmni réttarskipunar bandalagsins, m.a. að því er varðar innri markaðinn og sameiginleg stefnumál.

3. Hið sérstaka fyrirkomulag um tengsl við bandalagið, sem mælt er fyrir um í fjórða hluta sáttmála þessa, gildir um þau lönd og yfirráðasvæði handan hafsins sem skráð eru í II. viðauka við hann.

Sáttmálinn gildir ekki um þau lönd og yfirráðasvæði handan hafsins sem hafa sérstakt samband við hið sameinaða konungsríki Stóra-Bretlands og Norður-Írlands og eru ekki nefnd í áðurgreindri skrá.

Reglugerðir og aðgerðaáætlanir ESB um útkjálkana ganga undir nöfnunum POSEICAN fyrir Kanaríeyjar, POSEIDOM fyrir stjórnsýsluheruð Frakklands utan Evrópu, og POSEIMA fyrir Madeira og Azoreyjar. Mikilvægar nýlegar ákvarðanir ráðherraráðs ESB á þessu sviði er t.d. að finna í reglugerð 1453/2001 frá 28. júní 2001. Þessi reglugerð er umfangsmikil og fjallar um „sérstakar aðgerðir vegna

tiltekinna landbúnaðarafurða vegna Azoreyja og Madeira“. Sambærileg reglugerð um Kanaríeyjar frá sama degi ber númerið 1454/2001.

Þau efnisatriði í þessum reglugerðum sem einkum vekja athygli eru þessi:

- * Áhersla á fullt tillit til staðaraðstæðna, landshátta, fjarlægða, smæðar markaðarins, vandamála við aðdrætti o.þ.h.
- * Stuðningsaðgerðir við dreifingu, verðlagningu, gæðaþróun, útflutning innan ESB, o.fl.
- * Aðstoð og styrkir til bænda og afurðastöðva til að tryggja að heimabændur geti fullnægt þörfum heimamarkaðar, m.a. fyrir nautgripa- og kindakjöt, mjólkurvörur, osta, kartöflur, ávexti, grænmeti, blóm o.fl.
- * Sérstakar aðgerðir til að greiða fyrir fjárfestingu í landbúnaði.
- * Sérstakir viðbótarstyrkir til gróðurverndar og tiltekinnar ræktunar.
- * Undanþágur frá ýmsum takmörkunum sem ella gilda á stuðningsaðgerðum innan ESB.
- * Um tilteknar aðgerðir eru áætlanir fyrir árin 2002-2006 og nokkrar til 2007. Þar á meðal eru alhliða stuðningsáætlanir fyrir framleiðslu nautgripakjöts og mjólkurvöru.

Þessi fjarlægð og afskekktu úthéruð („outermost regions / régions ultrapériphériques“) í 299. grein aðalsáttmála ESB eru innan Frakklands: Guadeloupe, Guyane, Martinique og Réunion; innan Portúgals Azoreyjar og Madeira; innan Spánar Kanaríeyjar.

Samanburðarflétir virðast greinilegastir varðandi Azoreyjar, Kanaríeyjar og Madeira. Svipaðir þættir eru t.d. fjarlægð frá öðrum löndum, íbúafjöldi og fábreytni atvinnulífs og útflutnings. Ólíkir þættir eru t.d. almenn lífskjör, framleiðsluhættir og fullveldisstig.

Nánari lýsing þessara samanburðarsvæða:

<i>Azoreyjar</i>	Portúgal – Região Autónoma Dos Açores – 2.300 km ² – 237.300 íb.'01 störf í landb.+fiskv. 14%, í iðn.+bygg.+orku 29%, í þjónustu 57% 9 eyjar – austustu eyjarnar um 1.400 km frá Evrópu
<i>Kanaríeyjar</i>	Spánn – Comunidad Autónoma de Canarias – 7.400 km ² – 1.843.700 íb.'02 störf í landb.+fiskv. 5%, í iðn.+bygg.+orku 21%, í þjónustu 74% 7 eyjar – um 100 km frá Afríkuströnd og um 1.100 km frá Evrópu
<i>Madeira</i>	Portúgal – Região Autónoma Da Madeira – 800 km ² – 245.000 íb.'01 störf í landb.+fiskv. 13%, í iðn.+bygg.+orku 27%, í þjónustu 60% 2 eyjar – um 640 km frá Marokkóströnd og um 860 km frá Lissabon
<i>Ísland</i>	Lýðveldið Ísland – 103.022 km ² – 288.200 íb.'02 störf í landb.+fiskv. 8%, í iðn.+bygg.+orku 22%, í þjónustu 70% – um 1.000 km frá Noregsströnd og um 800 km frá Skotlandi

Viðauki I – Frásagnir frá kynnisferðum til Finnlands, Brussel og Vínar

1. Fróðleiksmolar úr Finnlandsheimsókn dagana 26.-28. október 2002

Fyrir margra hluta sakir er landbúnaður í Finnlandi áhugaverður fyrir Íslendinga. Aðstæður þegar kemur norður fyrir 65. breiddargráðu virðast um margt svipaðar og héraendis, t.d. þegar horft er til fjölda vaxtardaga. Hér á landi eru um 120 vaxtardagar á ári og innan við 140 norðan 65. breiddargráðu, fækkandi eftir því sem norðar dregur í Lapplandi.

Ljóst er að þótt báðir aðilar í aðildarviðræðum Finna við ESB reyndu að teygja sig langt í að leysa fyrirsjáanleg vandamál finnsks landbúnaðar hefur hann átt nokkuð erfitt uppdráttar, sérstaklega ef borin eru saman kjör bænda og annarra þjóðfélagsþegna. Athygli vekur þó að sl. ár virðist landbúnaður þeirra nokkuð vera að rétta úr kútnum. Nefna má tvennt sem veldur því. Annars vegar dró úr fjárfestingum í landbúnaði meðan á aðildarviðræðum stóð. Eftir aðild höfðu framleiðendur upplýsingar um rekstrarskilyrði, gátu gert áætlanir og fjárfestingar jukust á ný. Hins vegar hefur umsaminn stuðningur aukist eftir aðild, bæði með auknum stuðningi við suðurhluta landsins 1999, til fjögurra ára, og styrkjum til hluta af votheysframleiðslu með Agenda 2000.

Athygli vakti að þrátt fyrir mikla gagnrýni á skrifræði o.fl. innan ESB virtist tónninn í finnskum bændum og hagsmunaaðila þeirra gagnvart inngöngu í sambandið ekki sérstaklega neikvæður og jafnvel jákvæður í sumum tilvikum. Virðist miklu máli skipta, að þeirra áliti, að stuðningur almennings við landbúnað fór þverrandi í efnahagslægðinni sem skall á í Finnlandi við hrun markaða í Sovétríkjunum. Ekki sé því hægt að líta til baka því að fyrirkomulagið eins og það var 1994 var ekki varanlegt. Breytingar hefðu orðið á fyrirkomulaginu hvort sem Finnland hefði gerst aðili að ESB eða ekki. Nú liggur landbúnaðarstefnan ekki undir gagnrýni sem áður og kemur einnig til aukin velmegun almennings.

Umræða fór fram í Finnlandi varðandi samanburðinn við Svíþjóð þegar löndin gerðust aðilar að ESB og var bent á að sænskum bændum hefði í raun vegnað betur innan ESB en finnskum. Sá samanburður væri þó ekki réttur því að Svíar hefðu skorið niður stuðning sinn við landbúnað áður en kom að aðild. Sænskur landbúnaður hefði því þurft að keppa við evrópskan landbúnað án þess að njóta sambærilegs stuðnings. Í raun væri staða sænsks landbúnaðar hlutfallslega lakari. Við aðild miðast framleiðsla við kvóta undanfarin þrjú ár fyrir aðild. Framleiðsla hafði dregist saman í Svíþjóð áður en kom að aðild. Nálgun Finna hefði því að þessu leyti verið ákjósanlegri og hærri kvótar fengust við aðild. Í vissum skilningi má því segja að Svíum hafi verið refsað fyrir að hafa hagrætt í sínum landbúnaði áður en aðildarviðræður hófust.

Athyglisvert var að Finnar fengu hærri kvóta fyrir eina afurð, þar sem vaxtarmöguleikar þóttu í þeirri búgrein, þ.e. holdakúm var fjölgað úr 20 þúsund í 54 þúsund. Að öðru leyti fengust engar undanþágur fyrir hærri kvótum.

Engin óunnin mjólk er flutt inn til Finnlands og framleiðsla á mjólkurafurðum hefur aukist örlítið. Sóknartækifærum fyrir útflutning á markaði ESB hefur ekki fjölgað svo

teljandi sé. Mikið fé var lagt í að styrkja stöðu finnsks landbúnaðar gagnvart finnskum neytendum. Það fé kom að mestu leyti frá afurðastöðvum, fjármagnað gegnum lækkað afurðastöðvaverð til bænda.

Finnar sögðu landbúnað sinn njóta sérstöðu innan ESB, mikil vinna færi í að sannfæra menn í Brussel um það. Í þeim efnum væri sjón oft sögu ríkari. Reynt væri að sýna fram á landfræðilegan mun milli Svíþjóðar og Finnlands en þar gæfi áhorf á landakort villandi mynd. Í framkvæmd nyti sérstaða Finnlands skilnings innan ESB. Oft væru lausnir þannig að samið væri fyrst innan ESB og síðan fundnar sérlausnir fyrir Finnland. Þetta gengi oft vel en mikil vinna færi í að sannfæra aðila.

Finum hefur tekist að fá allt landsvæði sitt metið sem LFA (harðbýlt svæði) þannig að allt landið nýtur nú stuðnings samkvæmt því fyrirkomulagi. Sá stuðningur kemur þó aðeins að hluta (20-40%) frá ESB.

Ráðuneytisstjóri landbúnaðarráðuneytisins lýsti áhyggjum vegna WTO lotunnar. Hann og Jari Vilén voru sammála um að líklega myndi henni seinka vegna niðurstöðu síðasta leiðtogafundar ESB sem kveður á um óbreytta landbúnaðarstefnu ESB fram til 2006. Svigrúm til samninga sé nú frekar lítið. Næsta lota er ofarlega í hugum þeirra sem með landbúnaðarmál fara í Finnlandi og ráðuneytisstjóri landbúnaðarmála taldi ekki nokkurn vafa á því að Finnar ættu sér skjól í aðild að ESB. Grundvallarþættir í lokasamkomulagi yrðu samningar milli ESB, Bandaríkjanna og þróunarlandanna og sýnilegt væri að ESB þyrfti að gefa eitthvað eftir. Í slíkum samningi skipti sérstaða Finna máli en hægt væri að taka tillit til hennar í innbyrðis skiptingu innan ESB. Starfsmaður bændasamtakanna gerði minna úr þessari sérstöðu Finna. Allir voru þó á því að WTO lotan myndi breyta rekstrarumhverfinu þannig að markaðsaðgangur yrði aukinn.

Ráðuneytisstjóri landbúnaðarráðuneytis er bóndi og telur tillögur Fischers um endurskoðun landbúnaðarstefnunnar bæði góðar og slæmar. Það að vera bóndi væri bæði viðskiptalegs eðlis og lífsstíll og menn veldu sér nokkuð svör eftir því við hvern væri talað. Takmörk væru fyrir því hversu langt yrði gengið í þá átt að minnka styrki og auka dreifbýlisstuðning. Bændur gætu mokað snjó, heflað vegi eða slíkt en þeir væru samt sem áður bændur.

Dýpri skilningur fékkst á því í hverju sérstaða bænda í Finnlandi fólst í aðildarsamningnum. Þeir njóta ekki aðeins harðbýlisstuðnings, eins og landið væri fjalllendi (LFA), heldur hafa þeir einnig samið um heimildir til þess að veita sérstakan stuðning við norðlægan landbúnað. Alls felur þetta í sér heimildir til 35% meiri innanlandsstuðnings en önnur aðildarríki veita. Samkvæmt núverandi framkvæmd er þak á stuðningnum, þ.e. hann má ekki vera meiri en sá stuðningur sem veittur var við inngöngu. Hlutföllin í dag eru að meðaltali þannig að 60% stuðnings eru veitt sem innanlandsstuðningur en 40% koma frá Evrópubandalaginu. Innanlandsstuðningurinn er mestur á norðursvæðunum og er um 70% (Finnland) – 30% (ESB) í Lapplandi. Á kúabúinu sem heimsótt var í Lapplandi var hlutfallið nær 80/20.

Athyglisvert er að sú tegund landbúnaðar sem ESB hefur ekki styrkt, eins og t.d. gróðurhúsalandbúnaður, nýtur nú svipaðra styrkja og fyrir aðild en styrkurinn er þó að nánast öllu leyti fjármagnaður af finnskum stjórnvöldum, sem norðlægur stuðningur. Svipuðu máli gegnir varðandi kjúklingarækt og svínarækt.

Athyglisvert þótti að finnsk stjórnvöld notfærðu sér ekki að fullu þær heimildir sem þau höfðu til að veita innanlandsstuðning.

Ekki fengust skýr svör við því hvort aðild að ESB hefði eftir byggðirnar.

Skilboð Jari Vilén voru skýr – því betur sem þið þekkið landbúnaðarstefnu ESB því betri samningi verður náð. Hvort sem Ísland myndi í framtíðinni kjósa að standa utan eða innan ESB væri ráðlegt að skoða stefnuna vel. Mikilvægt væri að þekkja leiðir sem samkeppnisaðilar nota, sumt væri gott og annað slæmt en af því mætti læra. Auk þess skipti máli hvaða leiðir ESB fer í sambandi við WTO lotuna. Landbúnaðarstefna ESB getur því óbeint haft áhrif á afkomuna hérlendis hvort heldur við stöndum utan eða innan ESB.

Evrar hefur haft þau áhrif að vextir hafa lækkað í Finnlandi. Rétt er þó að geta þess að kröfur um aðhald í fjármálum, til ríkja sem hafa tekið upp evruna, eru í sjálfu sér fallnar til þess að lækka vexti.

Afkoma finnskra bænda og samanburður við íslenska:

Kjör íslenskra bænda virðast almennt betri en bænda í Finnlandi. Innflutningsvernd hefur þar talsverð áhrif, a.m.k. á sumum sviðum, en þetta kann að breytast eitthvað að lokinni næstu lotu innan WTO.

Á heildina litið virðast kjör finnskra kúabænda lakari eftir inngöngu í ESB, og lakari en íslenskra kúabænda, en finnskir sauðfjárbændur virðast njóta aukins stuðnings innan ESB. Hrun hefur þó orðið í finnskum sauðfjárbúskap m.a. vegna erfiðleika á kjötmarkaði.

Aðild að ESB lækkaði verð til framleiðanda um 30-50% en til neytenda aðeins um 11%.

Framleiðni í landbúnaði hefur aukist. Framleiðsla er í grófum dráttum svipuð og áður en búum hefur fækkað um þriðjung.

Stundum er hægt að þrýsta á lausn fyrir Finnland með þeim rökum að framleiðsla sé svo lítil að sérstakt svigrúm geti verið fyrir þá að fá sérlausn (m.ö.o. ekki gengið á hagsmuni annarra). Grundvallarmarkmiðið er að samkeppnisstöðu verði ekki raskað. Landbúnaðarkerfi Finna er smátt í sniðum og lítil ógnun fyrir stærri landbúnaðarríkin eins og Frakkland eða Þýskaland.

