



EU's landbrugspolitik og de globale udfordringer



En analyse for 92-gruppen af EU's landbrugspolitik forud
for sundhedstjekket og med sigte på 2013-reformen.

Af Knud Vilby

EU's landbrugspolitik og de globale udfordringer

EU's fælles landbrugspolitik nu og efter 2013:

- *Økonomien*
- *Konsekvenserne for verdens fattige, og for klima og miljø*
- *Kravene om ændringer og reformpotentialitet*

En analyse for 92-gruppen af EU's landbrugspolitik forud for sundhedstjekket og med sigte på 2013-reformen.

**Af Knud Vilby
November 2008**

- 1. Økonomien**
- 2. Konsekvenserne for verdens fattigste lande og udfordringen**
- 3. Konsekvenserne for klima og miljø - Og potentialet**
- 4. Den politiske uenighed og mulighederne. De offentlige goder**
- 5. 92-gruppens ønsker til en ny EU landbrugspolitik**

Forkortelser:

ACP-countries. Lande i Afrika, Karribien og Stillehavet som har særlige aftaler med EU.

AVS-lande. Den danske betegnelse for ACP-landene.

CAP. Common agricultural Policy. EU's fælles landbrugspolitik.

CTA. Teknisk center for landbrugssamarbejde mellem Eu og AVS-landene.

DN. Danmarks Naturfredningsforening.

EEA. European Environment Agency. EU's officielle miljøagentur beliggende i København.

EEB. European Environmental Bureau. Europæisk paraplyorganisation for 140 europæiske miljøorganisationer, heriblandt Danmarks Naturfredningsforening og Det Økologiske Råd.

EPA. Economic Partnership Agreement. Økonomiske partnerskabsaftaler under forhandling mellem EU og AVS-landene.

IAASTD. International Assessment of Agricultural Science and Technology for Development. Det internationale landbrugspanel i tilknytning til FN og Verdensbanken.

IFPRI. International Food Policy Research Institute. FN's institut for fødevarerpolitik.

UK. United Kingdom. Storbritannien.

WTO. World Trade Organization. Verdens Handelsorganisation.

92-gruppen er et samarbejde mellem 22 danske miljø- og udviklingsorganisationer om bæredygtig udvikling. Se www.92grp.dk

Baggrund:

EU's landbrugspolitik er under revision. Først med mindre ændringer som led i det af EU-kommissionen foreslåede sundhedstjek af landbrugsordningerne i 2008, og siden fordi de nuværende støtteordninger udløber i 2013.

Debatten om fremtidens landbrugspolitik er allerede begyndt, og 92-gruppen – Forum for Bæredygtig udvikling vil gerne bidrage til denne debat. Det er i 2008 og i 2009, der formodes at være særlige muligheder for at påvirke arbejdet med at revidere landbrugspolitikken. Det er på den baggrund denne rapport er udarbejdet.

Det er ikke en forskningsrapport, men et forsøg på – på grundlag af kendte kilder – at beskrive særlige problemer og udfordringer i relation til de globale miljø og udviklingsproblemer som verden står overfor.

Det er langt fra en udtømmende rapport. To emner, der fortjener behandling, men som ikke er medtaget her, er spørgsmål omkring udviklingen af dyrkning af afgrøder til brug som biobrændstof, samt om produktion og forbrug af genmodificerede dyr og afgrøder (GMO-afgrøder). 92-gruppen har tidligere udgivet en analyse af problemer, risici og potentialer i forbindelse med udviklingen af biobrændstoffer.

Sideløbende med produktionen af denne rapport har der i oktober og november 2008 været trykt 4 analyser af EU's landbrugspolitik i Dagbladet Politiken. De 4 analyser bygger på det væsentligt bredere og dybere materiale i denne rapport. Rapporten er skrevet med henblik på at kapitlerne skal kunne læses enkeltvis. Derfor er der enkelte gentagelser

2. november 2008. Knud Vilby

1. Økonomien:

Kapitalisering og paradokser

- **Boligpriser falder, men prisen på landbrugsejendomme stiger**
- **Antallet af landbrugere falder hurtigt. De store bliver større**
- **Landbrugsimporten stiger. Dansk landbrug mindsker ikke sult**
- **Miljøproblemerne vokser trods EU's sundhedstjek**

Ejendomsmarkedet er i krise. Boligpriserne falder. Men fra første kvartal i 2007 til første kvartal 2008 steg priserne på landbrugsejendomme i Danmark med 29 %, og prisstigningerne ser ud til at fortsætte om end i lavere tempo. Der er stor efterspørgsel på jord i Danmark, og derfor følger landbruget og landbrugsejendomme ikke det sædvanlige mønster.

Landbruget får massiv offentlig bistand og har helt specielle produktionsforhold. Det giver nogle vilkår, der fører til, at de enkelte landbrug bliver større og større, samtidig med at priserne stiger, og de små landmænd købes ud af markedet. Der er i dag kun 34.000 danske landbrug på mere end ti hektar tilbage mod det dobbelte for ti år siden. 13.000 af disse landbrug er på under 30 hektar, mens der nu er mere end 8.000 brug på over 100 hektar. Andelen af meget store brug stiger hastigt. Den statslige (EU) støtte til landbruget og landmændene kapitaliseres. De små landbrug forsvinder, men de formuer, der er bundet i jord og ejendomme, vokser.

EU gennemfører i år et såkaldt "sundhedstjek" af EU's landbrugsordninger. Hele EU's landbrugsbudget er i 2008 på 55 milliarder Euro og udgør over 42 % af EU's samlede budget. Selv om Danmark principielt går ind for en afvikling af landbrugsstøtten, har støtten meget stor betydning for dansk landbrug og for strukturudviklingen i landbruget. Den direkte udbetalte støtte til danske landmænd udgør mellem 7 og 8 milliarder kroner om året, men støtten omfatter også en række mere indirekte ordninger, og ifølge en international oversigt (www.farmsubsidy.org) har Danmark i alt i perioden fra årtusindeskiftet og til og med 2006 modtaget 71,4 milliarder kroner i landbrugsstøtte. Det er mere end det dobbelte af prisen for Fehmern-forbindelsen..

Ifølge de seneste tal fra fødevareministeriet¹ var der i 2007 600 landbrugsejere, som hver modtog mere end en million kroner i direkte udbetalt støtte, året før var det færre end 500. 16 landmænd/godsejere modtog hver mere end 3 millioner kroner i støtte, og tre fik mere end 5 millioner kroner. De 55 største fik hver omkring 3 millioner kroner i gennemsnit.

En historisk chance for afvikling af direkte støtte

Fødevareøkonomisk Institut har lavet en redegørelse til fødevareministeriet med scenarier for afvikling af EU's landbrugsstøtte². Den fastslår, at den største udfordring ved en afvikling af den fælles landbrugspolitik er, at støtten er blevet kapitaliseret i ejendomspriserne. Derfor vil en hurtig afvikling af støtten både få negative konsekvenser for indtjening og føre til dårligere solvens i landbruget.

Med andre ord: De enorme støttemidler har ført til højere priser på landbrugsejendomme, med den konsekvens at den unge nyetablerede landmand er mere forgældet end før, men også med det resultat, at de store landmænd, ofte med mere industrialiserede brug, opkøber de små brug.

¹ Mail-kommunikation

² Alternative scenarier for afvikling af landbrugsstøtten. Søren E.Frandsen og Jens Hansen. 25. februar 2008

Men analysen fra Fødevarerøkonomisk Institut siger, at hvis ”afviklingen (af landbrugsstøtten) sker over en længere årrække, og hvis verdensmarkedspriserne på landbrugsprodukter forbliver på et relativt højt niveau, vurderes afviklingen at kunne ske uden dramatiske negative konsekvenser”.

Rapporten, der er udarbejdet af Søren E. Frandsen og Jens Hansen, konkluderer således indirekte, at der netop nu er en historisk chance for at planlægge en afvikling af de enormt kostbare EU-ordninger. I oktober 2008 er fødevarerpriserne igen gået ned efter en god 2008-høst mange steder i verden. Det betyder, at billedet er lidt anderledes, end da analysen blev lavet i februar 2008. De fleste analytikere er dog enige om, at den langsigtede internationale tendens er højere markedspriserne på fødevarer. Omlægningen fra vegetabilsk til animalsk forbrug i store økonomier, som Kina, har skabt et voldsomt pres på forbruget, fordi der typisk går 4-5 kilo korn eller foderstoffer til at producere et enkelt kilo kød. Samtidig går en stærkt stigende del af den samlede planteproduktion nu til biobrændstof. Tilsammen medfører disse udviklinger, at fødevaremarkedet er presset. Den langsigtede tendens er stigende priser, og blot et enkelt års misvækst i et af de store kornproducerende områder kan skabe store pludselige prisstigninger.

Gyllen presser jordpriserne op

Analysen fra Fødevarerøkonomisk Institut påpeger, at EU's landbrugsstøtte i Danmark kapitaliseres i form af højere priser på landbrugsejendomme. Det betyder også, at meget store formuer trækkes ud af landbruget, når landmænd der går ud af erhvervet sælger deres ejendomme.

”Landbrugsavisen” indeholder i efteråret 2008 flere hundrede annoncer som tilbyder ejendomme i Sverige og en række andre europæiske lande. En del af den formue, der trækkes ud af dansk landbrug ved salg, placeres i ejendomme i udlandet, også for at undgå umiddelbar og direkte beskatning ved salg.

De særlige danske produktionsforhold, påvirker formentlig prisudviklingen stærkere i Danmark end i mange andre EU-lande. Danske landmænd er storproducenter af svinekød. Der produceres 22 millioner slagtesvin årligt, og det spiller en helt særlig rolle for efterspørgslen på jord.

De større og større svineproducenter skal have mere og mere jord for at slippe af med gyllen. Der er et forhold mellem svineproduktionens størrelse, og den jord, der skal til for at aftage al den gylle, svinene producerer, uden at det fører til massiv forurening. Miljøkravene siger, at svineproducenter, der vil udvide, skal sikre sig mere jord, enten ved køb eller forpagtning eller ved at have aftaler med andre landmænd om at køre gyllen ud på deres jord.

Ejendomsmægler Henning Tovgaard, der er formand for Dansk Ejendomsmæglerforenings landbrugsudvalg, siger, at den afgørende årsag til de store prisstigninger, er den efterspørgsel på jord, som husdyrbruget skaber³.

”Hvis man vil overleve som svineproducent, skal man være større og mere rationel i sin produktion, men har man ikke jord, kan man ikke udvide, og det skaber en voldsom efterspørgsel på jord. De færreste ejer al den jord, de skal bruge, men udvidelsen sker både ved køb og forpagtning.”

Andre peger på, at gode mælkepriser, specielt i 2007, også førte til, at store kvægavlere købte jord og var med til at skabe et pres på jordpriserne.

Priserne på svinekød har til gengæld været så dårlige, at produktionen ifølge landmændene har givet underskud, men selv det har ikke mindsket presset på jorden væsentligt. Nogle af de rigtigt store avlere søger at få bedre økonomi i deres produktion ved at udvide og rationalisere, og så skal de have mere jord. Samtidig er der forventning om bedre rentabilitet i svineproduktionen på sigt.

