

## EF SIN LANDBRUKSPOLITIKK CAP

### Pengesluk og politisk proteksjonisme

#### Historisk bakgrunn

I Romatraktaten er formålet med landbrukspolitikken formulert i artikkel 39. EF sin felles landbrukspolitikk eller CAP (*Common Agricultural Policy*) skal i følge denne:

1. auke produktiviteten i landbruket ved å fremme den tekniske utviklinga og rasjonalisere produksjonen;
2. og gjennom dette sikre landbruksbefolkninga ein rimeleg levestandard;
3. stabilisere marknadene;
4. sikre forsyninga av matvarer;
5. sikre forbrukarane rimelege prisar på landbruksvarene.

Desse formuleringane liknar mye på dei ein finn i tilsvarende norske dokument frå overgangen mellom femtitalet og sekstitalet. Særleg gjeld dette punkt ein og to, der inntektsmålet blir knytt til auka produktivitet. I artikkel 39, andre ledd, er landbrukets særlige karakter understreka, og ein legg vekt på at dei strukturelle og naturgitte forskjellane land og område imellom må føre til ei gradvis tilpassing til ein felles politikk.

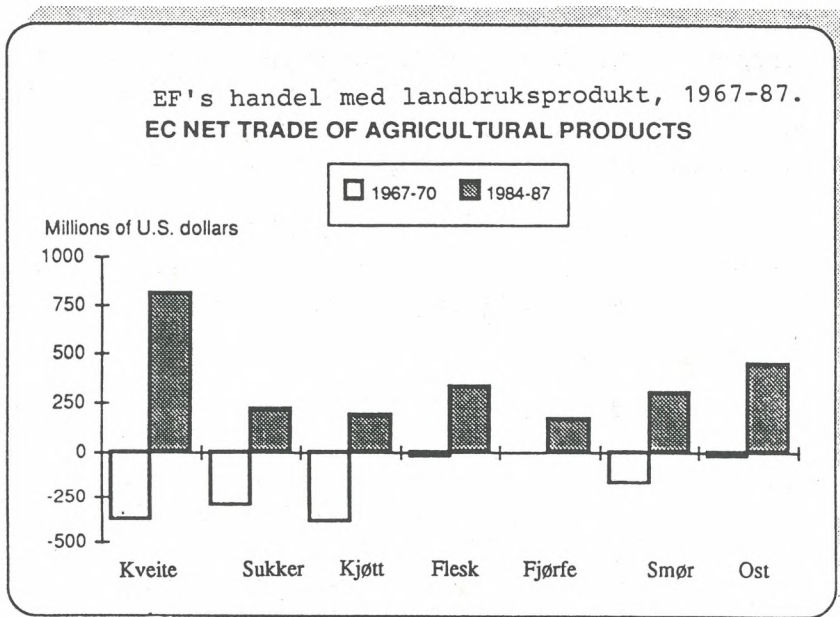
CAP har to element:

- *pris- og marknadspolitikken* og
- *strukturpolitikken*

Men sjølv om dei politiske fråsegnene alltid har lagt vekt på at strukturen måtte bli meir rasjonell (små bruk skulle leggest ned, jorda skulle leggest til andre bruk som skulle bli meir rasjonelle), var det marknadspolitikken som vart prioritert i praksis. Tanken bak ein felles landbruksmarknad var å utnytte dei *komparative* fordelane innafør EF- området, slik at varene kunne bli produsert billegast der dei naturgitte forutsetningane var best. På denne indre marknaden skulle prisane vera felles, og EF- bøndene skulle ha fortrinnsrett for sine produkt. Frå starten var EF netto-importør av mat, og det mest nærliggjande målet var å bli sjølvforsynt med matvarer. Dette målet vart oppnådd for mange matvarer på syttitalet og dermed vart *overproduksjon* eit problem. Først vart det for mye av mjølkeprodukt, og lagra av smør og

tørrmjølk hopa seg opp. Seinare skjedde det same for korn, sukker, vin og kjøtt med unntak av sau- og geitkjøtt.

Figur 1. EF frå nettoimportør til nettoeksportør av fleire viktige landbruksprodukt. Mill. \$<sup>1</sup>



I dag er dei tolv EF-landa verdas nest største eksportør av mat, berre USA er større. Eksporten er i stor grad husdyrprodukt. Men samtidig er EF-området verdas største importør av matvarer, og mye av denne importen kjem frå tidlegare koloniar eller samveldeland.

Det er i hovudsak tre grupper matvarer EF importerer:

- soya og maniok til dyrefor
- kjøtt og meieriprodukt
- tobakk, te, kakao etc.

CAP var lenge den einaste fellespolitikken i EF, og pris- og marknadspolitikken for landbruksvarer dominerte både når det galdt utgifter og talet på saker. Sjølv om det var vedteke at 25 % av landbruksutgiftene skulle gå til strukturpolitikken, dominerte marknadspolitikken slik at 96 % av utgiftene gjekk med

til denne i 1988. Samla utgjorde CAP 68,5 % av EF- budsjettet dette året.<sup>2</sup> Eit grunnleggjande prinsipp for CAP er den såkalla *finansielle* solidaritet eller felles finansiering av utgiftene. Dette prinsippet tyder at EF-kassen dekkjer det den felles landbrukspolitikken kostar, noe som har freista dei medlemslanda der landbruket er viktig til å få mest mogleg ut av EF sitt landbruksbudsjett. Særleg har Storbritannia kritisert denne mekanismen etter at dei vart medlemmer i 1973. Frå britisk hald har det vore hevda at prinsippet om finansiell solidaritet har vore ein sterkt medverkande årsak til dei store utgiftene til CAP. Samtidig har sjølve systemet, som bygger på oppkjøp, lagring og eksportstøtte for å halde prisane oppe, sterkt bidratt til den noverande overproduksjonen på dei fleste vareslag. Vi skal sjå nærare på dette pris- og marknadsystemet som EF kom til å praktisere, der det kom ordningar for dei første produkta tidleg på sekstitalet.