Finnskir bændur voru ófáanlegir til þess að tjá sig um hvort þeir teldu sig betur setta í dag ef þeir hefðu staðið utan ESB. Alþjóðleg þróun og aukin andstaða almennings við landbúnað hefðu kallað á breytingar burt séð frá aðild. Bændurnir á býlinu sem nefndin heimsótti nefndu að skrifræði hefði aukist við inngöngu en fyrirsjáanleiki orðið meiri. Kjör finnskra bænda versnuðu fyrst eftir inngöngu en hafa batnað undanfarin ár (frá 1999), eru samt lakari enn þá en við inngöngu. Ástæðan fyrir niðursveiflunni var m.a. sú að fjárfesting dróst saman í kringum aðild sökum óvissu í greininni auk þess sem Finnar náðu góðum samningum við hina svokölluðu Agenda

2000 endurskoðun. Þá er ljóst að hefðu finnskir bændur ekki fengið sérlausnir í sínum aðildarsamningi hefði finnskur landbúnaður að miklum hluta lagst af.²⁶

2. Fróðleiksmolar úr Brusselheimsókn 10. og 11. febrúar 2003

Inngangur

Dagana 10. og 11. febrúar 2003 sóttu Erna Bjarnadóttir og Martin Eyjólfsson Brussel heim og fræddust um nýafstaðnar stækkunarviðræður ESB við Möltu og Eistland. Sendiráð Íslands í Brussel hafði veg og vanda af undirbúningi heimsóknarinnar. Þeir Högni Kristjánsson og Guðmundur Sigþórsson, starfsmenn sendiráðsins, sátu fundina auk ofangreindra.

Viðmælendur voru þau Henrik Bendixen og Marie-Louis Flace de Neergaard frá framkvæmdastjórninni (DG Enlargement), Kaido Kroon frá fastanefnd Eista í Brussel og Tarcision Zammitt, frá fastanefnd Möltu.

Eftirfarandi atriði þykir vert að færa í frásögur:

Malta

* Maltneskur landbúnaður einkennist af mikilli vernd gegn erlendum innflutningi, í formi tolla og innflutningsleyfa en með litlum beinum ríkisstuðningi (eithvað á sviði flutninga en annars lítið).

* Landbúnaður á Möltu er 2,5% af VLF og í landinu eru færri en 1000 bændur í fullu starfi (12000 í hlutastarfi).

* Á Möltu rignir lítið (kornrækt erfið) og land er dýrt.

* Maltverjar fóru fram á varanlega heimild til stuðnings við landbúnaðinn, eins og Finnar, en fengu ekki. Tvær meginástæður voru fyrir því. Í fyrsta lagi gekk þeim erfiðlega að sýna fram á að aðstæður svo sunnarlega í álfunni væru frábrugðnar því sem gerðist annars staðar innan ESB, líkt og við á um landbúnað á norðurslóðum. Í öðru lagi býr maltneskur landbúnaður við öðruvísi kerfi en sá finnski gerði. Á Möltu felst ríkisstuðningurinn fyrst og fremst í vernd, í formi innflutningstolla og hafta, en í Finnlandi var landbúnaðurinn að hluta til studdur með beinum greiðslum til bænda. Sömu sjónarmið áttu því ekki við að mati ESB.

* Framkvæmdastjórnin hafnaði einnig beiðni Maltverja um að fá sérmeðhöndlun á sama hátt og sum fjarlæg svæði, t.d. Kanaríeyjar, Azoreyjar o.fl. Tvær ástæður voru aðallega fyrir þessu. Framkvæmdastjórnin vildi ekki útvíkka þessar undanþágur og einnig er Malta ekki fjarlægt svæði. Hún er mjög nálægt ESB markaði og því eiga aðrar aðstæður við þar en á fjarlægum svæðunum sem fengið hafa sérmeðferð.

* Helsta vandamál maltnesks landbúnaðar við aðild verður niðurfelling verndarinnar. Einnig munu sumar innfluttar landbúnaðarvörur sem notaðar eru til matvælaframleiðslu, s.s. tómatar og sykur, hækka verulega (sykur tvöfalt). Ástæðan er

²⁶ Í viðaukum V-VIII getur að líta athyglisverð finnsk sýnidæmi um kúa-, sauðfjár- og svínabú. Dæmin eru unnin af finnsku bændasamstökunum að beiðni nefndarinnar.

sú að heimsmarkaðsverð er mun lægra en verð á innri markaði ESB og Maltverjar flytja ekki lengur inn „útflutningsstyrktar“ vörur frá ESB. Aukakostnaðurinn nemur um 11 milljónum evra á ári (korn, hveiti og sykur).

* Malta fékk heimild til að greiða niður, með eigin fé, innkaupsverð á búvörum sem hækka við aðild eins og t.d. sykri.

* Mikilvægustu/viðkvæmustu vörurnar eru kartöflur, tómatar til vinnslu og vín. Kartöflurnar eru ekki vandamál þar sem CAP nær ekki til kartöfluræktar (kartöflusterkja undantekning). Maltverjar geta því ríkisstyrkt kartöfluframleiðendur að vild. Maltverjar flytja tómata inn í ríkið mæli, einkum til frekari vinnslu. Sú hækkun á hráefni (þ.e. tómötum) sem aðild veldur var Maltverjum erfið. Niðurstaða samningaviðræðna var sú að Maltverjar fá 11 ára aðlögunartíma (fyrir „crop products“) að breyttum aðstæðum og mega þrefalda styrkhæfa framleiðslu á tómötum. Aðlögunin felst í því að Maltverjum sjálfum er heimilt að styðja sinn landbúnað í 11 ár, með hliðsjón af núverandi stuðningi eða ígildi hans, sem fer síðan stíglækkandi. Á þessum tíma þurfa þeir að endurskipuleggja eða endurvopna þessa grein sem búið hefur við mikla vernd í formi innflutningsálaga. Vínækt var þriðja atriðið sem reyndist sérstaklega mikilvægt. Niðurstaðan varð sú að Maltverjum er heimilt að þrefalda styrkhæft ræktunarsvæði, úr 350 hekturum í 1000 hektara en skilyrði er að þeir planti fyrir 2006. Einnig fengu þeir tekið tillit til þess að þau afbrigði sem ræktuð eru í dag þurfa endurnýjunar við.

* Fyrir búfjárafurðir fengust styttri aðlögunarfrestir, eða sjö ár (til 2010).

* Það fyrirkomulag sem samið var um að beita mætti á aðlögunartímanum felur í sér að maltneska ríkið má veita tilteknar fjárhæðir í stuðning til framleiðenda tiltekinna afurða. Stuðningur til framleiðenda skal nema þeim mun sem er á verði innan ESB (að flutningskostnaði meðtöldum) og maltnesku verði (hér er átt við framleiðendaverð) til viðbótar fjárveitingu til hverrar búgreinar til markaðssetningar og endurskipulagningar í rekstri. Fjárveitingin er fyrsta árið 100% sú fjárhæð sem sett er til viðmiðunar, sbr. útreikninga eftir framangreindum reglum, en fer síðan stíglækkandi og verður 18% af upprunalegri fjárhæð á sjöunda ári í búfjárafurðum og 15% á ellefta ári í jarðræktargreinum (crop products).

* Ólívuolíuframleiðsla var mikil á Möltu fyrr á öldum. Fyrir um 200 árum rifu Bretar upp ólívutrén og hófu bómullarrækt. Lagðist sú rækt að mestu niður. Hins vegar eru sóknarmöguleikar nokkrir í greininni. Framkvæmdastjórnin heimilaði þreföldun á styrkhæfu svæði („base area“). Maltverjar fóru reyndar fram á tuttuguföldun.

* Maltverjar fengu e.k. öryggisákvæðisklásúlu („economic clause“) í ætt við 147. og 149. gr. finnska aðildarsáttmálans, þó ekki eins stranga. Hún byggist á því að ef innflutningur á landbúnaðarvörum veldur mikilli röskun eða erfiðleikum er Maltverjum heimilt að grípa til innflutningstakmarkana.

* Maltverjar fengu 23 milljónir evra út úr seinni stoð CAP (þ.e. „rural“ hlutanum úr EAGGF sjóðunum). Þetta er greiðsla sem innt er af hendi á tímabilinu 2004 til 2006 og er meginmarkmið hennar að aðlaga landbúnaðinn breyttum aðstæðum. Áætlun þessi gengur undir nafninu „Special Market Policy Programme“ og

er fimmþætt: (a) bein aðstoð við bændur (b) endurbygging girðingar (c) markaðs- og sölumál (d) nýsköpun (e) efling framleiðendasamtaka.

- * Malta fékk þriggja ára aðlögun að því að hæsnabúr uppfylli öll kröfur ESB.
- * Malta fékk sérstaka viðurkenningu („protection status“) vegna plöntusjúkdóma sem ekki finnast þar.
- * Maltverjar sögðust lítið fá út úr beingreiðslukerfi ESB þar sem þeir framleiða lítið af þeim afurðum sem mest eru styrktar, s.s. korn, í staðinn fá þeir hærri greiðslu „pr. capita“ í þróunarstyrki (rural development).
- * Þeir fengu hvergi varanlega undanþágu.
- * Framtíð landbúnaðar á Möltu veltur mikið á hvernig til tekst við útfærslu á þeim samningi og sérákvæðum sem fyrir liggja. „On paper it works but we shall see,“ sagði hr. Zammit. Hann fullyrti einnig að árangur Möltu, fyrir landbúnaðinn, hefði orðið betri ef þeir hefðu verið einir eða aðeins með Kýpur í þessum aðildarviðræðum

Almennt um samningaviðræðurnar – vothey, „phase-in“, Kýpur o.fl.

- * Almennt hélt ESB fast um kvóta, þ.e. var tregt til að heimila kvótaaukningu umfram framleiðslu á viðmiðunarárunum 1997-1999. Þó var upphaflegum viðmiðunarárunum (1998-2000) breytt og nýrri (2001 og 2002) áætlun tekin inn ef það reyndist hagstæðara fyrir umsóknarlöndin. Þá gerðist ýmislegt á lokaspretti samningaviðræðnanna sem olli því að kvótinn var eitthvað rýmkaður frá viðmiðunarárunum, sérstaklega í mjólk, og 1% bætt við alla. Malta fékk tekið tillit til lágs fituinnihalds mjólkur þannig að mjólkurkvóti í lítrum var aukinn (þó afar lítið) en auka má fituinnihaldið. Fyrir nokkur önnur lönd var tekið tillit til þess að hluti af framleiðslunni er ekki markaðsfærður heldur er seldur nágrönnum eða er hluti af launum starfsmanna. Þannig er opið fyrir aukningu á kvóta ef reyndin verður sú að aukinn hluti af framleiðslunni fer í gegnum afurðasölukerfið.
- * Öll aðildarríkin þurfa að samþykkja aðild nýrra ríkja að ESB. Framkvæmdastjórnin taldi ólíklegt að nýju ríkin myndu samþykkja að Ísland kæmi að fullu inn í styrkjakerfið frá fyrsta degi þó sjálfsagt væri að krefjast þess. „Phase-in“ nálgun væri líkleg. Álitamál væri hvort byrjað yrði á byrjuninni eða í þeirri prósentutölu sem ríkin væru í þegar Ísland hugsanlega kæmi inn í ESB. Á móti væri möguleiki að semja um tímabundinn viðbótarstuðning frá innlendum stjórnvöldum líkt og gert var á Möltu og Kýpur (jafnvel allt að 30% yfir ESB styrki). Eins væri hægt að semja um peningagreiðslur á öðrum stöðum í aðildarviðræðunum. Fulltrúarnir sem við ræddum við töldu að niðurstaða Kýpur væri áhugaverðari lausn fyrir okkur. Þeir voru með öðruvísi stuðning við landbúnað fyrir, sem var umreiknaður í ígildi stuðnings í því formi sem ESB veitir. Hins vegar hafi verið auðveldara að gera undantekningar gagnvart Möltu vegna smæðar landsins.
- * Á fundinum kom fram afar mikilvægt og athyglisvert atriði, sem snertir Ísland, en það snýst um votheysstyrki. Votheysstyrkir sem ESB greiðir („silage support“) eru greiddir út á land sem upphaflega var hluti þess lands sem skilgreint var sem „crop area“ í Finnlandi og Svíþjóð. Hluti þess var síðan skilgreindur í Agenda 2000 sem styrkhæfur til votheysræktar en heildarstærð „crop area“ var óbreytt.

Grasræktarstyrkir – sem geta verið greiddir á land sem grasrækt er stunduð á til votheysræktar – eru hins vegar hluti af innlendum stuðningi. Til að fá votheysstyrki frá ESB yrði því sérstaklega að koma því inn í samningaferlið í upphafi þegar stærð „crop area“ er skilgreind. Enn fremur var bent á að til að fá slíka ræktunarstyrki þarf jafnhliða að taka ræktarland af ótiltekinni stærð úr ræktun á móti því sem ræktunarstyrkir eru greiddir út á. Þetta væri e.t.v. eitthvað sem huga ætti að fyrir fram ef umsókn um aðild Íslands kæmi á dagskrá.

* Kvótar grundvallast á framleiðslu almennt talað. Í nautakjöti þyrfti að huga að strategíu – skoða hvað aðrir hafa gert þar sem við erum ekki með nautakjötsframleiðslu sem tengist holdakúm nema takmarkað. Styrkir miðast að hluta til við kvóta á gripafjölda sem greitt er út á. Skoða ætti hvað gert var fyrir Pólland og baltnesku löndin í skilgreiningum á „suckler cows“/holdakúm.

* Tekin var pólitísk ákvörðun um að auka viðmiðunaruppskeru á flatareiningu í kornrækt – þýðir hærri styrki.

* Varðandi byggrækt sögðu fulltrúar ESB að sækja yrði sérstaklega um stuðning út á meiri framleiðslu en stunduð er nú (eða við umsókn) á viðmiðunartímabili, og rökstyðja mjög vel af hverju styðja ætti við aukna framleiðslu. Best ef hægt væri að líkja því við eitthvað sem samþykkt hefur verið áður t.d. á Möltu eða Kýpur.

* Styrkir í sauðfé eru greiddir á hverja á. Bóndinn verður að eiga fleiri en tíu ær til að fá styrk en ær bænda sem eiga færri en þetta myndu hins vegar teljast með við ákvörðun á heildarfjölda styrkhæfra gripa.

* Framkvæmdastjórnin taldi aðildarsamning Kýpverja athyglisverðan. Eins var mikið vitnað til norska aðildarsamningsins í samningaviðræðunum og bent á að Íslendingar ættu að skoða hvað Norðmenn fengu ef aðild Íslands kemur til nánari skoðunar.

* Munurinn á landbúnaði á Kýpur og Möltu er sá að Malta er „serious contender“ sem getur haft áhrif innan ESB. Framkvæmdastjórnin taldi að Ísland væri í svipaðri stöðu og Malta að þessu leyti, þ.e. landbúnaðarframleiðsla á Íslandi væri hverfandi í samanburði við Evrópu. Lambakjötsframleiðsla væri hugsanlega eina undantekningin frá því.

* Í máli viðmælenda okkar hjá framkvæmdastjórninni kom fram að róðurinn við sókn séraðlagana væri léttari ef fordæmi væri fyrir hendi úr fyrri aðildarsamningum og ósk um sérreglur byggðist á styrk/greiðslum úr ríkissjóði en ekki sjóðum ESB, sérstaklega ef slíkir styrkir hefðu ekki áhrif á markaðinn („We don't care as long as it is your own money“). Í máli Maltverja kom fram að framkvæmdastjórnin hefði sýnt röksemdum sem byggðu á „ecological“ þáttum mikinn skilning. Sama mátti heyra hjá framkvæmdastjórninni („You can not change the climating conditions in Iceland“).