³ Telefonsamtale. Ultimo september 2008

Ifølge Tovgaard er den samlede konsekvens, at prisen for landbrugsjord er steget til et niveau mellem 200.000 og 350.000 pr. hektar forskellige steder i landet, og det er en pris, som ikke kan forrentes ved planteavl. Den kan kun begrundes i husdyrbrugets økonomi og behovet for jord til gylle. Priserne er højest, der hvor husdyrbrugene ligger tættest. Tovgaard forventer, at prisstigningerne vil fortsætte, men i langsommere tempo.

Andre eksperter mener, at faldende mælkepriser og dårlig økonomi i svineavlen vil føre til en opbremsning.

Det meste af EU-støtten til landbruget gives i dag som hektar-støtte, uanset hvad jorden bruges til. Den gennemsnitlige støtte for danske landmænd er på omkring 2.700 kroner pr. hektar, eller godt en kvart million kroner årligt for et landbrug på knapt 100 hektar. Det er langt fra nok til at finansiere jordpriser, der er så høje som i dag, og men det er en vigtig del af billedet, at støtten har været med til at presse jordpriserne i vejret.

Danske svineproducenter får ikke direkte EU-støtte til deres produktion af svin, men på grund af de dårlige priser på svinekød, genindførte EU eksportstøtte for svin i november 2007. Støtten fortsatte indtil august i år, og i oktober 2008 var der stadig støtte til typer af forarbejdede produkter af svinekød. Kvægavl og mejeribrug er et af de meget regulerede og støttede områder.

For begge områder gælder, at udviklingen går mod stadig større brug. De store opkøbere af landbrugsejendomme er via arealstøtten også de store modtagere af bistand fra EU. EU's støtte er direkte og indirekte med til at finansiere de store opkøb. Men kapitaliseringen af støtten er samtidig med til at øge gælden i landbruget og til at bevirke at EU-støtten bliver en støtte til finansiering af gælden i landbrugets faste værdier, snarere end en støtte til landbrugsdriften.

Voksende fødevarerimport til dansk landbrug

De voksende fødevarerpriser og sulten i verden har blandt andet fået fødevarerministeren til at sige, at det er vigtigt at landbruget nu øger produktiviteten. Alene fra 2007 til i år er det dyrkede danske landbrugsareal da også øget med mere end 80.000 hektar, fordi man har inddraget tidligere braklagte arealer i produktionen. Det giver en merproduktion, men også forringede naturværdier og en øget miljømæssig belastning.

Argumentet, med at dansk landbrug via en mere effektiv produktion kan bidrage til at mindske sulten i verden, holder ikke. Husdyrbruget, og ikke mindst svineavlen, er baseret på meget stor import af foderstoffer, der kunne anvendes som fødevarer. Danmark importerede i 2007 foderstoffer for 6,5 milliarder kroner, og det er omkring 50 % mere end 10 år tidligere. Importen opgøres i kroner og ikke i mængde, men efter et forsigtigt skøn er den samlede importmængde 3-4 millioner tons foderstoffer, eller mere end 500 kilo pr. dansker pr. år. Den danske landbrugseksport er målt i pengeværdi langt større, men stort set er der tale om en eksport af højt forarbejdede luksusvarer, som ikke går til verdens sultne.

Danmark kan kun opretholde det nuværende landbrug ved indirekte "at bruge" store mængder landbrugsjord udenfor Europa. Foderstofferne kommer primært fra Sydamerika, blandt andet fra Brasilien og Argentina.

En vækst i det antal svin, der produceres pr. år, øger Danmarks behov for at bruge jord ude i verden. Det bidrager ikke til at reducere sult, men snarere til at øge manglen på fødevarer globalt og til at øge priserne til skade for de fattigste.

EU's alt for store fodaftryk

Der er stor forskel på de enkelte EU-landes landbrug, men ifølge den europæiske sammenslutning af miljøorganisationer, European Environmental Bureau (EEB)⁴ ”bruger” det samlede EU mere end dobbelt så meget jord pr. person, som der er til rådighed globalt. Man beregner det såkaldte økologiske fodaftryk ved at se på, hvor mange hektar jord der skal til, for at understøtte det forbrug og den livsstil man har i et land. For EU siger beregningerne (www.footprintnetwork.org), at gennemsnitseuropæeren skal bruge 4,9 hektar jord. Men indenfor EU's grænser er der kun 2,2 hektar til rådighed. Målt på denne måde er det mere end halvdelen af grundlaget for den europæiske produktion, der kommer fra lande udenfor EU. Ifølge analysen fra EEB viser handelsstatistikken for EU-25 (inden udvidelsen til 27 EU-medlemmer) da også, at EU samlet importerer lidt flere fødevarer end EU eksporterer. Og det er på grund af foderstofimporten. EEB's krav er, at EU skal blive selvforsynende med fødevarer (Se 3. kapitel)

EU-lande som Danmark og Holland har særlig stor produktion af husdyr, specielt svin, i forhold til det begrænsede landbrugsareal. Derfor bidrager disse lande i særlig grad til at EU's økologiske fodaftryk er så stort, og til at EU må importere store mængder foderstoffer.

Landbrugspolitikens to søjler

EU's landbrugspolitik er gennem mange år blevet beskyldt for både at forvride det internationale marked for landbrugsvarer og for at beskytte de europæiske producenter mod konkurrence udefra. EU-støtten har givet landmænd garanterede mindstepriser for en lang række produkter, og disse priser har normalt været højere end verdensmarkedsprisen. EU udbetaler eksportstøtte for at gøre det muligt at eksportere overskudsproduktion til fattigere lande. Eksportstøtten har i en række tilfælde gjort det muligt for EU at eksportere landbrugsvarer til dumping-priser, selv om produktionspriserne har været meget høje. Det har ramt bønder i ulandene.

De seneste års reformer af EU's landbrugspolitik har sigtet på at reducere de samlede omkostninger og på at gøre politikken mere markedsorienteret. Derfor er den største del af støtten i dag ændret til en arealstøtte, der udbetales uafhængigt af produktionen. Landmænd får en grundstøtte på 310 euro eller ca 2.200 kroner pr. hektar uanset dyrkning. Derudover er der dog stadig en række produktionsrelaterede tilskudsordninger, der er ganske indviklede at forstå for ikke-fagfolk. EU arbejder med handys- og slagtepræmier, med præmier for ammekøer, får og geder, arealtilskud til korn, oliefrø og proteinafgrøder og tilskud til stivelseskartofler. Hele mejeribrugsområdet er også reguleret af mælkekvoter, og der er stadig en vis eksportstøtte til mejeriprodukter. Derimod er der ingen direkte støtte til svineavl, men som nævnt, har eksportstøtte for svinekød været genindført fra november 2007 til august 2008.

Afhængigt af produktionen får danske landmænd i alt fra omkring 2.200 til 3.000 kroner i støtte pr. hektar jord.

Den generelle landbrugsstøtte er den såkaldte søjle 1 i landbrugspolitikken. Den udgør 85 % af det samlede landbrugsbudget, og indenfor denne ramme går de 80 % på EU-plan til direkte støtte. I Danmark er denne procentdel endnu højere. Søjle 2 som udgør de resterende 15 % gives til udvikling af landdistrikter og herunder til omstilling af produktionen. Pengene går især til 3 indsatsområder,

- 1) forbedring af konkurrenceevnen for land- og skovbrug,
- 2) landskabs- og miljøforbedringer og

⁴ EEB Vision European agriculture 2008-2020

3) det mere upræcise: forbedring af livskvaliteten i landdistrikterne og diversificering (af produktion).

Det aktuelle sundhedstjek

I november ventes EU's ministerråd at tage stilling til et såkaldt sundhedstjek, der er en art minireform af den nuværende landbrugsstøtte og skal gælde frem til 2013, hvor der efter planen skal gennemføres en egentlig reform af landbrugspolitikken. Hvis det står til den danske regering, indledes en gradvis afvikling af landbrugsstøtten fra 2013.

Hovedelementer i sundhedstjekket er

- at der overføres yderligere penge fra produktionsstøtte til direkte arealstøtte. Det er endnu et led i at afkoble støtten fra bestemte produktionsformer for at undgå at støtten er konkurrenceforvridende og for at undgå problemer i forhold til reglerne i Verdenshandelsorganisationen WTO.
- at der sker en vis nedtrapning af støtten til de store landbrug. Samlet kan det føre til, at støtten til landbrug, der får mere end 300.000 Euro (ca 2,2 mio. kr) pr. år i 2012 reduceres med omkring 20 %.
- at man ophæver kravet om, at en vis mængde jord skal braklægges (holdes ude af dyrkning)
- at kvoterne for produktion af mælk gradvis udvides og fra 2015 helt ophæves.

Nogle af de penge, der spares, blandt andet ved at beskære støtten til de største landmænd, skal overføres til landdistriktssprogrammet, og indenfor det program bruges til at håndtere indsatser omkring klimaforandringer, vedvarende energi, vandforvaltning og biologisk mangfoldighed. Der spares samlet set næsten ikke penge frem til 2013, men EU-kommissionen har præsenteret forslaget som et forslag om liberalisering og forenkling med indbyggede muligheder for at gøre mere for miljø og klima, og med indirekte støtte til de mindre brug, via beskæringen af støtten til storbrugene.

Der er stort set enighed om, at effekten af sundhedstjekket vil være ret begrænset. Seniorforsker Jens Hansen ved Fødevarerøkonomisk Institut under Københavns Universitet har i en analyse for Fødevarerministeriet, beregnet⁵, at danske heltidslandmænd i gennemsnit vil få 65.000 kroner mindre i årlig indtjening, når tjekket er gennemført. Kvægbrugere vil dog opleve en nedgang på 166.000 kr. pr. bedrift. Det understreges, at alle beløb er usikre, for meget afhænger af produktionsudviklingen og markedspriserne.

Til gengæld vil der også i Danmark blive overført flere penge til søjle 2 og landdistriktsudvikling.

Regeringen har i et notat til Folketingets Europaudvalg⁶ kaldt oplægget et positivt skridt, men har også sagt, at den vil arbejde for, at EU påbegynder en varig reduktion af udgifterne til landbrugspolitikens direkte udbetalinger og markedsordninger (søjle 1), og at de aktuelle gunstige markedsforhold (de høje fødevarerpriser) bør være en anledning til det.

Sundhedstjekket forværrer miljøproblemerne

Der tales i sundhedstjekket både om miljø og om klima. Der er dog ikke noget, der peger i retning af, at ændringerne i sig selv vil føre til lavere miljø- eller klimabelastning fra landbruget, tvært i mod. Landbrugets miljøbelastning afhænger af en lang række faktorer udover EU-politikken,

⁵ Jens Hansen: Landbrugs- og samfundsøkonomiske konsekvenser af de ændringer af landbrugspolitikken som Kommissionen har foreslået på baggrund af sundhedstjekket. 1. juli 2008.

⁶ Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fisker: Grundnotat til folketingets Europaudvalg om Sundhedstjekket. 23. juni 2008

herunder den konkrete miljølovgivning. Men helt umiddelbart ser det ud til, at dansk landbrug som følge af sundhedstjekket vil belaste miljøet mere end tidligere. Det er der to umiddelbare forklaringer på.

- Braklagt jord kommer i produktion
- Mælkeproduktionen ventes at vokse, og dermed miljø- og klimabelastningen fra malkekvæg.