*Landbruket var den første bransjen EF utvikla ein felles politikk for, og formålet med CAP var å oppnå sjølvberging på jordbruksprodukt. Dette lykkast til overmål, men hadde sine politiske kostnader.*

## Pris- og marknadsordninga i EF

Den felles marknadsordninga varierer frå produkt til produkt, men den manglar heilt for potet og landbruksalkohol. For å gjera framstillinga enklare, skal vi først gå igjennom dei mest generelle prinsippa og deretter gå inn på eit eksempel: sauekjøtt. EF sitt ministerråd ved landbruksministrane møttest ein gong kvart år før vekstsesongen og blir samde om *målprisar* for landbruksvarene. Målprisen (for noen produkt også kalla indikativpris) er den prisen det er ønskeleg at bonden skal få. Men målprisen kan ikkje samanliknast med avtalepris i Norge etter som prisane i praksis ligg langt under målpris. Men vi skal merke oss at det er landbruksministrane som forhandlar om målprisar. Bondeorganisasjonane er ikkje direkte partar i desse forhandlingane. Men dei er representert i EF sitt økonomiske og sosiale utval (saman med forbrukarorganisasjonane), som uttalar seg i prisspørsmål. I tillegg har bøndene innverknad via sin paraplyorganisasjon COPA<sup>3</sup> som er ei samanslutning av 30 faglege landbruksorganisasjonar innan EF.

Enkelt sagt kan ein seie at ministrane frå Danmark, Nederland og Storbritannia går inn for eit konkurranseorientert industrijordbruk og vil halde prisane nede, mens Frankrike, Vest Tyskland, Italia og Hellas ønskjer å halde prisane oppe. Ønsket om støtte til det danskane kallar "bjergjordbruket" kjem særleg frå dei tre siste medlemsstatane. Bondeorganisasjonane innan EF har liten reell innverknad på desse prisforhandlingane, sjølv med COPA sine mange lobbyistar i Brussel. Andre pressgrupper, som konsumentorganisasjon-

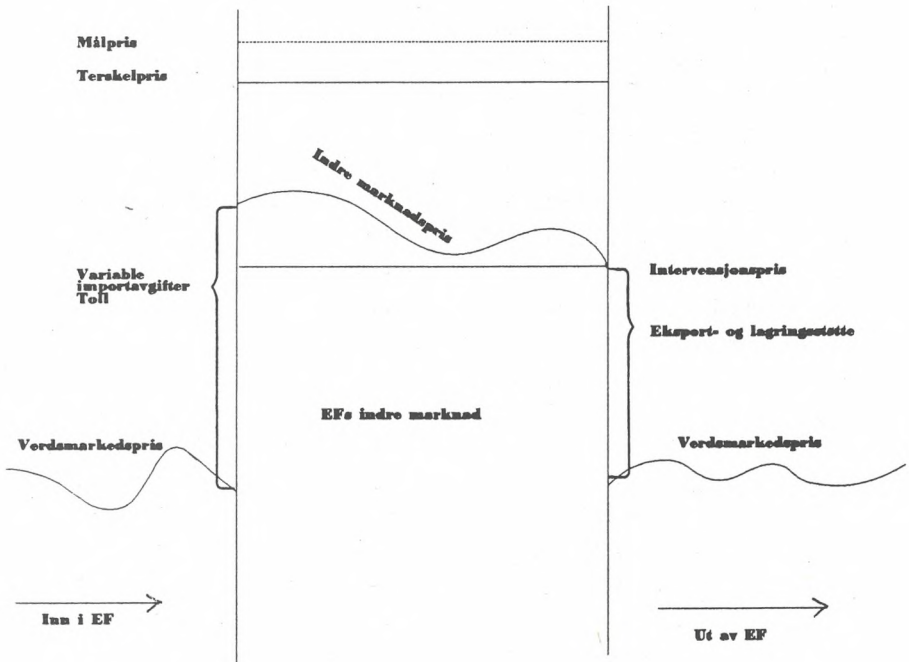
ane, handelsorganisasjonane (f.eks kornhandlarane) og dei industrielle organisasjonane (f.eks kjemilobbyen) er også sterkt til stades.

Ved sida av målprisen, er *intervensjonsprisen* viktig. Den er avtalt til å ligge ein viss prosent under målpris og er den pris fellesskapet forpliktar seg til å kjøpe varene for (dersom produsentane ikkje oppnår målpris). I praksis vil intervensjonsprisen fungere som ein minstepris når tilbodet er så stort at prisane blir pressa nedover. Tanken bak denne intervensjonsordninga var opprinneleg at den skulle stabilisere marknaden og at marknadsprisen skulle stige att på grunn av oppkjøpa. Men det som skulle vera kortvarig lagring av tidsavgrensa overskott, vart til permanente lager av overproduksjon på smør, tørrmjølk, vin, olivenolje, korn og kjøtt. I tilknytning til oppkjøpsordninga, vart det og bygd opp eit system med eksportstøtte (eksportrestitusjon) der overskottsvarene vart selde til verdsmarknadpris. Denne delen av EF si marknadsordning har saman med tilsvarende tiltak i USA og andre land vore med på å presse prisane på verdsmarknaden langt under produksjonskostnadene, og skapte dermed i praksis ein dumpingmarknad. Avstanden mellom målpris og intervensjonspris har auka i dei siste åra, og etter oppgjeret i 1990 ligg intervensjonsprisen 30 % under målpris.

Eit tredje prisomgrep som vi skal rette søkjelyset på her er den såkalla *terskelprisen*. Denne fungerer som ein minste importpris, og kjem fram ved at målprisen blir fråtrekt frakt frå EF-hamn til dei viktige forbruksområda.<sup>4</sup> Dei som ønskjer å importere matvarer frå land utanfor EF, må betale ei importavgift som blir lagt til produktprisen på grensa. Med frakt kjem da prisen på importvarer i praksis til å bli lik målpris, same kor billegare varene var i utgangspunktet. Dette systemet verkar som eit effektivt grensevern etter som prisen på importerte matvarer som regel blir liggjande godt over marknadsprisen i EF. Det er elles verdt å merke seg at det stort sett ikkje er bøndene, men dei firma som handlar med matvarer, som er aktørar i EF sine marknadsordningar. I figuren nedanfor har vi laga ein grafisk oversikt som viser korleis målpris, terskelpris og intervensjonspris ligg i høve til den faktiske marknadspris som bonden til ei kvar tid får. I praksis har dei indre marknadsprisane i det siste ligge ned imot intervensjonspris, mens målprisane som nemnt ovanfor ligg ca 30 % høgare.

