

Á Ísland samleið með Evrópusambandinu í landbúnaðarmálum?

# Stjórnmálafræðideild

## BA-ritgerð

Á Ísland samleið með  
Evrópusambandinu í landbúnaðarmálum?



Jón Baldur Lorange

Febrúar 2009

Á Ísland samleið með Evrópusambandinu í landbúnaðarmálum?

Umsjónarkennari: Magnús Árni Magnússon

Nemandi: Jón Baldur Lorange

Kennitala: 260464-5589

# Á Ísland samleið með Evrópusambandinu í landbúnaðarmálum?

## Útdráttur (abstract)

Í þessari ritgerð er leitast við að svara spurningunni: *Á Ísland samleið með Evrópusambandinu í landbúnaðarmálum?* Fyrrihluti ritgerðarinnar fjallar um hina sameiginlegu landbúnaðarstefnu ESB, CAP, og þær róttæku breytingar sem gerðar hafa verið á henni á undanförnum árum. Henni hefur verið umþyldt og hún er nú minna sameiginleg en áður og fjallar minna um landbúnað. Búin var til seinni stoðin í CAP til að styðja við byggðaþróun. CAP viðurkennir í ríkari mæli hið fjölbætta hlutverk landbúnaðar í samféluginu. Tvær meginstefnur eru innan ESB um CAP. Frakkar eru í forsvari ríkja sem vilja standa vörð um grundvallargildi CAP en Bretar eru í forsvari ríkja sem knýja á um endurbætur. Ríki hafa fengið samþykktar tímabundnar og varanlegar sérlausnir á grundvelli sérstöðu eða aðlögunarvanda.

Síðari hluti ritgerðarinnar fjallar um sérstöðu íslensks landbúnaðar. Með aðild Íslands að ESB þarf að fást byggðastuðningur vegna harðbýlis og dreifðar byggðar þar sem verndartollar falla niður. Ísland þarf að fá viðurkennda sérstöðu íslensku búfjárstofnanna. Íslensku búfjárstofnanir eru hreinræktaðir vegna landfræðilegrar einangrunar í 1.100 ár. Þeir eru sameiginlegar erfðaaauðlindir sem alþjóðasamféluginu ber að vernda. ESB og íslenskur landbúnaður eiga samleið þegar horft er til markmiða. Þar fara saman áherslur á hið fjölbætta hlutverk landbúnaðar í samféluginu og stuðningur við byggðaþróun. ESB leggur nú aukna áherslu á þessa þætti. Íslendingar afsala sér forræðinu í landbúnaðarmálum til sameiginlegrar ákvörðunartöku innan ESB ef þeir gerast aðilar. Hvort Íslendingum tækist að hafa áhrif á ákvörðunarferlið innan ESB veltur m.a. á styrk stjórnsýslunnar og hvort Ísland getur myndað bandalög innan sambandsins.

## **Efnisyfirlit**

<b>Efnisyfirlit.....</b>	<b>1</b>
<b>1. INNGANGUR.....</b>	<b>5</b>
<b>2. SAMEIGINLEG LANDBÚNAÐARSTEFNA EVRÓPUSAMBANDSINS.....</b>	<b>7</b>
2.1. SÉRSTAÐA OG STERK STAÐA LANDBÚNAÐAR.....	7
2.2. MARKMIÐ OG ÞRÓUN CAP .....	9
2.2.1. <i>Brotið blað í sögu CAP .....</i>	10
2.3. SAMEIGINLEG FJÁRMÖGNUN.....	13
2.4. HVE „SAMEIGINLEG” OG „LANDBÚNAÐARLEG” ER CAP Í RAUN? .....	14
2.5. TVÆR MEGINSTEFNUR INNAN ESB .....	15
2.5.1. <i>Stefna Frakka og Íra .....</i>	15
2.5.2. <i>Stefna Breta og Hollendinga.....</i>	17
2.6. UNDANÞÁGUR OG SÉRLAUSNIR RÍKJA .....	18
2.6.1. <i>Sérkvæði í aðildarsamningum.....</i>	19
2.6.2. <i>Ákvæði um jaðarsvæði í Rómarsáttmála.....</i>	20
<b>3. SÉRSTAÐA OG SÉRLAUSNIR FYRIR ÍSLENSKAN LANDBÚNAÐ .....</b>	<b>22</b>
3.1. ÍSLAND ER ÚTVÖRÐUR EVRÓPU .....	23
3.2. BÚFJÁRAUÐLINDIR ÍSLANDS .....	24
3.2.1. <i>Íslenskar kýr.....</i>	28
3.2.2. <i>Íslenska sauðkindin .....</i>	29
3.2.3. <i>Íslenski hesturinn .....</i>	31
3.3. FAR A MARKMIÐ CAP OG ÍSLENSKS LANDBÚNAÐAR SAMAN? .....	32
3.3.1. <i>Frakkar í forystu .....</i>	33
3.3.2. <i>Doha viðræðulotan .....</i>	34
3.3.3. <i>Lykilhlutverk stjórnsýslunnar.....</i>	34
<b>4. NIÐURSTAÐA .....</b>	<b>36</b>
<b>HEIMILDASKRÁ .....</b>	<b>39</b>

Á Ísland samleið með Evrópusambandinu í landbúnaðarmálum?

## 1. INNGANGUR

Umræðan um inngöngu í Evrópusambandið (skammstafað ESB) hefur stigmagnast á Íslandi á undanförnum árum og misserum. Aðallega hefur þessi umræða eða rökræða snúist um sjávarútvegsmál og sjálfstæðismál þjóðarinnar en minna um landbúnaðarmál. Innan ESB hafa landbúnaðarmál þó verið þungamiðjan í Evrópusamstarfinu<sup>1</sup> enda hefur ein tveggja áhrifamestu stofnþjóða sambandsins – Frakkar – alltaf borið hag landbúnaðar mjög fyrir brjósti.<sup>2</sup> Af öllum geirum þá er Evrópusamruninn mestur í landbúnaði enda um helmingur útgjalda ESB runnið til framkvæmda á landbúnaðarstefnu sambandsins. Þetta sýnir best það vægi sem landbúnaðar hefur hjá aðildarþjóðum ESB. Að sama skapi hafa landbúnaðarmál skipt íslensku þjóðina miklu máli. Þessa sér stað í útgjöldum til landbúnaðarmála á Íslandi og áherslu stjórnmálauflokka þó að vissulega hafi vægi landbúnaðarmála minnkað á síðustu árum.

Hvort sem Íslendingar taka þá ákvörðun að gerast aðilar að ESB eða ekki, þá er mikilvægt að hefja strax heimavinnuna. Hvað landbúnaðarmál áhrærir þá felst slík heimavinna í að varpa ljósi á hina sameiginlegu landbúnaðarstefnu Evrópusambandsins (e. *Common Agricultural Policy*, skammstafað CAP) og hvaða hugsanleg áhrif það hefði á íslenskan landbúnað að framfylgja henni hérlandis. Ýmsir fræðimenn hafa hvatt til slíkrar heimavinnu svo sem dr. Baldur Þórhallsson sem telur að betri skilningur á landbúnaðarstefnu ESB gæti dregið úr andstöðu bænda við aðild að ESB.<sup>3</sup> Í þessari vinnu skiptir sköpum að kanna til hlítar hvaða möguleika Ísland hefur til að fá samþykkt sérákvæði á grundvelli hugsanlegrar sérstöðu Íslands. Það má benda á að Ísland fékk samþykkta mikilvæga undanþágu frá hinni sameiginlegu landbúnaðarstefnu í samningunum um Evrópska efnahagssvæðið (skammstafað EES) hvað varðaði innflutning á lifandi dýrum og á hráu kjöti.

Íslensk stjórnvöld hafa á undanförnum árum skipað nefndir til að fjalla um hugsanlega aðild Íslands að ESB. Evrópunefnd forsætisráðuneytisins skilaði skýrslu í mars 2007 um tengsl Íslands og Evrópusambandsins þar sem skoðuð voru álitamál varðandi hugsanlega aðild Íslands að sambandinu<sup>4</sup>. Einnig skilaði vinnuhópur á vegum utanríkisráðuneytisins áfangaskýrslu um óvissuþætti, m.a. varðandi stöðu íslensks landbúnaðar andspænis ESB og

---

<sup>1</sup> Sjá t.a.m. Greer, Alan (2005). Agricultural policy in Europe. Manchester: Manchester University Press, bls. 1.

<sup>2</sup> Kemur kannski ekki á óvart því landbúnaðarframleiðsla Frakklands er um 22,5% af allri landbúnaðarframleiðslu ESB.

<sup>3</sup> Baldur Þórhallsson (2004). Towards a new theoretical approach. Í Baldur Þórhallsson (Ritstj.), Iceland and European Integration – On the edge (bls. 185-206). London: Routledge, bls. 204.

<sup>4</sup> Evrópunefnd forsætisráðuneytisins (2007, mars). Tengsl Íslands og Evrópusambandsins. Skýrsla. Reykjavík: Forsætisráðuneytið.

## Á Ísland samleið með Evrópusambandinu í landbúnaðarmálum?

hugsanlegrar aðildar Íslands að því.<sup>5</sup> Að síðustu má nefna skýrslu endurskoðunarfyrirtækisins Deloitte & Touche fyrir utanríkisráðuneytið um mat á kostnaði Íslands við hugsanlega aðild að ESB.<sup>6</sup> Ýmissa grasa kennir við lestar þessara skýrslna sem gefa tóninn um áherslur Íslendinga í hugsanlegum aðildarviðræðum.

Á síðustu 15 árum hefur CAP tekið svo róttækum breytingum að kalla má umbyltingu stefnunnar. Það verða færð rök fyrir því að hin sameiginlega landbúnaðarstefna Evrópusambandsins sé ekki svo sameiginleg eða miðstýrð frá Brüssels eins og ætla mætti. Mörg ríki hafa náð fram ýmsum sérákvæðum í aðildarviðræðum á grundvelli sérstöðu. Sameiginleg landbúnaðarstefna sambandsins hefur „þynnst” út og vægi annarra þátta, eins og byggðaþróunar, fæðuöryggis og umhverfismála, er orðið meiri áberandi. Rannsóknir og niðurstöður Alan Greer eru mjög áhugaverðar í þessu efni þar sem hann kemst m.a. að þeirri niðurstöðu að CAP sé í raun ekki svo „sameiginleg” þegar allt kemur til alls og snúist minna um landbúnað en áður. Mikilvægt sé að í aðilarviðræðum megi þjóðir ekki gefa sér í upphafi að þær séu áhrifalitlar um að ná fram sérkröfum sínum innan ramma hinnar sameiginlegu landbúnaðarstefnu ESB.<sup>7</sup>

Það er rétt að taka fram að í þessari ritgerð er ekki ætlun höfundar að meta heildaráhrif inngöngu Íslands í ESB fyrir íslenskan landbúnað. Það hefur m.a. verið gert í þeim skýrslum, sem nefndar voru hér á undan, og var sú niðurstaða ekki hagstæð fyrir íslenskan landbúnað.<sup>8</sup> Það er ekki heldur tilgangur þessarar ritgerðar að komast að niðurstöðu í því stóra álitaefni íslenskra stjórnmála hvort sé betra fyrir íslenskan landbúnað að vera innan ESB eða utan. Hins vegar verður eins og komið hefur fram metin sérstaða íslensks landbúnaðar í Evrópu með hliðsjón af sérákvæðum annarra þjóða, sem þær hafa náð fram í aðildarviðræðum við ESB. Að skýra þessa sérstöðu er lykilinn að því að skapa Íslandi sterkari samningsstöðu og ná þannig fram eins hagstæðum aðildarsamningi við ESB fyrir íslenskan landbúnað eins og kostur er.

---

<sup>5</sup> Vinnuhópur utanríkisráðuneytisins (2003, nóvember). Íslenskur landbúnaður í alþjóðlegu umhverfi. Áfangaskýrsla. Reykjavík: Utanríkisráðuneytið.

<sup>6</sup> Deloittie & Touche (2003, janúar). Mat á kostnaði Íslands við hugsanlega aðilda að ESB. Skýrsla. Reykjavík: Utanríkisráðuneytið.

<sup>7</sup> Greer, Alan (2005).

<sup>8</sup> Það er þó rétt að halda til haga að ákveðnir óvissuþáttir eru í niðurstöðum nefndanna sem hefði átt að kalla á frekari athugun. Þannig segir t.d. í niðurstöðu Evrópunefndar forsætisráðuneytisins (2007) á bls. 107: „Miðað við óbreytt stuðningskerfi hér á landi verður að telja (skáletrun mín) að staða íslensks landbúnaðar væri verri innan ESB en utan þess. *EKKI ER ÞÓ HÆGT AÐ ÚTILOKA* (skáletrun mín) að einhver sóknarfæri og betri útflutningsmarkaðir geti skapast fyrir íslenskan landbúnað innan Evrópusambandsins”.

Á Ísland samleið með Evrópusambandinu í landbúnaðarmálum?

## **2. SAMEIGINLEG LANDBÚNAÐARSTEFNA EVRÓPUSAMBANDSINS**

Í ár eru einmitt hálf öld liðin frá Stresa ráðstefnunni, en þar komust landbúnaðarráðherrar stofnþjóða Evrópusambandsins að samkomulagi um hvernig ætti að hrinda CAP í framkvæmd. Landbúnaður hefur frá upphafi verið mikilvægur og umfangsmikill þáttur í starfsemi Evrópusambandsins. Við stofnun þess lögðu Frakkar höfuðáherslu á að landbúnaður væri undanþeginn ákvæðum um hinn innri markað og að hann nytí verndar frá of mikilli samkeppni. Innri markaður var hins vegar það sem m.a. Þjóðverjar og Hollendingar lögðu megináherslu á að kæmist á innan Evrópu á eftirstríðsárunum svo að unnt væri að glæða viðskipti á milli aðildarlanda sambandsins og auka framleiðni. Frakkar náðu sínu fram, þ.e.a.s. að landbúnaður hlaut sérstaka meðhöndlun í aðildarlöndum sambandsins og svo hefur verið alla tíð síðan. Þannig er landbúnaðar undanþeginn samkeppnisreglum ESB þó að slíkt sé í höndum ráðherraráðsins hverju sinni. Á móti samþykktu Frakkar kröfу Þjóðverja um innri markað fyrir iðnaðarvörur. Samkomulag sem þetta milli þessara tveggja ríkja hefur einmitt verið einkennandi fyrir ESB frá upphafi og er oft talað um *Franco-German* bandalagið. Útgjöld vegna sameiginlegrar landbúnaðarstefnu sambandsins eru um helmingur allra útgjalda ESB.<sup>9</sup> Það er reyndar svo að flest ríki líta svo á að landbúnaðarmál njóti sérstöðu og viðskipti með landbúnaðarvörur sé ekki unnt að setja undir sama hatt og viðskipti með aðrar vörur.<sup>10</sup>

### **2.1. SÉRSTAÐA OG STERK STAÐA LANDBÚNAÐAR**

Neill Nugent nefnir í bók sinni *The Government and Politics of the European Union* fimm ástæður fyrir sérstöðu landbúnaðar innan Evrópusambandsins miðað við aðrar atvinnugreinar.