Reduktionen i arealstøtte til de største brug vil til gengæld nok lægge en lille dæmper på udviklingen af jordpriserne. De fleste mener dog, at effekten vil være begrænset.

De mest umiddelbare konsekvenser af miljøpåvirkningerne vil kunne ses omkring ophævelsen af braklægning og udvidelse af mælkeproduktionen:

1) *Ophævelsen af braklægningsordningen.* Folketinget har allerede vedtaget et midlertidigt stop for tvungen braklægning. Det førte til, at der fra 2007 til 2008 blev taget 83.000 hektar braklagt jord i produktion. Det samlede braklagte areal var i 2007 på 148.000 hektar. Ifølge et notat udarbejdet af det jordbrugsvidenskabelige Fakultet ved Aarhus Universitet, Fødevarerøkonomisk Institut og Danmarks Miljøundersøgelser⁷ vil konsekvensen af permanent reduceret braklægning i det forventede omfang både være større udslip af drivhusgasser, større forbrug af pesticider og større udvaskning af kvælstof og fosfor fra landbrugsjorden. Natur- og miljøorganisationer har kritiseret opdyrkningen af braklagt jord, fordi det fører til en reduktion af naturværdier og biodiversitet. Og undersøgelsen fra de tre universiteter taler også om negativ påvirkning af naturen, blandt andet fordi opdyrkningen fjerner såkaldte spredningskorridorer for både dyr og planter.

2) *Udvidelse af mælkeproduktionen.* Ophævelsen af mælkekvoter ventes at føre til, at der produceres mere mælk til lavere priser. Der er en lang række usikkerhedsfaktorer, og den danske udvikling vil afhænge af den internationale prisudvikling for mejeriprodukter. Går det som analyserne tyder på, vil det primært være de mælkeproducerende landbrug, der får reduceret deres indtægter som følge af ændringerne. Reaktionen ventes at blive merproduktion af mælk, og det vil øge den direkte miljøbelastning fra malkekvæget. Hvis væksten fører til samlede omlægninger af landbrugsproduktionen, afhænger miljøbelastningen naturligvis af, hvilken produktion der lægges om til. Verdensmarkedsprisen for mælk og mejeriprodukter vil være meget afgørende for udviklingen.

Som nævnt påvirkes landbrugets miljøbelastning af en lang række andre forhold, herunder naturligvis den direkte miljølovgivning. Et meget intensivt husdyrbrug belaster under alle omstændigheder miljøet voldsomt, og på verdensplan er kvægets bidrag til udslip af drivhusgasser meget betydeligt. Det er samtidig meget vanskeligt at begrænse konsekvenser af en overordnet strukturudvikling med miljølovgivning eller anden form for lovgivning. Svineavlernes opkøb af jord er et godt eksempel. For at hindre at miljøet skades af udledning af gylle fra en voksende produktion af svin, har myndighederne stillet krav, om at svineproducenterne skal have adgang til så meget jord, at udledningen er forsvarlig. Dermed har miljølovgivningen været med til at skabe pres på landbrugsjord og på priserne. Og dermed også været med til at fremme en udvikling mod stadig større landbrug.

⁷ Opdateret notat vedr. effekterne af en permanent nulstilling af udtagningsforpligtelsen. Af Det Jordbrugsvidenskabelige Fakultet, Aarhus Universitet, Fødevarerøkonomisk Institut, Københavns Universitet og Danmarks Miljøundersøgelser, Aarhus Universitet. 20. august 2008

Sundhedstjekket åbner dog også et vindue for miljø- og naturforbedringer, idet kommissionen lægger op til at etablere beskyttede bræmmer i landbruget, og opretholdelse af små biotoper skal kunne gøres til et krav i forhold til støtteudbetaling. Hvis dette skal have effekt, kræver det dog, at det gøres obligatorisk for medlemslandene. Så er erfaringen til gengæld, at effekten er større, end den frivillige ordninger giver.

2. Konsekvenserne – for de fattigste lande:

Fortsat liberalisering af landbruget kan skade de fattigste ulande

- **Udsigt til at liberalisering gavner miljøskadelig storproduktion i Latinamerika men svækker afrikanske producenter, som også rammes hårdt af klimakrisen.**
- **Mere fokus på fødevarer sikkerhed og måske momentum for ny landbrugsstøtte**

EU har liberaliseret og gjort sine landbrugsstøtteordninger mere markedsorienterede og mindre produktionsforvridende end tidligere. Alligevel voksede EU's eksport til verdens fattigste ulande i AVS-gruppen med næsten 40 % fra 1999 til 2006, mens disse landes eksport til EU i samme periode faldt en anelse. AVS-landene er typisk eksportører af råvarer, og især landbrugsvarer, men de har problemer med at opretholde eller udvide eksporten til Europa.

EU har gennemført reformer af landbrugspolitikken både i 2000, 2003 og 2005. I årevis er EU både blevet kritiseret for at beskytte sit eget hjemmemarked mod konkurrence udefra, og for at dumpe europæiske landbrugsvarer på verdensmarkedet til underpris med økonomisk støtte fra EU-budgettet. Derfor har bestræbelsen, som nævnt i 1. kapitel, været at afkoble støtten til Europas landmænd fra bestemte former for produktion og i stedet give en arealstøtte. Det er den overvejende støtteform i dag, og en dansk landmand med 100 hektar jord får typisk 270.000 kroner i årlig EU-støtte.

Eksportstøtten udgjorde i 2006 stadig 2,5 milliarder euro eller knapt 20 milliarder kroner, i 2008 er det faldet til 1,1 milliard euro eller under 10 milliarder kr. Det skal ses i forhold til et samlet landbrugsstøttebudget på omkring 50 milliarder euro. Eksportstøtten er dog stadig et vigtigt instrument. Nogle eksportstøtteordninger er permanente, andre sættes i værk, når der er særlige europæiske behov. Eksempelvis genindførte EU-kommissionen eksportstøtte til svinekød i november 2007 på grund af dårlige priser på svinekød. Støtten ophørte igen i august 2008. EU-kommissionen oplyser i oktober 2008, at der p. t. er fastsat eksportrestitutioner (støtte) for oksekød, levende kvæg, forarbejdede svinekødsprodukter, æg og kyllinger.⁸

For Danmarks vedkommende udgjorde EU's eksportstøtte på landbrugsområdet i 2006 133 mio. euro eller omkring en milliard danske kroner i 2006.

EU støtten er der stadig

Set i de fattige ulandes perspektiv er der stadig to meget store problemer i EU's landbrugsordninger:

Det ene er, at den gigantiske direkte og indirekte støtte til europæiske bønder stadig giver dem nogle muligheder for at investere i teknologi, effektivitet og udvikling, som afrikanske bønder slet ikke har. Overfor den europæiske veluddannede gennemsnitsbondes offentlige støtte på flere hundrede tusinde kroner årligt står, at den samlede udviklingsbistand pr. indbygger i Etiopien ligger på omkring 150 kr pr. år. Man kan ikke drage en direkte sammenligning. Der er alle mulige forskelle i økonomiske forhold, brugsstørrelse mv. Men det er let at fastslå, at vilkårene fortsat er utroligt ulige, og det virker paradoksalt, at det er landmænd i de mest veludviklede og rige lande, der får langt den største offentlige bistand.

⁸ Direkte kommunikation fra Europa-kommissionen, 14. oktober 2008.

Det andet er, at liberaliseringen af EU's landbrugsordninger og den gradvise åbning af markedet først og fremmest gavner internationale storproducenter i mellemindkomstlande som Brasilien, Argentina og Thailand.

Endelig gives der som nævnt stadig støtte til dele af EU-landbrugseksporten og en række europæiske landbrugsprodukter beskyttes fortsat.

Derfor øger EU eksporten til de fattige markeder mere end importen fra de samme markeder.

De fattige sælger stadig mere til EU, end EU sælger til dem. Men hvor de fattige lande i 1999 havde et samlet overskud i samhandelen på mere end 5 milliarder Euro, var det i 2006 på under 4 milliarder Euro. På kun 7 år er overskuddet faldet med omkring halvanden milliard euro eller 10 milliarder kroner.

	1999 (mio. Euro)	2006 (mio. Euro)	%-ændring 1999-2006
AVS Eksport til EU	8.981	8.892	- 1 %
EU eksport til AVS	3.643	5.060	+ 38,9 %
AVS-overskud	+5.337	+3.832	- 28,2 %

Kilde: CTA

De fleste AVS-lande er traditionelt eksportører af landbrugsvarer. De har stadig et overskud i samhandelen med EU, men det falder meget hurtigt.

Samlet importerer EU flere fødevarer, end EU importerer, men det er i disse år ikke de fattigste lande, der øger eksporten til EU.

EU's mærkelige landbrugscirkus

Markedet for fødevarer i EU har i mange år været præget af et meget kompliceret og beskyttet lidt cirkusagtigt handelssystem. EU har beskyttet de europæiske producenter og holdt de stærke konkurrenter ude af EU's marked. Det har ført til høje fødevarerpriser indenfor EU. Men samtidig har EU presset verdensmarkedspriserne ned på en række landbrugsprodukter. Det har man gjort ved, til skade for ulandenes producenter, at eksportere overskud af europæiske fødevarer med skattebetalt eksportstøtte. Det har blandt andet skadet mælkeproducenter, kyllingeopdrættere og sukkeravlere i en lang række ulande.

Mens almindelige konkurrenter er holdt ude af det europæiske marked, har EU dog tilladt en række fattige ulande i AVS-gruppen at eksportere kvoter af landbrugsvarer til EU, til de samme høje og beskyttede priser, som EU's landmænd har fået.

Sukker har været et typisk eksempel. EU har produceret sukker til en meget høj pris og eksporteret sukkeroverskud til verdensmarkedet med eksportstøtte, så verdensmarkedsprisen faldt. Samtidig blev store latinamerikanske og asiatiske sukkereksportører holdt ude af det europæiske marked. På et tidspunkt slog denne politik bunden ud af sukkerproduktionen blandt andet i Filippinerne. De billige asiatiske producenter kunne ikke konkurrere med EU's pengekasse.

Vestindiske og afrikanske sukkerproducenter fra AVS-gruppen kunne imidlertid indenfor aftalte kvoter eksportere sukker til EU til den høje EU-hjemmemarkedspris. Det frie marked var sat helt ud af spil.

EU har en særlig relation til 79 ulande med omkring 800 millioner indbyggere samlet i AVS-gruppen. Det er 48 afrikanske og 16 vestindiske lande og 15 lande i Stillehavsregionen. De fleste af disse lande er gamle europæiske kolonier, og siden 1975 har de været omfattet af særlige præferenceaftaler i samhandelen med EU. De fleste af verdens fattigste ulande findes i AVS-gruppen.

Et af de mange paradokser i EU's landbrugspolitik er, at når EU gør sin politik mere markedsorienteret, så falder priserne på en række fødevarer i EU og kommer mere i

overensstemmelse med verdensmarkedspriserne. Det medfører, at AVS-landene mister de særlige fordele, de har haft på EU-markedet, samtidig med at de store producenter ikke mindst i Latinamerika nu rykker ind på markedet. Et af de klareste eksempler er igen sukker. Den pris, AVS-landene får tilbud for sukker, er i 2008 faldet med 36 %⁹ i forhold til niveauet, da priserne var højest.