Vi skal ta sau- og geitkjøtt som eksempel for å vise korleis dette systemet verkar. I 1988/89 var målprisen (i dette tilfelle kalla basisprisen) for kjøtt av sau og geit (EF skiljer ikkje mellom dei to i statistikken) 432,32 ECU pr. 100 kg, det vil seie 39,34 kr pr. kg.<sup>4</sup> Intervensjonsprisen var 367,47 ECU pr. 100 kg eller 33,44 kr pr. kg (85 % av basispris). Det vil seie at EF i prinsippet skulle starte med støtte til privat lagring dersom prisane fell under 33,44 kroner kiloen. Til samanlikning var marknadsprisen i Storbritannia, som blir bestemt av verdsmarknadsprisen på import frå samveldelanda, kr 26,26 pr. kg.

Figur 2. Pris- og marknadsordninga i EF i generelle trekk.



EF har ein sjølvforsyningsgrad på 78,9 % for småfekjøttslaga. Importen har vore pålagt ein bunden tollsats i GATT på 20 %.<sup>5</sup> Dermed har ein ikkje hatt bruk for terskelpris (pris som utløyser import). Det må uansett importerast store mengder kjøtt, særleg til Storbritannia frå New Zealand. Sau- og geitkjøtt fekk forøvrig si marknadsordning så seint som i 1980/81, mens korn fekk indre marknad samtidig med dei lyse kjøttslaga i 1967/68 og meieriprodukt samtidig med oksekjøtt i 1968/69.

*Marknadsordninga i CAP er bygd på to hovudkomponentar. Toll og variable importavgifter sikrar at importerte varer alltid held ein avtalt målpris, noe som gir effektiv skjerming av EF sin indre landbruksmarknad. Støtte til lagring og eksport garanterer at prisane held seg over eit golv og sikrar jamn avsetning.*

## Modifikasjonar av marknadsordninga

Dei prisordningane som er framstilt ovanfor, verka positivt så lenge det var om å gjera å stimulere regional spesialisering og auke sjølvforsyningsgraden. Den interne spesialiseringa innan EF var tenkt til å skaffe forbrukarane billegare matvarer ved at dei komparative fordelane fekk verke. Men på grunn av dei stabile prisane på den indre marknaden auka landbruksproduksjonen sterkt. Da taket vart nådd for viktige varer som mjølkeprodukt, korn, kjøtt og sukker, vart overskottet eksportert til verdsmarknaden på EF-kassens kostnad. Som nemnt ovanfor førte dette til store indre politiske spenningar mellom matimporterende og mateksporterande EF-land. 2/3 av EF sitt budsjett gjekk med til å dekke utgiftene på landbruksbudsjettet, EUGFL (dansk forkorting for Det Europeiske Utviklings- og Garantifondet for Landbruket, også kalla FEOGA etter den franske forkortinga). Det vart og etter kvart avdekt store svindelaffærar med eksport- og importordningane, som i følge EF sin eigne overslag kan ha eit betydeleg omfang. EF kom også i konflikt med andre mateksportørar internasjonalt, særleg USA.

Saman med den generelle trenden i retning av liberalisering og nedskjer-ning av offentlege budsjett, førte overproduksjons- og budsjettproblema dette til ei innstramming i EF sin felles landbrukspolitik i andre halvdel av åttitalet. Alt med kommisjonens grøne bok av 1985 vart det lansert forslag om å innføre ein strammare prispolitikk for å motverke overproduksjonen og forbetre EF-landbrukets konkurransevne.<sup>6</sup> Dette vart følgd opp med konkrete reformer av intervensjons-ordningane, som vart gjort meir restriktive. Marknadskreftene skulle få ein viktigare rolle i reguleringa av prisane. Det vart innført eit grunnprinsipp med stabilisatorar som sa at straks produksjonen i ein sektor steig over eit på førehand gitt nivå, så blir prisstøtten til denne sektoren automatisk redusert. Ved overproduksjon skal intervensjonsprisen reduserast med 3 %, men den blir ikkje automatisk heva att ved marknadsbalanse. Det må i tilfelle ei politisk beslutning til for å få til ei heving. Dette er forskjellig frå det norske systemet, der produsentane oppnår full pris att ved marknadsbalanse.

EF sitt medansvarsprinsipp for overproduksjonen (som Norge hadde hatt heilt sia jordbruksavtalen i 1982) vart i perioden 1986-88 innført gradvis og på forskjellig måte i sektor for sektor. Resultatet var at halvparten av landbruksproduksjonen var omfatta av slike stabilisatorar i 1988. Samtidig vart det slått fast at landbruksutgiftene til marknadsstøtte ikkje skulle stige med meir enn 74 % av stigninga i EF sitt brutto nasjonalprodukt. Denne avgrensinga, som inneber relativ nedgang, har slått ut for fullt i EF sine intervensjonsprisar frå 1988 av. Desse tiltaka, saman med ein stram politikk for å halde garantiprisane nede, gjorde at det vart mindre attraktivt å produsere for oppkjøp. Den nye politikken, saman med tørken i USA, gjorde at mange av

lagra kom ned på eit lågt nivå i 1988 og 1989. Det galdt særleg smør og tørrmjølk, der det og var eit ekstraordinært billegsal av smør og skumma-mjølkpulver til Sovjet i 1987-88. Det var enno problem for produkt som olivenolje og landbruksalkohol.