Í fyrsta lagi er mikilvægt að verð á landbúnaðarafurðum sé eins stöðugt og kostur er. Vegna þess hve landbúnaður er háður veðurfari og aðstæðum í náttúru getur slíkt þó reynst erfitt. Miklar verðsveiflur hafa veruleg áhrif á afkomu íbúa og bænda. Ef verð hækkar skyndilega leiðir það til vaxandi verðbólgu með versnandi lífskjörum og á hinn bóginn ef verð lækkar skyndilega þá leiðir það til versnandi afkomu bænda sem gætu þurft að bregða búi með hugsanlegum atgervisflótta úr greininni.

---

<sup>9</sup> Dinan, Desmond (2005). *Every Closer Union. An Introduction to European Integration*. 3. útgáfa. London: Palgrave Macmillian, bls. 354.

<sup>10</sup> Nugent, Neill. (2006). *The Government and Politics of the European Union*. 6<sup>th</sup> Edition. New York: Palgrave Macmillan, bls. 456-457.

## Á Ísland samleið með Evrópusambandinu í landbúnaðarmálum?

Í öðru lagi er það þáttur matvælaöryggis og sjálffurftarbúskapar fyrir hverja þjóð til að verja sig fyrir utanaðkomandi þrýstingi. Þetta átti sérstaklega við á eftirstríðsárunum en með aukinni matvælaframleiðslu og offramboði minnkaði vægi þessa þáttar.

Priðja ástæðan, sem Neill nefnir, er að ef innlend framleiðsla fullnægir ekki innlendri þörf fyrir matvæli þá þarf að brúa bilið með innflutningi með tilheyrandi halla á viðskiptum við útlönd. Þar sem þörf á mat er alltaf fyrir hendi þá er efnahagslegur stöðugleiki í hættu ef verð á mætvælum tekur stökk upp á við. Hins vegar hefur þessi þáttur skipt minna máli og í raun snúist í andhverfu sína frá miðjum áttunda áratugi síðustu aldar vegna lækkandi heimsmarkaðsverðs á matvælum og offramleiðslu landbúnaðarafurða innan aðildarríkja Evrópusambandsins.

Fjórða röksemdin er hin klassíkska byggðastefna og felst í því að halda landinu í byggð af félagslegum og umhverfisástæðum.

Í fimmta lagi þarf að meðhöndla landbúnað með varkární vegna beinna tengsla við fæðuöryggi og heilbrigði manna og dýra.<sup>11</sup>

Þó að allir þessir fimm þættir, sem lýsa sérstöðu landbúnaðar hjá Evrópuþjóðum, hafi ekki alltaf átt við á síðustu áratugum síðustu aldar þá hefur það breyst skyndilega á síðusta ári eða svo. Ástæðan er minnkandi framboði á matvælum vegna uppskerubrests, hækkandi verðs á aðföngum og aukinni eftirspurn eftir matvælum í Austur-Asíu sem hefur leitt til hækkandi heimsmarkaðsverðs. Þannig skipta í dag matvælaöryggi og viðskiptajöfnuður við útlönd vegna kaupa á matvælum (2 og 3 röksemd Neills) aftur miklu fyrir efnahag þjóða.

Landbúnaðarmál skera sig einnig úr þegar kemur að hagsmunagæslu innan landa og innan ESB. Frakkland, Belgía, Írland og Spánn hafa verið öflugir málssvarar CAP og hafa oftar en ekki snúið bökum saman í baráttu gegn kröfum um róttækar endurbætur (e. reform) á henni.<sup>12</sup> Þá eru viðurkennd náin tengsl á milli hagsmunasamtaka framleiðenda og þeirra aðila sem eru stefnumarkandi innan ESB. Áhrifamikil hagsmunasamtök og þrýstihópar einbeita sér sérstaklega að framkvæmdastjórn ESB, en hún hefur mikið um framkvæmd CAP að segja. COPA/COGECA eru sterkt og fjölmenn hagsmunasamtök bænda og framleiðenda innan ESB sem hafa haft umtalsverð áhrif á mótnun og framkvæmd CAP. Að síðustu kemur fram hjá Neil að landeigendur og stjórnmalaflokkar, sem eru hliðhollir bændum og dreifbýli, hafa haft mikil ítök innan landa og hjá ESB við mótnun og framkvæmd á CAP.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Nugent, Neill. (2006)., bls. 456-458.

<sup>12</sup> Löndin tilheyra svonefndum „anti-reform“ eða ‘CAP-defenders’ klúbbi.

<sup>13</sup> Nugent, Neill. (2006). Bls. 459-463.

Á Ísland samleið með Evrópusambandinu í landbúnaðarmálum?

Alþjóðlega lausafjárkreppan, sem um þessar mundir skekur heimsbyggðina sem og hrun á íslenska fjármálakerfinu, gengi íslensku krónunnar og viðskiptavild Íslands undirstrikkar sem aldrei fyrr mikilvægi frumatvinnuvega og matvælaöryggis þjóðarinnar.

## **2.2. MARKMIÐ OG PRÓUN CAP**

Eins og komið hefur fram má segja að CAP sé einn af hornsteinunum sem lagður var við stofnun ESB árið 1957. Í 33. grein Rómarsáttmálans<sup>14</sup> eru 5 markmið sett um hverju eigi að ná fram með hinni sameiginlegri landbúnaðarstefnu aðildarríkjanna og hafa þau haldist nær óbreytt frá upphafi. Þannig voru engar grundvallarabreytingar gerðar á CAP í Lissabon-sáttmála ESB.

- a) Að auka framleiðni í landbúnaði.
- b) Að tryggja sanngjörn lífskjör í landbúnaði með hækkun tekna.
- c) Að tryggja stöðugleika á mörkuðum.
- d) Að tryggja nægt framboð landbúnaðarvara.
- e) Að tryggja neytendum sanngjarnt verð.

Neil Nugent lýsir helstu eiginleikum CAP þannig:

Landbúnaðarvörum er ætlað að flæða frjálst á milli innri landamæra ESB, án viðskiptahindrana og án markaðsinngrípa svo sem styrkja eða regluverks stjórnvalda sem trufla eða takmarka samkeppni. Hins vegar er þetta ekki frjálst viðskiptakerfi byggt á hreinum markaðslögumálum þar sem verðverndar- og/eða tekjuverndarkerfi er fyrir hendi fyrir flestar landbúnaðarafurðir.<sup>15</sup>

Landbúnaður var þannig hluti af innri markaði ESB með ákveðnum takmörkunum. Eðli innri markaðar ESB er frjálst vöruflöði á milli aðildarlandanna án viðskiptahindranna svo sem tolla. Ytri landamæri eru varin með tollamúr.

Í utanríkisráðherratíð Halldórs Ásgrímssonar, þáverandi formanns Framsóknarflokksins, var skipaður vinnuhópur sérfræðinga og hagsmunasamtaka, sem ætlað var m.a. það verkefni að meta óvissuþætti varðandi stöðu íslensks landbúnaðar andspænis ESB. Í skýrslu hópsins er greinargott yfirlit yfir CAP og þróun hennar. Að mati vinnuhópsins hefur tekist að uppfylla

---

<sup>14</sup> Samsvarandi grein í Lissabon sáttmálanum er nr. 39.

<sup>15</sup> Nugent, Neill. (2006). Bls. 464. (Þýðing míni).

Á Ísland samleið með Evrópusambandinu í landbúnaðarmálum?

flest upphafleg markmið hennar en með óæskilegum hliðarverkunum eins og það er orðið.<sup>16</sup> Nugent leggur líka mat á hvernig til hefur tekist að ná markmiðum CAP frá stofnun ESB. Óumdeilt sé að framleiðni hafi aukist gífurlega og tekur sem dæmi að starfsfólki við landbúnaðarframleiðslu hafi fækkað meira en 60% að meðaltali í EU-12 ríkjum<sup>17</sup> á sama tíma og heildarframleiðsla hafi stigið um 1,3% árlega að meðaltali frá upphafi áttunda áratugar síðustu aldar. Í annan stað hafa tekjur af landbúnaði aukist sambærilega og í öðrum atvinnugreinum en stærri bú hafi komið betur út en smærri bú. Þá hefur hagur framleiðenda á norðlægum slóðum vænkast meira en framleiðenda syðst í álfunni. Stöðugleiki hefur verið á mörkuðum og nægt framboð hefur verið tryggt. Nugent telur að ekki hafi eins vel tekist að ná síðasta markmiðinu. Neytendur hafi borið skarðan hlut frá borði en þeir, sem hafi hagnast mest á CAP, séu stór afurðasölufyrirtæki í landbúnaði og bændur með stór bú.<sup>18</sup>

## 2.2.1. BROTIÐ BLAÐ Í SÖGU CAP

Til að vinna bug á þessum svokölluðu hliðarverkunum hafa á síðustu 15 árum þrisvar sinnum verið gerðar veigamiklar breytingar á CAP. Fyrsta endurskoðun var gerð árið 1992 með MacSharry áætluninni, önnur árið 1999 með Dagskrá 2000 (e. Agenda 2000) og þriðja árið 2003 með Fischer II endurbótunum. Nauðsynlegt er að taka saman innihald þessara breytinga sem í raun hafa lagt grunninn að nýrri stefnu ESB í landbúnaðarmálum.

Yfirlýstur tilgangur endurbótanna var að draga úr svimandi háum útgjöldum ESB til landbúnaðar, koma í veg fyrir offramleiðslu, auka stuðning við byggðaþróun, kom til móts við neytendur um fæðuöryggi og hollustu matvæla, gera framleiðsluna umhverfisvænni og síðast en ekki síst að markaðsvæða landbúnaðarframleiðsluna, m.a. vegna yfirstandandi viðræðna á vegum Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar WTO. Með þessum endurbótum var CAP breytt í grundvallaratriðum.<sup>19</sup> Með endurbótunum var horfið að mestu frá markaðsíhlutunum svo sem í formi íhlutunarverðs (e. intervention price), þröskuldsverðs (e. threshold price), útflutningsbóta o.fl. Isabelle Garzon gerir ýtarlega grein fyrir þessari umþyltingu í bók sinni *Reforming the common agricultural policy – History of a Paradigm Change* þar sem hún nefnir að ólíkir áhrifaþættirnir hafi verið að verki, þ.e. aukin alþjóðleg viðskipti, Evrópusamruninn og mismunandi stefnuáherslur ríkja innan ESB. Hún greinir ástæður fyrir

<sup>16</sup> Vinnuhópur utanríkisráðuneytisins (2003). 6. kafli.

<sup>17</sup> 12 aðildarríki ESB fyrir stækkun árið 1995.

<sup>18</sup> Nugent, Neill. (2006), bls. 471-472.

<sup>19</sup> Sbr. m.a. Garzon, Isabelle (2006). *Reforming the Common Agricultural Policy: History of a Paradigm Change*. New York: Palgrave Macmillan, bls. 100.

## Á Ísland samleið með Evrópusambandinu í landbúnaðarmálum?

þessari umbyltingu á CAP, sem sé athyglisverð þegar haft er í huga að stefnan hafði haldist næstum óbreytt í 30 ár frá stofnun ESB fyrir þennan umbreytingartíma.<sup>20</sup> Hingað til lands kom Ítalinn Luca Montanarella, frá framkvæmdastjórn ESB, og gerði grein fyrir þessum breytingum í erindi á Fræðaþingi landbúnaðarins, sem haldið var í febrúar 2008. Þar kom kom fram m.a.:

Á síðustu 15 árum hafa orðið róttækar breytingar á CAP til að mæta þrýstingi frá evrópsku þjóðfélagi og efnahagskerfi þess. Endurbæturnar 2003/2004 marka þáttaskil í þessari þróun þar sem komu til sögunnar eingreiðslur óháðar framleiðslu með eingreiðslukerfi (e. Single Payment Scheme - SPS) í flestum geirum í fyrri stoð CAP og styrkingu á byggðaþróunarstefnunni, sem seinni stoðar....

Framleiðslustuðningur er nú að mestu leytí óháður ákvörðunum um framleiðslu sem gefur bændum innan ESB færi á að taka ákvarðanir til að svara markaðnum, til að treysta á möguleika eigin búrekstrar og séróska þegar brugðist er við breytingum á efnahagsumhverfinu og til að leggja sitt af mörkum við að auka samkeppnishæfni landbúnaðarins.<sup>21</sup>

Í skýrslu vinnuhóps utanríkisráðuneytisins er samkomulaginu, sem náðist fram í ráðherraráði ESB aðfaranótt 26. júní 2003, þannig lýst:

Með samkomulaginu er brotið blað í sögu sameiginlegu landbúnaðarstefnunnar en breytingin er talin sú mesta í rúma fjóra áratugi. Hún er þannig í meginráttum að í stað þess að styðja landbúnað ríkjanna með framleiðslutengdum styrkjum, s.s. framlögum á hektara eftir uppskerumagni eða framlögum á hvern grip eða aðrar framleiðslu- eða afurðaeiningar, skulu styrkir veittir án nokkurra tengsla við framleiðslu, s.s. vegna umhverfispáatta, dýraverndar og heilbrigði dýra og afurða.<sup>22</sup>

Það er óhætt að segja að endurskoðunin, sem var samþykkt í júní árið 2003, hafi verið sú róttækasta sem gerð hefur verið á CAP í margra áratugi. Yfirlýst markmið þessarar endurskoðunar í upphafi var þó aðallega að leggja mat á breytingarnar sem hrint var í framkvæmd með endurskoðuninni<sup>23</sup> Dagskrá 2000. Það, sem kallaði síðan á veigameiri breytingar á CAP, var undirbúnингur fyrir WTO ráðstefnuna í Cancun árið 2003 í Doha viðræðulotunni, fyrirhuguð stækkun ESB til austurs, krafa um meiri félagslegan jöfnuð í stuðningi til bænda og nauðsyn þess að endurheimta traust neytenda á fæðuöryggi m.a. vegna kúariðufaraldursins. Áherslubreytingin, sem varð að veruleika árið 2003, fólst í nýri pólitískri

---

<sup>20</sup> Garzon, Isabelle (2006).

<sup>21</sup> Montanarella, Luca (2008). Agriculture and Environment: Towards an “Health Check” of the Common Agricultural Policy. Í Fræðaþing landbúnaðarins 2008. Reykjavík: Bændasamtök Íslands o.fl., bls. 17. (Þýðing mín).

<sup>22</sup> Vinnuhópur utanríkisráðuneytisins (2003), bls. 12.

<sup>23</sup> Svonefnd ‘Mid-term review (MTR)’.