* Á dýraheilbrigðissviðinu benti framkvæmdastjórnin á svokallaða viðbótarvernd til þess að vernda landið gegn dýrasjúkdómum. Í einfölduðu máli virkar kerfið þannig að ef eitthvert ríki getur sýnt fram á að það sé laust við dýrasjúkdóma leggur það fram vísindaleg gögn þess efnis og sækir um viðbótarvernd eða að vera skilgreint sem verndarsvæði. Ef kröfum er fullnægt, og tiltekinn sjúkdómur er á lista yfir þá sjúkdóma sem hægt er að veita slíka málsmeðferð, er viðbótarvernd veitt. Þetta

kerfi hefur ekki virkað sem skyldi innan ESB og benti framkvæmdastjórnin á að ef umsóknarríki treysti ekki útkomunni úr ferlinu ætti það að lyfta því upp á pólitískt svið í samningaviðræðum.

Eistland

- * Eistar eru 1,4 milljónir. Tveir þriðju hlutar íbúa búa í borgum en þriðjungur á landsbyggðinni.
- * Búfjárrækt og framleiðsla hefðbundinna landbúnaðarvara er um 62% af landbúnaðarframleiðslu landsins, en korn-, grænmetis- og ávaxtarækt um 38%.
- * Eistneskir bændur eru ánægðir með útkomu samningaviðræðnanna og munu styrkir til landbúnaðar aukast verulega við aðild. Gefur aukið svigrúm til fjárfestinga.
- * Sykurverð í Eistlandi mun tvöfaldast við aðild að ESB (sama skýring og hjá Maltverjum).
- * Eistum er heimilt að auka styrkhæfa mjólkurframleiðslu um 20% eftir aðild.
- * Uppskerureikningsstuðull („yield co-efficient“) var ákveðinn hærrí en ef miðað var við viðmiðunarár. Lokaniðurstaðan var 2,44 en hann hefði átt að vera 1,6 skv. reiknireglum framkvæmdastjórnarinnar. Skiptir fjárhagslegu máli. Skýring m.a. sú að stuðull fyrir Finna er 2,44.
- * Eistar fengu viðurkennt að land sem var í ræktun á Sovéttímanum teljist með í „set-aside“.
- * Í aðildarsamningi Eista er tíu ára tímabundin undanþága frá erlendum fjárfestingum í landbúnaði.

3. Fundur um aðildarsamning Kypverja í Brussel 24. júní 2003

Inngangur

Hinn 24. júní 2003 heimsóttu Erna Bjarnadóttir og Martin Eyjólfsson Vaníu Theophilou, landbúnaðarfulltrúa Kypverja í Brussel, en hún gegndi sömu stöðu í aðildarviðræðum Kypverja.

Eftirfarandi minnispunktar eru byggðir á fundinum og öðrum gögnum um landbúnaðarsamning Kypur.

Helstu atriði

Á Kypur búa 755.000 íbúar (með tyrkneska minnihlutanum) og landið er rúmí 9.000 ferkílómetrar eða tæplega 1/10 af stærð Íslands.

Landbúnaður er um 4% af þjóðarframleiðslu Kypur.

Bændur eru á milli fjögur og fimm þúsund og bændur í hlutastarfi eru tvö- til þrefalt fleiri.

Uppskera á Kýpur getur verið mjög mismunandi á milli ára sökum langra þurrkatímabila. Af sömu ástæðu getur mjólkurframleiðsla sveiflast mjög mikið milli ára.

Landbúnaður er nátengdur byggðamálum eins og nánast alls staðar í Evrópu. Hann heldur landinu í byggð og eru lítil bú dreifð um sveitir landsins.

Kýpverjar eru nokkuð ánægðir með landbúnaðarsamning sinn við ESB. Bændur voru í upphafi ósáttir en það hefur breyst.

Kýpur og Slóvenía voru einu umsóknarríkin sem styrkja sinn landbúnað meira en ESB, sem þýðir að eitthvað dregur úr beinum styrkjum til bænda við aðild. Aðild mun kalla á hagræðingu í landbúnaði og einhverja fækkun bænda. Kýpverjar telja samt að styrkir úr uppbyggingarsjóðum fari langt með að bæta tekjutap bænda. Binda vonir við „rural development plan“ í því sambandi.

Eins og önnur umsóknarríki kemur Kýpur smátt og smátt inn í styrkjakerfi ESB („phase in“) og mun njóta fullra styrkja árið 2013. Er heimilt að greiða það sem upp á vantar úr landssjóði. Á árunum 2004-2006 greiðir ESB hluta af viðbótaraðstoð Kýpur („national complementary aid“) en eftir það fellur greiðslan á Kýpur að fullu.

Á þeim sviðum þar sem Kýpur greiðir hærri stuðning en ESB er heimilt að greiða tímabundna styrki áfram til 2010, sem fara lækkandi ár frá ári.

Af 73 sláturhúsum verður 60-65 lokað. Dýrt er að endurbæta öll sláturhús í landinu þannig að þau uppfylli kröfur ESB, auk þess sem mörg þeirra eru smá.

Á Kýpur eru löng þurrkatímabil og þar er niðurgreitt vatn sem notað er við ræktun. Þessir styrkir munu minnka við inngöngu.

Innflutningur á ferskmjólk er ekki talinn raunhæfur kostur þar sem Kýpverjar eru ekki vanir neyslu á geymsluþolinni mjólk.

Kýpverjar báðu um 173.000 tonna mjólkurkvóta en fengu 145.200 tonn. Þeir eru sáttir við þá niðurstöðu enda er hún í samræmi við mjólkurframleiðslu þeirra yfir lengri tíma.

Kýpverjar flytja út nokkurt magn af sérstökum osti sem heitir Alumi.

Kýpverjar flytja mikið inn af ostum, en eru sjálfum sér nógir við framleiðslu á jógúrt, ferskri mjólk og mjólk til ísgerðar.

Fituinnihald mjólkur er lágt og fóðurgæði eru sögð standa í vegi fyrir að auka efnainnihald mjólkur.

Viðmælandi okkar taldi mistök að biðja ekki um styrki úr SAPARD prógramminu, sem snýr að „infrastrúktúr“ breytingum við upptöku CAP.

Kýpverjar fengu viðurkennda 2000 ha fyrir vínæktun en inni í því eru einhver gömul ræktarsvæði sem hafa ekki verið í notkun á síðustu árum.

Kartöflurækt er ekki hluti af sameiginlegu landbúnaðarstefnunni og því má halda áfram styrkjum til hennar. Á Kýpur fást þrjár uppskerur á ári. Mikið vatn þarf til ræktunarinnar og er heimilt að halda áfram að styrkja vatnsveitu á þessu sviði. Hins vegar þarf að bæta þökkunaraðstöðu og merkingar.

Kýpverskir neytendur eru trúir kypverskum landbúnaðarafurðum, finnst t.d. betra bragð af sítrusávöxtunum sínum en innfluttum. Eitthvað hefur verið flutt inn af eplum og perum frá Evrópu undanfarið og er reiknað með að neysla innlendra afurða muni lítið breytast við aðild.

Kýpverjar hræðast ekki aukinn innflutning grænmetis en hann er lítill í dag. Innflutt grænmeti þykir ekki nógu ferskt og flutningskostnaður of hár. Innfluttar vörur eru því ekki samkeppnishæfar við innlenda framleiðslu.

Ánægja er með kinda- og geitakjötskvóta.

Kýpverjar stunda nokkurn útflutning á lifandi svínnum og kjötafurðum til Miðausturlanda og Balkanskaga.

Einhverjar sérlausnir fengust inn í skilgreiningar á „harðbýlum svæðum“, þó ekki varanleg undanþága, og er heimilt að greiða sérstaka styrki til slíkra svæða umfram önnur til 2010.

Kýpverjum tókst í aðildarsamningum að viðhalda sjúkdómastöðu sinni og eru ekki hræddir við aukna plöntu- og dýrasjúkdóma í kjölfar aðildar. Þeir hafa lýst Kýpur lausa við ýmsa sjúkdóma í dýrum og plöntum og því er bann við innflutningi plantna, búfjár og afurða frá svæðum innan ESB þar sem þessir sjúkdómar finnast. Enn er eftir að sannfæra framkvæmdastjórnina um tvo sjúkdóma, en slíkt ætti að öllum líkindum að takast.

4. Fundur um aðildarsamning Austurríkismanna í Vín 25. júní 2003

Inngangur

Hinn 25. júní 2003 heimsóttu Erna Bjarnadóttir og Martin Eyjólfsson Nikolaus Morawitz og Rupert Huber hjá austurísku bændasamtökunum í Vín.

Eftirfarandi minnispunktar eru byggðir á fundinum og öðrum gögnum um landbúnaðarsamning Austurríkismanna.

Helstu atriði

Í Austurríki eru 217.000 býli, þar af 2/3 sem einungis stunda búskap að hluta.

Tveir þriðju hlutar Austurríkis eru skilgreindir sem „harðbýlt svæði“ skv. reglugerð 1257/1999.

Austurríkismenn höfðu svipað „harðbýliskerfi“ fyrir aðild en það var öðru vísi uppbyggt. Byggt var á mati á búskaparaðstæðum á hverju einstöku búi og voru fjögur stig stuðnings. Í aðalatriðum fól það í sér að því hærra sem viðkomandi bú liggur yfir sjó því meiri stuðning fékk það (nokkuð einfaldað þó). Sömu áhrifum var náð, að meira eða minna leyti, með nýju kerfi eftir aðild. Tvö hundruð bú féllu fyrir utan þau

svæði sem skilgreind voru sem LFA á grundvelli reglugerða ESB og var samið um tíu ára aðlögun fyrir þau, sem tryggir þeim sama stuðning og fyrir en óljóst er hvað síðan tekur við.

Árið 2001 voru gerðar breytingar á reglugerðum um styrki sem fela í sér aukna möguleika til að taka tillit til landfræðilegra vandamála einstakra bóa og greiða viðbótarstyrk (base aid). Um er að ræða mjög flókið kerfi sem innifelur ekki auknar fjárveitingar úr sjóðum ESB en gefur meiri sveigjanleiga og var það mat viðmælenda okkar að hér væri um jákvæða breytingu að ræða.

Fram kom að áhrif af aðildinni að ESB urðu minni en fyrir fram var ætlað og vegna breytinga á alþjóðasamningum um búvörur hefði það útheimt meiri breytingar fyrir Austurríki að standa utan ESB.

Frá árinu 1990 hefur gripum á hvern nautgriparæktanda fjölgað úr 18,6 í 23,1 grip á sama tíma og bændum hefur fækkað úr 139.000 í rúm 89.000.

Frá árinu 1990 hefur dýrum á hvern svínaræktanda fjölgað úr 25,8 í 48 dýr á sama tíma og bændum hefur fækkað úr tæpum 143.000 í tæplega 69.000.

Mjólkurbændum hefur fækkað mikið frá því árið 1990 eða úr 10.000 í 6.000 en hver þeirra framleiðir nú nær helmingi meira af mjólk.

Tekjur í landbúnaði og skógrækt hafa svo til staðið í stað frá því árið 1994 þegar Austurríki gekk í ESB, hækkað úr 12.000 evrum á bú í rúm 14.000 evra. Heildarframleiðsla búvara er svipuð og fyrir aðild og neytendur hafa reynst austurrískum afurðum nokkuð tryggir.

Afkoma plöntuframleiðenda er mun lakari í sumum greinum nú en 1994 en í öðrum greinum er hún nokkru betri.

Viðauki II – Skipting styrkhæfra svæða í Finnlandi

Stuðningur við túnrækt samkvæmt samkomulagi um innlendan stuðning

Stuðningsfjárhæðir á hektara eru hámarksupphæðir og í norðurhéraðum Finnlands nemur greiddur stuðningur árið 2002, á grundvelli norðlægs stuðnings, (dálkur 1 í töflu A) 93 evrum/ha. Stuðningur á hektara í syðri héruðum Finnlands er hærri þar sem meiri sveigjanleiki er í greiðslum tengdum búfé í norðurhéraðunum.

Fjárveitingar miðast við tiltekna hámarksstærð á landi sem er styrkt. Ef styrkhæft land er stærra en þetta í hekturum talið skerðast greiðslur á hektara tilsvandi.

Styrkhæft land: Ræktuð tún (til beitar eða votheysverkunar) á búum með nautgripi, sauðfé, geitur eða hross.

Stuðningur árið 2002 – Tafla A

	Norðurslóðastuðningur/ Landsstuðningur	Umhverfisstuðningur	Harðbýlisstuðningur	Samtals
A	202	130	150	482
B	202	130	200	432
C1	101	130	200	431
C2	101	130	210	431
C2p	101	130	210	431
C3	101	130	210	431
C4	101	130	210	431

Stuðningur við ræktarland samkvæmt sameiginlegu landbúnaðarstefnunni

Árið 1999 var grunni sem styrk til ræktunar samkvæmt sameiginlegu landbúnaðarstefnunni (CAP) skipt þannig að 200.000 hektarar voru gerðir styrkhæfir vegna votheysverkunar og land sem styrkhæft er vegna annarrar ræktunar (kornræktar) var minnkað tilsvandi. Grunnstærð styrkhæfs lands í Finnlandi, skv. CAP, er nú 1.519.000 hektarar. Ef samþykktar umsóknir um styrk nema samtals meira að flatarmáli en þessu skerðast greiðslur á hektara tilsvandi.

Í töflu B að neðan kemur fram hver munur er á stuðningi samkvæmt CAP eftir landshlutum, sem endurspeglar mismunandi uppskeru á flatareiningu.

Stuðningur árið 2002 – Tafla B

	CAP stuðningur	Umhverfisstuðningur	Harðbýlisstuðningur	Samtals
A	214	130	150	494
B	176	130	200	494
C1	176	130	200	506
C2	145	130	210	506
C2p	145	130	210	485
C3	145	130	210	485
C4	145	130	210	485

Að lokum

Bændur sem verka vothey geta valið um hvort styrkjafyrirkomulagið þeir velja til að sækja um styrki, nema þar sem um er að ræða túnrækt til beitar eingöngu, þar fást styrkir einungis úr fyrrnefnda fyrirkomulaginu.

Rétt er að taka fram að upphæðirnar í töflunum eru hámarksupphæðir. Ekkert hefur verið fjallað um önnur skilyrði sem framleiðendur kunna að þurfa að uppfylla til að njóta styrkja s.s. að taka land úr ræktun á móti því sem styrkt er eða verða við tilteknum kröfum t.d. vegna umhverfissjónarmiða.

VIÐAUKI III – Fyrri úttektir um stöðu íslensks landbúnaðar innan ESB

Á undanförunum árum hafa nokkrar úttektir verið gerðar á því hvernig íslenskum landbúnaði myndi vegna innan ESB. Utanríkisráðherra lagði fram skýrslu um stöðu Íslands í Evrópusamstarfi í apríl 2000, Hagfræðistofnun reiknaði út kostnað við hugsanlega aðild Íslands að ESB vorið 2002 og í byrjun árs 2003 lagði endurskoðendaskrifstofan Deloitte & Touche fram mat um sama efni. Í öllum skýrslunum er lagt mat á hugsanlegan stuðning við íslenskan landbúnað eftir inngöngu í ESB. Skýrslurnar byggjast á mismunandi nálgun en meginniðurstaða þeirra er sú að aðild að ESB yrði íslenskum landbúnaði erfið.