Men i 1990 og 1991 har lagra på dei fleste produkt stege drastisk att. I oktober 1991 var det rekordhøge lager på smør (454.000 tonn), tørrmjølk (503.000 tonn), storfekjøtt (840.000 tonn) og korn (16.422.000 tonn).<sup>7</sup> Dei nye store overskotta har samanheng med billeg eksport frå den austlege delen av Tyskland, redusert eksport til Midt-Austen på grunn av krigen i Golfen og frykt for kugalskap hos konsumentane på kontinentet.<sup>8</sup> På grunn av dei store utgiftene til lagerhald og eksportstøtte stig EF sine utgifter til CAP dramatisk og vil i 1991 truleg nå rekordhøgda 36 mrd ECU eller 290 mrd NOK.<sup>9</sup>

*Overskottslagra vart så store og utgiftene voks så mye på 1980-talet at kritikarane av CAP med Storbritania i spissen tvinga igjennom eit finansielt medansvarsprinsipp ved overproduksjonen. I første omgang førte dette til ein nedgang i lagra fram mot 1988, men seinare har både lagra og utgiftene auka på nytt.*

## **EF sin landbrukspolitik forøvrig**

Som nemnt ovanfor var det meininga at strukturpolitikken skulle ta 25 % av landbruksbudsjettet og vera langt viktigare enn den vart. I den grønne boka frå 1985 vart det lansert fleire tiltak for å omstille landbruket og utvikle dei vanskeleg stulte områda. Skogbruksutvikling, agroturisme og miljøvern blir no nemnt for første gong. Seinare vart det utvikla verkemiddel som kunne hjelpe på dei negative sosiale konsekvensane av den stramme prispolitikken på slutten av åttitalet. Det vart mellom anna innført støtte til førtidspensjonering, støtte til å "sette til side jord" eller brakklegging, støtte til etablering for yngre bønder, arealstøtte til miljøvenlege driftssystem og støtte til skogreising på jordbruksareal. Førtidspensjonering og brakklegginga har førebels vore lite vellukka.<sup>10</sup>

Da Hellas (1981), Spania og Portugal (1986) vart med i EF, kom det inn regionar som var dramatisk fattigare og hadde eit langt dårlegare utvikla landbruk enn dei opprinnelege medlemslanda. Det vart derfor utvikla egne program for Middelhavsområdet generelt og for Spania og Portugal spesielt. Det er også slik at dei fleste EF-tiltaka til forbetring av landbrukets struktur har innebygd mekanismar som gjer at støtten er reservert visse låginntektsområde, eller tilskottet frå fellekkassen er størst i desse områda.

Når det gjeld dei internasjonale forhandlingane i GATT sin Uruguay-runde, har EF konsekvent avslått å endre systemet med variable importavgifter

(slik at EF-prisen blir liggjande over prisen på verdsmarknaden). EF roser seg da også av at dei med sin stramme prispolitikk har inntatt ei realistisk linje, i motsetning til det dei kallar USA si ekstremistiske linje som i ord inneber full frihandel på matvarer. Ei anna sak er at dei som forhandlar på vegner av USA neppe noen gong har meint at det var realistisk å oppnå full frihandel. Deira utgangsposisjon er meir meint for å skremme i forhandlingane, mens dei er ute etter det dei kallar "betydeleg gradvis reduksjon" i landbruksstøtten. Som det framgår av tabell 1, er landbruksstøtta i USA som prosentdel av produksjonsverdien ein god del lågare enn i EF. På den andre sida blir støtte til kunstig vatning og forskning og utvikling, som spelar ein relativt stor rolle i USAs jordbruk, haldne utanfor denne statistikken.

*Tabell 1. Landbruksstøtte, inkludert skjermingsstøtte, rekna i prosent av produksjonsverdien, utvalde land 1989.<sup>11</sup>*

Sveits	75 %
Norge	74
Japan	72
Finland	72
Sverige	47
Østerrike	44
EF (12 medl.)	38
Canada	35
USA	27
Australia	10
New Zealand	5

Med sitt tak på veksten i utgifter til den felles landbrukspolitikken, kan EF i GATT vise til at dei følgjer opp det såkalla frys-vedtaket om å stanse veksten i overføringane til landbruket. EF møter i slike forhandlinga samla som ei blokk. Dei har ei rekke gonger fått reist panelsaker imot seg, men EF som blokk kan stå relativt sterkt, for di dei kan møte handelssanksjonar med motaksjonar.

*Ved utvidinga av EF med søreuropeiske småbruksland, har interesseforskjellane mellom medlemslanda auka. I GATT står EF som samla blokk imot USA si frihandelslinje. Men både EF og USA er opptatt av å beskytte sin landbruksproduksjon, med forskjellige støtteformer.*

## Gjennomføringa av den indre marknaden

Eit av dei viktigaste områda for reformer fram mot den indre marknaden er arbeidet med eit felles regelverk for dyrs og planters helse og forbrukarvern. Grensekontroll skal erstattast av kontroll på produksjonsstaden innan 1.1. 1993. Dette er eit stort og vanskeleg saksfelt for EF-systemet, illustrert ved at 94 av dei 279 direktiva som vedkjem den indre marknaden gjeld det veterinære og fytosanitære (plantehelse) området. Det høyrer kanskje rart ut at det skal vera naudsynt med så mange landbruksdirektiv for den indre marknaden når EF alt har ein felles landbrukspolitikk. Men ein av dei viktigaste grunnane til at ein ikkje har fått til ein fri handel med landbruksvarer har vore forskjellig standard og ulike tekniske reglar når det gjeld dyrs og planters helse.

Motsetninga mellom nord og sør i EF kjem klart til uttrykk på to måtar. Dels er det langt fleire smittsame sjukdomar på dyr og planter i sør enn i nord, og dessutan stiller eksportlanda i nord (særleg Danmark og Nederland) strengare krav til at matvarene skal vera fri for tilsetningar. EF er alt no forseinka i prosessen, og det er usikkerhet i kommisjonen om korleis systemet med harmonisert regelverk vil bli. Til no er det gjort vedtak om å avskaffe grensekontroll for kjøtt, mens det er innført ein tenkjepause for levande dyr. Frå norsk side har det vore gjennomført eit omfattande utgreiingsarbeid når det gjeld norsk tilpassing til EF-direktiva om dyrs og planters helse<sup>12</sup>.