## Á Ísland samleið með Evrópusambandinu í landbúnaðarmálum?

sýn ESB um sjálfbæran landbúnað og fjölbættu samfélagslegu hlutverki hans, m.a. til að bæta stöðu fjölskyldubúskapar.<sup>24</sup> Þáttur framkvæmdastjórnar ESB var verulegur í þessari endurskoðun sem undirstrikar mikilvægi hennar í mótu og framkvæmd landbúnaðarstefnunnar.<sup>25</sup> Nýja kerfið frá 2003 byggist á eingreiðslukerfi, eins og kom fram hjá Montanarella hér að framm. Um var að ræða einföldun á fyrra greiðslukerfi þar sem eldri framleiðslutengdar stuðningsgreiðslur til bænda fyrir mismunandi afurðum voru sameinaðar í árlega eingreiðslu á býli. Hér var um að ræða *aftengingu* (e. de-coupling) styrkja við framleiðslu sem átti að tryggja stöðugleika í afkomu bænda og framleiðslumagn upp í markaðsþörf hverju sinni. Þá má nefna að tekið var upp gæðastýringarkerfi (cross-compliance) í endurskoðuninni árið 2003. Það þýðir að styrkir eru skilyrtir við kröfur um bændur að uppfylli ákvæði í reglugerðum ESB um umhverfisvernd, fæðuöryggi, dýravelferð og góða búskaparhætti.<sup>26</sup> Jafnframt var þak sett á heildargreiðslur býlis til að bæta stöðu smærri framleiðenda á kostnað stærri búa.<sup>27</sup> Eftirfarandi lýsing Franz Fischler, þáverandi landbúnaðarstjóra framkvæmdastjórnar ESB, sem endurskoðunin 2003 er oftast kennd við, varpar ljósi á hvað vakti fyrir framkvæmdastjórninni með nýju kerfi:

Í framtíðinni mun bændum ekki vera greitt fyrir offframleiðslu heldur fyrir að bregðast við þörfum fólksins með öruggari matvælum, hágæðaframleiðslu, dýravelferð og heilbrigðu umhverfi. Á sama tíma og bændum er tryggður stöðugleiki í afkomu, mun nýja kerfið losa þá úr spennutreyjunni, sem fölst í að miða framleiðslu við styrki. Þeim er gert mögulegt að framleiða þær afurðir sem færa þeim bestu markaðstækifærin og ekki hæstu styrkina.<sup>28</sup>

Mikilvægt skref í þessu endurskoðunarferli innan ESB var þó stigið nokkru fyrr eða árið 1999 með Agenda 2000 en þá var bætt við annarri stoðinni (e. second pillar) undir CAP. Fyrri stoðin fjallar um stuðningskerfið við markaðsaðgerðir og eingreiðslur til framleiðenda. Seinni stoðin snýr að stuðningi við dýravernd, umhverfisvernd og byggðaþróun, m.a. til að auka samkeppnishæfni hinna dreifðu byggða. Á síðustu árum hefur þessi seinni stoð CAP dregið til sín aukna fjármuni. Þannig eru landbúnaður og byggðaþróun samofin í styrkjakerfi CAP. Með MacSharry endurbótunum árið 1992 var róttæk stefnubreyting tekin í þessa átt.

<sup>24</sup> Greer, Alan (2005), bls. 95-96.

<sup>25</sup> Garzon, Isabelle (2006), bls. 97-119.

<sup>26</sup> Gæðastýring í sauðfjárrækt á Íslandi hefur hins vegar verið útfærð sem hvatning þ.e.a.s. bændur geta sótt um að taka þátt í gæðastýringu og fá þá greitt gæðastýringarálag til viðbótar við beingreiðslur í sauðfjárrækt.

<sup>27</sup> Hámarksgreiðsla býlis ákveðin 300.000 evrur, sem skyldi lækka um 3% árlega á árabilinu 2007-2013 þar til skerðing næði 20%. Bú sem fengju minna en 5.000 evrur voru undanskylde þessari árlegu skerðingu. Sbr. Garzon (2006), bls. 49.

<sup>28</sup> Nugent, Neill (2006), bls. 476. (Þýðing mín).

## Á Ísland samleið með Evrópusambandinu í landbúnaðarmálum?

Það sýnir að umræðan hefur verið svipuð hér á landi á þessum tíma að Hákon Sigurgrímsson, þáverandi framkvæmdastjóri Stéttarsambanda bænda, fjallar árið 1990 um svipaða þróun á Norðurlöndunum.

Ísland hefur ásamt öðrum Norðurlöndum staðið að tillöguflutningi sem felur það í sér að í stað niðurgreiðslna á búvöru verði stefnt að beinum greiðslum til bænda, ekki sem niðurgreiðslum vegna tiltekinna afurða heldur sem almennum greiðslum í tengslum við hlutverk landbúnaðarins í að halda uppi byggð og í að tryggja sjálfsnægtir þjóðarinnar.<sup>29</sup>

### **2.3. SAMEIGINLEG FJÁRMÖGNUN**

Á endurskoðunartímabilinu frá 1992 hefur fjármögnun CAP verið gerð gegnsærri að kröfu almennings og helstu gagnrýnenda stefnunnar innan ESB svo sem Bretta. Í júní 2005 komust landbúnaðarráðherrar ESB að samkomulagi um breytingar á fjármögnun á CAP frá og með árinu 2007. Þessar breytingar endurspegla þær breytingar sem orðið hafa á CAP byggðar á tveimur stoðum þar sem fyrri stoðin tekur á beingreiðslukerfi en seinni stoðin nær utan um stuðning við byggðaþróun. Fjármunir voru færðir úr fyrri stoð yfir í seinni stoð til að auka félagslegan byggðastuðning, m.a. til að koma til móts við kröfugerð í WTO samningunum. Fjármögnun CAP byggir nú á tveimur sjóðum; annars vegar *the European Agricultural Guarantee Fund (EAGF)* og *the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD)*. Sjóðirnir eiga að standa straum af fjárveitingum fyrir báðar stoðir CAP. Sá síðari er sameiginlegur sjóður seinni stoðar til styrktar byggðaþróun.<sup>30</sup>

Það gætir oft ákveðins misskilnings um að allir fjármunir vegna CAP renni í fjárhirlur ESB til að standa straum á fjármögnun landbúnaðarstyrkja til aðildarlandanna. Það koma vissulega gífurlega miklir fjármunir í gegnum fyrrgreinda sameiginlega sjóði ESB. En ríkisstjórnir aðildarlanda mega einnig styrkja bændur beint í auknum mæli að uppfylltum grunn skilyrðum sem framkvæmdastjórn ESB leggur mat á hverju sinni. Og er hér komið að inntaki þessarar ritgerðar sem fjallar um þá grundvallarbreytingu sem hefur orðið á CAP. Þessi breyting felur í sér aukna áherslu á félagslegan stuðning við dreifbýli, stuðning við framleiðslu og vaxandi sjálfstæði stjórnvalda í hverju ríki við framkvæmd á landbúnaðarstefnu innanlands sem rúmast innan hinnar sameiginlegu landbúnaðarstefnu ESB.

---

<sup>29</sup> Hákon Sigurgrímsson (1990). Staðan í viðræðum um nýjan búvorusamning. Búnaðarblaðið Freyr, 13-14. tbl., bls. 537.

<sup>30</sup> Sjá reglugerð ESB um stuðning við byggðaþróun nr. 1698/2005.

Á Ísland samleið með Evrópusambandinu í landbúnaðarmálum?

CAP er að verða „minna sameiginleg”<sup>31</sup> og býður upp á meira svigrúm ríkja fyrir séróskir. Alls þessa er farið að sjá stað í fjármögnun hennar.

## **2.4. HVE „SAMEIGINLEG” OG „LANDBÚNAÐARLEG” ER CAP Í RAUN?**

Í bók Alan Greer *Agricultural Policy in Europe*, sem kom út árið 2005, fjallar hann ítarlega um landbúnaðarstefnuna í Evrópu út frá samanburðarrannsókn sem hann framkvæmdi fyrir sex lönd; Bretland, Frakkland, Pólland, Holland, Grikkland og Írland. Niðurstaða Greer er m.a. að hin sameiginlega landbúnaðarstefna Evrópusambandsins snúist *æ minna um landbúnað* og sé *minna sameiginleg* en almennt sé haldið. CAP sé byggð upp á mörgum stefnum þegar komi að markaðsmálum, stuðningi við dreifbýlið, verðmyndun og verndun umhverfisins. Ríkisstjórnir þjóðríkjanna, ráðuneyti og undirstofnanir þeirra, eru ráðandi aðildar í stefnumótun í landbúnaðarmálum. Isabelle Garzon bendir þó á að fleiri hópar úr ýmsum geirum þjóðfélagsins komi í dag að stefnumótunarvinnu CAP sem dregið hefur úr áhrifum hefðbundinna hagsmunaaðila í landbúnaði. Þannig hefur valdið færst fjær þessum hagsmunaaðilum, eins og bændum, en á móti hefur skapast breiðari samstaða og sátt um CAP innan ríkja og innan ESB.<sup>32</sup> Með breiðari hópi, sem komið hefur að stefnumótuninni, þá hefur CAP „þynnst út” og taki ekki lengur aðeins á þróngum hagsmunum landbúnaðarins. Það sé vissulega til innri markaður og verðstefna en hugmyndafræðin um sameiginlega stefnumótun hafi veikst verulega vegna aukinnar áherslu á fjölbætt hlutverk landbúnaðar í byggðaþróun (seinni stoð CAP).<sup>33</sup> Áhugaverð er samlíking Greer þegar hann líkir CAP við kaffihús:

Það er ekki um að ræða eina sameinaða stefnu heldur samansafn af viðhorfum til fjölpætts hlutverks landbúnaðar og byggðaþróunar. Í raun er maetti núna tala um „kaffiteríu CAP” þar sem lönd velja rétti af matseðli háð smekki hvers og eins. Og eins og smekkur er mismunandi þá verður val á réttum mismunandi. Aðstæður og þarfir hafa einnig áhrif á valið. Sumir réttir eru afþakkaðir þar sem þeir kalla fram ofnæmisviðbrögð og aðrir eru í uppáhaldi vegna hollustu þeirra.<sup>34</sup>

Skákmenn gætu með sama hætti líkt þessu við skákmót þar sem allir ættu að tefla sömu byrjunina en gætu valið á milli mismunandi afbrigða innan hennar eftir aðstæðum og smekk hvers og eins.

<sup>31</sup> Þýðing á ‘less common’ úr ensku.

<sup>32</sup> Garzon, Isabelle (2006).

<sup>33</sup> Greer, Alan (2005).

<sup>34</sup> Greer, Alan (2005), bls. 208. (Þýðing míni).

Á Ísland samleið með Evrópusambandinu í landbúnaðarmálum?

Sum lönd fagna auknu svigrúmi til að móta landbúnaðarstefnuna innanlands í stað þess að fylgja niðurnegldri sameiginlegri stefnu í landbúnaðarmálum. Önnur lönd telja hins vegar þessa þróun óæskilega þar sem erfiðara verður að koma fram sameiginlegum stefnumálum þegar hvert og eitt land „teflir sín afbrigði” af CAP. Mariann Fisher Boel, núverandi landbúnaðar- og byggðaþróunarstjóri ESB<sup>35</sup>, er talsmaður sameiginlegrar stefnumótunar.

Það er þeir sem segja að Evrópa þurfti ekki lengur „sameiginlega” stefnu, og að þær mjög mismunandi aðstæður í landbúnaði meðal hinna 27 aðildarríkja þýði að landbúnaðarstefnuna skulu móta innan þjóðrikjanna. Ég er ekki sammála. Ég vil ekki horfa upp á afturhvarf til þjóðernisvæðingu<sup>36</sup> á landbúnaðar- og byggðastefnu. CAP á að halda áfram að vera „sameiginleg”. Stefnumótun innan ESB tryggir vinnuvettvang (level playing field) fyrir bændur innan ESB; það heldur útgjöldum í skefjum og það tryggir að forgangsmál ESB séu virt innan sambandsins.<sup>37</sup>

Þau ríki sem standa vörð um CAP, og stundum hafa verið kölluð *anti-reform* klúbburinn eða *CAP-defenders*, eru harðir talsmenn hinnar sameiginlegu landbúnaðarstefnu. Þau telja hugmyndir um aukna þáttöku einstakra ríkja í fjármögnun landbúnaðarstefnunnar innan hvers ríkis fyrir sig (e. co-financing) grafa undan grundvallaratriðum í CAP, sem er samstaðan meðal sambandsríkja og sameiginleg fjármögnun.<sup>38</sup>

## **2.5. TVÆR MEGINSTEFNUR INNAN ESB**

Tvær meginstefnur hafa verið uppi í landbúnaðarmálum innan ESB. Frakkar og Írar eru helstu talsmenn fyrir núverandi stöðu CAP innan ESB en Bretar og Hollendingar helstu gagnrýnendur hennar.<sup>39</sup> Mikilvægt er að átta sig á þessu þegar áhrif af CAP eru metin og þegar kemur að því að ákveða í hvora áttina Íslendingar eiga að halla sér.

### **2.5.1. STEFNA FRAKKA OG ÍRA**

CAP ber sterkan keim af viðhorfum Frakka og Íra til landbúnaðarmála með áherslu á fjölpætt og samfélagslegt hlutverk landbúnaðar. Frakkar eiga sér langa hefð í landbúnaðarmálum þar sem sveitarómantíkin svífur yfir vötnum. Menningarsögulegar rætur Frakka liggja í sveitum

<sup>35</sup> Það sýnir e.t.v. best „samruna” landbúnaðar og byggðaþróunar innan ESB að heiti landbúnaðarstjóra hefur verið breytt í landbúnaðar- og byggðaþróunarstjóra.

<sup>36</sup> Þýðing höfundar á enska orðinu *renationalisation*.

<sup>37</sup> Boel, Mariann Fisher (2008). EU FARMING. Meeting society's needs and expectations. Bæklingur. Luxembourg: Office for Official Publication of the European Communities, bls. 3. (Þýðing mína).

<sup>38</sup> Greer, Alan (2005), bls. 152.

<sup>39</sup> Sjá t.d. Greer, Alan (2005), bls. 215.

## Á Ísland samleið með Evrópusambandinu í landbúnaðarmálum?

landsins og ímyndin um smábændurna sem yrkja jörðina og treysta byggðina í dreifbýlinu er sterk. Rogers segir að franskir smábændur hafa lengi verið nokkurs konar tákngervingar „fyrir sálina í frönsku þjóðinni; þeir sem kalla fram hinum djúpu menningarsögulegu rætur og meðvitund um hvað það er sem gerir Frakkland franskt sem og jafnvægið sem tryggir heilbrigði samfélagsins”.<sup>40</sup> Írska þjóðin tengir einnig írska bændur við sjálfstæðisbaráttu sína og lítur á bændur sem vörslumenn lands og eignaréttar.<sup>41</sup> Greer segir að Frakkland hafi notað yfirþjóðlegu stefnu til að hrinda í framkvæmd innanlandsstefnu sinni í landbúnaðarmálum með verndarstefnu í Evrópusambandinu. Þannig eru franskrar áherslur greinilegar í CAP; samfélagslegar áherslur, sameiginleg fjármögnun, verðstuðningur, kvótar og háir ytri tollmúrar. Verndarstefnan er réttlætt með gildi fjölskyldubúskapar til að viðhalda byggð í sveitum landsins þar sem sveitalífið er álið „æskilegra” en borgarlífið.<sup>42</sup> Hljómar þessi lýsing eitthvað kunnuglega? Já, óhætt er að segja að þessi viðhorf hafi einkennt landbúnaðarstefnu íslenskra stjórnvalda á undanförnum áratugum. Jónas Jónsson frá Hriflu hélt á lofti á sínum tíma mikilvægi sveitamenningar í frönskum anda og tekur dæmi af öðru Evrópustórveldi en Evrópusambandinu.