Í þessum viðauka verður gerð stutt grein fyrir helstu niðurstöðum tveggja fyrstnefndu skýrslanna og í þeim næsta verður gerð ítarlegri grein fyrir niðurstöðum Deloitte & Touche.

Skýrsla utanríkisráðherra í apríl 2000

Niðurstaða skýrslunnar er sú að aðild að ESB myndi hafa veruleg áhrif á starfsumhverfi íslensks landbúnaðar. Talað er um að sauðfjárbúskap, mjólkurframleiðsla og jafnvel nautgriparækt gæti vegnað þokkalega. Afkoma sauðfjárbænda gæti hugsanlega batnað. Samanlagður stuðningur við mjólkurbændur færi langt með að vega upp á móti afnámi beingreiðslna við hugsanlega aðild. Í skýrslunni kemur fram að tekjur nautakjötsframleiðenda myndu lækka verulega við aðild. Hvort hugsanlegar endurgreiðslur bættu þann tekjumissi sé hins vegar erfitt að meta án nákvæmari skoðunar. Þá er tekið fram að umhverfis- og harðbýlisstuðningur nýtast þessum búgreinum sérstaklega.

Svínakjöts-, kjúklinga- og eggjaframleiðendum myndi vegna illa og sá búskapur jafnvel leggjast af. Þá er talað um að nokkuð öruggt sé að matvælaíðnaðurinn myndi eiga undir högg að sækja gagnvart frjálsum innflutningi og íslenskir bændur gætu lent í vandræðum með afsetningu afurða sinna.

Í skýrslunni er sleginn varnagli við því að erfitt sé að spá fyrir um með fullri nákvæmni hvaða fjárhæðir fengjust frá ESB til íslensks landbúnaðar. Hins vegar er tekið fram að heildarstuðningur til íslensks landbúnaðar gæti numið meira en 5 milljörðum króna, þar af yrði hlutur ESB allt að 65-70%, eða 3,25-3,5 milljarðar króna. Útreikningarnir taka ekki mið af mögulegum áhrifum stækkunar ESB.

Skýrsla Hagfræðistofnunar í maí 2002

Í skýrslu Hagfræðistofnunar kemur fram að innganga í ESB hefði umtalsverð áhrif á opinberan stuðning við íslenskan landbúnað, en óvíst sé hvort innganga í ESB hefði tilfinnanleg áhrif á heildarstuðning til greinarinnar hér á landi. Bent er á sérákvæði Svíþjóðar, Austurríkis og Finnlands um sérstakan innanlandsstuðning í því samhengi. Reyndar er fullyrt í skýrslunni að eðlilegt sé að gera ráð fyrir að heildarstuðningur til íslensks landbúnaðar muni ekki breytast við aðild.

Hagfræðistofnun metur stuðning til íslensks landbúnaðar eftir stækkun á bilinu u.þ.b. 3-4 milljarða króna (3,075-3,870).

VIÐAUKI IV – Umfjöllun Deloitte & Touche um mögulegar greiðslur til Íslands úr CAP²⁷

Í janúar árið 2003 skilaði Deloitte & Touche af sér skýrslu um kostnað við hugsanlega aðild Íslands að ESB. Nálgun Deloitte & Touche miðast við framlög ESB á ársverk í landbúnaði í fimm ríkjum ESB. Miðað er við að stuðningur ESB yrði um 765.000 krónur á hvert ársverk í landbúnaði hér á landi. Það myndi þýða um 3,4 milljarða árlegan stuðning við íslenskan landbúnað. Að þessari niðurstöðu fenginni er sleginn varnagli, m.a. á þeim forsendum að hugsanlega yrði settur kvóti á sauðfjárframleiðslu í framtíðinni. Að þeim forsendum gefnum er endanlegt mat skýrsluhöfunda að stuðningur frá ESB við íslenskan landbúnað yrði 2,2 til 3,0 milljarðar króna á ári. Stækkun ESB hefði þau áhrif að þessi framlög myndu dragast saman um 150-350 milljónir króna.

Eftirfarandi kafli er úr þeim hluta skýrslunnar sem fjallar um mögulegar styrkveitingar til íslensks landbúnaðar. Rétt þykir að taka fram að nálgun Deloitte & Touche miðast við framlög frá ESB en ekki heildarstuðning við íslenskan landbúnað.

1. Samanburður við Finnland, Svíþjóð og Austurríki

Finnland liggur norðarlega og þar er stundaður búskapur við aðstæður sem um margt eru svipaðar aðstæðum á Íslandi. Sama gildir að nokkru leyti um Svíþjóð og Austurríki og er því einnig horft þangað til að fá samanburð.

Það er ljóst að landbúnaðarkerfi ESB tekur sífelldum treytingum og verður umfjöllun um það að miðast við stöðu þess hverju sinni. Þá byggir stuðningur við landbúnað einstakra ríkja á niðurstöðu samningaferlis þar sem tekið hefur verið á sérstökum aðstæðum landbúnaðar viðkomandi ríkja. Erfitt getur því verið að heimfæra núverandi stuðning til einstakra ríkja upp á mögulegan stuðning við íslenskan landbúnað þegar Ísland getur gerst aðili að ESB.

Ein leið til að meta umfang stuðnings við íslenskan landbúnað er að horfa til stuðnings við landbúnað þeirra þjóða sem síðast sömdu um inngöngu í ESB og hvaða vægi landbúnaður hefur í þjóðarbúskap viðkomandi ríkis. Því eru hér til samanburðar skoðuð framlög ESB til landbúnaðar í Finnlandi, Svíþjóð og Austurríki og hlutfall landbúnaðar af þjóðarframleiðslu þessara landa.

Það sem gerir samanburð við þessi lönd eðlilegan er að landbúnaður hefur svipaða stöðu í efnahag landanna og landbúnaður hefur á Íslandi. Við inngöngu fengu þau samþykkt sérstök ákvæði sem tóku tillit til sérstakra aðstæðna þeirra í landbúnaði þar sem hann er stundaður á norðlægum breiddargráðum (Finnland og Svíþjóð) eða stundaður hátt yfir sjávarmáli (Austurríki). Þessum ákvæðum er ekki hægt að breyta án samþykkis ríkjanna.

Þar sem ljóst er að niðurgreiðslur á landbúnaðarvörum koma fleirum til góða en bændum einum má gera ráð fyrir að framfærslukostnaður alls almennings verði lægri en ella vegna lægra verðs á landbúnaðarvörum. Við mat á hugsanlegum stuðningi til

²⁷ Viðauki IV er tekinn orðréttur úr skýrslu Deloitte & Touche, sjá síður 31-37.

landbúnaðar verður það því að teljast réttlæt看leg aðferð að skoða stuðning m.v. fólksfjölda og vægi landbúnaðar í viðkomandi landi.

Í töflunni að neðan er tekinn saman stuðningur við landbúnað í þremur fyrrgreindum löndum árið 2000, heildargreiðslur frá ESB (í gegnum CAP) og hlutfall landbúnaðar af VLF. Miðað við þær tvær mismunandi forsendur sem þarna er lagt upp með þá yrðu sambærilegar greiðslur til Íslands á bilinu 2,9 til 4,2 milljarðar króna. Það eru eingöngu greiðslur frá ESB undir merkjum CAP og eru þá með öllu ótaldar greiðslur sem munu berast í gegnum sjóðakerfi ESB.

Samanburður á stuðningi við landbúnað og hlutdeild landbúnaðar í landsframleiðslu

	Finland	Svíþjóð	Austurríki	Ísland
Landbúnaður sem hlutfall af VLF	1,3%	0,7%	1,2%	1,5%
Mannfjöldi (milljónir)	5,2	8,9	8,0	0,286
Greiðslur frá ESB sem tengjast CAP (milljónir evra)	727,8	798,1	1.019	
Greitt á íbúa (hrein meðalgreiðsla, evrur á íbúa).	140	90	127	
Greitt á íbúa (evrur á íbúa) ef landbúnaður væri 1,5% af VLF og greitt í réttu hlutfalli við það (umreiknuð meðalgreiðsla).	161	192	159	
Heildargreiðsla ef Ísland væri í ESB og fengi hreina meðal-greiðslu Fi, Sv og Au (119 evrur á mann, milljónir evra á ári)				34,0
Heildargr. ef Ísland væri í ESB og miðað væri við 1,5% umreikn. meðalgreiðslu Fi, Sv og Au (171 evrur á mann), (milljónir evra á ári)				48,9

2. Framlag miðað við framleiðslumagn og störf í landbúnaði

Auk ofangreinds samanburðar og tilraunar til að finna líkleg framlög ESB til íslensks landbúnaðar má áætla hugsanlegt framlag til Íslands með samanburði á styrkveitingum til einstakra þátta landbúnaðarstefnunnar miðað við þá mælikvarða sem lýsa best eðli styrkveitinga. Hér er því miðað við framleitt magn þar sem greiðslur miðast við framleiðslu, eða fjölda starfa í landbúnaði þar sem stuðningur er almenns eðlis og miðast ekki við framleiðslu á tilteknum afurðum.

Greiðslum vegna landbúnaðarstefnunnar er skipt í fjóra flokka, þ.e. ræktun, búfjárafurðir, byggðaþróun og aðrar tilfallandi stuðningsaðgerðir. Í töflunni að neðan eru sýnd framlög til þessara málaflokka fyrir Þýskaland, Danmörku, Svíþjóð, Finnland, Írland og Austurríki. Ítrekað skal að hér er eingöngu um framlög frá ESB vegna CAP að ræða, engin mótfamlög ríkja vegna einstakra verkefna.

Sundurliðun landbúnaðargreiðslna ESB árið 2000 (milljónir evra)²⁸

	Þýskaland	Danmörk	Svíþjóð	Finnland	Írland	Austurríki
Ræktun						
Akuryrkja	3.682,4	669,7	433,6	251,3	116,9	373,8
þar af kornrækt	2.583,2	509,5	274,3	254,7	119,0	273,6
þar af vothey			33,3	25,2		
Sykur	295,1	114,1	29,7	12,2	5,2	43,4
Ólífuoía	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Trefjarækt og silkiormar	2,8	0,0	0,2	0,4	0,0	0,4
Ávextir og grænmeti	13,9	1,1	1,5	0,1	0,5	1,0
Vínrækt	29,8	0,0	0,1	0,0	0,0	1,7
Tóbak	36,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,8
Aðrar plöntur	44,6	42,3	3,6	2,2	0,4	0,5
Samtals ræktun	4.105,0	827,2	468,7	266,2	123,0	421,6

	Þýskaland	Danmörk	Svíþjóð	Finnland	Írland	Austurríki
Búfjárafurðir						
Mjólki og mjólkurafurðir	249,9	211,6	12,3	72,8	155,3	4,1
Nauta- og kálfakjöt	423,3	59,6	74,4	35,9	827,5	93,1
Sauðfé og geitur	43,7	1,8	4,2	1,3	112,4	4,6
Svínakjöt, egg og hænsnfuglar	39,1	132,0	4,6	4,0	6,4	14,6
Aðrar búfjárafurðir	1,0	1,3	0,5	0,2	1,1	0,6
Samtals búfjárafurðir	757,0	406,3	96,0	114,2	1.102,7	117,0

Byggðaþróun						
Hrjóstrug svæði	109,6	0,0	1,8	143,7	45,1	102,7
Umhverfisvænn landbúnaður	364,3	13,1	168,8	159,9	167,5	306,8
Skógrækt	63,7	4,9	0,1	5,7	55,3	8,8
Önnur byggðaþróun	144,0	16,1	4,9	23,2	76,5	40,7
Samtals byggðaþróun	681,6	34,1	175,6	332,5	344,4	459,0

Aðrar CAP greiðslur						
Viðbótar útgjöld og stuðningsaðgerðir	131,4	41,5	70,9	14,8	112,2	21,1

Alls stuðningur ESB við landbúnað	5.675	1.309	811	728	1.682	1.019
--	--------------	--------------	------------	------------	--------------	--------------

²⁸ Allocation of 2000 EU operating expenditure by member state (http://europa.eu.int/comm/budget/pdf/agenda2000/allocatedreport2000_en.pdf)

3. Ræktun

Þeir þættir landbúnaðargreiðslna sem heyra undir ræktun og helst munu nýtast íslenskum landbúnaði eru greiðslur vegna kornræktar og votheysframleiðslu. Gera má ráð fyrir að einhverjar greiðslur muni falla til vegna grænmetisræktar á grundvelli landbúnaðarstefnunnar, en þær munu að öllum líkindum verða mjög takmarkaðar.

Nokkurrar óvissu gætir um líklegt framlag vegna þessara afurða. Kornrækt hefur verið stunduð hér í takmörkuðum mæli, en á síðustu árum hefur tekist að þróa afbrigði korns sem henta íslenskum aðstæðum. Ef þessi ræktun fengi viðbótar stuðning frá ESB er líklegt að framleiðsla ykist og gæti framleiðslan hæglega tífaldast samkvæmt upplýsingum frá aðilum í landbúnaði. Á móti kemur að ESB ætlar sér ekki að auka framleiðslu og er því líklegt að settir verði kvótar á framleiðslu. Í útreikningum er því miðað við núverandi framleiðslu sem grundvöll, en hugsanlegt er að semja mætti um hærri kvóta ef hann yrði nýttur til fódurgjafar innanlands. Árið 2000 var kornuppskera á Íslandi um 3.041 tonn²⁹ og ef miðað er við meðalframlag sjóða ESB til þjóða í úrtaki vegna kornræktar (56,6 evrur á tonn) má gera ráð fyrir að framlag til Íslands verði tæplega 0,2 milljónir evra, eða um 15 milljónir króna.

Áætluð framlög vegna votheysverkunar miðast við framlög sem Svíar og Finnar fá vegna þessarar verkunar. Ljóst er að votheysverkun hér á landi er hlutfallslega mun meiri en í þessum löndum, en gert er ráð fyrir að bæði hefðbundin súrheysverkun og rúllubaggaverkun falli undir stuðningsramma ESB fyrir votheysverkun í samræmi við reglugerð framkvæmdastjórnar nr. 2316 frá 1999.³⁰

Ef tekið er mið af núverandi framleiðslu votheys hér á landi, þ.e. um 263 þúsund tonn þurrefnis, og framlagi á tonn þurrefnis samkvæmt reglugerð ráðherraráðsins³¹ (63 evrur á tonn) yrði framlag ESB vegna votheysverkunar um 16,6 milljónir evra.

Önnur nálgun við mat á áætluðu framlagi er að miða við flatarmál ræktaðs lands sem nýtt er til votheysverkunar. Ræktuð tún á Íslandi eru um 122 þúsund hektarar og ef gert er ráð fyrir að þau séu öll nýtt til votheysverkunar verður framlagið um 21,2 milljónir evra miðað við meðalframlag á hektara ræktaðs lands til votheysverkunar í Finnlandi og Svíþjóð (173 evrur á hektara). Ólíklegt er að stuðningur verði veittur vegna votheysframleiðslu á öllum þeim tünnum sem nýtt eru hér á landi. Ef gert er ráð fyrir að helmingur túna verði nýttur til stuðningshæfrar framleiðslu verður framlag landbúnaðarsjóða vegna votheysverkunar 10,6 milljónir evra á ári eða sem nemur um **900 milljónum króna** á ári.³²

Náist ekki samningar um stuðning við votheysverkun í þeim mæli sem hún nú er stunduð hér á landi þá er ekki ólíklegt að hægt yrði að semja um dreifbýlis-/harðbýlisstyrki við grasrækt, líkt og gerist í Svíþjóð, þar sem sjóðir ESB og sænska ríkið styrkja grasrækt hvort um sig með helmingsframlagi.