Storproducenterne i Latinamerika er ikke nødvendigvis særligt effektive, hvis man måler udbyttet pr. hektar. I Brasilien opnår man i produktionen af sojabønner kun et udbytte på omkring 2,7 tons pr. hektar, og det er ikke specielt imponerende. Der er (blandt andet i kraft af fældning af værdifuld skov) adgang til meget store jordarealer og en række storproduktionsfordele, men produktionen kritiseres både ud fra miljø- og klimahensyn.

I Europa er EU's landbrugsstøtte blevet kapitaliseret og har fremmet en strukturudvikling med flere store og færre små landbrug. Nu gavner liberaliseringen gigantiske kommercielle storfarmere i Latinamerika, mens den svækker småproducenter i fattigere ulande.

Nye økonomisk aftaler med EU kan true fødevarer sikkerhed

Liberaliseringen af markedet kan samtidig komme til at betyde, at nogle af de svage afrikanske producenter kommer fra asken i ilden handelsmæssigt. CTA er det tekniske center for landbrugssamarbejde mellem EU og AVS-landene og i et 2008-notat fra CTA¹⁰ er et af de perspektiver, der fremmanes, at EU fra 2013 bliver nettoimportør af kyllingekød, måske i en form for trekanthandel, hvor EU importerer billigt kyllingekød blandt andet fra Brasilien. Så spiser europæerne kyllingebrysterne, men de billigere dele af kyllingerne reeksporteres til de afrikanske markeder.

I forvejen frygter de afrikanske lande EU's kyllingeeksport. Under det gamle EU-regime har billig EU-støttet europæisk kyllingeeksport i mange år været en trussel mod lokal afrikansk produktion. I det vestafrikanske land Ghana voksede importen af europæiske kyllinger fra 3.500 tons i 1996 til næsten 12.000 tons i 2002. Det var omkring et halvt kilo europæisk kylling til hver eneste ghaneser. Det nye perspektiv kan blive, at afrikanerne får brasilianske kyllingerester fra de europæiske borde.

Netop nu forhandler EU-kommissionen om bilaterale såkaldte økonomiske partnerskabsaftaler (EPA) med alle AVS-landene. Aftalerne skulle formelt have været indgået inden udgangen af 2007. AVS-gruppen er inddelt i 6 regionale grupper, og der forhandles region for region. I september 2008 var der endnu ikke indgået endelige aftaler med nogen gruppe.

EPA-aftalerne sigter på at skabe frihandel både mellem EU og de enkelte regioner og internt mellem landene i regionerne. AVS-landene kan friholde visse sensitive varer fra frihandelskravet, men alligevel er der angst for, at liberalisering kan betyde, at de afrikanske lande oversvømmes med billige fødevarer udefra, med det resultat at det går udover den nationale fødevarer sikkerhed.

Problemet er ikke blot afrikansk. Haiti er også et AVS-medlemsland, og den britiske bistandsorganisation Oxfam har fremhævet¹¹, at Haiti i 1995 efter krav fra donorerne og de internationale finansinstitutioner gennemførte en omfattende liberalisering af sin import. Toldsatser blev reduceret fra 50 % til 3 %, og haitianerne fik masser af billig ris, blandt andet subsidieret ris fra USA. Det gik ud over den lokale produktion. Nu er Haiti ikke længere selvforsynende. 80 % af risen importeres, og da fødevarerpriserne i foråret 2008 fordobledes førte det til sult og fejlernæring.

⁹ Vincent Fautrel and Paul Goodison: Aid for Trade: Key issues in the ACP agricultural sector. For CTA. Juni 2008

¹⁰ CTA: The changing context of ACP-EU agricultural trade relations: developing a response. For the CTA-ECDPM-dialogue. Draft. April 2008.

¹¹ Oxfam Briefing Note. Juni 2008. The time is now: How world leaders should respond to the food price crisis.

Negativ konsekvens af EPA-aftaler

Mens den officielle vestlige dagsorden og dagsordenen i den internationale handelsorganisation WTO er liberalisering, er mange fattige ulande efter det sidste års dramatiske fødevarerprisstigninger blevet mere optaget af fødevarerikkerhed. Forhandlingerne i WTO brød i sommer blandt andet sammen, fordi grupper af ulande krævede, at frihandel skulle kunne suspenderes med henvisning til fødevarerikkerheden. Flere fødevarerproducerende lande forbød eksport af blandt andet ris i et forsøg på at holde priserne på hjemmemarkedet nede.

Et studie fra International Food Policy Research Institute (IFPRI) i Washington¹², der tidligere havde danskere Per Pinstrup-Andersen som chef, konkluderer, at nogle AVS-lande vil få fordele af EPA-aftalerne, som de tegner sig, men at de for en række AVS-lande vil føre til dårligere handelsvilkår. Samtidig vil disse miste betydelig offentlige indtægter, fordi toldindtægterne fra import reduceres voldsomt. Told er stadig en meget vigtig kilde til offentlige indtægter i mange ulande. Rapporten nævner som eksempel at Senegal får mere end 26 % af sine samlede offentlige indtægter fra told. En modelberegning frem til 2023 for Senegal viser, at landet i 2023 uden EPA-aftaler med EU kan forvente årlige toldindtægter på 266 millioner dollar eller knapt halvanden milliard kroner. EPA-aftaler reducerer indtægten med over 45 % til 142 millioner dollar eller under en milliard kroner. Ideen med økonomiske partnerskabsaftaler er, at de skaber dynamik og investeringer som kan kompensere for disse fald, men ifølge IFPRI-analysen ser det samlede resultat ud til at blive negativt for Senegal.

Selv hvis man tror på langsigtede fordele af EPA-aftalerne via den dynamik, de forventes at skabe, er der en risiko for, at nogle af de afrikanske lande bliver mere sårbare og får vanskeligere ved at håndtere økonomiske eller landbrugsmæssige kriser. Derfor kræver landene også en række ekstra EU-ydelser for at indgå i aftalerne, og blandt andet derfor er forhandlingerne stærkt forsinkede.

Basis- eller luksusfødevarer

De globale ændringer skaber ikke kun ændrede vilkår for de fattigste lande. I analyser af udviklingen indenfor EU taler man om udvikling på to forskellige fødevarermarkedsområder: Markedet for nødvendige indkøb eller **basisprodukter** og markedet for **luksusprodukter**. EU-Kommissionen har finansieret et fremtidsorienteret studie¹³, som fastslår, at den manglende befolkningsudvikling i EU medfører, at der ikke vil være samlet vækst i efterspørgslen på fødevarer og landbrugsprodukter i EU. Derimod kan man forvente, at der i takt med en forventet velstandsudvikling vil være større salg i højkvalitets- og luksusprodukter.

Det er denne udvikling, der skal give økonomisk vækst for EU's egne fødevarerproducenter, og man kan tolke studiet i retning af, at hvor landbrugsordningerne tidligere sigtede på at sikre de enkelte landmænd og udviklingen i landdistrikterne, så er der nu øget fokus på forædlingsindustrien i fødevarerektoren. Denne tænkning er formentlig også en del af baggrunden for, at EU-kommissionen mener, det er muligt at reducere den direkte støtte til landmændene, således at man kan reducere den byrde, landbrugsstøtten udgør i EU's budget, og samtidig lægge det politiske fokus et andet sted i fødevarerproduktionen, herunder på forædlingen.

Det tidligere nævnte CTA-notat nævner den dobbelte udfordringer for ACP-landene:

¹² IFPRI Discussion Paper no. 00765: Economic Partnership Agreements between the European Union and African, Caribbean, and Pacific Countries. April 2008.

¹³ Scenar 2020 – Scenario study on agriculture and the rural world.
http://ec.europa.eu/agriculture/publi/reports/scenar2020/index_en.htm

- De skal prøve at forbedre deres konkurrenceevne, så de i hvert fald på nogle områder kan konkurrere på EU-markedet med de effektive mellemkomstlande i Latinamerika og Asien, når det gælder eksporten af ”nødvendige basisprodukter”. Alternativt skal de finde nye markeder.
- De skal prøve at komme ind på markedet for luksus og højkvalitetsprodukter, hvor der er langt mindre priskonkurrence.

Voksende eksport af økologiske produkter fra nogle afrikanske lande (bl.a. Uganda) kan ses som et led i bestræbelsen på at leve op til luksus-udfordringen. De økologiske ugandiske producenter har oplevet, at det på samme tid har været muligt at øge udbyttet af og prisen på eksportprodukter i veltilrettelagte økologisk landbrug. Mange steder i fattige og folkerige afrikanske landbrugsområder er jorden nedslidt og eroderet, og udbytteerne er faldet på grund af manglende gødskning og manglende investeringer. Det er forklaringen på, at veltilrettelagt økologisk produktion kan give et merudbytte, hvor erfaringen i Europa er, at økologiske brug normalt har lidt mindre udbytte.

Angst for grøn protektionisme

De fattige landes andel af verdenshandlen er gennem mange år gået tilbage. De fattigste lande har generelt ikke så meget at sælge. De har også svært ved at leve op til meget bureaukratiske EU-importregler som betingelse for at give de fattige lande præferencer. Nu er det desuden en voksende bekymring, at EU parallelt med formel liberalisering og øget markedsadgang, vil stramme kontrolkrav omkring produktionsvilkår, arbejdsmiljø, hygiejne mv., med den konsekvens at man får en form for ”grøn protektionisme”, hvor ulandsvarer holdes ude med henvisning til sundhedskrav og produktionsstandarder. EU-kommissionen har til gengæld lovet forenklinger, og EU har generelt lovet at bistå AVS-landene med de omlægninger og den kapacitetsopbygning, som er en forudsætning for liberalisering.

Nye strategier for afrikanske lande

Landbrugets produktivitet er lav i Afrika og i de fleste AVS-lande. De fleste eksperter er enige om, at det er muligt at øge produktiviteten via de rigtige investeringer, via mere ulandsrettet landbrugsforskning og via bedre uddannelse af bønder og mere effektive konsulenttjenester. Bistand til landbrug i ulandene og investeringer i international landbrugsforskning har i mange år været stagnerende eller faldende. Der er måske på baggrund af den aktuelle fødevarekrise udsigt til vækst i bevillingerne. Det er imidlertid kun de færreste indsatser, der ventes at virke på meget kort sigt..

Samtidig står landbrug i troperne overfor nye store problemer. FN's internationale klimapanel vurderer, at klimaændringerne vil ramme ikke mindst tropisk Afrika hårdt. Der vil blive flere og længere tørkeperioder, og også mere dramatiske regnfald med flere oversvømmelser som konsekvens. Det er ændringer, som mange afrikanere allerede nikker genkendende til. De siger, at denne udvikling allerede er i fuld gang. Tal fra Malawi viser blandt andet en voldsom vækst i antal og omfang af tørke og oversvømmelser over de senere år¹⁴.

En indsats for at forbedre landbrugsvilkårene i fattige ulande skal tage højde for, at grundvilkårene mange steder bliver vanskeligere end før. Der skal blandt andet arbejdes meget mere med udvikling af tørkeresistente afgrøder, og med opsamling/høst af regnvand til senere brug, når de store regnperioder kommer. Og en vigtig målsætning er at opnå større lokal fødevarerikkerhed. På kort sigt er der betydelig risiko for faldende udbytter og mere sult mange steder, og landbrugs-

¹⁴ Oplysninger fra Folkekirkens Nødhjælp

og fødevarerstrategier er nødt til at forholde sig til denne risiko. Risikoen øges af befolkningstilvæksten.