Fyrst eyðist sveitin og síðan eyðist dáðmagn bæjanna. Sú þjóð, sem eyðileggur land sitt, er sjálf dauðadæmd. Menn vita, að hnignun Grikkja stafaði af því að fólkid streymdi til bæjanna og fyrsta Evrópustórveldið, Rómaríki, leið undir lok vegna þess að sveitirnar urðu undir í samkeppninni við borgirnar, en síðan úrkynjaðist borgarmúgurinn.<sup>43</sup>

Ef þessi lýsing er rétt hjá Jónasi ætti ESB ekki að óttast sömu örlög og Rómarveldi með Frakka sem varðmenn hinna sígildu gilda í landbúnaðarmálum. Miðað við núverandi stefnu Íslands í landbúnaðarmálum eignum við samleið með Frökkum og Írum innan ESB sem hefur tekist að efla og verja landbúnað sinn innan sambandsins og á sama tíma styrkt stöðu sína sem umsvifamikið útflutningsland á landbúnaðarvörum. Þannig eru Frakkar í dag næststærsta útflutningsland landbúnaðarvara á eftir Bandaríkjum. Þeir eru einnig það land sem nýtur hæstu styrkja úr sjóðum ESB. Frakkar hafa því alltaf varið útflutningsbætur sem óaðskiljanlegan hluta af CAP til að tryggja samkeppnishæfni evrópsk landbúnaðar sem útflutningsgreinar.<sup>44</sup> Íslensk stjórnvöld afnámu útflutningsbætur á sínum tíma. Í

<sup>40</sup> Rogers, S.C. (2000). Farming visions: agriculture in French culture. *French Politics, Culture and Society*. 18:1, bls. 50-70. (Þýðing míni).

<sup>41</sup> Greer, Alan (2005), bls. 92.

<sup>42</sup> Greer, Alan, bls. 83-84.

<sup>43</sup> Guðjón Friðriksson (1991). Með sverðið í annarri hendi og plóginni í hinni. *Saga Jónasar Jónssonar frá Hriflu. Reykjavík: Iðunn*, bls. 271.

<sup>44</sup> Greer, Alan (2005), bls. 109.

Á Ísland samleið með Evrópusambandinu í landbúnaðarmálum?

aðildarviðræðum er nauðsynlegt að huga að þessum mikilvæga áhrifaþætti til að tryggja jafnræði og samkeppnishæfni íslensk landbúnaðar innan innri markaðar ESB.

Einmitt vegna þess hve mikilvæga atvinnugrein þessi lönd töldu landbúnaðinn fyrir þjóðfélagið þá réðust þau í grundvallar endurskipulagningu á honum fyrir nokkrum áratugum. Þessi endurskipulagning fór fram með þátttöku ríkisins, sem talið var nauðsynlegt til þess að hún tækist farsællega. Nýsköpun var lausnarorðið. Stuðlað var að stóraukinni notkun á nýrri tækni, aukinni framleiðni með fækjun og stækjun búa, framleiðslu til útflutnings, eflingu rannsókna og menntunar og lánafyrirgreiðslu með hagstæðum lánum. Þáttur í þessari umbyltingu var endurnýjun í bændastétt þar sem stuðlað var að nýliðun í bændastétt með sértækum aðgerðum. Landbúnaðarframleiðslan skyldi svara kröfum markaðarins.<sup>45</sup> Galdurinn fólst í gífurlegri stækjun markaðarins með hinum innri markaði ESB og ytri landmærin voru varin með tollamúrum. „Heimamarkaðurinn“ breyttist í einu vettangi frá því að vera markaður eins lands í að vera markaður allra aðildarlanda ESB. Hið pólitískra markmið var áfram sem áður verndarstefna og viðhald byggðar í sveitum landsins.

## 2.5.2. STEFNA BRETA OG HOLLENDINGA

Bretar hafa lengi verið helstu gagnrýnendur CAP vegna þeirrar verndarstefnu sem hún byggist á og vegna mikils kostnaðar við að framfylgja henni. Hollendingar hafa verið svipaðarar skoðunar og Bretar um frjáls heimsviðskipti en mótfallnir uppbyggingu efnahagsblokka heimsálfa.<sup>46</sup> Bretar hafa ekki talið það markmið út af fyrir sig að viðhalda byggð í sveitum landsins og frekar hvatt bændur til að leggja af búskap ef betri afkomu væri hægt að hafa í öðrum störfum. Viðhorf Hollendinga til landbúnaðar er almennt lágmarks markaðsinngrip stjórnvalda og hollusta við lögmál hins frjálsa markaðar þar sem frelsi í viðskiptum er lausnarorðið. Hér eigi ekki að blanda saman frjálsri markaðssstarfsemi og pólitískri stefnumótun um fjölbætt hlutverk landbúnaðar í uppbyggingu samfélagsins. Áhersla Bretta og Hollendinga er að tilgangur landbúnaðar eigi að vera fyrst og fremst að framleiða ódýra matvöru en ekki að verja afkomu bænda. Hér liggar meginmunur á viðhorfum annars vegar Bretta og Hollendinga og hins vegar Frakka og Íra sem kristallast í CAP.<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> Greer, Alan (2005), bls. 83-86.

<sup>46</sup> Það er þó rétt að hafa í huga að Bretar eru innflytjendur landbúnaðarvara en Hollendingar stórtækir í útflutningi landbúnaðarvara.

<sup>47</sup> Greer, Alan (2005), bls. 86-88

Á Ísland samleið með Evrópusambandinu í landbúnaðarmálum?

## **2.6. UNDANÞÁGUR OG SÉRLAUSNIR RÍKJA**

Það er eðlilegt krafa ríkjasambands eins og ESB að vilja sem mest halda í sameiginleg stefnumið sáttmála ríkjanna, m.a. til að fullt jafnræði gildi milli aðildarríkja og til að koma í veg fyrir of flókið regluverk sem byggist á undanþágum. Reynslan hefur verið sú í stækunarferlum sambandsins að ný ríki hafa gert kröfur um tímabundnar undanþágur eða varanlegar sérlausnir frá sáttmála ESB. Þegar gengið er til aðildarviðræðna er þýðingarmikið að ný ríki komi með í farteskinu vandaða kröfugerð með vísun í gjörðir ESB og ástæður þess að ríkin telji sig ekki geta framfylgt öllum ákvæðum sáttmála ESB vegna sérstöðu eða vegna aðlögunarvandamála.

Það gildir í öllum tilvikum að til að fá aðlaganir, jafnt tímabundnar sem ótímabundnar, þarf að setja fram ákveðna sérstöðu Íslands og sýna fram á að hvaða leyti aðstæður hér á landi séu sérstakar og frábrugðnar því sem gerist í ríkjum ESB. Framkvæmdastjórn ESB sér um samningaviðræður við EES/EFTA-ríkin um aðlaganir og almennt kallar það á mikla undirbúningsvinnu, m.a. við að sýna fram á sérstöðu Íslands, að semja um aðlaganir. Ekki er sjálfgefið að samkomulag náist um aðlaganir, en mikilvægt er að greina sem fyrst hvort þörf sé á aðlögunum til þess að nægur tími gefist til að undirbúa viðræður við framkvæmdastjórnina.<sup>48</sup>

Í skipunarbréfi Evrópunefndar forsætisráðuneytisins var henni falið að skoða undanþágur við gerð aðildarsamninga. Nefndin gerir einnig grein fyrir sérákvæðum eða sérlausnum sem einstök ríki sömdu í aðilarsamningum sínum. Tilvitnun hér á undan er tekin úr skýrslu nefndarinnar og undirstrikkar mikilvægi þess að leggja í vandaða heimavinnu við að skýra sérstöðu Íslands í landbúnaðarmálum. Samningar um slíkar sérlausnir nást í aðildarsamningum ríkja við ESB en þeir eru jafnréttiháir Rómarsáttmálanum.<sup>49</sup> Það er þýðingarmikið að halda því til haga að löggjöf ESB, er varðar landbúnaðarmál, er réttærri en landsréttur aðildarríkja. Hér er því um yfirþjóðlegt vald að ræða. Þess vegna er mikilvægt að tryggja varanlegar undanþágur í aðildarsamningum.

Undanþágur og sérlausnir ríkja eru annars vegar tímabundnar og hins vegar varanlegar.

---

<sup>48</sup> Evrópunefnd forsætisráðuneytisins (2007, mars), bls. 33.

<sup>49</sup> Sbr. Óttar Pálsson og Stefán Már Stefánsson (2003) í bók þeirra *Fiskveiðireglur Íslands og Evrópusambandsins*, bls. 39.

Á Ísland samleið með Evrópusambandinu í landbúnaðarmálum?

## 2.6.1. SÉRÁKVÆÐI Í AÐILDARSAMNINGUM

Í samningum ESB við síðustu stækkun árið 2004 við 10 ríki Mið- og Austur-Evrópu var samið um *aðlögunartímabil* ríkjanna á árabilinu frá 2004 til 2013.<sup>50</sup> Þetta aðlögunartímabil var ætlað til að nýju ríkin hefðu tíma til að uppfylla allar ESB gerðir og landbúnaðarstyrkir ESB færu úr 25% í 100% á tímabilinu. Ein sérlausn nýju ríkjanna var hærri hlutfallslegur byggðastuðningur á aðlögunartímanum úr seinni stoð CAP sem var ætlað að koma til móts við lægri beina styrki úr fyrri stoð CAP í upphafi.<sup>51</sup>

*Varanlegar sérlausnir* sem hafa fengist í aðildarsamningum, og varða landbúnað, við ESB eru helst þessar:

- Norðurslóðaákvæðið.
- Aðlögunarstyrkir vegna erfiðleika.
- LFA.
- Eyjasvæði – GOZO.
- Styrkur til baðmullarframleiðenda.

Rétt er að gera grein fyrir þeim sérlausnum sem eiga við íslenskar aðstæður. Það er mat höfundar að allar ættu þær að koma sterklega til álita í aðildarviðræðum Íslands við ESB.

Finnar og Svíar náðu mikilvægu sérákvæði um stuðning við landbúnað á norðurslóðum í aðildarsamninga sína árið 1994. Hefur þessi sérlausn gengið undir nafninu *Norðurslóðaákvæðið*. Það felur í sér rétt þessara landa til að styrkja sjálf landbúnað sinn á afmörkuðum svæðum umfram það sem almennt er kveðið er á um í CAP. Tilgangurinn er að auka samkeppnishæfni landbúnaðar á norðlægum slóðum, vernda umhverfið og efla búsetu á þessum slóðum. ESB féllst á þau rök í aðildarviðræðum að samþykkja yrði varanlega sérlausn vegna erfiðra búskaparskilyrða sem rekja mætti m.a. til veðurfars og fámennis byggðar norðan 62. breiddargráðu.<sup>52</sup>

Finnar náðu inn í sinn aðildarsamning ákvæði um styrkja megi sérstaklega *svæði sem eigi í alvarlegum erfiðleikum með aðlögun að CAP*. Það eru svæði í Suður-Finnlandi sem notið

---

<sup>50</sup> Búlgaria og Rúmenía komu með seinni skipunum og aðlögunartímabil þeirra var til 2016.

<sup>51</sup> Framkvæmdastjórn ESB (2004, desember). Enlargement of the European Union. Guide to the Negotiations. bls. 25. Sótt 25. september 2008 af

[http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/enlargement\\_process/future\\_prospects/negotiations/eu10\\_bulgaria\\_romania/negotiationsguide\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/enlargement_process/future_prospects/negotiations/eu10_bulgaria_romania/negotiationsguide_en.pdf). Ákvæðið er orðað svo: The new member states will have special additional aid for rural development for a limited period. This includes a higher proportion of EU co-financing in rural development projects.

<sup>52</sup> 142. grein í aðildarsamningnum Finnlands og Svíþjóðar við ESB fjallar um Norðurslóðaákvæðið.

## Á Ísland samleið með Evrópusambandinu í landbúnaðarmálum?

hafa þessa stuðnings. Finnar og ESB deila nú um hvort þetta hafi verið varanlegt ákvæði eða tímabundið en ESB telur að þessi stuðningur hafi verið tímabundinn.

Í þriðja lagi hafa lönd samið um stuðning við landbúnað á *harðbýlum svæðum* (e. Less Favoured Area, skammstafað LFA) til að jafna samkeppnisstöðu þeirra gagnvart frjósamari svæðum. Bretar og Írar settu fyrstir þetta ákvæði inn í aðildarsamninga sína og sama gerðu Austurríkismenn, Finnar, Svíar og Maltverjar síðar. 85% Finnlands eru skilgreind sem harðbýlt svæði sem ætti að vera fordæmisgefandi þegar kemur að flokkun Íslands.

*Gozo yfirlýsingin*, sem fylgdi aðildarsamningi Möltu, er áhugaverð fyrir Ísland að því leyti að hún fjallar um að eyjan Gozo verði flokkuð sérstaklega þegar kemur að úthlutun ESB styrkja vegna sérstakra aðstæðna á eyjunni. Það styrkir yfirlýsinguna að hún byggir á 158. grein Maastricht sáttmálans um harðbýlustu svæði og eyjar (e. least favoured regions and islands) og fylgir vegna þessa ákvæðis sérstök yfirlýsing með Amsterdam sáttmálanum.

### 2.6.2. ÁKVÆÐI UM JAÐARSVÆÐI Í RÓMARSÁTTMÁLA

Í Rómarsáttmálann var sett inn sérstakt ákvæði sem fjallar um það sem þýða mætti jaðarsvæði<sup>53</sup> (e. outermost regions) Evrópu. Hér er um að ræða 299. grein sáttmálans. Með þessu vildi ESB veita ...