²⁹ Hagstofa Íslands, *Landshagir 2001*, bls. 105.

³⁰ Sjá skilgreiningu á votheysi í reglugerð 2316/1999 (Commission Regulation (EC) No 2316/1999 of 22 October 1999 laying down the detailed rules for the application of Council Regulation (EC) No 1251/1999 establishing a support system for producers of certain arable crops).

³¹ Sjá 4. grein, 1. kafla reglugerðar (Council Regulation (EC) No 1251/1999).

³² Samkvæmt *Hagtölum landbúnaðarins* 2002 eru 2.479 bú innan greiðslumarks. Ef gert er ráð fyrir að styrkhæf votheysframleiðsla verði 61.000 hektarar túnlendis samsvarar það tæpum 25 hekturum á bú.

Eins og fram kemur í töflunni að neðan munu væntanleg framlög landbúnaðarsjóða ESB til Íslands vegna ræktunar nær alfarið byggja á stuðningi við votheysverkun. Upphaflega kom stuðningur við votheysverkun í stað stuðnings við maísræktun á svæðum sem ekki þóttu henta til maísræktunar. Maís er fyrst og fremst notaður sem fóður við nautgripa og svínarækt og átti því stuðningur við votheysverkun að koma sem stuðningur við bændur í þeim greinum. Einnig hefur komið fram að heildargreiðslur ESB vegna votheysverkunar eru takmarkaðar og að líklegt sé að greiðsla á tonn muni lækka hlutfallslega þar sem framleiðsla hefur aukist umfram það sem gert var ráð fyrir.

Útreikningur á áætluðu framlagi landbúnaðarsjóða ESB til Íslands vegna kornframleiðslu og votheysverkunar ásamt samanburði við rauntölur frá nágrannaríkjum innan ESB

	Þýskaland	Danmörk	Svíþjóð	Finnland	Írland	Austurríki	Ísland
Kornframleiðsla 1000 t	45.271	9.412	5.710	4.089	1.963	4.490	3,0
CAP greiðsla á tonn af korni (evrur)	57,1	54,1	48,0	62,3	60,6	60,9	56,6*
CAP framlag kornframleiðsla (milljónir evra)	2.583,2	509,5	274,3	254,7	119,0	273,6	0,2
Votheysverkun (1000 hektara)			172,0	166,0			61,0
CAP greiðsla á hektara (evrur á hektara)			194	152			173*
CAP framlag votheysverkun (milljónir evra)	0,0	0,0	33,3	25,2	0,0	0,0	10,6

* meðaltal framlaga landbúnaðarsjóða ESB á tonn til ríkja í úrtaki

4. Búfjárafurðir

Helstu stuðningsaðgerðir ESB við framleiðslu búfjárafurða ná til mjólkurafurða, kálfa- og nautgriparæktar, sauðfjár- og geitaræktar ásamt stuðningi við ræktun svína og fiðurfénaðar. Við útreikning á stuðningi tengdum framleiðslu búfjárafurða var miðað við stuðning á hvert framleitt kíló í nágrannalöndum okkar innan ESB ásamt Austurríki. Tafla 15 sýnir samantekt á stuðningi landbúnaðarsjóða ESB við búfjárrækt í nágrannaríkjum Íslands í ESB og útreikning á áætluðu framlagi til Íslands. Miklar sveiflur hafa verið á stuðningi vegna mjólkurframleiðslu til einstakra ríkja sem skýrist m.a. af sektargreiðslum vegna umframframleiðslu og birgðabreytingum á mjólkurdufti og er það ástæðan fyrir því að framlög vegna mjólkurafurða til Svíþjóðar og Austurríkis voru mjög lág árið 2000. Til grundvallar á áætlun um framlag vegna mjólkurframleiðslu til Íslands er því lagður stuðningur landbúnaðarsjóða ESB í Finnlandi og á Írlandi, en ekki er hægt að byggja á framlögum til Svíþjóðar sem í raun

voru neikvæð árið 2000 vegna birgðabreytinga (í töflu er miðað við meðaltal 1999 og 2000) og sektargreiðslna Austurríkis vegna umframframleiðslu undangenginna ára. Miðað við 107 þúsund tonna mjólkurframleiðslu og 30 evru framlag á tonn mjólkurafurða yrði framlag til Íslands um 3,2 milljónir evra á ári eða sem nemur um **270 milljónum króna**.

Til grundvallar fyrir áætluðu framlagi vegna kálfa- og nautgriparræktunar voru notuð framlög í Svíþjóð, Finnlandi og Austurríki. Árið 2000 var meðaltal framlaga landbúnaðarsjóða ESB til þessara landa 458 evrur á tonn. Miðað við þetta framlag og 3.626 tonna framleiðslu á Íslandi yrði framlag landbúnaðarsjóða ESB um 1,6 milljónir evra á ári, eða sem nemur um **140 milljónum króna** á ári.

Ekkert ríki ESB byggir landbúnaðarframleiðslu sína að eins miklu leyti á sauðfjárrækt og Ísland. Geitur falla undir sama flokk og sauðfé í stuðningskerfi ESB. Fjöldi geita og sauðfjár sem slátrað er árlega á Íslandi er minni en á Írlandi og í Þýskalandi, en svipaður og í Austurríki. Írar eru eina þjóðin innan ESB sem byggir landbúnað sinn að einhverju marki á sauðfjárrækt og var valið að miða greiðslu á tonn úr landbúnaðarsjóðum ESB við framlög sem Írar fá vegna sauðfjár- og geitaræktar (1.354 evrur á tonn). Það framlag er þó ekki fjarri því sem önnur ríki sambandsins fá eins og fram kemur í töflu 15. Miðað við 9.735 tonna slátrun á sauðfé yrði framlag til Íslands vegna sauðfjárræktunar um 13,2 milljónir evra eða sem nemur **1,1 milljarði króna** á ári.

Stuðningur landbúnaðarsjóða ESB við svína- og kjúklingarækt er mjög lítill. Þó nema framlög til þessara greina í Finnlandi, Svíþjóð og Austurríki um 19,0 evrum á tonn. Miðað við sama framlag og 3.051 tonns framleiðslu á kjúklingum og 4.783 tonna framleiðslu af svínakjöti yrði framlag til Íslands um 150 þúsund evrur, eða sem nemur um **13 milljónum króna** á ári.

Alls má því gera ráð fyrir að stuðningur landbúnaðarsjóða ESB við framleiðslu búfjárafurða verði um **1,5 milljarður króna** á ári sbr. neðangreinda töflu.

Útreikningur á áætluðu framlagi landbúnaðarsjóða ESB til Íslands vegna búfjárafurða

	Þýskaland	Danmörk	Svíþjóð	Finnland	Írland	Austurríki	Ísland
Innvegin Mjólk 1000 t	26.984	4.520	3.297	2.442	5.160	2.655	107,0
CAP greiðsla á tonn af innveginni mjólk (evrur)	9,26	46,81	3,72	29,81	30,10	1,54	30,0*
CAP framlag mjólkurafurðir (milljónir evra)	249,9	211,6	12,3	72,8	155,3	4,1	3,2
Slátrun kálfar og nautgripir (1000 t)	1.303	154	150	90	584	204	3,6
CAP greiðsla á tonn af kálfum og nautgripum (evrur)	325	387	496	399	1.417	456	450
CAP framlag kálfar og nautgripir (milljónir evra)	423,3	59,6	74,4	35,9	827,5	93,1	1,6
Slátrun sauðfé og geitur (1000 t)	45,0	1,0	4,0	1,0	83,0	9,0	9,7
CAP greiðsla á tonn af sauðfé og geitum (evrur)	971	1.800	1.050	1.300	1.354	511	1.354
CAP framlag sauðfé og geitur (milljónir evra)	43,7	1,8	4,2	1,3	112,4	4,6	13,2
Slátrun fiðurfé (1000 t)	914,0	205,0	99,0	66,0	122,0	106,0	3,1
Slátrun svín (1000 t)	3.981,0	1.624,0	277,0	172,0	226,0	502,0	4,8
CAP greiðsla á tonn af svínum og fiðurfé (evrur)	8,0	72,2	12,2	16,8	18,4	24,0	19,0
CAP framlag svín og fiðurfé (milljónir evra)	31,8	117,2	3,4	2,9	4,2	12,1	0,1

* meðaltal framlaga landbúnaðarsjóða ESB á tonn til ríkja í úrtaki

5. Byggðapróun

Ljóst er að byggðapróun mun skipta verulegu máli við ákvörðun um stuðning við landbúnað hér á landi. Þótt færa megi samsvarandi rök fyrir stuðningi við landbúnað í

mörgum öðrum ríkjum ESB, þá mun þessi þáttur ekki skipta minna máli hér. Ef horft er sérstaklega til þeirra ríkja sem gengu síðast í sambandið, þ.e. Svíþjóðar, Finnlands og Austurríkis, þá fá þau hlutfallslega mest í styrki vegna byggðapróunar. Þetta er einnig eðlilegt þar sem landbúnaður þar býr við hvað erfiðastar aðstæður og á hvað mest undir högg að sækja. Þó koma Írar þar ekki langt á eftir. Því ætti að vera raunhæft að miða við að framlag ESB vegna byggðapróunar á Íslandi verði nærri 2.300 evrum á ársverk í landbúnaði sbr. tölfluna hér að neðan. Þetta samsvarar um 10,1 milljónum evra á ári eða **860 milljónum króna**.³³ Stærsti þáttur þessa stuðnings myndi falla til umhverfissvæns landbúnaðar og til hrjóstrugra svæða.

Framlag landbúnaðarsjóða ESB á ársverk í landbúnaði vegna byggðapróunar og áætlun vegna Íslands (evrur á ári)

	Þýskaland	Danmörk	Svíþjóð	Finnland	Írland	Austur-ríki	Ísland (áætlun D&T)
Hrjóstrug svæði	167	0	22	1.143	223	578	750
Umhverfissvænn landbúnaður	555	134	2.064	1.272	828	1.728	1.300
Skógrækt	97	50	1	45	273	50	50
Önnur byggðapróun	219	165	60	185	378	229	200
Samtals stuðningur við byggðapróun á ársverk	1.038	348	2.147	2.645	1.702	2.585	2.300

6. Aðrar CAP greiðslur

Við útreikning á umfangi annarra CAP greiðslna er stuðst við framlag á hvert ársverk í landbúnaði í Finnlandi og Austurríki, en það eru þau lönd í úrtaki þar sem þessar greiðslur eru lágstar. Þetta eru einnig þau lönd þar sem gert er ráð fyrir að framleiðni í landbúnaði sé lágst þannig að eðlilegt er að miða við þessi lönd frekar en önnur.

Ef framlag á hvert ársverk myndi nema 118 evrum yrði framlag vegna annarra greiðslna úr landbúnaðarsjóðum ESB um 500 þúsund evrur eða um **45 milljónir króna** á ári meðfylgjandi tafla.

³³ Hér er byggt á tölum Þjóðhagsstofnunar um fjölda ársverka í landbúnaði árið 2001 (4.400 ársverk). Árið 2000 störfuðu samkvæmt upplýsingum Hagstofu Íslands um 6.900 manns við landbúnað og var fjöldi ársverka um 6.700. Að mati Bændasamtaka Íslands eru tölur Þjóðhagsstofnunar nær réttum fjölda.

Framlag landbúnaðarsjóða ESB vegna annarra CAP greiðslna ásamt áætlun Deloitte & Touche fyrir Ísland

	Þýskaland	Danmörk	Svíþjóð	Finnland	Írland	Austurríki	Ísland (áætlun D&T)
Aðrar CAP greiðslur á ársverk í landbúnaði	200	424	867	118	555	119	118

7. Samantekt og ályktanir

Samkvæmt ofangreindu yrðu framlög ESB vegna stuðnings við landbúnað tæplega 40 milljónir evra á ári, eða um 3,4 milljarðar króna eins og sjá má í eftirfarandi töflu. Þetta samsvarar um 765 þúsund krónum á hvert ársverk í landbúnaði.

Samantekt á áætluðu framlagi landbúnaðarsjóða til Íslands vegna sameiginlegrar landbúnaðarstefnu ESB

	milljónir evra á ári	milljónir króna á ári
Ræktun	10,8	915
Búfjárafurðir	18,2	1.545
Byggðaðpróun	10,1	860
Aðrar CAP greiðslur	0,5	45
Alls áætlaður stuðningur landbúnaðarsjóða ESB við landbúnað á Íslandi	39,6	3.365

Eins og sjá í línuritinu að neðan er þessi upphæð talsvert hærri en framlag á ársverk í Austurríki og Finnlandi og svipað framlagi á ársverk í Svíþjóð, Írland, Danmörku og Þýskalandi.

*Samanburður á framlagi sjóða ESB á ársverk í landbúnaði og áætlun fyrir Ísland
(krónur á ársverk á ári)*

Mjög varhugavert er að gera ráð fyrir að framlög til íslensks landbúnaðar verði eins há og hér hefur komið fram. Raunhæfara er að gera ráð fyrir svipuðu framlagi og finnskir og austurrískir bændur fá úr landbúnaðarsjóðum ESB. Mætti jafnvel gera ráð fyrir að þak (kvóti) verði sett á stuðning vegna votheysverkunar og sauðfjárræktar þannig að stuðningur á ársverk verði nær 500.000 krónum á ári. Ef þetta yrði raunin myndi stuðningur við íslenskan landbúnað verða um 2,2 milljarðar króna á ári. Það er mat skýrsluhöfunda að stuðningur við landbúnað verði **2,2 til 3,0 milljarðar á ári** ef Ísland gerðist aðili að ESB (sjá meðfylgjandi tafla). Þá er tekið mið af misræmi í upplýsingum um fjölda ársverka í landbúnaði og útreikningum byggðum á vægi landbúnaðar í landsframleiðslu og framlögum byggðum á framleiddu magni.

Áætlaður stuðningur til íslensks landbúnaðar úr sjóðum ESB (milljónir króna á ári)

Framlög til Íslands	Lægri mörk	Hærri mörk
Stuðningur við landbúnað	2.200	3.000

Opinber fjárstuðningur við landbúnað á Íslandi mun vera nálægt því hámarki sem samist hefur um á vettvangi Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar (WTO). Vilji stjórnvöld halda áfram óbreyttum fjárstuðningi við landbúnað og jafnframt hlíta skuldbindingum við WTO þá kemur til greina að breyta fyrirkomulagi á stuðningi við landbúnað með því að færa hann í auknum mæli yfir í byggða- og uppbyggingarstyrki sem þá falla ekki undir styrkjahámark WTO.

Ef að inngöngu Íslands í ESB verður mun stuðningur við landbúnað á Íslandi teljast hluti af stuðningi ESB við landbúnað í öllum aðildarlöndum samanlögðum. Það gæti skapað svigrúm til aukins stuðnings við landbúnað á Íslandi þar sem íslenskur landbúnaðar er hverfandi í samanburði við landbúnað í ESB ríkjunum. Mjög varhugavert er þó að gera ráð fyrir slíku.