En gruppe britiske civilsamfundsorganisationer har skabt UK Food group, der netop har udgivet rapporten ”More Aid for African Agriculture”¹⁵, hvori man argumenterer stærkt for øget støtte til afrikanske småbønder. De britiske organisationer kritiserer den dagsorden for liberalisering, som blandt andet præger EU-tænkningen. De hævder, at donorerne bruger landbrugsbistand og kampen for åbne markeder til alene at fremme væksten i den globale landbrugsproduktion uden tilstrækkelige hensyn til behovet for at skabe fødevarer sikkerhed for de fattige.

Man bør se på ”retten til mad” snarere end at betragte landbrugets produktion som en motor for økonomisk vækst, skriver de britiske organisationer. Det britiske udspil er på linje med tænkningen i de danske miljø- og udviklingsorganisationer i 92-gruppen.

Det videnskabelige landbrugspanels anbefalinger

I 2002 etablerede på initiativ af Verdensbanken og i samarbejde med FN et internationalt videnskabeligt landbrugspanel IAASTD¹⁶, der rummer landbrugsforskere fra hele verden. Panelet har i 2008 fremlagt anbefalinger, der peger på mulighederne i udviklingen af agro-økologiske brug. Panelet fokuserer netop meget på, hvordan man kan sikre et landbrug, der både er mere bæredygtigt og yder mere i områder, hvor potentialet for generel højere produktivitet er lavt, og hvor klimaændringerne rammer særlig hårdt. Det handler også om, at styrke marginaliserede producenter, støtte udviklingen af mindre ensidig produktion og sikre af biodiversitet, tilgængelige vandressourcer og naturressourcer, samtidig med at fødevarer sikkerheden øges.

Forsigtigt EU-initiativ

Der er måske et momentum for en ny politik. Den internationale fødevarerkrise, som udsprang af forårets dramatiske fødevarerprisstigninger, har både fået donorerne og de afrikanske regering til at love en større og bedre landbrugsindsats. Mange afrikanske regeringer har selv forsømt investeringer i landbruget, men i lys af krisen har de fleste regeringer nu lovet at bruge mindst 10 % af deres bruttonationalprodukt på landbrug. Og Storbritannien er et af de EU-medlemslande, der har lovet mere bistand til landbrug og landdistriktsudvikling i ulandene.

Øget bistand til ulandenes fødevarerproduktion er også et af temaerne i diskussionerne om den store reform af EU's fælles landbrugspolitik fra 2013. Hvis EU-landene kan blive enige, er det langsigtede perspektiv en nedtrapning af den direkte støtte til EU's landmænd via den direkte landbrugsstøtte til enkeltlandmænd samt en fortsat afvikling af eksportstøtten. Det er de midler, der ligger indenfor det, der kaldes søjle 1 i EU's landbrugspolitik. Til gengæld vil man overføre beløb til søjle 2, der støtter landdistriktsudvikling og miljøindsatser indenfor EU. I stigende grad taler man også om, at en reduktion af de samlede udgifter til EU's egne landbrugsordninger tillige vil gøre det muligt at overføre flere penge til støtte for landbrugsudvikling udenfor Europa.

EU-kommissionen har i efteråret 2008 givet tilsagn om at overføre 1 milliard Euro (7,5 milliarder kroner) fra EU's interne landbrugsstøtte til landbrugsbistand til ulande. Pengene kommer fra landbrugsstøttemidler, der ikke er blevet anvendt indenfor det samlede landbrugsbudget på over 50 milliarder euro. Det er således en meget lille del af budgettet.

¹⁵ More Aid for African Agriculture: policy implications for small-scale farmers. August 2008. Organisationerne bag UK Food Group er: Action Aid, UK, Christian Aid, Concern Worldwide (UK), Find your Feet, Oxfam GB, Practical Action og Self Help Africa

¹⁶ International Assessment of Agricultural Science and Technology for Development. www.agassessment.org

I en tale på Stellenbosch-universitetet sagde danske EU-landbrugskommissær Mariann Fischer Boel¹⁷, at det i lys af de høje fødevarepriser og krisen gælder om ”at handle nu for at øge høsten til næste år”.

Den ene milliard Euro skal ifølge Fischer Boel på kort sigt især gå til at hjælpe ulands-bønder til at få adgang til såsæd og gødning. Det vil i givet fald kræve væsentligt hurtigere konkret handling, end EU normalt har været i stand til at gennemføre.

Men Mariann Fischer Boel understregede, at der også er brug for en langsigtet indsats, som styrker landbrugsproduktionen i ulandene gennem mere landbrugsforskning, bedre udnyttelse af eksisterende viden, bedre driftssystemer, mere effektiv udnyttelse af vandressourcerne og udvikling af nye plantevarianter, der er mere modstandsdygtige overfor sygdomme og miljøstress.

Mens de britiske NGO'er i UK Food Group advarede stærkt mod ukritisk liberalisering, som alene satser på vækst i produktion og handel, sagde den danske landbrugskommissær, at eksportrestriktioner og forbud kan gøre mere skade end gavn.

¹⁷ Agritrade. News and analysis of events affecting ACP agricultural trade. October 2008.
<http://agritrade.cta.int/en/layout/set/print/content/view/full/4212>

3. Konsekvenserne for klima og miljø – Og potentialet

Det er slemt, men det har været endnu værre

Klima- og miljøorienterede udspil anbefaler en reduceret EU-landbrugsstøtte efter 2013, men ønsker et princip om, at støtten kun gives til bønder, der producerer til gavn for miljø og samfund

Europæisk landbrug er en af de større syndere, når det gælder EU-landenes udslip af drivhusgasser og negative påvirkning af klimaet. Den store klimadiskussion handler om udslippet af CO₂, kuldioxid, fra afbrændingen af energi, men det intensive landbrug fører også til meget store udslip af metan og lattergas, der er langt stærkere og farligere drivhusgasser. Metan kommer fra husdyrbruget, og drøvtyggerne, kvæget, leverer langt mere metan end ikke drøvtyggende husdyr, som svin. Lattergas er en kvælstofforbindelse, og lattergasudslippet kommer fra markdriften og utilstrækkelig udnyttelse af kvælstofgødning.

Den negative konstatering er, at metan og lattergas i 2006 alene udgjorde mere end 10 % af det samlede klimagasudslip fra de 27 EU-lande, og hele 14 % af Danmarks store udslip af drivhusgasser på grund af det mere intensive danske landbrug og det store husdyrhold. Hertil kommer blandt andet drivhusgasudslippet fra landbrugets energiforbrug.

Den positive konstatering er, at det har været endnu værre, og at det er muligt at gøre noget ved problemet. I de 27 EU-lande var udslippet af metan og lattergas i 1990 11,4 % af totaludslippet eller 1,2 % højere end i dag. I Danmark var niveauet i 1990 helt oppe på 18,7 % af det samlede udslip, eller næsten 5 % højere end i 2006.

Når landbrugets energiforbrug og øvrige udslip af drivhusgasser også inddrages i de danske tal, udgjorde landbrugets totale udslip af drivhusgasser i 2006 18,2 % af Danmarks samlede udslip. Men i 1990 var det helt oppe på 27 % eller mere end en fjerdedel. Der er altså sket en reduktion af landbrugets negative klimapåvirkning med næsten en tredjedel¹⁸. Den afgørende årsag til reduktionen er vandmiljøplanerne, der har ført til bedre udnyttelse af kvælstoffet.

Den stadig intensivering af dansk landbrugsproduktion førte til stadig mere negative miljøpåvirkninger frem til 1980'erne. To vigtige faktorer var 1) landindvinding og dræning af lavbundsarealer af tvivlsom dyrkningsmæssig værdi, og 2) gyllesystemerne som blandt andet har ført til stor ammoniakfordampning. På begge områder er der siden 1990'erne sket visse forbedringer. For gyllesystemernes vedkommende blandt andet via bedre teknologi, bioforgasning mv, men det er områder hvor der fortsat kan gøres meget mere.

Dyrkningen af landbrugsjord giver også et udslip af CO₂, mens skovplantning, braklægning, randzoneudlægning og en række andre initiativer kan føre til, at der optages mere CO₂ i jord og planter. For de 27 EU-lande under et sker der samlet en vis oplagring af CO₂ i jord og planter blandt andet på grund af skovplantningsprogrammer. Klimabidraget er på dette område positivt for det samlede EU. Men Danmark påvirker gennemsnittet negativt. Danmarks har et nettoudslip af CO₂ fra jorden på grund af det store intensivt dyrkede areal. Dette udslip har dog også været faldende i perioden fra 1990 til 2006.

Endelig har der været et lille fald i metanudslippet, fordi danske landmænd i dag har et mindre kvæghold, men flere svin end i 1990.

¹⁸ Tallene er stillet til rådighed af Det Økologiske Råd.

Frivillighed eller tvang

Tallene for landbrugets udslip af drivhusgasser understreger, at landbruget er en meget vigtig faktor i kampen for at hindre klimaændringer, og at det specielt gælder i små intensivt dyrkede lande med stort husdyrhold, som Danmark. Samtidig viser udviklingen, at det med de rigtige politikker er muligt at reducere udslippet af klimagasser. Danmarks landbrugsklimaregnskab er fortsat dårligere end gennemsnittet for EU-landene, men der er sket betydelige forbedringer, først og fremmest på grund af gennemførelsen af de omdiskuterede vandmiljøplaner.

Landbrugets udslip af drivhusgasser og klimapåvirkning kan påvirkes både ved driftsoplægninger, med ændrede driftsformer og ved en lang række konkrete indsatser. På samme måde med landbrugets påvirkning af natur og miljø, og herunder ikke mindst biodiversiteten.

Biodiversiteten er et udtryk for mangfoldigheden af dyr og planter i naturen. Denne mangfoldighed trues både af omfattende dyrkning af de samme afgrøder (monokulturer) og af at intensiteten i landbruget kun efterlader meget få ikke-opdyrkede arealer. Derfor har natur- og miljøforkæmpere stillet krav om sårbare naturarealer permanent skal udtages af landbrugsdrift og at i øvrigt i en række områder skal ske en langt mere ekstensiv (skånsom) udnyttelse af landbrugsjorden. Blandt andet kræves tvungen udlægning af uopdyrkede randzoner og grønne korridorer uden dyrkning og brug af sprøjtegifte.

EU's sundhedstjek af landbrugspolitikken vil derimod ophæve tvungen braklægning, og det danske folketing har allerede ophævet braklægningstvungen med det resultat at mere end halvdelen af det tidligere braklagte areal igen er under dyrkning, og der er sket betydelige klima- og miljøtab (Se kapitel 1).

I 10 år har der været frivillige regler om udlægning af gift og dyrkningsfri randzoner, og målet var at komme op på 25.000 hektar usprøjtede randzonearealer ved udgangen af 2009. Målsætningen er imidlertid baseret på frivillighed. En rapport fra fødevarerministeriet viser, at der ikke er sket nogen mærkbar stigning i randzonearealerne frem til 2006, og at 2009-målet ikke vil kunne nås.