... útkjálkunum verulega sérstöðu að ýmsu leyti, þ.á. m. á sviði landbúnaðar, fiskveiða o.fl. Ákvæðin sýna að sérstakt og víðtækt tillit til staðhátta og atvinnuhagsmuna o.fl. á sér stoð í grundvallarreglum ESB án þess að um sérstaka túlkun, undanþágu eða tímabundna aðlögun sé að ræða.<sup>54</sup>

Þessi fullyrðing úr skýrslu vinnuhóp utanríkisráðuneytisins, sem í voru sérfræðingar og hagsmunaðilar, m.a. í landbúnaði, er merkileg í ljósi þess að oft hefur verið haldið fram í umræðunni um hugsanlega aðild að ESB að lítið tillit væri tekið til aðstæðna einstakra ríkja og hvað þá smáríkja. 299. greinin er sértæk að því leyti að tilgreindar eru eyjurnar sem ákvæðið gildir fyrir, þ.e.a.s. frönsku umdæmin handan hafsins og Azoreyjar, Madeira og Kanaríeyjar. Í sáttmálanum kemur fram að svæðin séu „afskekkt, einagruð og lítil, landslag er óhagstætt og einnig verðurfar, efnahagslífið er háð örfáum tegundum framleiðsluvara”.<sup>55</sup>

<sup>53</sup> Mér finnst réttast að þýða *outermost regions* sem *jaðarsvæði*. Í Oxford English Dictionary er outermost þýtt sem *lengst frá kjarnanum* og í ensk-íslenskum orðabókum sem *ystur*. Í skýrslu vinnuhóps utanríkisráðuneytisins (2003) er notast við orðið *útkjálki* sbr. tilvitnum hér á eftir.

<sup>54</sup> Vinnuhópur utanríkisráðuneytisins (2003), bls. 47-48.

<sup>55</sup> Hluti af þýðingu vinnuhóps utanríkisráðuneytisins (2003) á 299. greininni, bls. 48.

Á Ísland samleið með Evrópusambandinu í landbúnaðarmálum?

Ákvörðunarvald um sérstakar ráðstafanir vegna stuðnings við jaðarsvæði er í höndum ráðherraráðs ESB að fengnum tillögum frá framkvæmdastjórninni. ESB hefur sett reglugerðir til að útfæra stuðning við þessi umdæmi *handans hafssins*, eins og það er svo skemmtilega orðað í sáttmálanum.

Á Ísland samleið með Evrópusambandinu í landbúnaðarmálum?

### **3. SÉRSTAÐA OG SÉRLAUSNIR FYRIR ÍSLENSKAN LANDBÚNAÐ**

Landbúnaður var undanskilinn í EES samningi Íslands við ESB árið 1994. Ef Ísland gerðist fullgildur aðili að ESB og tæki upp landbúnaðarstefnu sambandsins þá yrði að fella niður verndartolla á innfluttmum landbúnaðarvörum. Á móti kæmu annars vegar sóknarfæri sem fylgdu frjálsu flæði á íslenskum hágæðalandbúnaðarvörum inn á markað ESB og hins vegar stuðningskerfi CAP með verð- og tekjuvernd fyrir bændur, ásamt stuðningi við byggðaþróun eins og greint hefur verið frá hér á undan.

En hver er sérstaða íslensks landbúnaðar og hvernig nýtist hún okkur í hugsanlegum aðildarviðræðum við ESB? Það sem liggur beinast við er að fá viðurkennd þau sérákvæði sem aðrar þjóðir hafa náð fram í aðildarsamningum sínum sem hluta af aðildarsamningi Íslands að ESB. Þær sérlausnir sem aðrar Norðurlandaþjóðir hafa náð fram í aðildarsamningum, og gerð hefur verið grein fyrir, ættu að eiga við í sama mæli á Íslandi. Í skýrslum vinnuhóps utanríkisráðuneytisins<sup>56</sup> og Evrópunefnd forsætisráðuneytisins<sup>57</sup> er vakin athygli á þessum varanlegu sérlausnum sem fengist hafa staðfestar í samningum við ESB. Það er ekki nokkur vafí á því að Norðurslóðaákvæðið á við í íslenskum landbúnaði. Sama er að segja um aðlögunarstyrki vegna erfiðleika þó að það þyrfti sennilega að binda þá við ákveðin landsvæði þar sem byggð stendur veikt. Til hliðsjónar mætti hafa skýrslu Byggðastofnunar um byggðarlög með viðvarandi fólksfækkun.<sup>58</sup> Sama má segja um sérákvæðið um harðbýl svæði (LFA) þar sem fara mætti fram í upphafi með kröfuna um að allt Ísland yrði skilgreint sem harðbýlt svæði eins og kemur fram í skýrslu Evrópunefndarinnar.<sup>59</sup> Gozo yfirlýsingin, sem á sér stoð í 158. grein Maastricht sáttmálans, skiptir einnig miklu fyrir hagsmuni Íslands. Evrópunefnd forsætisráðuneytisins vekur athygli á í skýrslu sinni eftirfarandi hluta úr yfirlýsingunni sem fylgdi Amsterdam sáttmálanum, sem varðaði eyjasvæðið, eða „...eyjasvæði líði fyrir landfræðilega stöðu sína, sem hamli efnahags- og félagslegri þróun þeirra og því megi grípa til sérstakra aðgerða þeim í hag til að samlaga þau innri markaðnum á sanngjarnan hátt“.<sup>60</sup>

---

<sup>56</sup> Gert grein fyrir þessum sérlausnum í skýrslu vinnuhópsins á bls. 43-44.

<sup>57</sup> Gert grein fyrir þessum sérlausnum í skýrslu Evrópunefndar á bls. 77-79.

<sup>58</sup> Byggðastofnun (2008). Byggðarlög með viðvarandi fólksfækkun. Skýrsla. Sótt 8. október 2008 af [http://www.byggdastofnun.is/static/files/Skyrslur/Byggdarlog/Byggdarlog\\_loka.pdf](http://www.byggdastofnun.is/static/files/Skyrslur/Byggdarlog/Byggdarlog_loka.pdf).

<sup>59</sup> Evrópunefnd forsætisráðuneytisins (2007), bls. 106.

<sup>60</sup> Sama heimild, bls. 82.

Á Ísland samleið með Evrópusambandinu í landbúnaðarmálum?

Ísland þarf þessu til viðbótar að halda á lofti tveimur þýðingarmiklum kröfum í aðildarviðræðum við ESB; annars vegar viðurkenningunni á útvarðarstöðu Íslands og hins vegar viðurkenningu á sérstöðu íslensku búfjárfstofnanna.

### **3.1. ÍSLAND ER ÚTVÖRÐUR EVRÓPU**

Í Rómarsáttmálnum leynist ákvæði sem Íslendingar hljóta að nýta sér til fulls í aðildarsamningarviðræðum við ESB. Hér er um að ræða 299. grein sáttmálans um víðtæka sérstöðu jaðarsvæða, fjarlægra og afskekktu úthéraða ESB, sem gerð hefur verið grein fyrir. Landfræðilega er Ísland fjarri Mið-Evrópu og vegna einangrunar landsins á ýmsa vegu er Ísland vissulega afskekkt hérað í útjaðri Evrópu. Ef við líkjum Evrópu við eitt land á landakortinu þá er Ísland nokkurs konar Grímsey Evrópu og þarfnaðast því öflugs byggðastuðning. Ísland er jafnframt mikilvægur útvörður<sup>61</sup> Evrópu í Norðri í hernaðarlegu tilliti eins og kom fram í síðari heimstyrjöldinni.

Bæði Evrópunefnd forsætisráðuneytisins og vinnuhópur utanríkisráðuneytisins fjalla ýtarlega um 299. greinina í skýrslum sínum. Í skýrslu Evrópunefndarinnar segir m.a. með vísun í skýrslu vinnuhóps utanríkisráðuneytisins:

Athyglisvert er að skoða þessi ákvæði með hliðsjón af stöðu Íslands þó ekki sé hægt að fullyrða að ákvæðin gætu átt við um Íslendinga í hugsanlegum viðræðum við ESB. Hins vegar hefur verið bent á það að samkenni Íslands með þessum fjarlægu eyjum og héruðum séu svo sterkt að efni þessara ákvæða hljóti að vera meðal þeirra atriða sem Íslendingar hafa til hliðsjónar í samskiptum og samningum við ESB í framtíðinni.<sup>62</sup>

Í reglugerð ESB frá 2001 eru styrkir til bænda og afurðastöðva útfærðir og þar kemur fram að tilgangurinn sé að tryggja að bændur á heimaslöð *geti fullnægt þörfum heimamarkaðar* (skáletrun mínn) með landbúnaðarvörur.<sup>63</sup> Þessari kröfu hlýtur Ísland einnig að halda á lofti í aðildarviðræðum.

Vinnuhópur utanríkisráðuneytisins ber saman svæðin, sem 299. greinin tilgreinir sérstaklega, við aðstæður á Íslandi. Mjög margt er sameiginlegt svo sem fjarlægð frá öðrum löndum, íbúafjöldi og einhæfni atvinnulífs og útflutnings, en það síðastnefnda hlýtur að skipta málí í þessu sambandi. Annað er ólíkt, svo sem lífskjör. Það mætti líka velta upp spurningunni

<sup>61</sup> Í ljósi núverandi milliríkjadeilu Íslendinga um Icesave reikningana, sem ESB blandaði sér í, þá er betra að Ísland fá nafnbótina útvörður heldur en útlagi Evrópu!

<sup>62</sup> Evrópunefnd forsætisráðuneytisins (2007), bls. 80. Sjá jafnframt vinnuhópur utanríkisráðuneytisins (2003), bls. 48.

<sup>63</sup> Vinnuhópur utanríkisráðuneytisins (2003), bls. 49. Byggt er á reglugerðum ESB nr. 1453/2001 og 1454/2001.

Á Ísland samleið með Evrópusambandinu í landbúnaðarmálum?

hvort hér skipti máli að Ísland væri sannanlega „handan hafsins” samanber textann í 2. málsgrein 299. greinar Rómarsáttmálans.

Evrópunefnd forsætisráðuneytisins vekur athygli á því í skýrslu sinni að félags- og efnahagsleg staða Íslands sé mun hagstæðari en þeirra svæða sem tiltekin eru í fyrrgreindu ákvæði. Ennfremur að það hafi komið fram á fundi með sérfræðingum framkvæmdastjórnar ESB í sjávarútvegsmálum að þetta ákvæði gæti ekki átt við Ísland að öllu leyti af sömu ástæðu.<sup>64</sup> Hins vegar er rétt að vekja athygli á orðunum „að öllu leyti” og benda á þann mikla mun á efnahagslegri stöðu sjávarútvegs og landbúnaðar sem er fyrir hendi hér á landi. Miðin í kringum Ísland eru talin hin bestu í heiminum og Ísland er stórveldi í sjávarútvegi á heimsmælikvarða.<sup>65</sup> Sama er því miður varla hægt að segja um stöðu íslensks landbúnaðar í samanburði við ýmis lönd ESB og mætti þar t.d. nefna erfíða stöðu sauðfjárbænda á Íslandi í efnahagslegu tilliti.

### **3.2. BÚFJÁRAUÐLINDIR ÍSLANDS**

Ísland þarf að fá inn í aðildarsamning sinn nýtt sérákvæði sem rímar vel við hina nýju landbúnaðarstefnu ESB. Það er ákvæði um *íslensku búfjárstofnana* sem lýsir sérstöðu íslensks landbúnaðar betur en nokkuð annað. Með síðustu endurskoðunum á CAP er einmitt lögð aukin áhersla á fjölbreytt hlutverk landbúnaðarins þar sem m..a. er kveðið á sjálfbærar landbúnað og nauðsyn þess að tryggja líffræðilegan fjölbreytileika. Viðurkennt er að virk hagnýting erfðaaauðlinda sé farsælasta leiðin til að viðhalda þeim. Það sem er sérstakt við íslenskan landbúnað er að hinir hreinræktuðu búfjárstofnar eru *verndaðir* með sjálfbærri *nýtingu* þeirra. Víða annars staðar hafa auknar kröfur um framleiðni, sem oft næst með stórbúskap og jafnvel verksmiðjubúskap, leitt til þess að með kynbótum ólikra afkastameiri stofna víkja hin upprunalegu búfjárkyn með innblöndun. Að sama skapi er brýnt að vakta tegundir eða erfðahópa sem eru ekki hagnýttir. Helstu sérfræðingar okkar á þessu sviði hafa vakið athygli á mikilvægi erfðaaauðlinda í landbúnaði.

Erfðalindir<sup>66</sup> í landbúnaði eru grunnur að allri ræktun lands og búopenings. Útbreiðsla ræktunar og aðlögun nytjategunda að mismunandi loftslagi og landkostum hefur leitt til mikillar fjölbreytni sem er talin til sameiginlegra auðlinda heimsins. Samningurinn um

<sup>64</sup> Evrópunefnd forsætisráðuneytisins (2007), bls. 80.

<sup>65</sup> Sjá m.a. Kristinn Hugason (2001). Markmið og árangur í stjórnun fiskveiða. Rannsókn í stefnugreiningu. Reykjavík: Háskólagjörlitun.

<sup>66</sup> Á þeim tíma sem þetta erritað notuð nokkrir fræðimenn í landbúnaði orðið erfðalindir í stað erfðaaauðlinda. Það orð náði hins vegar ekki að festa sig í sessi.

## Á Ísland samleið með Evrópusambandinu í landbúnaðarmálum?

lífþræðilega fjölbreytni kveður á um ábyrgð þjóða á varðveislu og sjálfbærri nýtingu eigin erfðalinda. Þörf er á stefnumótun um verndun erfðalinda í landbúnaði á Íslandi. Hugtakið erfðalindir vísar til verðmæta sem felast í erfðabreytileika lífvera og þeirrar fjölbreytni í ásýnd og eiginleikum sem erfðaeiginleikarnir skapa. Þetta hugtak á bæði við um villta náttúru og nytjategundir.

Á undanförnum árum hefur athygli manna beinst að því hvernig viðhalda megi erfðalindum heimsins til gagns fyrir framtíðina. Talið er nauðsynlegt að sporna gegn því að tegundum fækki og lífríkið verði fábreyttara. Samningurinn um líffræðilega fjölbreytni, sem samþykktur var í Ríó 1992, og framkvæmdaáætlun hans, svonefn Dagskrá 21, fjalla að verulegu leyti um verndun og viðhald erfðabreytileika og sjálfbæra nýtingu erfðalinda. Þar er litið á þær sem lifandi náttúruauðlind. Nytjaplöntur og búpemingur, sem maðurinn hefur tekið í þjónustu sína og sem hafa mótask af sambýlinu við hann, eru taldar mikilvægustu erfðalindirnar.<sup>67</sup>

Íslensku búfjárstofnanir eru sameiginleg erfðaaðlind heimsins sem okkur ber að vernda og varðveita; íslenska sauðkindin, íslenski hesturinn, íslenska kýrin og íslenska geitin. Allt eru þetta stofnar sem komu til landsins með landnámsmönnum frá Noregi fyrir meira 1.000 árum og hafa verið hér í landfræðilegri einangrun síðan.<sup>68</sup> Íslensku búfjárkynin eru talin mjög verðmæt til varðveislu á líffræðilegan fjölbreytileika búfjárstofna í heiminum.<sup>69</sup> Sérstök einkenni íslensku búfjárkynjanna er mikill litafjölbreytileiki sem hefur varðveists enda hefur litaeinsleitni ekki verið eitt af markmiðum ræktunarinnar eins og víða erlendis. Ágúst Sigurðsson, rektor við Landbúnaðarháskóla Íslands og doktor í kynbótafræðum, fullyrðir að búfjárstofnar Íslendinga séu stórmerkir og að margir eiginleikar íslenskra búfjárkynja eigi enn eftir að koma í ljós með auknum rannsóknum.<sup>70</sup> Í nýlegu álti Bændasamtaka Íslands um innleiðingu á matvælalöggjöf ESB segir m.a.:

Við aðstæður sem nú eru uppi er ljóst að við verðum að stuðla að sjálfbærri þróun og varast að gera grundvallarbreytingar sem stefna framtíð íslensks landbúnaðar í tvísýnu. Full ástæða er að verja sérstöðu okkar sem eylands. Þá er rétt að minna á skuldbindingar Íslands, um líffræðilega fjölbreytni, samkvæmt Ríó-sáttmálanum frá 1992. Þann sáttmála hafa íslensk stjórnvöld samþykkt og Alþingi staðfest. Íslenskri búfjárstofnar eru afar litlir, en hafa mikið verndargildi og áföll af völdum búfjársjúkdóma geta ógnað tilvist þeirra.<sup>71</sup>

<sup>67</sup> Emma Eyþórsdóttir, Þorsteinn Tómasson og Áslaug Helgadóttir (2001). Erfðalindir í landbúnaði. Búnaðarblaðið Freyr, 11, bls. 26.