VIÐAUKI V – Samanburður á Pirttilahti kúabúinu í Lapplandi og sambærilegu íslensku búi

Í kynningarferð sinni í október heimsótti nefndin kúabúið Pirttilahti í Lapplandi. Eftirfarandi er dæmi um tekjur búsins fyrir árið 2001:

- Búið reka hjónin Marita (36 ára) og Pertti Salmi (38 ára), sem eiga fimm börn.
- Þau keyptu búið árið 1987 fyrir 19,1 milljón króna.
- Tún eru 33 ha.
- Mjólkurframleiðsla árið 2001 var 168.000 l, en kvótinn var 151.825 l.
- Meðalafurðir eftir kú eru 9,415 kg.
- Skógur er 175 ha (meira en meðaltal).

Upphæðir eru í íslenskum krónum

Tekjur 2001	Pirttilahti	Sambærilegt íslenskt bú
Tekjur af sölu mjólkur	5.145.552	6.107.919
Sala nautakjöts	344.000	344.000
Stuðningsgreiðslur	4.120.948	5.436.853
Fjárfestingarstuðningur*	200.000	
Afleysingastyrkur*	150.000	
Samtals	9.960.500	11.888.772
*Áætlun		

VIÐAUKI VI – Stuðningur til kúabúa í Finnlandi

Eftirfarandi sýnidæmi frá 2002 eru unnin af finnsku bændasamtökunum að ósk nefndarinnar.

Kúabú A:

Kúabú A er staðsett sunnan 62. breiddargráðu og nýtur ekki norðurslóðastuðnings.

Kúabú C er staðsett norðan 62. breiddargráðu og nýtur norðurslóðastuðnings.

Eftirfarandi forsendur eiga við um bæði búin:

Árleg framleiðsla: 188.000 lítrar.

Mjólkurkúr: 40 (20 gripir yfir eins árs, 10 gripir kvígur 6-12 mán og 10 kálfar).

Ræktanlegt land: 42 ha votheysverkun
4,7 ha ræktað beutiland
2,3 ha grænfóður til beitar
4,7 ha grænfóður til votheysverkunar
4,7 ha tún í endurrækt

Ræktanlegt land samt. 58,4 ha

Upphæðir eru í evrum og miðast við styrki á árinu 2002

Kúabú A	(stuðningssv. A)				
		ha	evrur/ha	Samtals	
	Votheysstyrkur CAP	42,0	494	20.748	Áætl.
	Annað grænt fóður	16,4	482	7.905	Áætl.
				28.653	Áætl.
	Mjólkk				
		l.	c/l.	Total	
	Beingreiðslur á lítra	188.000	6,00	11.280	Áætl.
	Stuðningur fyrir bú árið 2002			39.933	Áætl.
	Framleiðendaverð	188.000	33,79	63.525	Áætl.
Kúabú C	(stuðningssvæði C1)				
		ha	evrur/ha	Samtals	
	Votheysstyrkur CAP	31,0	506	15.686	Áætl.
	Annað grænt fóður	27,4	431	11.809	Áætl.
				27.495	Áætl.
	Cows				
	Sérstök aukapremía CAP fyrir mjólkurkúr				
	(hámarksmjólkurkvóti kg/6400 kg/kúr)				
	kvóti kg	kúr	Premía/kúr		
	193.615	25	80	2.000	

Mjólk					
		1.	c/l.	Samtals	
Beingreiðslur á lítra	188.000		8,83	16.600	Áætl.
Stuðningur til bús árið 2002				46.096	Áætl.
Framleiðendaverð	188.000		33,79	63.525	Áætl.

VIÐAUKI VII – Stuðningur til sauðfjárbús í Finnlandi

Eftirfarandi dæmi er reiknað af finnsku bændasamtökunum að beiðni nefndarinnar.

Búið er staðsett norðan 62. breiddargráðu.

400 ær á vetrarfóðrum Framleiðsla: 465 lömb

7,625 kg

1,585 kg „sheds“

560 kg ull

Ræktanlegt land fyrir vothey og beit 30 ha

Annað beitarsland og afréttir eru ekki talin með.

Upphæðir eru í evrum.³⁴

Sauðfjárbú	(stuðningssvæði C1)				
		Ha	evrur/ha	Samtals	
Annað grænt fóður	30,0		431	12.930	Áætl.
				12.930	Áætl.
Premía CAP pr. kind	kindur		evrur/kind	Samtals	
	400		17,1	6.840	E
LFA uppbót	400		7	2.800	
Landsstuðningur					
dýr/búfjáreining	kindur		evrur/LU	samtals	
	6,7	400	412	24.720	
Stuðningur fyrir býli árið 2002				47.290	e
Markaðsverð fyrir kindakjöt					
		kg	e/kg	total	
		7.625	2,16	16.470	e

Ekki er öruggt að sauðfjårbændur hlytu aukna styrki ef til aðildar að ESB kæmi, jafnvel þó að ofangreindir útreikningar gætu leitt til þeirrar niðurstöðu. Þar má einkum nefna óvissu um stuðning við grasrækt og votheysverkun. Sagan sýnir að ESB er að jafnaði tregt til þess að heimila aukningu á styrkhæfum svæðum, kvótum og öðru sem leitt getur til aukinnar framleiðslu eða styrkja. Þó er ekki hægt að ganga að neinu vísu í þessum efnunum og bera nokkrir þættir samningsniðurstöðu Maltverja vitni um það. Rétt þykir þó að gera þennan fyrirvara við ofangreinda töflu.

³⁴ Að mati Deloitte & Touche er líklegt að þak verði sett á stuðning til votheysverkunar og sauðfjårræktar þannig að stuðningur á ársverk í sauðfjårrækt verði nær 500.000 kr. á ári, sjá viðauka IV, kafla 7.

VIÐAUKI VIII – Stuðningur við svínabú í Finnlandi

Eftirfarandi dæmi frá 2002 er reiknað af finnsku bændasamtökunum að beiðni nefndarinnar.

Svínabúið er staðsett norðan 62. breiddargráðu og nýtur norðurslóðastuðnings. Ársframleiðsla 134 gylta er 201,000 kg.

Svínabú	(stuðningssvæði C1)				
	Landsstuðningur				
		dýr	evrur/LU	Samtals	
Gyltur	1,4	134	306	28.703	Áætl.
Eldisgrís	13	2422	306	57.010	Áætl.
	Stuðningur fyrir bú árið 2002			85.713	Áætl.

Viðauki IX – Áhrif á einstakar búgreinar

1 Almenn

Erfitt er að leggja mat á áhrif ESB aðildar á einstakar búgreinar þar sem margar stærðir eru óþekktar. Þar má nefna eftirfarandi:

1. Á hvaða skilmálum íslenskur landbúnaður fengi aðild – þ.e. hver framlög ESB yrðu til landbúnaðarmála hér t.d. í ljósi samninga annarra nýrra aðildarríkja.
2. Hver verður þróun landbúnaðarstefnu ESB á næstu árum – þ.e. fjármagni sem til hennar er varið og hvernig því er deilt út til bænda, (þróun landbúnaðarstefnunnar). Í júní 2003 lauk áfangaendurskoðun CAP.³⁵ Þar voru gerðar ýmsar grundvallarbreytingar á landbúnaðarstefnunni sem skapa ESB jafnframt mikið svigrúm í yfirstandandi WTO viðræðum. Búast má við að ESB muni áfram þróa CAP í þá átt að draga úr útgjöldum til landbúnaðarmála.
3. Hver yrði vilji stjórnvalda hér til að bæta bændum tekjuskerðingu af ESB aðild – þ.e. hversu langt yrði gengið í samningum um viðbótarframlög Íslands til landbúnaðar.

Í umfjöllun um einstakar greinar er að stofni til byggt á mati D&T frá 2002, á framlögum til landbúnaðar af sameiginlegu landbúnaðarstefnunni CAP. Niðurstaða MTR hefur einkum áhrif á mjólkurframleiðslu, nautakjötsframleiðslu og, í minna mæli, sauðfjárrækt. Dregið verður úr framleiðslutengingu og skilyrði til að fá greiðslurnar breytast verulega. Út á hvert býli greiðist framlag, sem reiknast á hverja einingu lands, út frá viðmiðunarstærðum um framleiðslu og framlög árin 2000 til 2002, með rétti til endurskoðunar vegna sérstakra aðstæðna. Gera má ráð fyrir að einhver viðmiðunarár yrðu á svipaðan hátt lögð til grundvallar hér. En í ljósi þess að framleiðslukostnaður hér er almennt hærri en í Evrópu, m.a. vegna kaldara loftslags, má hins vegar búast við að áhrif breytts styrkjaforms á framleiðslumagn verði meiri en ella og þar með einnig áhrif á heildartekjur hvernar búgreinar. Þetta er þó háð því hvaða niðurstaða fengist í samningum um norðlægan stuðning sem greiddur yrði af íslensku fé. Við þetta bætist að spáð er að verð lækki innan ESB á mikilvægum afurðum, t.d. mjólk. Ekki hefur hins vegar tekist að meta áhrif þessara verðlækkana eða hverjar þær kunna að verða enda skammt um liðið síðan niðurstaða MTR lá fyrir og ekki enn að fullu útfærð í reglugerð. Við það bætist einnig að á hinn sameiginlega markað koma nú afurðir frá tíu nýjum aðildarþjóðum.

Þá má minna á sérstakt ákvæði í MTR um að styrkir til býla sem fá yfir 5000 evrur á ári skuli skerðast með eftirfarandi hætti:

2005 um 3%

2006 um 4%

³⁵ Áfangaendurskoðuninni eru gerð skil í kafla 3 að framan, en endurskoðunin nefnist á ensku Mid Term Review og er stundum skammstöfuð MTR.

2007 um 5%
2008 um 5%
2009 um 5%
2010 um 5%
2011 um 5%
2012 um 5%

Engar breytingar verða hins vegar á styrkjum til harðbýlla svæða (LFA) eftir því sem næst verður komist né heldur norðlægum stuðningi (sem ekki er hluti af CAP).

Þá verður ekki litið fram hjá því að ástand á íslenskum kjötmarkaði á þessu ári er gerbreytt frá því sem var fyrir einu og hálfu ári og ekki enn séð fyrir endann á þróun mála þar. Verð til framleiðenda hefur lækkað og hraðar breytingar eru á innbyrðis skiptingu markaðarins milli kjöttegunda.

Auk þess má nefna eftirfarandi áhrifaþætti sem eru vandmetnir:

1. Hver er staða framleiðenda í dag og hvernig er hún metin (jaðartekjur)?
2. Hvaða verð á afurðum til framleiðenda er haft til viðmiðunar?
3. Hvaða sölu á innanlandsmarkaði er miðað við?
4. Hvaða styrki á að telja til einstakra búgreina?
5. Hver er framleiðslukostnaður og jaðarkostnaður í viðkomandi búgrein?
6. Hverjir eru hagræðingarmöguleikar og hvernig (hvort) verður þróunarfé/byggðastyrkir nýtt til að auka framleiðni?
7. Hvernig er staða úrvinnslunnar?
 - a. Hver er jaðarkostnaður í úrvinnslu?
 - b. Hverjir eru hagræðingarmöguleikar?
 - c. Hvernig/hvort þróunarfé/byggðastyrkir verða nýtt til að auka framleiðni í úrvinnslu.
8. Hvert verður verð á afurðum til bænda eftir ESB aðild og selt magn, sem raunar ræðst af samspili margra þátta s.s.:
 - a. Verði til bænda í öðrum ESB löndum.
 - b. Heildsöluverði í öðrum ESB löndum.
 - c. Ytri tollum ESB og heimsmarkaðsverði.
 - d. Flutningskostnaði til Íslands frá öðrum ESB löndum.
 - e. Úrvinnslukostnaði hér á landi sbr. að ofan.

- f. Skiptingu neytendamarkaðarins eftir vinnslustigi afurða (fersk/frosin/unnin/tilbúnir réttir/geymsluþol o.s.frv.), því ferskari sem varan er seld því sterkari er væntanlega staða innlendrar framleiðslu. Þessi skipting hjá einstökum kjötttegundum er ekki þekkt en búast má við að hún sé mismunandi.
 - g. Nýjungum – vörutegundir sem ekki hafa verið í boði áður s.s. pylsur o.fl. unnar vörur munu væntanlega taka til sín sneið af markaðnum og koma misjafnlega niður á markaðshlutdeild einstakra kjötttegunda.
 - h. Vali neytenda – hvað eru þeir tilbúnir að greiða fyrir íslenska vöru á forsendum gæða/tryggðar/bragðs.
 - i. Krossteygni eftirspurnar milli matvara/kjötttegunda (neysla færast úr einni tegund í aðra við breytingar á verði/gæðum o.s.frv.)
9. Hver verða áhrif aðildar á framleiðslukostnað í frumframleiðslu og á úrvinnslustigi?
 10. Hvernig skiptast styrkir milli framleiðslutengdra styrkja og styrkja sem eru ótengdir framleiðslu?
 11. Byggðatengdir styrkir sem eru tengdir tiltekinni starfsemi.
 12. Stærð kvóta sem semst um, s.s ræktarland, korn, votheysframleiðsla, fjöldi sauðfjár, fjöldi nautgripa vegna nautakjötsframleiðslu og mjólk.

Samningar ESB við þriðja land um tollfrjálsan markaðsaðgang á búvörum t.d. á dillakjöti.

13. Síðast en ekki síst, hvað mun gerast þó ekki komi til ESB aðildar?

2 Mjólk

Samanlögð áhrif ESB aðildar Íslands á mjólkurgeira landbúnaðarins, ráðast af breytingum á eftirtöldum meginþáttum:

1. Stærð framleiðslukvóta við úthlutun og nýtingu hans til lengri tíma.
2. Stuðningi við greinina í breyttu umhverfi.
3. Greiðslugetu afurðastöðva til mjólkurframleiðenda.

Með útreikningum má rökstyðja að fjárhagsleg áhrif af inngöngu í ESB muni verða umtalsverð. Framleiðendum muni fækka og tekjur eftirstarfandi framleiðenda lækka á hvern lítra mjólkur. Þessi niðurstaða byggist fyrst og fremst á því að sú tollvernd sem íslensk mjólkurframleiðsla og vinnsla býr við í dag mun leggjast af gagnvart helstu nágrannalöndum okkar, en þau eru nú þegar flest aðilar að ESB, og þar með þeim sameiginlega markaði sem Ísland yrði hluti af. Valfrelsi íslenskra neytenda myndi aukast og af því leiddi líklega aukinn innflutning mjólkurvara. Hve mikil sú aukning yrði ræðst m.a. af þróun framleiðslu- og vinnslukostnaðar mjólkur héraendis. Ekki er útilokað að innflutningsaukning yrði óveruleg og má í því sambandi horfa til

Finnlands. Þar var mjólkurframleiðsla árið 2000 ívið meiri en fyrir aðild en afkoma framleiðenda jafnframt mun lakari vegna lægra verðs. Svo virðist sem finnskir neytendur hafi m.a. vegna verðlækkana haldið tryggð við finnskar landbúnaðarafurðir. Erfitt er að segja hvernig íslenskir neytendur myndu bregðast við auknu valfrælsi en verðlag léki eflaust stórt hlutverk. Ekki má þó gleyma því að íslenskar landbúnaðarvörur njóta ákveðinnar viðskiptavildar í formi langrar markaðshefðar. Ljóst er að því meira sem unnt er að draga úr innlendum kostnaði þeim mun sterkari verður staða íslenskra mjólkurvara gagnvart innflutningi.