Danmarks Naturfredningsforening kalder det katastrofalt for naturen, at randzonerne ikke etableres, og foreningen mener ikke, det fortsat bør være frivilligt for landbruget at afbøde skaderne fra landbrugsdriften på naturen. Det skal være lovpligtigt.¹⁹

Slagsmålet om politikken efter 2013

I tiden fra 2009 til 2013 skal det planlægges, hvad der skal ske med EU's fælles landbrugspolitik efter 2013, når de nuværende aftaler udløber. I november i år ventes EU's fødevarerministre at blive enige om gennemførelsen af et såkaldt sundhedstjek af den nuværende landbrugspolitik. Men som betegnelsen sundhedstjek antyder, vil det kun føre til mindre ændringer og forenklinger. Derefter skal det store slag slås frem til 2013. Det vil i høj grad blive en debat om penge og størrelsen af den fortsatte støtte til landmændene, og der vil være et stærkt pres på at afvikle eller reducere de ordninger, der i dag koster omkring 400 milliarder kroner årligt og 42 % af EU's samlede budget. EU's landbrugsstøtte er både en stor skattemæssig byrde for EU's skatteydere og en bremse for andre mere perspektivrige EU-indsatser. Derfor er der mange der gerne vil af med støtten eller have den voldsomt reduceret.

Men det bliver også et slagsmål om indhold.

De fleste venter, at landbrugsstøtten vil fortsætte, men med et lavere samlet budget, og således at en større andel af pengene vil blive brugt til at stille miljø- og klimakrav til EU's bønder. Det kan gøres ved at flytte midler fra enkeltlandbrugsstøtten (søjle 1) og over til

¹⁹ "Landbrug skal indrettes efter naturen". DN's hjemmeside www.dn.dk

landdistriktsudviklingsprogrammer (søjle 2), men også ved på en række områder at ændre de principper, støtten til de enkelte landmænd udbetales efter. Blandt andet kan man skærpe de krav, som landmændene skal leve op til, som betingelse for at få udbetalt støtte.

Støtte som positiv mulighed – ikke som ret

Den europæiske tænketank 'Notre Europe' foreslår helt efter disse retningslinjer, at EU's fælles landbrugspolitik fra 2013 ændres, så støtte ikke længere er en selvfølge eller en ret landmænd har, hvis ikke de overtræder visse forbud, men noget de kun kan få, hvis de lever op til en række positive krav. "Hvad du får, afhænger af hvad du gør" skal være hovedprincippet, ifølge denne anerkendte forskningsbaserede tænketank, der i 1996 blev skabt på initiativ af tidligere EU-kommissionsformand Jacques Delors.

I en Notre Europe-analyse af udviklingen i landbrugspolitikken²⁰, 'CAP reform beyond 2013', konkluderer analysens forfattere, at reformerne gennem de seneste år har virket og gjort støtten mere fornuftig, men også at der stadig er problemer, ikke mindst på miljøområdet. Der sker stadig et tab af biodiversitet, vådområder forsvinder, vandkvaliteten reduceres mange steder, der er færre fugle og jordens fertilitet er mange steder faldende. Mange miljøindsatser har ikke været målrettede nok.

Tænketanken ser også et problem i, at mange indsatser har haft karakter af tænkning i kontrol og straf, og at de største jordejere får mest, uanset om det, de gør, er til fordel for samfundet og miljøet eller ej.

I stedet bør man indføre et system, der belønner samfundsgavnligt landbrug. Udgangspunktet er ikke ret til støtte, men mulighed for støtte, hvis landbrugsindsatsen lever positivt op til nogle krav. Systemet bør være enkelt og baseret på 3 kriterier:

1. Støtte til landbrug som leverer positive miljøindsatser omkring landdistriktsnatur, biodiversitet og naturressourcer. Betalingen knyttes til vilkår som landmanden accepterer. Støttetilsagnet kan ikke handles, og man søger dermed at undgå at støtten kapitaliseres.

2. Støtte til landbrug i særligt udsatte eller afsides landområder. En art egnsudviklingsstøtte til bjergbønder mv. for at sikre at ikke konkurrencedygtige landbrug i udsatte egne overlever.

3. Grøn støtte. En særlig støtte til landbrug som bruger særlige miljøvenlige produktionsteknikker, dyrker jorden økologisk eller på anden måde er med til at reducere landbrugets økologiske fodaftryk.

Tænketanken regner samtidig med væsentligt lavere samlede udgifter til den fælles landbrugspolitik end i dag. Der sættes dog ikke beløb på.

Støtten skal styre landmændene miljøpolitisk

'Notre Europe' er kun en af de tænketanke, organisationer og lobbygrupper, der sammen med forskningsinstitutter og individuelle forskere er optaget af, at det politiske slagsmål ikke alene kommer til at handle om penge. Det skal både handle om EU's forhold til globalt landbrug og globale fødevarerproblemer, og om udviklingen af et landbrug som belaster klima og miljø langt mindre end det meget intensive konventionelle landbrug, der i dag præger store dele af EU.

Notre Europe-udspillet er interessant, fordi det tager udgangspunkt i både produktions- og samfundshensyn, og alligevel når frem til, at landbruget skal være langt mere miljøvenligt.

²⁰ Jean-Christophe Bureau og Louis-Pascal Mahé: CAP reform beyond 2013. An idea for a longer view. Udgivet af Notre Europe. www.notre-europe.eu

European Environmental Bureau (EEB) er paraplyorganisation for 140 europæiske miljøorganisationer (herunder Danmarks Naturfredningsforening og Det Økologiske Råd), og EEB har udgivet et 2008-2020 visionspapir for europæisk landbrug²¹.

Her peger man på, at EU faktisk ikke er selvforsynende med fødevarer i dag, fordi husdyrbruget er stærkt afhængigt af import. EEB's krav er, at EU bliver reelt selvforsynende, som et europæisk bidrag til at skabe global fødevarer-sikkerhed. Samtidig skal EU kæmpe for globale aftaler, der fremmer og støtter bæredygtig lokal produktion. Et af de midler, EEB anviser, er, at EU reducerer foderstofimporten, og at forbrugerne reducerer forbruget af kød og andre animalske produkter, samt mejeriprodukter. Det vil bidrage til, at landbrugets negative påvirkning af klimaet reduceres.

EEB's visionspapir rummer en lang række anbefalinger, som skal sikre, at Europas natur får det bedre. Og hvor et af resultaterne af det planlagte EU-sundhedstjek af landbrugspolitikken ser ud til at blive, at man ophører med tvungen braklægning af jorden, så kræver EEB modsat, at der permanent trækkes en del af EU's landbrugsjord ud af produktion for at sikre et mere varieret plante- og dyreliv.

EEB skriver i visionspapiret, at det har øget bevidstheden om det nødvendige i at tage miljøhensyn, at EU har indført såkaldte krydsoverensstemmelseskriterier som en del af landbrugsstøtten. Det er kriterier, som gør udbetaling af støtte afhængig af overholdelse af udvalgte regler indenfor miljø, sundhed, dyrevelfærd mv. Men EEB skriver også, at de enorme støttebeløb til landmændene giver et stort potentiale for styring af landbruget, og at støtten ikke totalt bør afskaffes. "Subsidierne bør bruges til at styre landbruget i bæredygtig retning. Krydsoverensstemmelse skal fastholdes som en minimumsbetingelse for udbetaling af støtte, men bør suppleres med yderligere krav for at retfærdiggøre udbetalingerne".

Bæredygtighedskriterier

EEB foreslår, at der udvikles særlige bæredygtighedskriterier, og at der år for år sættes mål for at øge den andel af landbrugsproduktionen, der lever op til disse kriterier, således at man når 100 % i år 2030. Kriterierne skal ikke skrives en gang for alle, men udvikles i takt med ny indsigt. Og de skal ifølge EEB også omfatte økologisk landbrug, der i dag ikke er omfattet af regler om energi- og brændstofenergi. Dette er i overensstemmelse med andre initiativer omkring udvikling og forbedring af økologisk jordbrug. I Danmark har Økologisk Jordbrugsforening i 2008 klima som fokusområde.

Landbrugsstøtten bør ifølge EEB udformes, således at den giver særlige incitamenter til landmænd, der producerer i overensstemmelse med bæredygtighedskriterierne. Den kan dermed være med til at finansiere en mere innovativ udvikling. På den måde er EEB's forslag ligesom forslaget fra "Notre Europe" mere præget af gulerod end af pisk. "Hvad du får, afhænger af, hvad du gør".

Kendte metoder til at reducere eller binde udslip af drivhusgasser skal inkluderes i bæredygtighedskriterierne, der på den måde vil stimulere, klimaindsatser og miljø- og naturforbedringer.

Uens nationale indsatser

I det enkelte EU-land påvirkes landbruget både af EU's overordnede landbrugspolitik og af national lovgivning. Både af en række nationale love blandt andet om miljøregulering og af gennemførelsen (eller manglende gennemførelse) af EU's regler. Der er store variationer fra land til land.

²¹ European Environmental Bureau (EEB). Vision European agriculture 2008 – 2020. www.eeb.org

Det understreges i en 2006-rapport fra EU's officielle miljøagentur i København 'European Environment Agency (EEA)²².

Rapporten registrerer en række landbrugsrelaterede natur- og miljøproblemer i de 15 "gamle" EU-lande og understreger, at ændringer i landbruget er en nøgleårsag til reduktionen af den biologiske mangfoldighed. Men den siger også, at der er brug for, at miljøindsatserne er mere præcise og målrettede, end det har været tilfældet. Der er en bred vifte af miljølove og politikker, som har bedre styring af landbrugets miljøpåvirkning, som deres overordnede mål. "De fleste er imidlertid ikke konkrete nok til at gøre det muligt at måle, hvorvidt de er opfyldt eller ikke". Ifølge det europæiske miljøagentur gennemføres de forskellige EU-politikker meget uens i de forskellige EU-lande, og det potentiale, der er for effektiv integration af disse politikker i national praksis, nås derfor ikke i alle EU's medlemslande.

Danske miljø- og klimakrav

Danske organisationer, der vil påvirke udviklingen, arbejder både nationalt og via europæiske netværk som EEB.

Danmarks Naturfredningsforening (DN) har ud fra samme "gulerodsprincip" som Notre Europe opfordret regeringen og folkettingen til at "udvide og målrette landbrugspolitikken miljøindhold, så støtte gøres afhængig af det naturfremmende indhold i landbrugets arealforvaltning"²³. DN ønsker også en samlet national naturplan for at sikre og genoprette naturarealet og skov i Danmark, så Danmarks areal inden år 2030 består af 1/3 udyrket natur, hvor der hverken gødes, sprøjtes eller drænes. Samtidig ønsker DN, at der afsættes halvanden milliard kroner pr. år til mere og bedre natur. Det svarer til 300 kr. pr. dansker, men hver dansker betaler ifølge DN for øjeblikket 2.000 kr årligt til den traditionelle EU-landbrugsstøtte, så der er penge til det.

DN har en vision for et 100 % økologisk dansk landbrug, blandt andet fordi økologisk drift giver naturen mere plads, og fordi der ifølge DN udvaskes mindre kvælstof til grundvandet.

Dansk Ornitologisk Forening kræver at det skal være en hovedbetingelse for at få støtte, at 10 % af dyrkningsarealet drives med naturformål.

Det Økologiske Råd har en rapport om "miljøintegration i EU's landbrugspolitik"²⁴ under udarbejdelse. Den ventes offentliggjort omkring årsskiftet. Rapporten vil indeholde scenarieberegninger, gennemført i samarbejde mellem Det Økologiske Råd og Fødevarerøkonomisk Institut under Københavns Universitet.