Desse problema er enda meir understreka gjennom utbrotet av kugalskap i Storbritannia, noe som fekk Vest Tyskland, Frankrike og Italia til å innføre mellombels importforbod på storfekjøtt derifrå. Etter hektisk møteverksemd i EF-kommisjonen kom det til eit kompromiss der importforbodet blir oppheva imot at Storbritannia må verifisere at alt kjøtt til eksport kjem frå besetningar som er fri for smitte. Det har og vore eit utbrot av klassisk svinepest i Belgia, som gjer at heile Flandern er avsperra for eksport av gris. Desse sakene har mellom anna gjort at heile veterinær-konseptet for den indre marknaden er sett under press, og for tida er beslutningssituasjonen uklar.

Eit anna problemområde i samband med den indre marknaden er dei såkalla grøne kursane. Frå 1969 vart det fastsett eigne, *grøne kursar* for omrekninga mellom nasjonal valuta og ECU. Årsaken til at dei grøne kursane kom var at bønder i land med sterk valuta (særleg Vest-Tyskland og Nederland) ville få stadig mindre att i tyske mark og gylden for sin eksport i takt med at desse valutaene styrkte seg. Kurssvingingane gjorde det også fordelaktig i å spekulere i oppkjøp og sal av landbruksvarer ved bruk av forskjellig valuta. For å hindre slik spekulativ handel i tilknytning til kursendingar, vart det innført monetære utjavningsbeløp (administrert av tollarane på grensa) for å jamne ut forskjellen mellom grøn kurs og faktisk kurs. Men i 1984 vart det tatt dei første steg for å redusere dette systemet. I tråd med

prinsippa om ein fri, indre marknad innan 1993, skal både dei grøne kursane og dei monetære utjammingsbeløpa avskaffast innan den tid.

*Det er venta ein flyt av hormonbruk, husdyr- og plantesjukdomar frå sør til nord i EF på grunn av fjerninga av grensekontrollane. Kontrollen skal flyttast frå grensene til produksjonsstaden, med stikkprøver dit varene kjem fram. Samtidig prøver ulike grupper av bønder, miljø- og forbrukarinteresser å motarbeide dette systemet, både via Brussel og sine nasjonale myndigheter.*

## Reformer av CAP

Landbrukspolitikken i EF er no inne i ei djup krise. Dels kjem dette av at overskotta har stege mot nye høgder. Den stabiliseringa av utgifter til marknadsordninga som skjedde i perioden 1988-89 vil for 1991 bli avløyyst av ei 15 % stigning i utgiftene.<sup>13</sup> Av dei totale utgiftene til marknadsordninga på 292 milliardar kroner for 1991, vil 80 prosent gå til dei tjue prosentane av bøndene som produserer mest.<sup>14</sup> Hollandske mjølkeprodusentar kasserer åleine inn meir enn 12 milliardar kroner i eksportstøtte for året, og CAP-systemet blir av EF-veteranen Sicco Mansholt karakterisert som galskap.<sup>15</sup>

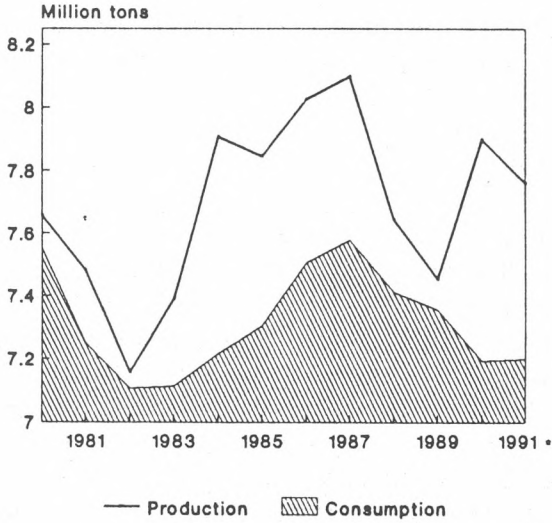
Det rår også stor inkonsekvens når EF må subsidiere eksport av store mengder korn, samtidig som importen frå den tredje verda av maniok og andre kornestatningar til bruk i kraftfor aukar sterkt. Som figur 3 viser, er det stort eksportoverskott både på korn og kjøtt. Nasjonalstatane støttar også landbruket direkte, og Forsell har anslått den totale landbruksstøtten for 1990 til 620 milliardar kroner.<sup>16</sup>

Miljøproblema i landbruket har også kome på dagsorden i EF, og det er først og fremst industrijordbruket i nord som blir peika ut som syndebukken. Dels går kritikken på avrenning og punktutslipp frå konsentrert husdyrproduksjon i land som England, Danmark, Tyskland og Nederland. I tillegg er kritikken særleg i Tyskland retta imot produksjonsdrivande bioteknologisk utvikling av "turbokyr" og "hormonkalvar".<sup>17</sup> Det er også alvorleg indre strid i EF-kommisjonen om korleis dei skal stille seg til bruk av hormon i mjølk- og kjøttproduksjon.<sup>18</sup> Mange kjelder hevdar at det i dag er betydeleg ulovleg bruk av hormonar i kjøttproduksjonen, noe som blir nytta som argument for å legalisere hormonbruk.<sup>19</sup>

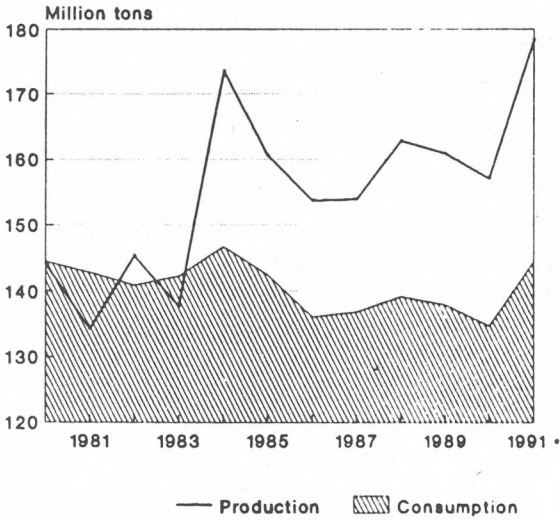
Den noverande krisa har fått landbruksråd Ray MacSherry til å lansere ein reformplan av CAP. Sentralt i MacSherry-planen står sterk prisreduksjon og større direkte overføringar.<sup>20</sup>