<sup>68</sup> Kantanen, J., Olsaker, I., Holm, L.E., Lien, S., Vilkki, J., Brusgaard, K., Eyþórsdóttir, E., Danell, B. og Aðalsteinsson, S. (2000). Genetic diversity and population structure of 20 North European cattle breeds. Journal of Heredity, 91, bls. 446-457.

<sup>69</sup> Wooliams, J.A., P. Berg, A.Mäki-Tanila, T.Meuwissen, E.Fimland (2005). Bærekraftig fovaltning av husdyrgenetiske ressurser. Nordisk Genbank Husdyr, Ås 2005.

<sup>70</sup> Ágúst Sigurðsson (2006). Setningarræða flutt á málþingi um íslenska búfjárrækt til heiðurs Hjalta Gestssyni. Sótt 29. september 2008 af

<http://www.hvanneyri.is/landbunadur/wgsamvef.nsf/df023bde358b3bb700256b270046b274/19a50d3370de70b70025722b000fd9c0?OpenDocument>.

<sup>71</sup> Bændasamtök Íslands (2008, september). Umsögn Bí um frumvarp til laga breytingar á ýmsum lögum vegna endurskoðunar á undanþágum frá I. Kafla I. Viðauka við EES-samninginn og innleiðingar á reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 178/2002 frá 28. janúar 2002 auk afleiddra gerða. Sótt 29. september 2008 af <http://www.bondi.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=928>, bls. 10.

## Á Ísland samleið með Evrópusambandinu í landbúnaðarmálum?

Íslensk stjórnvöld hafa valið þann kost að vernda íslensku búfjárstofnana fyrir innflutningi á lifandi dýrum enda ber íslenska ríkinu skylda til að vernda og viðhalda eigin erfðaauðlindum samkvæmt fyrrnefndum Ríó-sáttmála um líffræðilega fjölbreytni. Þessi sérstaða Íslands fékkst viðurkennd í samningnum við ESB um Evrópska efnahagssvæðið. Helstu sérfræðingar okkar í búvísindum töldu mikilvægt árið 2001 að móta heildarstefnu um varðveislu erfðaauðlinda í landbúnaði á Íslandi. Erfðanefnd búfjár var nefnd á vegum landbúnaðarráðuneytisins og var hlutverk hennar að fylgjast með og halda skrá um erfðabreytileika og þróun hans í búfjárstofnum og ferskvatnsfiskum. Emma Eyþórsdóttir o.fl. lögðu til að hlutverk erfðanefndarinnar yrði tengt formlega við skuldbindingar Ríó-samningsins.<sup>72</sup> Alþingi samþykkti breytingu á búnaðarlögum í mars 2003 í þessa átt þar sem erfðanefnd landbúnaðarins kom í stað erfðanefndar búfjár. Hlutverki nefndarinnar er m.a. að annast samráð innanlands um varðveislu og sjálfbæra nýtingu erfðaauðlinda í landbúnaði og hvetja til rannsókna á sviði erfðaauðlinda í landbúnaði.<sup>73</sup> Árið 2003 skipaði landbúnaðarráðuneytið vinnuhóp til að taka saman skýrslu um erfðaauðlindir búfjár á Íslandi að beiðni FAO, Matvæla- og landbúnaðarstofnunar Sameinuðu þjóðanna. FAO hefur lagt mikla áherslu á að þjóðir heims standi vörð um erfðabreytileika búfjár í heiminum enda glataði heimurinn einu búfjárkyni á mánuði á árunum 2000 til 2006 samkvæmt nýlegri skýrslu stofnunarinnar um búfjárauðlindir!<sup>74</sup> Markmið vinnuhópsins var m.a. „að meta möguleika Íslands til að tryggja eigin erfðaauðlindir í búfé og greina þarfir fyrir aðferðir til þess að það megi takast”.<sup>75</sup> Í skýrslunni kemur fram „að í alþjóðlegu samhengi hafi íslensk búfjárrækt og búfjárkyn mikla sérstöðu”. Sérstaðan skýrist af tvennu; annars vegar að fyrir hverja búfjártategund sé yfirleitt aðeins eitt búfjárkyn í landinu og hins vegar að fyrir nautgripi, sauðfé og hross sé um „að ræða landkyn, sem rekja uppruna til landnáms og talið er að þau hafi orðið fyrir mjög takmarkaðri innblöndun erlendra kynja”.<sup>76</sup> Varðandi sérstöðu búfjárstofnanna segir í skýrslunni:

---

<sup>72</sup> Emma Eyþórsdóttir o.fl. (2001), bls. 26-30.

<sup>73</sup> Sjá reglugerð nr. 151/2005 um varðveislu og nýtingu erfðaauðlinda í landbúnaði.

<sup>74</sup> FAO (2007). Animal Genetic Resources. The First Global Assessment. Bæklingur. Sótt 28. október 2008 af [ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/010/i0112e/i0112e12.pdf](http://ftp.fao.org/docrep/fao/010/i0112e/i0112e12.pdf).

<sup>75</sup> Vinnuhópur landbúnaðarráðuneytisins (2003). Skýrsla um erfðaauðlindir búfjár á Íslandi. Skýrsla Íslands til FAO fyrir „First Report of the State of the World’s Animal Genetic Resources”. Reykjavík: Landbúnaðarráðuneytið, bls. 3.

<sup>76</sup> Sama heimild, bls. 7.

## Á Ísland samleið með Evrópusambandinu í landbúnaðarmálum?

Ástæða er til að hugleiða hvort sérstaða og smæð innlendu búfjárstofnanna geti í ókominni framtíð orðið uppsprettar erfðaauðlinda. Vegna sérstæðrar ræktunarsögu og einangrunar og nær engrar blöndunar við önnur búfjárkyn um aldarraðir eru þessir búfjárstofnar um margt einstakir á heimsvísu. Rannsóknir benda einnig til að þeir hafi varðveitt erfðabreytileika og í sumum tilvikum sérstaka eiginleika.

Í fyrrnefndri skýrslu er talin þörf á að semja verndar- og varnaráætlanir fyrir íslensku búfjárstofnana í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar, m.a. vegna vaxandi þrýstings um innflutning á erlendum búfjárstofnum.<sup>77</sup>

Það ætti þess vegna að vera eitt af helstu samningsmarkmiðum Íslands í aðildarviðræðum að fá þessa sérstöðu íslensku búfjárvynjanna viðurkennda í formi stuðnings. Viðurkenningin þyrfti þá að felast í sérstökum stuðningsaðgerðum til að tryggja varðveislu búfjárvynjanna með sjálfbærum hætti eins og verið hefur.<sup>78</sup> Stuðningurinn ætti að standa straum af aðgerðum til á að bæta samkeppnisstöðu íslenskra bænda sem myndi versna til muna vegna aukins innflutnings landbúnaðarvara.<sup>79</sup> Miklar líkur eru annars á að leyfður yrði innflutningur erlendra búfjárvynja til að auka framleiðni og minnka kostnað samanber umræðuna um innflutning á nýju kúakyni. Baldur Helgi Benjamínsson, framkvæmdastjóri Landssambands kúabænda, leggur einmitt áherslu á þessa hagræðingarkröfu.

Á undanförnum áratug hafa framlög hins opinbera til landbúnaðar lækkað um 50%, sem hlutfall af útgjöldum ríkissjóðs ( voru 9%, eru nú 4,5%) og fyrirséð er, að þetta hlutfall mun halda áfram að lækka. Einnig mun samkeppni innlendar framleiðslu við erlenda aukast á komandi árum. Það er augljóst að við þessu þarf að bregðast, því er fullkomlega eðlilegt að bændur skoði aðrar leiðir til kynbóta á búfjárstofnum sínum en farnar eru í dag, þ.e. ræktun á "lokuðum" stofni. Það er einu sinni svo, að öflugri kynbætur búfjár eru aðalforsendur nauðsynlegrar framleiðniaukningar í mjólkur- og kjötframleiðslu.<sup>80</sup>

Eðlilegt er að gera kröfu um styrki úr sameiginlegum sjóðum ESB þar sem erfðaaudlindir í landbúnaði eru *alþjóðleg sameign*. Í dag eru verndartollar lagðir á flestar innfluttar landbúnaðarvörur til að verja innlenda framleiðslu. Það mætti skoða alvarlega hvort unnt sé að sýna fram á í viðræðum við ESB að slíkir verndartollar séu áfram nauðsynlegir til að verja hefðbundna innlenda framleiðsluhætti með íslenskum búfjárstofnum. Rökin eru annars vegar að Íslendingar hafa verndað búfjárstofnana með sjálfbærri nýtingu þeirra í kringum 1.100 ár og hins vegar að með verndartollum þurfa ekki að koma til fjármunir úr sameiginlegum

<sup>77</sup> Sama heimild, bls. 23.

<sup>78</sup> Sjá t.d. kafla 6.1.1 Sjálfbær nýting og verndun í skýrslu vinnuhóps landbúnaðarráðuneytisins (2003), bls. 22.

<sup>79</sup> Samanber niðurstöðu vinnuhóps utanríkisráðuneytisins (2003), bls. 6.

<sup>80</sup> Baldur Helgi Benjamínsson (2002). Segð' ekki nei. Grein. Morgunblaðið. 25. apríl 2002.

## Á Ísland samleið með Evrópusambandinu í landbúnaðarmálum?

sjóðum ESB með styrkjum. Þá ætti að vísa í 299. grein Rómarsáttmálans um sérstöðu fjarlægra og afskekkttra úthéraða ESB (sjá kaflana 2.6.2. *Ákvæði um jaðarsvæði í Rómarsáttmálanum* og 3.1. *Ísland er útvörður Evrópu*). Þetta kann að virðast fjarlægur möguleiki við fyrstu sýn þar sem benda má að þetta sé andstætt reglum um hinn innri markað um frjálst vörufloði án viðskiptahindrana. Verndartollar eru engu á síður hluti af markaðsstjórnunaraðgerðum ESB fyrir landbúnað eins og t.d. fyrir alifuglakjöt, egg o.fl.<sup>81</sup> Lykilatriðið er að gera samningsaðilum grein fyrir sérstöðu íslensku búfjárkynjanna eins og almennt var gert hér á undan til að styrkja grundvöllin fyrir kröfugerðinni. Skal nú gerð nánar grein fyrir sérstöðu íslenska kúakynsins, íslensku sauðkindarinnar og íslenska hestsins.

### 3.2.1. ÍSLENSKAR KÝR

Íslenskar kýr hafi numið land á 9. og 10. öld og er talið að um sé að ræða gripi af ýmsum svæðum Vestur-Noregs.<sup>82</sup> Ættliðafjarlægð þeirra frá norscum kum var áætlað 221 ættliður árið 2004.<sup>83</sup> Stefán Aðalsteinsson, doktor í búvísindum og fyrrum framkvæmdastjóri Norræna genabankans, fullyrðir að íslenska kúamjólkinn sé „holl og hagkvæm til vinnslu og [taki] fram mjólk nágrannakúa okkar”.<sup>84</sup> Sigurður Sigurðarson, dýralæknir búfjársjúkdóma á Keldum, telur íslenska kúakynið verðmætt kúakyn sem þurfí að vernda. Mjólkinn úr íslensku kúnni hafi verðmæta eiginleika og í henni sé mun minna af því próteini sem talið er geta valdið sykursýki í börnum. Vegna einangrunar landsins sé ekki landlæg móttstaða við nýjum smitsjúkdóum og nefnir Sigurður dæmi um hitasóttina í hrossum og karakúlpestirnar á sínum tíma.<sup>85</sup> Magnús B. Jónsson, prófessor við Landbúnaðarháskóla Íslands, talar um að tíðni ákveðinna próteina í íslensku mjólkinni sé hærra en í öðrum kúakynjum á Norðurlöndunum og að þau séu góð vegna ostagerðar og nýgengni sykursýki í ungbörnum. Magnús heldur því fram að erfðavísasafn íslensku kýrinnar sé að einhverju leyti sérstakt.<sup>86</sup>

---

<sup>81</sup> Vinnuhópur landbúnaðarráðuneytisins (2003), bls. 47.

<sup>82</sup> Magnús B. Jónsson, Jón Viðar Jónmundsson og Þorvaldur Kristjánsson (2007). Ræktunarstarf í litlum erfðahópum. Í Ólafur R. Dýrmundsson (Ritstj.). *Íslensk búfjárrækt: Málping til heiðurs Hjalta Gestssyni níræðum* (bls. 33-46). Fjölrít Lbhí nr. 14, bls. 37.

<sup>83</sup> Stefán Aðalsteinsson (2004). Sérstaða íslenskra húsdýra. Samandregið yfirlit. Í Erfðanefnd landbúnaðarins, Erfðaauðlindir í landbúnaði. Fjölrít, bls. 5.

<sup>84</sup> Sama heimild, bls. 5.

<sup>85</sup> Sigurður Sigurðarson (2000). Rannsóknir munu sýna að íslenska kúakynið er betra. Viðtal á mbl.is. Sótt 29. september 2008 af

[http://www.mbl.is/mm/frettir/innlent/2000/11/04/rannsoknir\\_munu\\_syna\\_ad\\_islenska\\_kuakynid\\_er\\_betra/](http://www.mbl.is/mm/frettir/innlent/2000/11/04/rannsoknir_munu_syna_ad_islenska_kuakynid_er_betra/).

<sup>86</sup> Magnús B. Jónsson (2007). Sérstakt erfðavísasafn. Viðtal. Morgunblaðið 29. október 2007.