I oplægget til scenarieberegning opstilles en række hovedmålsætninger, der blandt andet indebærer:

- * reduktion af udledningen af drivhusgasser fra landbruget med 30 % inden 2020.
- * opfyldelse af målsætningen i EU's vandrammedirektiv med tilsvarende reduktion af udledningen af fosfor og kvælstof til vandmiljøet.
- * reduktion af ammoniakudslip fra landbruget med 50 %.
- * reduktion af pesticidforbruget med 80 %.

Desuden opfyldelse af målsætningerne for blandt andet fuglebeskyttelsesdirektivet, udmøntning af målsætningerne i biodiversitetskonventionen, samt nationale naturplaner som både sikrer naturbeskyttelse og befolkningens adgang til naturen.

Positive krav, bindende regler

²² European Environment Agency (EEA): Integration of environment into EU agriculture policy – the IRENA indicator-based assessment report. www.ea.eu

²³ Danmarks Naturfredningsforenings hjemmeside, under Natur. www.dn.dk

²⁴ Direkte kommunikation fra Det Økologiske Råd.

Der er mange andre forslag end de her nævnte, men samlet peger de fleste miljø- og klimaorienterede tanker om landbrugsstøtten efter 2013 i retning af et system:

- Hvor det samlede budget og støtten til enkeltlandmænd reduceres, men hvor der overføres midler til landdistrikter blandt andet til naturpleje og miljøindsatser
- Hvor støtten til den enkelte landmand baseres på positive klima- og miljøtiltag. Landmanden skal levere noget samfundsgavnligt for støtten. Det er ikke nok at producere uden at overtræde gældende regler.
- Hvor frivillighed på en række områder erstattes af bindende regler, der samtidig gøres mere målrettede og præcise.

Men slagsmålet er knapt begyndt endnu.

4. EU's fælles landbrugspolitik

Brudfladerne, mulighederne og alle de offentlige goder

Mens den danske regering går ind for en fuld afvikling af EU's direkte landbrugsstøtte fra 2013 og frem til 2025, er EU's danske landbrugskommissær Mariann Fischer Boel tilsyneladende gået i gang med en kampagne for EU-landbrugsstøtte, også efter 2013. Når hun taler for europæiske landmænd, understreger hun, at der skal føres en enorm public relation-kampagne for at sikre et tilstrækkeligt budget for den fælles landbrugspolitik. Og hun mere end antyder, at hun selv er en del af kampagnen.

Mariann Fischer Boel taler i et "vi" og "dem"-sprog, der signalerer, at hun står landmændenes side. "Hvis vi vil have et tilstrækkeligt budget i fremtiden, må vi argumentere os frem til succes, klart, fast og overbevisende", sagde hun, da hun i slutningen af september talte for unge europæiske landmænd²⁵. I en tale i oktober understregede hun, at der vil komme et mægtigt pres på EU's budget, og at nogle landes regeringer vil se den fælles landbrugsstøtte, som et hovedområde for besparelser. Men hun tilføjede, at udvikling af landområderne giver værdi for hver eneste euro, og sagde, at. "Det må vi fortælle finansministrene, parlamentarikerne og vælgerne"²⁶.

Landbrugskommissæren har, som ægtefælle til godsejer Hans Fischer Boel, selv sin baggrund i landbruget. Hans Fischer Boel fik i 2006 godt 1 million kroner i EU landbrugsstøtte.

Mariann Fischer Boel understreger dog også overfor EU's bønder, at støtte ikke er en automatisk ret, og at ejerne af landbrug ikke har nogen garanti for at checken (med bistand) bliver ved med at komme ind gennem brevsprækken. Hun lægger sammen med kommissionen op til, at støtten i stadig større udstrækning skal kunne begrundes i samfundsmæssige behov eller samfundsmæssige goder. Den gives ikke bare for landmændenes skyld. Mariann Fischer Boel fokuserer på, at landbrugsstøtten i fremtiden også skal tage højde for

- Behovet for at bekæmpe og tilpasse sig til klimaændringer.
- Behovet for at sikre vandressourcerne bedre.
- Behovet for at gøre god brug af potentialet for bioenergi, og
- Behovet for at beskytte biologisk mangfoldighed.

I det sundhedstjek af den fælles landbrugs politik, som EU's fødevareministre tager stilling til i november indgår disse fire elementer i justeringerne. Det er givet, at de fire fokusområder vil komme til at stå endnu langt stærkere, når den fælles landbrugspolitik fra 2013 for alvor skal reformeres. Der vil dog være stor uenighed både om omfanget og karakteren af denne støtte og om enkeltområder, som for eksempel bioenergi. EU har sat mål for produktion og forbrug af biobrændstof, men der er opstået stor usikkerhed og uenighed om målene, fordi produktionen af biobrændstof var med til at presse priserne på fødevarer voldsomt i vejret i foråret 2008 og formentlig dermed også til at øge sulten i verden.

Danmark: Væk med direkte støtte

²⁵ Tale for European Council of Young Farmers den 21. september 2008

²⁶ Tale om 'rural development' på Cypem den 16. oktober 2008

Overfor landbrugskommissærens udtalelser om, at der er brug for mere public relation for og fra landbruget, står holdningen i den danske regerings høringsvar om revision af EU's finanser. Heri hedder det, at "den direkte landbrugsstøtte er gradvist drejet i retning af produktionsneutral direkte støtte frem for produktionsforvridende tilskud. Den direkte støttes væsentligste effekter er imidlertid kunstigt høje priser på landbrugsjord og at nødvendige strukturtilpasninger i erhvervet udskydes. Den direkte landbrugsstøtte bør derfor afvikles. En fuld udfasning bør kunne gennemføres frem til 2025."²⁷

Danmarks krav om fuld afvikling af al direkte landbrugsstøtte betyder ikke, at regeringen er imod en fælles EU landbrugspolitik. Regeringen understreger, at denne politik bør fokusere på at sikre "offentlige goder eksempelvis fremme af miljø, økologi, høje fødevarerikkerhedsstandarder, dyrevelfærd og landskabspleje". Men den direkte støtte skal afvikles.

Afstanden mellem en Venstre-ledet dansk regering med Venstres fødevarerminister Eva Kjer Hansen på den ene side og udtalelser af en dansk landbrugskommissær, der er tidligere Venstre-landbrugsminister i samme regering er måske mere retorisk end reel. Men den understreger nogle elementer i det slagsmål, der i de kommende år skal udkæmpes om EU's fantastiske kostbare fælles landbrugspolitik. Landbrugspolitikken koster 3-400 milliarder kroner om året og omkring 40 % af EU's budget. På et tidspunkt for global sult ser ud til at være et voksende problem, og hvor der er voldsomt behov for udvikling af landbruget i fattige lande, er EU's landbrugsstøtte til Europas egne landmænd mange gange større end EU's totale udviklingsbistand. Og bistanden til landbrug i ulandene er mikroskopisk sammenlignet med landbrugsstøtten til EU's egne bønder og godsejere.

Nu er der sket en delvis afkobling af landbrugsstøtten fra den konkrete landbrugsproduktion, men en typisk kritik af EU-ordningerne har lydt, at mens næsten en milliard mennesker i verden hver lever for under 1 dollar om dagen, så modtager en EU-støttet ko (eller rettere dens ejer) en støtte på omkring 2 dollar pr. dag.

Central rolle for Danmark

Med mindre ændringer løber den nuværende politik frem til 2013. Og slagsmålet om, hvad der skal ske derefter skal allerede i gang nu. Efter 2009 kommer der en ny EU-kommission. I 2010 begynder de budgetforhandlinger, der formentlig ender med endelig afgørelse og beslutning i 2012. Mariann Fischer Boel giver ofte udtryk for en angst for, at det bliver finansministrene, der kommer til at bestemme. Der vil netop af den grund være stærke bestræbelser på at få de indholdsmæssige rammer for landbrugspolitikken på plads, inden selve budgetslagsmålet skal slås. Derfor er man ved at gå i gang. Og i Danmark har embedsmænd både i fødevarerministeriet og udenrigsministeriet en særlig grund til at ruste sig.

I andet halvår 2011 har Polen formandskabet i EU. Polen er, som det ser ud nu, imod alle markante ændringer i landbrugsbudgettet og især imod reduktioner i støtten. Stor støtte til Polens landmænd var et kardinalpunkt under forhandlingerne om Polens optagelse i EU, men de nye medlemslande kom ind i EU med en form for indslusningsordning, og arealstøtten er stadig mindre end i de gamle medlemslande. Hvor den danske regering kræver afvikling af al direkte støtte, kræver mange nye medlemslande tvært i mod fuld støtte på lige fod med de gamle EU-medlemmer.

²⁷ Den Danske Regering: Dansk Høringsvar vedrørende revision af EU's finansielle rammer. 14. april 2008

Danmark overtager formandskabet efter Polen fra 1. januar 2012 og et halvt år frem. Danmark er – også med en borgerlig regering – et af de lande, der presser på for ændringer, som også skal give besparelser. Næste formandsland efter Danmark bliver Cypern, der ikke har så stor kapacitet eller erfaring. Meget kan derfor komme til at hvile på Danmark, og det gør næppe opgaven lettere, at det danske formandskab kommer umiddelbart efter det polske.

Brudlinjer på kryds og tværs

Der er mange penge på spil, og der er mange interesser i EU med 27 medlemslande. Klassiske brudlinjer går både mellem nord og syd og mellem øst og vest.

De fleste nye medlemslande er i øst, de gamle i vest. For de nye er EU-landbrugsstøtten som nævnt noget nyt, og for mange var den et vigtigt argument for medlemskab. Den har været med til at overføre meget store økonomiske midler til lande, der er fattigere end EU-gennemsnittet. Som udgangspunkt ønsker de nye lande ikke, at der laves om på det forhold. Tværtimod ønsker de fuld støttmæssig ligestilling.

I det gamle EU er de mere liberale og reformvenlige lande typisk at finde i Nord og i det centrale Europa, mens de modvillige og (efter dansk opfattelse) mere konservative er i Syd, specielt i Middelhavsområdet. Det er lande, som er præget af flere små brug og (igen efter dansk opfattelse) mindre effektive brug, der har vanskeligere ved at klare liberaliseringen.

Disse brudflader vil præge slagsmålene, men det bliver mere indviklet at finde ud af, hvem der er venner eller fjender af reformer. Blandt de nye lande har lande som Tjekkiet, Estland og Letland haft en udvikling, der gør, at de betragtes som mere reformvenlige. Og i de gamle medlemslande går der også nogle steder brudflader på tværs gennem enkelte lande. Frankrig beskrives traditionelt som konservativt i disse spørgsmål, men det skyldes blandt andet Frankrigs indre problemer. I det nordlige Frankrig kan landbruget sammenlignes med det dansk, hollandske og tyske, mens det i det sydlige i Frankrig har Middelhavsområdets problemstillinger. Det giver forskellige interne interesser, og det gør det svært at nå nationale kompromiser. Spanien er også mindre forudsigelig. På nogle områder har Spanien holdning til liberalisering og markedsudvikling lignet danske holdninger.