Figur 3. Produksjon og konsum av korn og storfekjøtt i EF (12), 1980-91.  
 Mill. tonn.<sup>21</sup>

Storfekjøttproduksjon og konsum



Produksjon og konsum av korn



Det er foreslått følgjande prisreduksjonar over tre år:

- 35 % på korn og plantevekster
- 10 % på mjølk, 15 % på smør
- 15 % på oksekjøtt

Dessutan er det lagt inn i forslaget kvotereduksjonar for mjølk på 4 %. For å kompensere inntektsbortfallet blir det foreslått arealtilskott for planteprodusentar på 230 kroner pr. dekar og tilskott pr. dyr for husdyrholdarar. Til dømes vil mjølkeprodusentar få 675 kroner pr. ku for inntil 40 årskyr.

Av miljøkrav er det foreslått ei øvre grense på 1,4 ku pr. hektar i område med lite gunstige vekstforhold og 2 kyr pr. hektar i andre område. Omrekna til norsk reknemåte tilsvarer dette at mjølkprodusentane må ha henholdsvis 7 og 5 dekar pr. ku. Det blir og foreslått arealstøtte til å oppretthalde kulturlandskap og gammalt åkerland (230 kroner pr. dekar) og støtte til å ta areal ut av produksjonen av miljøomsyn (640 kroner pr. dekar). Dette gjeld til dømes erosjonsutsatte areal. Fleire av miljøforslaga liknar tiltak som er gjennomført eller foreslått gjennomført i Noreg.

MacSherry-planen er møtt med sterke protestar frå dei landa som har eit effektivt industrijordbruk, slik som England, Danmark og Nederland. Jordbrukslobbyen i Brussel går også imot og samarbeider med kjemilobbyen og komhandlarane. Mange hevdar at det er desse siste gruppene som til no har tent mest på CAP. Miljølobbyen derimot støttar forslaget og det same gjer MacSherrys heimland Irland saman med Portugal og Hellas. Mens dette blir skreve, diskuterer EF sine landbruksministrar kva for reformer av CAP dei skal sette i verk. Samtidig samlar franske bønder seg til protestar i Paris og krev at den franske regjeringa skal gå imot reformplanene. Frankrike stoppa nyleg forslaget om å liberalisere importen av kjøtt frå dei nydemokratiserte statane i Aust-Europa nettopp av omsyn til eigne bønder.<sup>22</sup> Det er også mye som tyder på at det kan skje ei renasjonalisering av landbrukspolitikken både i Tyskland og Frankrike dersom reformene av CAP kjem til å ramme store grupper av produsentar i desse landa. Det er forøvrig framleis ein betydeleg nasjonal støtte til landbruket i fleire av medlemslanda, særleg på delstatsnivå.

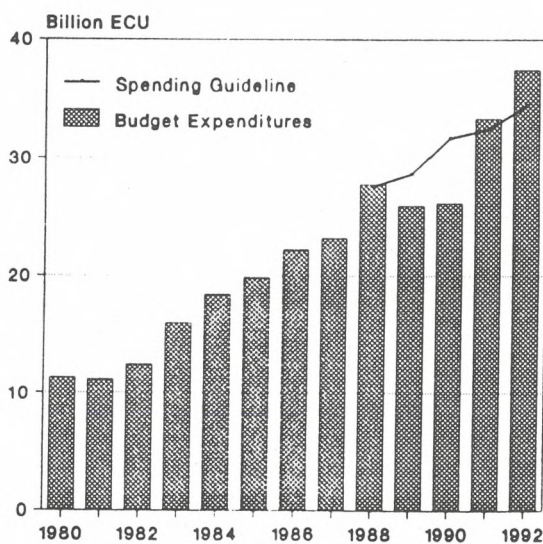
*CAP er inne i ei krise som vil tvinge fram endringar. MacSherry-planen forutset radikale priskutt (10-35 %), men blir møtt med motstand frå storprodusentane og industrilobbyen i dei største eksportlanda.*

## Konklusjon

Den noverande felles landbrukspolitikken i EF bygger opp ein skjerma marknad med importavgifter og eksportstønad på overproduksjonen. Denne

dumpinga av matvareoverskott, der EF og USA bidrar med det meste, har skapt urealistisk låge prisar på verdsmarknaden og i praksis øydelagt muligheten for lønnsam landbrukseksport. Frihandelsorganisasjonen GATT pressar no på for å få EF til å legge om dei variable importavgiftene til faste og lågare tollsatsar. Dessutan krev GATT at det blir slutt på eksportsubsidi-ane.

Figur 4. Utgifter til landbruksstøtte i EF, 1980-92. Milliardar ECU<sup>23</sup>



Det er mye som tyder på at CAP står for fall. Utrekningar viser at den trass i vedtak som er gjort om å begrense veksten i utgiftene, vil kostnadane med CAP stige frå 295 milliardar kroner i år til 380 milliardar i 1997.<sup>24</sup> Det politiske presset for endring kjem både frå Kommisjonen, ifrå dei landa som betaler mye inn og får lite att av landbrukssubsidi-ane og ifrå USA og Cairns-gruppa i GATT.<sup>25</sup> I tillegg er det betydeleg svindel med landbruksstøtten, og "papiirkyr", "papiirtre" og "papiirareal" er velkjente begrep i EF-sjargongen.<sup>26</sup> Men om det blir Ray MacSharry sin plan om redusert grensevern og direkte støtte som blir lagt til grunn for reformene, står att å sjå. Førabels er det berre Irland og Portugal med delvis støtte frå det sørlege Europa og Tyskland som ser positivt på MacSharry-planen, mens Nederland, Danmark og Storbritania går sterkt imot.