## Á Ísland samleið með Evrópusambandinu í landbúnaðarmálum?

Miklar deilur risi, ekki aðeins meðal bænda, þegar hópur kúabænda gerði kröfu um innflutning á norskum kúm um síðustu aldamót til að kynbæta íslenska kúastofninn í þeim tilgangi að auka framleiðni í mjólkurframleiðslu. Stofnað var félagið Búkolla til að berjast gegn innflutningnum. Í ræðu sem Sigríður Jónsdóttir, einn stofnenda félagsins og bóndi á Gýgjarhólskoti, flutti við Landbúnaðarháskóla Íslands á Hvanneyri kemur hún einmitt inn á sérstöðu íslensku búfjárkynjanna og alþjóðlegrar skuldbindinga Íslands.

Á tínum aukinna samgangna og alþjóðavæðingar skiptir hvers kyns sérstaða sífellt meira máli, og þar mun koma að þjóðirnar verji miklum fjármunum til að koma sér upp eða draga fram einhvers konar sérstöðu. Við njótum þeirrar einstöku aðstöðu að vera eina þjóðlandið í þessum heimshluta sem stundar nútíma búskap með upprunaleg búfjárkyn, ekki bara eitt heldur þrjú. Hvað með skuldbindingar Íslendinga á alþjóðavettvangi til að varðveita fjölbreytni náttúru og dýralífs?<sup>87</sup>

Sumir töldu að verið væri að gera meira úr málinu en efni stóðu til. Þannig hafði Fagráð í nautgriparkt aðeins lagt til tilraunainnflutning á NRF-fósturvísnum. Tilgangurinn var að gera samanburðartilraunir með íslenskar og norskar kýr og meta hvort hagkvæmt væri að kynbæta íslenskar kýr með erfðaefni úr norskum kúm (NRF). Talsmenn Búkollu o.fl. töldu hins vegar nær ómögulegt að takmarka tilraunina við ákveðin svæði og á endanum myndi þetta leiða til að skipt yrði um kúakyn í landinu þar sem ekki væri raunhæft að stunda ræktunarstarf með tvö eða fleiri kúakyn á Íslandi.<sup>88</sup> Í allsherjaratkvæðagreiðslu meðal bænda í nóvember 2001 var tillagan um innflutning á erfðaefni felld með miklum meirihluta eða 74,6% atkvæða.

### 3.2.2. ÍSLENSKA SAUÐKINDIN

Íslenska sauðkindin er án efa erfðaaauðlind í landbúnaði sem við Íslendingar búum að og okkur ber að vernda samkvæmt alþjóðlegum skuldbindingum. Hún er jafnframt mikilvægur hluti af menningar-, byggða- og atvinnusögu þjóðarinnar. Íslenska sauðkindin er í flokki Norður-evrópskra stuttrófukynja<sup>89</sup> en heimkynni þeirra er á landssvæði frá Rússlandi til Íslands. Það er talið að dreifing sauðkinda af stuttrófukyni sé afleiðing af ferðum norskra víkinga til landa á þessu svæði á árabilinu 900 til 1100.<sup>90</sup> Samkvæmt nýlegri könnun, sem dr. Ólafur R. Dýrmundsson og Roman Niznikowski framkvæmdu, er áætlað að heildarfjöldi

<sup>87</sup> Sigríður Jónsdóttir (2000). Innflutningur á nýju mjólkurkúakyni – sjónarmið kúabónða. Ræða. Hvanneyri: Landbúnaðarháskólinn á Hvanneyri. Sótt 29. september af <http://www.bukolla.is/action.lasso?-database=multipax.fp3&-layout=bukollagreinar&-response=greinar.html&-recordID=35671&-search>.

<sup>88</sup> Sigríður Jónsdóttir (2001). Búkolla eða NRF?. Morgunblaðið. Aðsend grein. 12. apríl 2001.

<sup>89</sup> Þýðinga á *the North European short-tailed breed*.

<sup>90</sup> Ryder, M.L. (1983). Sheep and Man. London: Duckworth.

## Á Ísland samleið með Evrópusambandinu í landbúnaðarmálum?

sauðkinda í 34 hreinræktuðum stofnum af stuttrófukyni sé samtals 872.112 í nokkrum löndum, aðallega í Norður Evrópu og Norður Ameríku. Langstærsti stofninn er íslenska sauðkindin með um 500.000 ræktunardýr sem að mestu leyti er staðsettur í landfræðilegri einangrun á Íslandi en finnst einnig á Grænlandi, Bandaríkjunum, Bretlandi, Danmörku, Noregi, Þýskalandi og í Sviss. Íslenska sauðkindin er eini stofninn sem hefur ekki verið blandaður öðrum stofnum svo að nokkru nemi. Íslenska sauðkindin, eins og aðrir stofnar af stuttrófukyni, nýtir að mestu innlent fóður ásamt úthagabeit og sauðfjárbúskap mætti flokka sem sjálfbær. <sup>91</sup> Sjálfbær þróun er einmitt að verða eitt af áhersluatriðum hinnar nýju CAP með endurbótunum á stefnunni árið 2003 og síðar.<sup>92</sup> Þetta mun styrkja stöðu íslensks landbúnaðar innan ESB. Helstu fræðimenn okkar á þessu sviði lýsa sérstöðu íslensku sauðkindarinnar þannig:

Þessi tiltölulega sterka staða íslenska stofnsins er ekki síst að þakka þeirri staðreynd að þetta er eina sauðfjárkynið sem er haldið í landfræðilegra einangruðu landi þar sem er fyrir hendi sterk hefð fyrir sauðfjárbúskap.<sup>93</sup>

Innan íslenska sauðfjárstofnsins er hið merkilega forystufé, sem er þekkt fyrir einstaka ratvísí og vitsmuni umfram annað fé.<sup>94</sup> Í skýrslu vinnuhóps landbúnaðarins til FAO segir að „sambærilegt fé [sé] ekki til annars staðar í heiminum”.<sup>95</sup> Annað sem talið er sérstakt við íslensku sauðkindina eru tvö stórvirk gen sem auka frjósemi til muna; Þokugenið (Fecl) og Lóugenetið, sem virðast hafa komið til með stökkbreytingu.<sup>96</sup>

Á nítjándu og í byrjun 20. aldar voru flutt til landsins erlend sauðfjárkyn til kynbóta með slæmum afleiðingum fyrir sauðfjárstofninn í landinu. Nýir sjúkdómar komu með erlendu kynjunum sem íslenski stofninn hafði litla móttöðu gegn. Stofnstærðin hrundi í kjölfarið þegar ráðist var í róttækan niðurskurð á stórum svæðum til að útrýma sjúkdómum. Um miðja síðustu öld var skipt um fjárstofn í meira en helmingi landsins með fjárskiptum. Í dag eru

<sup>91</sup> Ólafur R. Dýrmundsson og Niznikowski, Roman (2008). North European short-tailed breeds of sheep: a review. Book of Abstracts of the 59th Annual Meeting of the European Associations for Animal Production, Vilnius, Lithuania, 24-27 August 2008.

<sup>92</sup> Garzon, Isabelle (2006), bls. 137 og 192.

<sup>93</sup> Emma Eyþórsdóttir o.fl. (2008). The short-tailed Iceland breed of sheep. Book of Abstracts of the 59th Annual Meeting of the European Associations for Animal Production, Vilnius, Lithuania, 24-27 August 2008, bls. 253.

<sup>94</sup> Lárus H. Birgisson (1994). Forystufé á Íslandi. Sauðfjárrætin, 12, bls. 197-212.

<sup>95</sup> Vinnuhópur landbúnaðarráðuneytisins (2003), bls. 9. Sjá einnig Stefán Aðalsteinsson (2004), bls. 5.

<sup>96</sup> Jón Viðar Jónmundsson (2004). Stakerfðavísar hjá sauðfé. Fræðaþing landbúnaðarins 2004. Reykjavík: Bí, LBHÍ, L.r., RALA og S.r., bls. 202-208.

Á Ísland samleið með Evrópusambandinu í landbúnaðarmálum?

áhrif innblöndunar vegna þessa innflutnings hverfandi.<sup>97</sup> Þetta minnir á að bannið við innflutningi á erlendum búfjárkynjum, sem er í gildi í dag, er ekki sett að ástæðulausu.

### **3.2.3. ÍSLENSKI HESTURINN**

Íslenski hesturinn hefur oft verið kallaður besti sendiherra Íslands á erlendri grund. Herra Ólafur Ragnar Grímsson, forseti Íslands, sagði þannig í ræðu í apríl sl. í opinberri heimsókn til Skagafjarðar um þýðingu íslenska hestsins fyrir land og þjóð.

Við Dorrit geymum góðar minningar frá heimsókninni á Landsmót hestamanna að Vinheimamelum. Þá höfðum við Önnu Bretaprinsessu með í för. Ég er nokkuð stoltur af því að hafa komið þessari heimsfrægu hestakonu uppá íslenskan gæðing og Skagafjörður líklega eina héraðið sem svo konungleg tign hefur heimsótt til þess eins að hylla íslenska hestinn. Reiðmennska úti í náttúrunni, ferðlög með félögum yfir fjöll og um dali dregur árlega þúsundir ferðamanna hingað til lands. Íslenski hesturinn er í senn sendiherra og þarfur þjónn; ótrúleg upplifun að sækja heimsmót helguð honum í öðrum löndum þar sem tugþúsundir erlendra aðdáenda koma saman.<sup>98</sup>

Uppruna íslenska hestsins má rekja til heimaslöða íslensku landnámsmannanna í Noregi og Skotlandi. Talið er víst að stofninn hafi verið hreinræktaður (lokaður erfðahópur) allar götur til landnáms. Litafjölbreytni er einkenni íslenska hestsins en 15 aðallitir eru í íslenska hestinum.<sup>99</sup> Íslenski hesturinn er þekktur fyrir sínar 5 gangtegundir þar sem fimmta gangtegundin, töltið, er sérkenni hans. Íslenski hesturinn er mjög vinsæll víða um heim til reiðar og ræktunar og er talið að fyrir hvern einn íslenskan hest á Íslandi séu tveir erlendis. Íslendingar eru hafa verið í forystu fyrir ræktunar- og kynbótastarfsemi og sækja útlendingar til Íslands í þessum tilgangi enda uppsprettu erfðaefnisins m.a. að finna hér á landi. Þannig voru flutt út 1.496 hross árið 2007 til 16 landa<sup>100</sup> og hefur verðmæti útfluttra hrossa aukist árlega með útflutningi verðmætari kynbótahrossa. Bændasamtök Íslands hafa byggt upp upprunaættbók íslenska hestsins (WorldFengur, [www.worldfengur.com](http://www.worldfengur.com)) á Netinu í samstarfi við FEIF, alþjóðasamtök eigenda íslenskra hesta, en í þeim samtökum eru um 60.000 félagar í 19 löndum í Evrópu, Ameríku og Asíu. Aðildarfélög innan FEIF nota hina sameiginlegu upprunaættbók til að tryggja hreinræktun og ræktunarmarkmið íslenska hestsins. Alþjóðlegt

---

<sup>97</sup> Vinnuhópur landbúnaðarráðuneytisins (2003), bls. 8-9.

<sup>98</sup> Ólafur Ragnar Grímsson (2008). Ræða forseta Íslands á fjölskylduhátið á Sauðárkróki í opinberri heimsókn til Skagafjarðar 14. apríl 2008. Sótt 17.11.2008 af [http://www.forseti.is/media/files/08\\_04\\_14\\_skagaf\\_raeda.pdf](http://www.forseti.is/media/files/08_04_14_skagaf_raeda.pdf).

<sup>99</sup> Stefán Aðalsteinsson (2004), bls. 5.

<sup>100</sup> Heimild: Bændasamtök Íslands. Upprunaættbók íslenska hestsins ([www.worldfengur.com](http://www.worldfengur.com))..

## Á Ísland samleið með Evrópusambandinu í landbúnaðarmálum?

kynbótamat<sup>101</sup> er reiknað fyrir öll íslensk hross í heiminum sem eru skráð í upprunaættbókina. Íslensk stjórnvöld settu reglugerð um uppruna og ræktun íslenska hestsins árið 2002 í þeim tilgangi að tryggja viðukenningu á Íslandi sem upprunalandi íslenska hestsins, tryggja hreinræktun hans og til að styðja alþjóðlegt samstarf um ræktun íslenska hestsins.<sup>102</sup>

### **3.3. FARA MARKMIÐ CAP OG ÍSLENSKS LANDBÚNAÐAR SAMAN?**

Það er margt sameiginlegt með landbúnaðarstefnu íslenskra stjórnvalda, sem fylgt hefur verið hér á undanförnum áratugum, og landbúnaðarstefnu Evrópusambandsins. Markmiðin eru að grunni hin sömu og felast í að tryggja viðunandi lífsafkomu bænda, byggð í sveitum landsins, sanngjarnt verð til neytenda og auka framleiðni í landbúnaði. ESB ríkin og íslensk stjórnvöld hrintu í framkvæmd aðgerðum til að draga úr búvöruframleiðslu og aðlaga hana að innanlandsframleiðslu á seinni hluta síðustu aldar. Þá hafa útgjöld til landbúnaðar, sem hlutfall af landsframleiðslu, verið lækkuð bæði hjá ESB og á Íslandi.

Það má hins vegar segja að sú aukna áhersla sem ESB hefur lagt á fjölpætt hlutverk landbúnaðar í byggðaþróun og í umhverfismálum með uppbyggingu á seinni stoð CAP hafi ekki náð sömu fótfestu hér á landi í stefnu stjórnvalda í landbúnaðarmálum. Samþætting landbúnaðar og byggðaþróunar var undirstrikað af ESB með breyttu heiti á landbúnaðarstjóra framkvæmdastjórnarinnar; í landbúnaðar- og byggðaþróunarstjóra. Á Íslandi eru byggðamál undir iðnaðarráðuneytinu og landbúnaðarmál undir sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytinu. Það má færa rök fyrir því að þetta komi í veg fyrir að málefni byggðanna, sem byggja að mestu á sjávarútvegi og landbúnaði, séu meðhöndluð með nógu heildstæðum hætti. Í dag heyrir Byggðastofnun undir iðnaðarráðuneytið. Stjórnvöld hafa oft sætt gagnrýni fyrir slælega byggðastefnu á undanförnum árum og áratugum. Þá má nefna að þegar ráðherraráð ESB fjallar um CAP þá eru til umfjöllunar bæði landbúnaðar- og byggðaþróunarmál en aðeins einn ráðherra frá hverju landi getur setið fundi ráðsins hverju sinni. Ef til aðildar að ESB kæmi þá er æskilegt að nýtt ráðuneyti yrði að veruleika; matvæla- og byggðamálaráðuneyti, til að samhæfa betur samstarfið við ESB. Þýðingarmikill þáttur í mati á áhrifum inngöngu Íslands í ESB er umfangsmikill stuðningur við byggðaþróun og umhverfismál sem byggður hefur verið inn í CAP með umþytingu hennar á síðustu 15 árum. ESB hefur einnig yfir að ráða

<sup>101</sup> Þorvaldur Árnason, Águst Sigurðsson og Jón Baldur Lorange (2006). Global Genetic Evaluations of the Icelandic horse and genetic connectedness between countries. In Proceedings of the 8th World Congress on Genetics Applied to Livestock Production, Belo Horizonte, MG. Brasilía, 13.-18. ágúst 2006.