Með hliðsjón af reynslu Finna og þeim óformlegu vísbendingum sem fengist hafa frá embættismönnum framkvæmdastjórnarinnar eru innlendar stuðningsgreiðslur sá þáttur í starfsemi mjólkurgeirans sem yrði hvað auðveldast að semja um í aðildarsamningum – meðal annars með tilliti til norðlægrar legu landsins.

2.1 Landskvóti til mjólkurframleiðslu og nýting hans

Líklegt er að Ísland fengi úthlutaðan ámóta stóran kvóta til framleiðslu mjólkur eins og hann er nú, þ.e. um 104-106 milljónir lítra á ári, því kvótar nýrra aðildarlanda eru jafnan miðaðir við fyrri framleiðslu landanna. Ekki eru forsendur til að ætla að landskvótinn yrði minni þar sem núverandi framleiðsluréttur er eingöngu sniðinn að þörfum innanlandsmarkaðar. Hins vegar má búast við að nýting kvótans, þ.e. framleiðsla mjólkur, verði í réttu hlutfalli við hlutdeild í innanlandsmarkaði eftir inngöngu en óvíst hversu mikið hún myndi skerðast. Það réðist fyrst og fremst af verðhlutföllum innlendra mjólkurvara og innfluttra. Mjólkurframleiðendum myndi væntanlega fækka hraðar en sem næmi samdrætti á innanlandsmarkaði. Þrýstingur á lækkandi framleiðendaverð krefst aukinnar hagkvæmni í framleiðslu og eins myndi verð á mjólkurkvóta falla hratt við versnandi afkomu framleiðenda sem gæfi aukið svigrúm til stækkunar bóa. Vart yrði raunhæfur möguleiki að ætla að íslenskir mjólkurframleiðendur og fyrirtæki þeirra gætu stundað framleiðslu og vinnslu mjólkur til útflutnings á erlenda markaði. Ástæðan er sú að sökum smæðar eru og verða íslenskar afurðastöðvar í mjólkurvinnslu aldrei að fullu samkeppnishæfar við sams konar fyrirtæki í helstu samkeppnislöndum okkar eftir inngöngu. Auk þess dregur fjarlægð og flutningskostnaður enn frekar úr samkeppnishæfni á erlendum mörkuðum. *Rétt er þó að nefna að ESB hefur hingað til greitt í vissum tilvikum útflutningsbætur sé flutt til landa utan bandalagsins.*

2.2 Stuðningur við mjólkurframleiðslu

Beinn stuðningur við mjólkurframleiðendur er annars vegar stuðningur ESB og hins vegar innlendum stuðningur, sem byggist fyrst og fremst á vilja íslenskra stjórnvalda en er jafnframt háður samþykki ESB. Sé tekið mið af stuðningi við mjólkurframleiðslu í Norður-Finnlandi má ætla að miklar breytingar yrðu á fyrirkomulagi stuðnings við mjólkurframleiðslu hérlendis við hugsanlega inngöngu í ESB.³⁶

Stuðningur ESB við mjólkurframleiðslu í Norður-Finnlandi árið 2002 nam nálægt 840 þús. krónum (u.þ.b. 10.000 evrur) á bú, með 168.000 lítra mjólkurframleiðslu og tilheyrandi nautakjötsframleiðslu, sem svarar til um 5 kr. reiknað á hvern mjólkurlíttra.

³⁶ Sjá kafla 5.4.

Stuðningurinn er greiddur út á ræktarland og búfé. Þessi stuðningur verður í framtíðinni tengdur búinu sem rekstrareiningu.

Innanlandsstuðningurinn sem í áðurnefndu finnsku dæmi nemur nálægt 3.280 þús. krónum (38.600 evrur), eða um 20 kr. reiknað á hvern framleiddan mjólkurlíttra, skiptist annars vegar í norðlægan stuðning sem m.a. grundvallast á fjölda gripa, þ.m.t. gripum til kjötframleiðslu, og ræktuðu landi, og hins vegar stuðning á hvern framleiddan líttra mjólkur sem er tilkynntur til WTO sem grænn stuðningur þar sem um er að ræða stuðning við harðbýl svæði.

Af ofanrituðu liggur ljóst fyrir að stuðningur ESB við íslenska mjólkurframleiðslu verður aðeins brot af núverandi stuðningi við mjólkurframleiðsluna. Það veltur síðan á vilja stjórnvalda hérlendis og samþykki ESB hve miklum stuðningi verður bætt við. Sá hluti mun ráða miklu um hvort framleiðendur kjósa að halda mjólkurframleiðslu áfram eða taka upp aðra landbúnaðarstarfsemi til að njóta styrkja af CAP. Heildarstuðningur verður augljóslega mun minna framleiðslutengdur en núverandi stuðningur og tæplega eins mikill.

2.3 Greiðslugeta afurðastöðva til mjólkurframleiðenda

Við mat á fjárhagslegum áhrifum af niðurfellingu tollverndar og innflutnings mjólkurvara á mjólkuriðnað, er gengið út frá því að innflutningur verði aðallega á þeim vöruflokkum sem hafa lengra geymsluþol en hefðbundin drykkjarmjólk, og/eða vörum þar sem mjólkinn minnkar að rúmfangi við vinnslu. Hér er átt við vöruflokka eins og sýrðar afurðir, s.s. jógúrt og sambærilegar vörur, geymsluþolna mjólk og rjóma (UHT meðhöndluð), osta og mjólkurduft.

Markaðsverð innfluttra vara er áætlað út frá innkaupsverði frá einu af núverandi ESB ríkjum að viðbættum flutningskostnaði til landsins. Slíkar innfluttar vörur nytu ekki útflutningsbóta frá ESB þar sem Ísland væri orðið hluti af sameiginlegum markaði eftir inngöngu. Lausleg athugun bendir til að þær vörur sem raunhæft er að flytja inn yrðu á heildsölustigi alls 1-1,5 milljörðum ódýrari komnar til landsins en sambærilegar innlendar vörur. Það þýddi væntanlega að heildsöluverð íslenskra mjólkurvara þyrfti að lækka allt að því sem þessu nemur eða að meðaltali um 10-15 kr á hvern mjólkurlíttra sem framleiddur er og unninn hérlendis. Við þetta bætist raunar verðlækkun sem spáð er vegna breyttrar landbúnaðarstefnu ESB (MTR). Í Danmörku er t.d. spáð 20% verðlækkun á mjólk til framleiðenda.

Þessi verðlækkunarþörf yrði þó mismikil eftir framleiðsluvörum en henni yrðu bændur og iðnaður að mæta með hagræðingu og lækkun kostnaðar á öllum stigum framleiðsluferlisins. Það gæti þýtt að verð til bænda lækkaði um 5-7 kr á hvern framleiddan líttra og tekjur iðnaðarins lækkuðu um 5-7 kr á hvern unninn mjólkurlíttra. Því meiri lækkun rekstrarkostnaðar sem unnt yrði að ná því fleiri vöruflokkar yrðu samkeppnishæfir og þeim mun stærri yrði markaðurinn fyrir innlendar mjólkurvörur. Þrátt fyrir mikla fækkun afurðastöðva á undanförunum árum má þó ætla að enn meiri lækkun vinnslukostnaðar gæti náðst við frekari fækkun stöðvanna, þó ber einnig að nefna að unnt væri að ná frekari sparnaði í mjólkuriðnaði með sameiningu afurðastöðvanna í eitt fyrirtæki eins og raunin hefur orðið í nágrannalöndum okkar á undanförunum árum.

Óhjákvæmileg lækkun á markaðstekjum mjólkuriðnaðarins myndi þannig skiptast á framleiðendur og vinnslustöðvar og mun eignarhald bænda á afurðastöðvunum skapa aukinn þrýsting á lækkun kostnaðar í vinnslu og markaðssetningu mjólkurvara.

3 Kindakjöt

Samanlögð áhrif ESB aðildar Íslands á sauðfjárrækt á Íslandi ráðast í meginatriðum af breytingum á eftirtöldum þáttum.

- a. Breytingum á markaðsmálum kindakjöts við aðild.
- b. Stuðningi við greinina í breyttu umhverfi.

3.1 Markaðsmál

Miklar breytingar hafa orðið á markaðsmálum kindakjöts síðustu misseri og sér ekki fyrir endann á þeirri þróun. Verð til framleiðenda hefur lækkað og sala dregist umtalsvert saman.

Verð á dillakjöti til framleiðenda erlendis er nokkuð breytilegt. Skoskir bændur fá um 270-310 kr/kg en ekkert fyrir slátur og gæru, sem borgar sláturkostnað. Heildsöluverð er þá um 300 kr/kg. Afurðaverð til bænda er ívið lægra á Norðurlöndunum en dillakjötsneysla er þar mun minni. Hér á landi er verð til bænda 270-280 kr/kg fyrir betri hluta framleiðslunnar en horfur eru á að meðalverð verði nálægt 260 kr.

- Verð á nýsjálensku kjöti til bænda er um 180-190 kr/kg. Heildsöluverð í Bretlandi er um 250-270 kr/kg. Líklegt cif verð hér á landi er 260-300, miðað við tollfrjálsan innflutning.
- Heildsöluverð hér á landi er nú nokkru hærra en í Bretlandi.
- Verulegir hagræðingarmöguleikar eru taldir í slátrun og endurskipulagning sauðfjárslátrunar stendur yfir þessi misserin. Árlegur heildarsparnaður er talinn geta numið allt að 26 kr/kg.
- Flest bendir til að verð til bænda myndi lækka enn við opin landamæri gagnvart ESB, ekki síst vegna mikils sláturkostnaðar hérlendis, þetta er þó háð tryggð neytenda við íslensku vöruna. Hröð þróun mála um þessar mundir bendir til að miklar breytingar verði á markaðsmálum kindakjöts næstu misseri þó ekki komi til ESB aðildar.

3.2 Breytingar á styrkjum við aðild

Styrkir til sauðfjárþænda hérlendis eru í formi beingreiðslna. Þeim til viðbótar má líta á niðurgreiðslur á ull sem uppbót á afurðaverð. Hluti af stuðningi við sauðfjárræktina rennur síðan beint til afurðastöðva í formi vaxta og geymslugjalda og er litið fram hjá þeim í þeim samanburði sem gerður hefur verið við mögulega styrki til bænda eftir aðild.

Styrkir sem sauðfjárræktin gæti notið við ESB aðild byggjast á eftirtöldum leiðum.

1. Styrkir af CAP til sauðfjárræktar – styrkur á grip (vetrarfóðraða á) – (fjármagnað af ESB). Fyrir árið 2003 er greiðsla á grip 21 evra. Niðurstaða

MTR er að 50% þessara greiðslna verða aftengdar fjölda gripa og greiðast til býlisins að uppfylltum skilyrðum um búskap og landnýtingu, sem verður útfært nánar í reglugerð. D&T mat í skýrslu sinni að þessir styrkir gætu numið 1.354 evrum á tonn sem svara til u.þ.b. 990 millj. kr. miðað við 8.600 tonna framleiðslu.

2. Styrkir til búskapar á harðbýlum svæðum (LFA). Greiddur er styrkur á grip sem fjármagnaður er sameiginlega af ESB og viðkomandi landi. Greiddar eru 7 evrur á grip.
3. Styrkir til fóðurframleiðslu fjármagnað af ESB (CAP) og af innlendu fé, ef um semst. D&T áætla að heildarstyrkir af CAP til grasræktar gætu numið 900 milljónum kr. alls til fóðurframleiðslu fyrir nautgripi, sauðfé og hross, gæti hlutur sauðfjárræktar m.v. verðmæti (stofn til búnaðargjalds að beingreiðslum meðtöldum) verið ca. 30%.
4. Styrkir vegna norðlægrar legu fjármagnað af innlendu fé. Á svæði C1 í Finnlandi voru árið 2003 greiddar 61,5 evrur á grip.

Af ofangreindu má ráða að svigrúm geti verið fyrir hendi til að semja um svipaða heildarstyrki til búgreinarinnar og hún nýtur í dag. Óvarlegt þykir hins vegar að gera ráð fyrir aukningu styrkja þó útreikningar miðað við ofangreindar forsendur geti leitt til slíkrar niðurstöðu.

Því verður að ætla að sölusamdráttur og/eða breytingar sem verða kynnu á afurðaverði kæmu beint við pyngju sauðfjárbænda. Samdráttur í tekjum af styrkjum væri hins vegar háðari því hvernig framleiðslusamdrátturinn ætti sér stað. Ef heil bú hverfa úr greininni fellur stuðningur til þeirra niður. Vegna aftengingar styrkja við framleiðslu dregst stuðningur hlutfallslega minna saman en framleiðsla ef einstök bú draga úr framleiðslu. Reglur um möguleika til að flytja stuðning milli framleiðenda eftir að niðurstaða MTR kemur til framkvæmda innan ESB skipta hér einnig máli en þær verða útfærðar í reglugerð. Mikil óvissa ríkir þó um þróun innanlandsmarkaðar (verð og magn) bæði vegna samkeppni við annað kjöt og hugsanlegan innflutning á t.d. nýsjálensku lambakjöti.

4 Nautgripakjöt

Heita má að allt nautgripakjöt sé selt ferskt í dag. Framleiðslunni má skipta í þrennt, ungnautakjöt, kýrkjöt og kjöt af kálfum. Verð til framleiðenda hefur farið lækkandi síðustu ár en helst þó nokkuð stöðugt árið 2002. Reiknað er með meðalverði 2001/2002 til viðmiðunar. Framleiðslukostnaður á ungnautakjöti er talinn ríflega 400 kr. (415 kr./kg), en verð til framleiðenda er 280-290 kr./kg. Engir beinir styrkir eru til nautgripakjötsframleiðslu hér á landi. Hagræðingarmöguleikar eru lítt þekkt stærð en mestur hluti framleiðslunnar er af alíslenskum gripum. Auknir möguleikar kunna að felast í framförum í fóðrun, einblendingsrækt og ræktun holdakynja. Verð til framleiðenda í nágrannalöndum er breytilegt og er sem dæmi hærra í Svíþjóð og Finnlandi en Danmörk. Hér er miðað við sænskt verð. Til viðbótar kemur slátur-, heildsölu-, og flutningskostnaður á kjöti erlendis frá en frá dregst slátur- og heildsölu- og flutningskostnaður hér á landi. Gæði íslensks nautakjöts eru almennt álitin lakari en í nágrannalöndum, því virðist ekki raunhæft að gera ráð fyrir að markaðurinn sé tilbúinn að greiða hærra verð fyrir íslenskt nautakjöt.

Styrkir í nautgripakjötsframleiðslu eru greiddir eftir mörgum leiðum og einstök lönd hafa möguleika til að leggja eigin áherslur, þ.e. borga hlutfallslega meira á eina leið en aðra. D&T áætlaði að styrkir til nautakjötsframleiðslu af CAP gætu numið 1,6 millj. evra. Því til viðbótar kæmi stuðningur sem samið væri um á forsendum norðlægrar legu eins og í Norður-Finnlandi. Helstu þættirnir í CAP og norðlægum stuðningi eru eftir farandi:

- a. Styrkur á holdakú; í Finnlandi eru greiddar 200 evrur á kú.
- b. Styrkur á naut og uxa sem aldir eru til kjötframleiðslu. Greitt er einu sinni á hvert naut (210 evrur) og tvisvar á hvern uxa, við 9 og 21 mánaða aldur (150 evrur). Greitt allt að tvisvar á hvern grip ef hann nær 21 mánaðar aldri.
- c. Slátrunaruppbót, greidd fyrir nautgripi skv. skilgreiningu í reglugerð.
- d. Beitarstjórnunaruppbót. Greiðsla á grip mishá eftir beitarálagi.
- e. Hlutdeild í grasræktar-/votheysstyrkjum ef um semst.
- f. Styrkir til norðurslóðabúskapar norðan 62. breiddargráðu í Finnlandi:
 - Sláturstyrkur v/nauta
 - Sláturstyrkur á kvígur
 - Styrkur á holdakýr
 - Styrkur á eldisdýr/naut

Við endurskoðun CAP eru aðildarríkjunum veittir þrjú undanþágukostir frá aftengingu stuðnings við framleiðslu varðandi nautgripakjöt. Að halda óskertu framlagi á hverja holdakú og 40% framlags á hvern sláturgrip, að halda óskertu framlagi á hvern sláturgrip eða 75% sérstaks framlags á hvert holdanaut.