Mye vil til slutt stå og falle på korleis Frankrike kjem til å balansere sin politikk mellom dei sørlege småbønder av middelhavstype og den nordlege agroindustrien. Det har vore store, valdelege protestar imot MacSherry-planen både i Tyskland og Frankrike. Men det sterke presset for reformer i CAP, både frå kommisjonen i Brussel og ifrå GATT, er i ferd med å få Tyskland til å snu. Nyleg gjorde regjeringa i Bonn og landbruksminister Kiechle kuvending og gjekk inn for reduserte prisar til bøndene.<sup>27</sup> No står det att å sjå korleis den franske regjeringa tar denne utfordringa. Dersom Frankrike gjer felles sak med Tyskland, er løpet kjørt for CAP i dagens form. Uansett kva retning reformene tar, vil EFs bønder stå framfor harde omstillingar. Utan politiske kanalar for sine protestar, vil mange av dei ende opp i masseprotestar med utradisjonelle verkemiddel. Vi står framfor ein varm vinter i EFs gater med bondeparolar som "EF er vår død".<sup>28</sup> Storprodusentane har sine kanalar i lobbyorganisasjonen COPA i Brussel. Men småbøndene har korkje økonomisk styrke eller organisatorisk kraft til å påverke reformprosessen. Dei er også dårleg samordna over landegrensene, med til del dramatiske forskjellar i ideologi, landbrukspolitiske standpunkt og arbeidsmåtar.

Større betydning enn bøndene vil kjemilobbyen i Brussel ha. Den vil ikkje roleg sjå på at EF gir bort marknadsandelar til USA og Cairns-landa. Kjernen i problemet er at produksjonskapasiteten i landbruket er større en behovet for mat blant dei som har kjøpekraft. Dermed må innsatsen av noen produksjonsfaktorar ned. Mindre innsats av energi, kunstgjødsel, sprøytemiddel, kort sagt mindre innsats av teknologi ville gitt lægre produksjon, mindre behov for dumping og færre miljøproblem. Men det er vesentleg meir sannsynleg at den noverande krisen blir løyst med mindre innsats av arbeidskraft. Det vil seie færre og større bruk, meir areal ut av produksjon og større arbeidsløyse. Dette er det alternativet kjemilobbyen vil foretrekke, blant anna fordi desse produsentane er storforbrukarar av biologisk og maskinell teknologi. Samtidig vil behovet for økologiske produkt berre auke i takt med at stadig fleire konsumentar misser tilliten til den industriproduserte maten. Men totalt sett vil denne marknaden berre representere ei nisje av det totale matvaretilbodet.

CAP er eit uttrykk for proteksjonisme løfta opp på eit høgare nivå, ein felles marknad for 12 land. Ein finn ein klar kontinuitet ifrå den proteksjonismen som vart utvikla i Frankrike og Tyskland under jordbrukskrisen på slutten av 1800- talet, via krisetiltaka i 1930- åra, til dagens CAP.<sup>29</sup> Det er samtidig ein slåande kontinuitet i CAP over dei siste 20 åra. Det oppstår kriser når overskotta er store og budsjettutgiftene høge, men dei politiske kompromissa som EF kjem fram til, tilbyr berre midlertidige løysingar av krisen.<sup>30</sup>

Skal vi driste oss til å spå, må ein derfor rekne med at CAP blir omforma, men ikkje avskaffa. Alle land og blokker vil beskytte sin matproduksjon, ikkje minst av strategiske årsaker. Derfor vil ei full liberalisering av landbrukspoli-

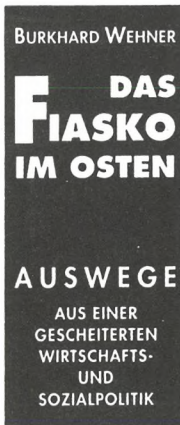
tikken aldri vinne fram. Det økologiske alternativet for store delar av produksjonen, med mindre innsats av teknologi og meir arbeidskraft, kan ikkje skaffe noen fleirtalskoalisjon bak seg i noe EF-land. Ministerrådet vil til slutt ta ut av MacSherry-planen noen av dei mest spiselege delane (prisnedgang, berre delvis kompensert ved direkte overføringar), mens grensevernet vil bestå. Ein slik "CAP-light" skulle også vera i pakt med trendane i tida, og vil ligge nær eit eventuelt kompromiss i GATT.

## Notar

- 1) Kjelde: United States Department of Agriculture (USDA): *The Basic Mechanisms of European Community (EC) Farm Policy*, Washington D.C. Sept. 1990.
- 2) EFs budsjett 1989: Endelig vedtagelse af De Europeiske Fællesskabers Almindelige Budget for regnskabsåret 1989. *De Europæiske Fællesskabers Tidende* 32. årgang L 26, Brussel.
- 3) COPA er ei fransk forkorting for samanslutninga av dei faglege landbruksorganisasjonane i EF-landa. Frå Danmark er både De danske Landboforeninger, Danske Husmandsforeninger og Landbrugsraadet med.
- 4) For korn er terskelpris lik importpris til Rotterdam pluss frakt til det største underskottsområdet, som er Duisburg i Tyskland.
- 4) Vi har estimert ein grøn ECU-kurs etter den grønne kursen på danske kroner og omrekna blir dette norske kroner 9,10 pr. ECU.
- 5) Leif Forsell: *EF's jordbrukspolitikk. Markedsordninger og importvern*. Upublisert notat av 15.05.1990. Brussel: Norges faste delegasjon til EF.
- 6) KOM (85) 333 (1985) *Grønbog*. Brussel Luxembourg: *Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber*.
- 7) *Der Spiegel*, nr. 44, 28/10 1991
- 8) I følge Universitetsforlagets Nyhetsbrev 1992 av 21. januar var kjøttberget på 750.000 tonn ved årsskiftet 1990/91.
- 9) *Western Europe - Agriculture and Trade Report*. United States Department of Agriculture. RS-91-4, Washington 1991.
- 10) Jfr. *ibid.*, s. 3.
- 11) Kjelde: *Die Zeit* nr. 51, 14.12.90.