Noget af det, der vil blive foreslået af de reformivrige, vil rigtige liberalister samtidig være kritiske overfor. Skal landbruget i højere grad leve op til klima- og miljøkrav, forudsætter det et højt niveau af regulering, og det kan også komme i konflikt med danske regeringsønsker. I regeringens nye vision om 'grøn vækst' og om dansk landbrugs fremtid går man ind for "styrket konkurrenceevne på alle niveauer", og for "mere smidig og effektiv administration af landbrugsregulering, herunder hurtigere miljøgodkendelser".²⁸

Landbrugsministre overfor finansministre

Endelig er der i mange lande slagsmålene mellem fødevare- eller landbrugsministre på den ene side, og finansministrene – som også er budgetministre – på den anden. EU's landbrugsstøtten er betalt af skatteyderne, og finansministrene vil gerne have indkomstskatterne ned. En reduktion af landbrugets milliardstøtte gør det muligt for regeringer at signalere lavere skatter og billigere

²⁸ "Eva Kjer vil fremtidssikre dansk landbrug". Pressemeldelse fra Fødevareministeriet 11. oktober 2008.

fødevarer til forbrugerne. Derfor vil mange finansministre presse på for at få slagtet eller slanket landbrugsbudgettet meget markant. Mange landbrugsministre vil være imod, og det er formentlig den modstand landbrugskommissær Mariann Fischer Boel også repræsenterer, når hun peger på risikoen for at finansministrene kommer til at bestemme.

Det vil præge debatten i en række lande, at det i dag anses for vigtigere at have en effektiv og velfungerende fødevarerindustri end at yde bistand til individuelle bønder, der under alle omstændigheder udgør en stadig mindre minoritet i befolkningerne.

Der er således mange flere brudflader end de officielle, og endelig er alle iagttagere enige om, at forhandlingerne naturligvis vil blive påvirket både af verdensmarkedspriserne for fødevarer af klimakrisens udvikling og sandsynligvis også af den aktuelle finanskrisen og dens efterdønninger. I dette efterår er fødevarerpriserne faldet stærkt, efter at de steg dramatisk i begyndelsen af året. De fleste prognoser peger dog fortsat på, at det langsigtede prisniveau for fødevarer på verdensmarkedet vil være væsentligt højere end de seneste normalår. Og høje priser på fødevarer gør det lettere at afvikle den direkte støtte til landmændene.

Det nye begreb: Offentlige goder

I den danske regerings høringsvar understreges det, at den fælles landbrugspolitik i fremtiden skal "fokuseres på at sikre offentlige goder". Det er et begreb, der vil komme til at indgå langt mere i det politiske sprog og i debatten end i dag.

Begrebet "offentlige goder" er ikke særlig præcist defineret, og det giver et vist spillerum for forskellige aktører. Der er dog bred politisk enighed om, at politiske indsatser helt generelt handler om at sikre borgerne offentlige goder som social tryghed, uddannelse og sundhed. I stigende grad benyttes begrebet også i diskussionen om internationale og globale indsatser, og man taler om globale offentlige goder, som eksempelvis frihed for sult og retten til uddannelse.

Historisk har EU's landbrugspolitik haft som sit hovedformål at sikre tilstrækkelige landbrugs- og fødevarer til EU-lande. Derfor er der givet støtte og garanterede priser til EU's landmænd. Det har været en støtte til produktion. I fremtiden vil det ikke længere være den vigtigste målsætning. Nu skal landbruget producere "offentlige goder", der i den danske regerings sprogbrug defineres som "miljø, økologi, høje fødevarerikkerhedsstandarder, dyrevelfærd og landskabspleje".

Også EU-kommissionen arbejder med, at landbruget i højere grad skal producere offentlige goder. De politikere og embedsmænd, der skal udkæmpe det kommende slagsmål, studerer blandt andet Artikel 68 i forslaget til det sundhedsstjek af landbrugsstøtten²⁹, der ventes vedtaget i november i år. Artikel 68 åbner for særlige støttemuligheder, som EU-landene kan udnytte nationalt indenfor fastsatte rammer.

Her nævnes specifikt muligheden for at støtte særlige typer af landbrug "som er vigtige for beskyttelsen eller forbedringen af miljøet", samt støtte til forbedring af landbrugsprodukters kvalitet. Som noget nyt nævnes også muligheden for at give bidrag til afgrødeforsikringspræmier. Det er endnu uklart, hvordan afgrødeforsikringer skal skrues sammen, men ideen er, at når EU ikke længere garanterer EU's landbrugere faste priser for deres produkter, så kan landbrugerne i stedet

²⁹ Forslag til Rådskonvention KOM (2008) 306/4

forsikre sig mod misvækst eller prisfald. Og så kan EU (måske) give en vis støtte til forsikringspræmien.

Miljø, klima, fødevarer og vandkvalitet bliver fire nøgleord, når bestemmelserne i § 68 måske skal videreudvikles til at omfatte en meget større del af den samlede landbrugspolitik.

Støtte til fattige landes landbrug

I dag vedrører landbrugspolitikken alene EU og herunder EU's landmænd og indirekte forbrugere. Marianne Fischer Boel har imidlertid også i lyset af den fødevarerkrise, der truer kloden, talt om behovet for at yde større hjælp til nødlidende ulande, og herunder hjælp til udvikling af landbrug i tropenerne, der vil blive meget hårdt ramt af klimakrisen. Her i efteråret har Fischer Boel bebudet, at et uanvendt beløb på 1 milliard euro fra EU's landbrugsbudget kan overføres til støtte for indkøb af såsæd mv til nødlidende ulande.

Det er foreløbig en ret symbolsk aktion, og kommissionens forslag er oven i købet løbet ind i modstand og vanskeligheder, således at det ikke er vedtaget flere måneder efter at det blev fremsat. Det er lidt pinligt, fordi det netop blev fremsat som et tilsagn om hastehjælp, og det viser, hvor vanskelig den debat er.

Ved de kommende forhandlinger vil der imidlertid alligevel komme stærke krav om, at "offentlige goder" i EU's landbrugssammenhæng også skal omfatte "globale offentlige goder". EU bryster sig af sin internationale og globale rolle, og EU's landbrug er baseret på import af store mængder foderstoffer fra ulandene. Derfor har EU også en pligt til at være med til at styrke landbruget og fødevarsikkerheden udenfor EU.

I det tidligere citerede danske høringssvar om EU's finanser, taler den danske regering om globaliseringens udfordringer både til EU's interne og eksterne politikker. Høringssvaret argumenterer for langt større forskningsstøtte i EU, men også for at "der afsættes øgede midler på EU's budget til at støtte udviklingsrelaterede aktiviteter med henblik på at bidrage til det globale behov for at imødegå klimaforandringer. Klimahensyn bør indarbejdes i alle EU's interne politikker".

Kravet om sammenhæng

Europæiske og danske miljø- og udviklingsorganisationer vil argumentere stærkt for, at en reduceret EU-landbrugsstøtte udelukkende skal gå til at sikre "offentlige goder", og at disse "goder" skal være både nationale, europæiske og globale.

EU argumenterer generelt for, at der skal være sammenhæng (kohærens) mellem de forskellige politiske indsatser, og argumentationen for offentlige goder vil blive præget af, at EU, blandt andet med de mange års fælles landbrugspolitik, har været med til at skabe en række af de problemer, der nu skal løses. Det gælder både problemer ude i verden, hvor verdens fattigste landmænd har haft urimeligt dårlige konkurrenceforhold i forhold til EU's statsstøttede landmænd. Og det gælder internt i EU, hvor intensiveringen af landbruget har øget miljø- og klimaproblemerne og mindsket den biologiske mangfoldighed.

5. 92-gruppens ønsker til en ny EU landbrugspolitik

Krav til en bæredygtig fælles landbrugspolitik i EU fra 92-gruppen – Forum for Bæredygtig Udvikling

EU's fælles landbrugspolitik koster i 2008 400 milliarder kroner årligt svarende til mere end 40 % af EU's totale budget. Trods liberalisering og afkobling af den direkte sammenhæng mellem støtte og produktion, er støtten fortsat konkurrence- og markedsforvridende til skade for fattige landes producenter. Markedsforvridningen øges af, at EU stadig giver økonomisk støtte til eksport af landbrugsvarer.

Samtidig er støtten også dyr for EU's egne borgere, som betaler regningen gennem skatten og kunstigt høje priser internt i EU.

På trods af den massive støtte er EU ikke nettoproducent af fødevarer, idet det intensive husdyrbrug er baseret på import af store mængder foderstoffer produceret udenfor Europa til animalsk produktion i EU. - EU's landbrug beslaglægger derved indirekte værdifulde landbrugsarealer udenfor Europa, hvor produktionen ofte foregår på en ikke-bæredygtig måde.

Trods visse miljømæssige forbedringer har den interne udvikling i EU ført til et meget miljø- og klimabelastende europæisk landbrug. Den biologiske mangfoldighed er kraftigt reduceret og mange naturområder er truede.

Verden står i dag overfor en række globale udviklings- og miljøudfordringer, som EU's fælles landbrugspolitik bør være med til at løse.

92-gruppen mener derfor, at en ny fælles EU landbrugspolitik skal baseres på følgende principper:

- Afvikling af al direkte landbrugsstøtte til EU-landbrug som ikke kan begrundes i landbrugets produktion af veldefinerede miljø-, klima-, natur- og samfundsmæssige ”offentlige goder” enten globalt eller indenfor EU.
- Markant reduktion af det samlede landbrugsbudget fra 2013, samtidig med at formålet redefineres. Den direkte landbrugsstøtte nedtrappes og baseres alene på opfyldelse af samfundsmæssige målsætninger. Relativt større andele går til klima-, miljø- og naturpleje som led i landdistriktsudviklingen, samt til fremme af globale udviklingshensyn, herunder fødevarer sikkerhed via støtte til landbrugsudvikling udenfor Europa.
- En målsætning der sikrer, at EU's økologiske fodaftryk på verden reduceres og gøres mere bæredygtig. Herunder en fødevarerproduktion i EU der lægger beslag på en mindre del af de globale landbrugsarealer og naturressourcer, så både import af foderstoffer og eksport af animalske produkter reduceres.
- Udvikling af positive støttekriterier baseret på;
 1. fremme af ”globale offentlige goder”, som international fødevarer sikkerhed og bæredygtig udvikling i verdens fattigste lande, herunder støtte til udvikling af ulandenes landbrug;
 2. fremme af ”europæiske offentlige goder”, som reduktion af klimabelastning, fremme af miljøhensyn, naturgenopretning og sikring af naturressourcer (vand, luft mv.). Støtten baseres her på målbare indikatorer for miljø-, natur- og klimafremme.
- Afvikling af alle former for eksportstøtte og af alle toldbarrierer og andre rester af beskyttelse af det europæiske marked, der ikke udelukkende tager sigte på beskyttelse af miljø, klima og natur. Fuld kompensation til de fattigste ulande, der rammes af, at præferencefordele på EU-markedet forsvinder.

- Støtte til en international fødevare- og landbrugspolitik der fremmer fødevarer sikkerhed, herunder økonomisk og teknologisk/forskningsmæssig bistand til ulande, hvis landbrug rammes af klimakrisen. Ulande skal med henvisning til national fødevarer sikkerhed kunne indføre tidsbegrænset beskyttelse af deres landbrugsproduktion.



ISBN: 978-87-992967-0-5