Ef ekki kemur til innflutningur bendir flest til að tekjur greinarinnar geti aukist verulega ef samið er um norðlægan stuðning líkt og í Finnlandi en í Suður-Finnlandi er styrkur á eldisnaut > 6 mánaða nálægt 21.000 kr. en allt að 37.000 kr. á nyrsta styrksvæðinu. Að auki er greiddur styrkur á grip (naut og kvígur) við slátrun og styrkir á holdakýr. Stuðningur vegna grasræktar er þá ótalinn. Eins og staðan er nú hérlendis er ekki rekstrargrundvöllur fyrir nautakjötsframleiðslu öðruvísi en sem hliðarbúgrein með mjólkurframleiðslu það gæti breyst við inngöngu miðað við gildandi finnskt styrkhlutfall sem mun þó hvorki sjálfgefið né tryggt til framtíðar. Meðal annars má benda á að í gagnrýni á yfirstandandi endurskoðun landbúnaðarstefnu ESB (MTR) kemur fram að tekjur nautakjötsframleiðenda á harðbýlum svæðum muni dragast saman. Í Danmörku hefur verið reiknað út að styrkir til nautakjötsframleiðenda haldist óbreyttir við óbreytta framleiðslu.

Ætla verður hins vegar að innflutningur á nautkjöti komi til við opnun landamæra og sölusamdráttur og/eða breytingar sem verða kynnu á afurðaverði kæmu beint við pyngju framleiðenda. Breytingar á tekjum af styrkjum yrðu hins vegar háðari því hvernig framleiðslusamdrátturinn ætti sér stað. Ef heil bú hverfa úr greininni fellur stuðningur til þeirra niður. Vegna aftengingar styrkja við framleiðslu dregst

stuðningur hlutfallslega minna saman en framleiðsla ef einstök bú draga úr framleiðslu. Reglur um möguleika til að flytja stuðning milli framleiðenda, eftir að niðurstaða MTR kemur til framkvæmda innan ESB, skipta hér einnig máli en þær verða útfærðar í reglugerð. Aðrir þættir sem ráða miklu um áhrif á búgreinina eru ytri tollar ESB, samningar við lönd utan ESB (t.d. Argentínu) um innflutning á lágum tollum og breytingar á stöðu mjólkurframleiðslu.

5 Svínakjöt

Verð á svínakjöti hefur farið hratt lækkandi á síðustu mánuðum. Erfitt er að spá fyrir um hvar jafnvægi mun nást og mat á breytingum varðandi svínabændur því verulegri óvissu háð. Á árinu 2002 var verð til framleiðenda í Svíþjóð 50-55% lægra en til framleiðenda hér á landi. Í Norður-Finnlandi er enn fremur um að ræða styrki vegna norðlægrar legu. Verð til framleiðenda hér á landi hefur enn lækkað á árinu 2003.

Búum fækkar hratt um þessar mundir og einingarnar stækka. Miðað við ofangreindar verðforsendur má vænta þess að framleiðendaverð til bænda hérlendis yrði að vera nálægt 150 kr./kg til að mæta innflutningi. Við styrki eins og gerist á svæði C3 í Finnlandi yrðu því tekjur bænda á hvert kg nálægt 180-190 kr. Þó má búast við að hár vinnslukostnaður hérlendis veiki samkeppnisstöðu mikið unninna svínaafurða. Rétt er einnig að hafa í huga að innflutningur á fersku svínakjöti er miklum annmörkum háður vegna margvíslegra svínasjúkdóma sem herja á nágretta okkar.

6 Alifuglakjöt

Verð á alifuglakjöti hefur breyst mikið á síðustu misserum og ekki fyrirséð hvar jafnvægi mun nást. Hér er miðað við verð sem áætlað er að framleiðendur hafi fengið í árslok 2002. Engir beinir styrkir eru til alifuglakjötsframleiðslu hér á landi.

Talið er að verulegir hagræðingarmöguleikar séu fyrir hendi. Sem dæmi er fjárfestingarkostnaður í húsum hér talinn vera nálega tvöfaldur á við það sem gerist í Svíþjóð.

Launakostnaður er einnig mun hærri og mætti ná árangri þar með aukinni sérhæfingu við einstaka verkliði og stækkun eininga þar sem fjölskyldur sjá um uppeldi fyrir stærri aðila.

Að auki er ferskmarkaður mikilvægur í þessari grein og tæplega raunhæft að flytja inn ferskan kjúkling með flugi, en með framförum í tækni við þökkun á ferskum kjúklingi kann flutningur sjóleiðis að vera raunhæfur, þó gera megi ráð fyrir meiri rýrnun við þær aðstæður.

Í Finnlandi eru greiddir styrkir til framleiðenda alifuglakjöts sem hluti af stuðningi við norðlægan landbúnað. Nánast engin slík framleiðsla á sér stað fyrir norðan C1 og eru í raun hvergi greiddir styrkir sem samið var um heimildir til í nyrðri héruðum. Því er hér reiknað með styrkjum eins og þeir eru hæstir í Finnlandi.

Opnun landamæra gagnvart ESB mun þrýsta á um frekari hagræðingu í greininni en fjarlægðarvernd vegur nokkuð á móti þegar kemur að innflutningi á ferskum afurðum og mun verja greinina að einhverju leyti.

7 Egg

Verð á eggjum hefur lækkað á síðustu árum og sömuleiðis hafa afurðir þess stofns sem notaður er í framleiðslunni aukist. Hér er miðað við áætlaða stöðu árið 2002. Engir beinir styrkir eru til framleiðenda í dag hér á landi. Verð til framleiðenda er um það bil tvöfalt hærra en í Svíþjóð.

Í Finnlandi er greiddur stuðningur við eggjaframleiðslu og tengist hann varphænum. Framleiðsla þar í landi hefur dregist saman um 16% frá 1994.

Reikna verður með umtalsverðri verðlækkun til framleiðenda og möguleikar þeirra til hagræðingar hafa afgerandi þýðingu varðandi möguleika greinarinnar í nýju umhverfi.

Við opin landamæri verður innflutningur á eggjum að teljast raunhæfur möguleiki með tilsvarendi tekjusamdrætti fyrir greinina.

Viðauki X – Skýrsla Hagfræðistofnunar norsks landbúnaðar (NILF) um áhrif ESB aðildar á norskan landbúnað

1. Almenn um skýrsluna

Í júní sl. kom út skýrsla NILF um áhrif ESB aðildar á norskan landbúnað. Í skýrslunni er að finna ítarlega lýsingu á styrkjakerfi ESB (CAP) og norðlægum stuðningi í Finnlandi. Einnig er fjallað um inngöngu EFTA landanna þriggja (Finnlands, Svíþjóðar og Austurríkis) í ESB árið 1995 og m.a. bent á að síðustu árin fyrir aðild hafi styrkir til landbúnaðar verið auknir í Austurríki. Í skýrslunni er einnig bent á að þótt ekki hafi í heildina orðið miklar breytingar á framleiðslumagni búvara í Finnlandi hafa áhrifin verið mest á jaðarsvæðum, en þar hefur framleiðsla dregist mest saman. Einnig hefur þróun í landbúnaði, hvað varðar fækkun og/eða stækkun bóa, verið hraðari í Finnlandi en Noregi síðan 1995. Í Noregi hefur stuðningur síðan verið lítið breyttur meðan stuðningur innan ESB hefur farið lakkandi. Það sést m.a. ef þróun PSE (mælikvarða OECD á stuðning til framleiðenda) er skoðuð. Þá kemur fram að verð á mjólk til neytenda breyttist lítið við aðild í Finnlandi en verð á kjöti lækkaði um 25-35%. Fram kemur að alls eru 90% af búvöruframleiðslu í Noregi háð einhvers konar markaðsstjórnandi aðgerðum.

Við mat á áhrifum ESB aðildar er beitt reiknilíkönun sem NILF hefur þróað. Úr öðru líkaninu (Totalkalkylen) koma fram þær niðurstöður að við ESB aðild, og sambærilegan samning og Finnar gerðu, myndu tekjur landbúnaðarins (hagnaður fyrir laun og vexti af eigin fé) lækka úr 9,87 milljörðum NOK í 4,27 milljarða NOK eða um 57%. Spáð er að verð til bænda lækki um 20-50%, misjafnt eftir afurðum. Áætlað er að heildarmarkaðsvirði (markaðsverð + styrkir greiddir á framleiðslumagn) lækki um 40% við ESB aðild. Beinar greiðslur til framleiðenda (greiðslur sem teljast í aðalatriðum „bláar og grænar“) hækki hins vegar úr 9 milljörðum NOK í 9,41 milljarð NOK eða um 4%. Áætlað er að kostnaður lækki um 10% og er það fyrst og fremst lækkan á fódurkorni. Tekið er fram að mikil óvissa ríki um hverja aðra möguleika Noregur fengi til að veita innanlandsstuðning.

Annað reiknilíkan (JORDMOD) er notað til að bera saman aðlögun að ESB annars vegar og að breytingum á WTO samningum hins vegar. Helstu forsendur við útreikninga með líkaninu eru að WTO samningar yrðu á þeim forsendum sem tillögur ESB voru veturinn 2002/2003; að framleiðslumagn verði mikið til óbreytt, þó aukin framleiðsla á hvítu kjöti, óbreytt stærð á landi sem nýtt er til landbúnaðar, áframhaldandi fækkun ársverka á svipuðum hraða og hingað til, engin raunhækkun á verði til framleiðenda og ekki aukning á innanlandsstuðningi. Rétt er að minna á að síðla sumars lagði ESB fram tillögur, ásamt Bandaríkjunum innan WTO, sem ganga nokkuð lengra en þær tillögur sem líkanið notar. Líkanið notar styrkjakerfi ESB eins og það var fyrir niðurstöðu MTR. Niðurstaða útreikninganna sýnir að ESB aðild myndi leiða til samdráttar í framleiðslu ýmissa búvara, mest á kartöflum, kindakjöti og „hvít-ost“. Framleiðsla á svínakjöti og eggjum myndi aukast og er það m.a. rakið til áhrifa af því að samhliða yrði tekinn upp innanlandsstuðningur við þessar greinar líkt og í Finnlandi (norðlægur stuðningur og stuðningur í Suður-Finnlandi). Mestar verðlækkningar yrðu á svínakjöti, eggjum og korni til fódurs. Verð á mjólk myndi einnig lækka vegna afnáms verðjöfnunar og inngrips í verðlagningu. Eftirfarandi tafla sýnir helstu breytingar við ESB aðild m.v. þá landbúnaðarstefnu sem gilti fyrir niðurstöðu MTR, samkvæmt reiknilíkaninu.

Hlutfallslegar breytingar við ESB aðild Framleiðslumagn

Kúamjólk	86
Neyslumjólk	103
Hvítostur	77
Nautgripakjöt	90
Svínakjöt	122
Kindakjöt	54
Egg	111
Korn	104
Kartöflur	5

Verð til framleiðenda

Kúamjólk	83
Nautgripakjöt	59
Svínakjöt	47
Kindakjöt	80
Egg	48
Fóðurkorn	55

2. Samantekt og niðurstöður

Meginniðurstaða norsku skýrslunnar er að miðað við óbreytta stöðu norsks landbúnaðar myndi ESB aðild fela í sér umtalsverða verðlækkun á landbúnaðarafurðum með tilsvarendi lækkun á tekjum framleiðenda. Á móti kemur lítilsháttar aukning á stuðningi og nokkur lækkun kostnaðar, fyrst og fremst fóðurstofnaðar. Til að aðlagast breyttum aðstæðum myndi norskur landbúnaður ganga í gegnum miklar breytingar á fjölda bóva, bústærð og fjölda ársverka í landbúnaði. Þó svo að mæta megi verðlækkun með auknum stuðningi myndi verðlækkun engu að síður kalla á umfangsmikla „strúktúrbreytingu“ auk þess sem samþykki ESB þarf fyrir öllum innanlandsstuðningi, bæði að umfangi og formi. Benda má á niðurstöður samningaviðræðna ESB og Finnlands um stuðning við landbúnað í S-Finnlandi næstu fjögur ár sem áminningu um aðhald ESB að þessu leyti. Þar kom skýrt í ljós að framkvæmdastjórnin vill ekki gefa einstökum þjóðum lausan tauminn varðandi styrki af eigin fjármagni til landbúnaðar vegna fordæmisgildis.

Við samanburð á aðlögun að ESB aðild annars vegar og breytingum á WTO samningi hins vegar (sbr. að ofan) er það meginniðurstaða skýrslunnar að meiri möguleikar væru til að halda uppi verði til framleiðenda með því að standa fyrir utan ESB. Þar að auki sé mun meira svigrúm til að útfæra landbúnaðarstefnu á eigin forsendum (nasjonal landbrukspolitikk) með því að standa fyrir utan ESB.

Þessi niðurstaða er þó háð mörgum óvissuþáttum, s.s. þróun á heimsmarkaðsverði búvara, þróun sameiginlegrar landbúnaðarstefnu ESB (skýrslan gengur út frá stefnunni fyrir niðurstöðu áfangaendurskoðunar CAP), og niðurstöðu yfirstandandi WTO viðræðna. E.t.v. má einnig bæta við óvissu um þróun landbúnaðarstefnunnar í Noregi að öðru óbreyttu.

Nokkrar helstu heimildir

Deloitte & Touche. *Mat á kostnaði Íslands við hugsanlega aðild að ESB*. Deloitte & Touche, 2003.

J.A. Usher. *Legal Aspects of Agriculture in the European Community*. Clarendon Press Oxford, 1988.

Kuosmanen, Antti. *Finland's Journey to the European Union*. European Institute of Public Administration, 2001.

Mittenwei, Klaus (red). *Konsekvensanalyse av EU-medlemskap – Notat 2003-20*. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning, 2003.

Niemi, Jyrki og Ahlstedt, Jana (ritstjórar). *Finnish Agriculture and Rural Industries 2002*. Agrifood Research Finland, 2002.

Niemi, Jyrki og Ahlstedt, Jana (ritstjórar). *Finnish Agriculture and Rural Industries 2002*. Agrifood Research Finland, 2003.

Strategy for Finnish Agriculture – Final Report of the Steering Group. Ministry of Agriculture and Forestry, 2001.

Tryggi Þór Herbertsson og Jón Þór Sturluson. *Áhrif aðildar Íslands að ESB á ríkisfjármálin*. Hagfræðistofnun, 2002.

Utanríkisráðherra. *Staða Íslands í Evrópusamstarfi*. Alþt. 614. mál, þskj. 979, 125. löggjafarþing, 2000.