- 12) L.R. Hansen: *EF's indre marked for innsatsvarer i landbruket og fytosanitære forhold* (1990) og L. Nesse: *EF's indre marked for veterinærmedisinske forhold* (1989). Begge er utgitt av Senter for forskningsoppdrag (SEFO), NLH - Ås.
- 13) I følge *Der Spiegel* nr. 29, 15/7 1991 ventar ein at utgiftene til marknadsordninga åleine vil stige frå 55,3 milliardar DM i 1990 til 64,3 milliardar DM i 1991, og dette mest på grunn av overproduksjonen.
- 14) *Nordisk jordbruksforskning* nr. 3 1991 og *Der Spiegel* nr. 29 1991.
- 15) Sicco Mansholt i intervju med *Die Zeit*, nr. 30, 19/7 1991. Den no 82 år gamle nederlendaren Mansholt var EF sin landbruksråd frå 1958 til 1972 og vart under den førre EF-debatten i Norge kjent som mannen bak Mansholt-planen. Den gjekk mellom anna ut på storstilt førtidspensjonering og brakklegging av jord for å få ned produksjonen.
- 16) Leif Forsell: *Hvilke konsekvenser kan vår tilpasning til EF få, nasjonalt og regionalt*. Foredrag på samling for landbruksetatene i Nord-Trøndelag, Stjørdal, 24/10 1991.
- 17) *Die Zeit* nr. 29, 12/7 1991; *Der Spiegel* nr. 32, 7/8 1989 og nr. 36, 4/9 1989.
- 18) Sjø Reidar Almås: *Samfunnsmessige konsekvensar av ny bioteknologi i landbruket*. Senter for Bygdeforskning, Universitetet i Trondheim 1991.
- 19) *Der Spiegel* nr. 32, 7/8 1989, *Nationen* 10/4 1991.
- 20) Opplysningane om MacSherry-planen er henta frå Universitetsforlaget "Nyhetsbrev 1992" nr. 51, 11/9 1991 og frå *Kort om Forskning* nr. 7, 1991 frå Norges landbruksvitenskapelege forskningsråd.
- 21) Kjelde: USDA: *The Basic Mechanisms...*, op.cit. Data for 1991 er prognosar og omfatter også Aust-Tyskland.
- 22) *Klassekampen* 30/9 1991.
- 23) Kjelde: USDA: *The Basic Mechanisms...*, op.cit. Talet for 1992 er EF-kommisjonen sin prognose.
- 24) Universitetsforlagets Nyhetsbrev "1992", nr. 51 1991.
- 25) Cairns-gruppa består av 13 land som er sterkt avhengige av landbruksekspert, blant dei Argentina, Australia, Canada, New Zealand, Ungarn og Uruguay (*Erhvervsjordbruget* 1/1990).
- 26) *Der Spiegel* nr. 14, 1/4 1991.
- 27) *Der Spiegel*, nr. 44, 28/10 1991.

- 28) Parolen "EG = unser Tod" ved bondeprotest i Lübeck, *Der Spiegel* nr. 44, 28/10 1991.
- 29) Sja Michael Tracy: *Government and Agriculture in Western Europe 1880-1988*. Harvester Wheatsheaf, London 1989.
- 30) Leif Forsell: *Hvilke konsekvenser kan vår tilpasning til EF få, nasjonalt og regionalt*. Foredrag på samling for landbruksetatene i Nord-Trøndelag, Stjørdal, 24.10. 1991.



**Burkhard Wehner**  
**Das Fiasko im Osten**

1. Eine Re-Vision gesamtdeutscher Wirtschaftspolitik - 2. Der kollektive Irrtum über die wirtschaftlichen Folgen der Einheit - 3. Das Ausmaß des Fiaskos - 4. Vergebene Chancen - selbstgeschaffene Zwänge - 5. Verkannte ökonomische Zusammenhänge - 6. Die falschen Hilfen des Westens - 7. Die letzten Auswege der Wirtschaftspolitik

144 Seiten, 19,80 DM,  
ISBN 3-926570-43-1

Gesamtverzeichnis  
anfordern:

**Metropolis-Verlag**  
**Bahnhofstr. 16,**  
**3550 Marburg**

Frank Beckenbach (Hg.)

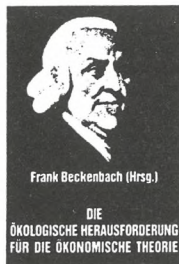
**Die ökologische  
Herausforderung  
für die ökonomische  
Theorie**

Dieser Band dokumentiert erstmals das Umweltproblem aus der Sicht verschiedenster ökonomischer Schulen: Marxismus, klassische/postkeynesianische Ansätze, Neoklassik, Systemtheorie, Spieltheorie und entropie-theoretische Konzepte.

*Aus dem Inhalt:* I. Theoriegeschichtliche und systematische Horizonterweiterungen - II. Kritische Weiterentwicklung der neoklassischen Umweltökonomie - III. Umweltbezüge in der klassischen und keynesianischen Reproduktionstheorie - IV. Marx als Grundlage einer ökologischen Neuorientierung? - V. Die Lücke zwischen ökonomischer Umwelttheorie und -politik - VI. Sozialwissenschaftliche Weiterbildung - VII. Können Ökonomen von den Naturwissenschaften lernen?

*Mit Beiträgen von:* Brentel, Fleissner, Hampicke, Maier-Rigaud, Martinez-Alier, Schefold, Wiesenthal u.v.a.

352 Seiten, 26,80 DM,  
ISBN 3-926570-29-6



Klaus Voy, Werner Polster,  
Claus Thomasberger (Hg.)

**Beiträge zur  
Wirtschafts- und  
Gesellschaftsgeschichte  
der BRD (1949-1989)**

Eine kritische und thematisch breit angelegte Darstellung der wirtschaftlichen, sozialen und politischen Entwicklung in der Bundesrepublik seit 1949, der Entfaltung der modernen westlichen Lebensweise und ihrer Widersprüche und Grenzen. Band 1 behandelt die Politische Ökonomie, Band 2 Gesellschaft und Lebensweise.

**Band 1**  
**Marktwirtschaft und  
politische Regulierung**

395 Seiten, 36,80 DM,  
ISBN 3-926570-27-X

**Band 2**  
**Gesellschaftliche  
Transformations-  
prozesse und materielle  
Lebensweise**

390 Seiten, 36,80 DM,  
ISBN 3-926570-28-8