<sup>102</sup> Sjá reglugerð um uppruna og ræktun íslenska hestsins nr. 948/2002 með síðari breytingum.

## Á Ísland samleið með Evrópusambandinu í landbúnaðarmálum?

fjársterkum uppbyggingarsjóðum (e. structural funds), til að framfylgja svonefndri samhygðarstefnu (e. cohesion policy) sem er ætlað til að jafna aðstöðumun svæða til að milda áhrif markaðsaflanna á einstök svæði.<sup>103</sup> Við mat á heildaráhrifum af aðild Íslands að ESB þarf að meta hvort og hvernig einstök byggðalög í dreifbýlinu geti notið stuðnings af samhygðarstefnu ESB.

### **3.3.1. FRAKKAR Í FORYSTU**

Frakkar tóku við forystu í ESB í júlí á þessu ári og hafa boðað meiri verndarstefnu innan sambandsins. Það er óhætt að segja að þeir hafa ekki verið ákafir stuðningsmenn þeirra áherslina um aukið viðskiptafrelsi sem WTO hefur barist fyrir. Nicolas Sarkozy, Frakklandsforseti, andmælti skömmu eftir að hann tók við forsæti ESB, áherslum Peters Mandelson, þáverandi viðskiptastjóra framkvæmdastjórnar ESB, í viðræðunum um nýjan samning um meira frjálsræði í viðskiptum með landbúnaðarvörur á vegum WTO í tengslum við Doha viðræðulotuna. Sarkozy taldi fráleitt að gera samning sem fæli í sér um fimmtugs niðurskurð á landbúnaðarframleiðslu á meðan „barn verði hungurmorða á 30 sekúnda fresti”.<sup>104</sup> Michel Barnier, landbúnaðarráðherra Frakklands og fyrrum aðili að framkvæmdastjórn ESB, efast um að WTO sé rétti vettvangurinn til að ræða um tengsl matvæla og landbúnaðar. Hann gagnrýnir of hömlulaust markaðsfrelsi því „við getum ekki látið það undir markaðnum einum að fæða fólk ið. Við þurfum opinbera stefnu, leið íhlutunar og stöðugleika.”.<sup>105</sup> Skoðanir stjórnvalda í Frakklandi og Íslandi hafa farið saman í landbúnaðarmálum. Það er þess vegna mikilvægt fyrir smáriki eins og Ísland að fara að dæmi Íra og myndi bandalag með þeim ríkjum sem hafa svipaða stefnu í landbúnaðarmálum. Írar og Frakkar hafa ætíð átt farsælt samstarf um landbúnaðarmál innan ESB sem hefur fært írum góða samningsstöðu innan ESB.<sup>106</sup>

---

<sup>103</sup> Dinan, Desmond (2005), bls. 375-385.

<sup>104</sup> EuObserver (2008a). Sarkozy offers more protectionist Europe as French EU presidency opens. Sótt 2. nóvember 2008 af <http://euobserver.com/9/26423>. (Þýðing míin).

<sup>105</sup> EuObserver (2008b). EU should export not change its farm policy, says French minister. Sótt 2. nóvember af <http://euobserver.com/9/26052>. (Þýðing míin).

<sup>106</sup> Greer, Alan (2005), bls. 151-152.

Á Ísland samleið með Evrópusambandinu í landbúnaðarmálum?

### **3.3.2. DOHA VIÐRÆÐULOTAN**

Á undanförnum árum hafa viðræðurnar um aukið viðskiptafrelsi á vegum Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar WTO knúið fram breytingar á CAP, eins og komið hefur fram, og jafnframt breytingar á stefnu stjórvalda hérlendis í landbúnaðarmálum. Í skýrslum vinnuhóps utanríkisráðuneytisins og Evrópunefnd forsætisráðuneytisins kemur fram að þær viðræður, sem fara fram í Doha viðræðulotunni, eigi eftir að hafa gríðarleg áhrif á íslenskan landbúnað með lækkun beinna styrkja og verndartolla. Þannig kemur fram í skýrslu Evrópunefndar forsætisráðuneytisins að Sigurgeir Þorgeirsson, þáverandi framkvæmdastjóri Bændasamtaka Íslands, hafi sagt á ráðstefnu um Evrópumál í nóvember 2006 að ef allt færí á versta veg í viðræðum WTO gæti farið svo að bændur yrðu betur settir innan ESB.<sup>107</sup> Í mörg ár hafa viðræður WTO verið notaðar sem nokkurs konar grýla eða gulrót, eftir því hvernig á það er litið, í þeirri viðleitni að breyta landbúnaðarstefnu Evrópusambandsins og Íslands.

Í sumar átti að ná niðurstöðu í Doha viðræðulotunni sem hefur staðið í sjö ár en það tókst ekki vegna deilu milli Bandaríkjanna og Indverja um aðgang að mörkuðum. Á fundi G20 ríkjanna í Washington um miðjan nóvember 2008 var ákveðið „að blása nýju lífi“ í viðræðurnar með fundi viðskiptaráðherra ríkja heims í desember 2008.<sup>108</sup> Það verður hins vegar að teljast frekar ólíklegt að niðurstaða náist í viðræðunum fyrir áramót af þremur ástæðum. Í fyrsta lagi eru sjónarmið Frakka, sem eru í forsæti ESB, til aukins viðskiptafrelsис frekar neikvæð, eins og lýst var hér á undan.<sup>109</sup> Í öðru lagi má nefna að Peter Mendelson, einn af þungavigtarmönnum viðræðanna, hefur vikið úr sæti viðskiptastjóra framkvæmdastjórnar ESB. Og í þriðja lagi er alþjóðakerfið í millibilsástandi vegna sögulegra forsetaskipta í Bandaríjunum.

### **3.3.3. LYKILHLUTVERK STJÓRNSÝSLUNNAR**

Það þarf ekki að leggjast í mikla rannsóknarvinnu á ESB til að gera sér grein fyrir lykilhlutverki stjórnsýslunnar fyrst í aðildarviðræðum við ESB og síðar þegar inn í sambandið er komið. ESB er Mekka stjórnsýslunnar ef svo mætti að orði komast. Stöðugur straumur ESB gjörða flæða til allra aðildarríkja ESB sem þurfa að innleiða þær án undanbragða undir ströngu eftirliti eftirlitsstofnana ESB. Það er því afar brýnt að stjórnsýslan hér á landi sé í

---

<sup>107</sup> Evrópunefnd forsætisráðuneytisins (2007), neðanmálsgrein, bls. 111.

<sup>108</sup> Mbl.is (2008, nóvember). G20 ríki blása lífi í nýja lotu Doha-viðræðna. Frétt. 17.11.2008. Sótt 17.11.2008 af [http://www.mbl.is/mm/vidskipti/frettir/2008/11/17/g20\\_riki\\_blasa\\_lifi\\_i\\_nyja\\_lotu\\_doha\\_vidraedna/](http://www.mbl.is/mm/vidskipti/frettir/2008/11/17/g20_riki_blasa_lifi_i_nyja_lotu_doha_vidraedna/).

<sup>109</sup> Frakkar telja hagsmuni landbúnaðar fyrir þjóðina það mikla að þeir hafa verið reiðubúnir að leysa upp Doha viðræðurnar vegna þessa þáttar (sbr. Greer, Alan (2005), bls. 110).

## Á Ísland samleið með Evrópusambandinu í landbúnaðarmálum?

stakk búin að taka að sér stóraukið hlutverk, völd og umsýslu með miklum fjármunum í ESB samstarfinu. Stjórnsýslan gegnir lykilhlutverki til að tryggja hagsmuni íslensks landbúnaðar í bráð og lengd og ekki síður til að tryggja jafnræði, lögmæti og andmælarétt þegnanna. Starfsfólk stjórnsýslunnar þarf að búa yfir kunnáttu til að rata um „katakompur“ stjórnsýslunnar í ESB. Stjórnsýslan verður að hvíla á faglegum og siðferðislegum grunni sem er lykillinn að trausti og velvilja almennings til stjórnvalda og ESB, ef Ísland gerist aðili að sambandinu. Gunnar Helgi Kristinsson, prófessor í stjórnmálafræði við Háskóla Íslands, hefur rannsakað stjórnsýsluna hér á landi og er einn af helstu fræðimönnum okkar á þessu sviði. Rannsóknir hans árið 1994 á stöðu embættismanna og stjórnmálamanna sýna að reglur og sterka yfirstjórni vanti í stjórnsýsluna á Íslandi. Það leiði til losarabraga og jafnvel spillingar. Hann telur þurfa skýrari stefnumótun, styrka pólitískra forystu og vel skipulagða stjórnsýslu. Þá séu stjórnmálamenn of valdamiklir um málefni stjórnsýslunnar og staða embættismanna sé veik.<sup>110</sup>

---

<sup>110</sup> Gunnar Helgi Kristinsson (1994). Embættismenn og stjórnmálamenn, skipulag og vinnubrögð í íslenskri stjórnsýslu. Reykjavík: Heimskringla.

Á Ísland samleið með Evrópusambandinu í landbúnaðarmálum?

## 4. NIÐURSTAÐA

Að sjálfsögðu er okkur mikil nauðsyn að halda fast á málum okkar og forðast taglhlyðni og undirgefni ekki síður en stífni og hroka. Þó er hófið best í þessum efnum sem öðrum. Ekki höldum við til langframa vinsældum og virðingu annarra þjóða ef við heimtum allt af þeim en lá um þær jafna ganga bónleiðar til búðar á okkar fund. Ber okkur að skilja að ósk okkar og krafá á að vera sú að fá að lifa þrátt fyrir smæðina en ekki af smæðinni.

Þannig hljóðuðu hvatningarár Ólafs B. Thors, formanns Sjálfstæðisflokkssins og forsætisráðherra Íslands, í Þjóðhátíðarræðu árið 1962. Orðin ramma inn með kjarnyrtum hætti þema þessarar ritgerðar, að í aðildarviðræðum við ESB þurfum við *að halda fast á málum okkar og forðast taglhlyðni og undirgefni* með því að sýna fram á sérstöðu okkar og halda á lofti kröfunni *að fá að lifa þrátt fyrir smæðina en ekki af smæðinni*. Grundvallaratriðið er að vanda vel heimavinnuna sem felst í að varpa ljósi á hina sameiginlegu landbúnaðarstefnu ESB, finna sérstöðu íslensks landbúnaðar og halda henni ákveðið fram í viðræðunum.

Fyrri hluta ritgerðar þessarar var helgaður umfjöllun um hina sameiginlegu landbúnaðarstefnu ESB, CAP, og þróun hennar á síðastliðnum 15 árum. Farið var yfir mikilvægi landbúnaðar í starfsemi ESB og hvernig landbúnaður hefur ætið lotið mildari ákvæðum vegna sérstöðu sinnar þegar kemur að samkeppnisreglum sambandsins. Það voru taldar upp fimm ástæður fyrir sérstöðu landbúnaðar innan ESB, þ.e.a.s. verðstöðugleiki, matvælaöryggi, efnahagslegur stöðugleiki, byggðastefna og kröfur um fæðuöryggi og heilbrigði. Í dag skiptir matvælaöryggi og þáttur þess í efnahagslegum stöðugleika aftur miklu máli sem ætti jafnframt að styrkja stöðu íslensks landbúnaðar. Með Rómarsáttmálanum voru sett fimm markmið með CAP og hafa þau tekið litlum breytingum síðan. Að mati Neill Nugent hefur tekist ágætleg að ná þessum markmiðum að undanskildu markmiðinu að tryggja sanngjart verð til neytenda. Þrjár veigamiklar endurskoðanir hafa verið gerðar á CAP á síðustu árum sem hafa í raun lagt grunninn að nýrri sýn og stefnu ESB í landbúnaðarmálum. Áherslubreytingin er m.a. fólgin í framtíðarsýn ESB um sjálfbæran landbúnað og fjölbætt hlutverk landbúnaðar í samfélaginu. ESB hefur skotið tveimur stoðum undir CAP. Seinni stoðin tekur á þessari nýju framtíðarsýn með stuðningi við byggðaþróun og umhverfisvernd. Í dag er CAP „minna sameiginleg“ en lagt var upp með sem þýðir að svigrúm ríkja er meira fyrir séróskir og má sjá þessa stað í fjármögnun hennar. Alan Greer gerir grein fyrir þessari stefnubreytingu sem jafnframt komi fram í að CAP snúist minna um landbúnað en áður vegna áherslu á hið fjölbætta samfélagslega hlutverk landbúnaðar, t.a.m. í byggðaþróun. Greer talar í þessu sambandi um „kaffiteríu CAP“, sem er grípandi samlíking. Við inngöngu nýrra ríkja inn í ESB hafa ríkin sett fram kröfur um tímabundnar eða varanlegar undanþágur frá hinni

## Á Ísland samleið með Evrópusambandinu í landbúnaðarmálum?

sameiginlegu stefnu. Finnar og Svíar fengu inn í sína aðildarsamninga varanlegar sérlausnir sem byggðu á sérstöðu með tilliti til harðbýlis og fámennis byggðalaga. Við þetta varð matseðill „kaffiteríu CAP” fjölbreyttari, sem kemur Íslendingum til góða í aðildarviðræðum þeirra. Skiptar skoðanir eru innan ESB um hve sameiginleg landbúnaðarstefna sambandsins eigi að vera. Þannig telja þau ríki, sem vilja halda í hina sameiginlegu stefnu, það mikilvægt, m.a. til að forgangsmál ESB séu virt meðal ríkja ESB og samstaða sé um sameiginlega fjármögnun. Önnur ríki eru á öndverðum meiði. Þau telja að aukið svigrúm innan hinnar sameiginlegu stefnu sé nauðsynlegt til að koma til móts við séróskir og mismunandi aðstæður ríkja. Hér takast einnig á mismunandi skoðanir ríkja um grundvallarhlutverk ESB þegar kemur að valdsviði og spurningarinnar um yfirþjóðlegt vald.

Í seinni hlutanum var varpað ljósi á sérstöðu íslensks landbúnaðar. Þessi sérstaða ætti að vera grundvöllurinn að samningsmarkmiðum Íslands í aðildarviðræðum við ESB þegar kemur að landbúnaðarmálum og ekki að sjá annað en þetta samrýmist nýjum áherslum CAP. Íslendingar eiga að geta gert þá kröfu að fá þær varanlegu sérlausnir sem önnur ríki hafa fengið. Slíkur byggðastuðningur, sem fengist með seinni stoð CAP, skiptir sköpum fyrir landbúnaðinn sem er hryggjarstykkið í hinum dreifðu byggðum landsins. Samþætting landbúnaðar og byggðaþróunar með markvissu stuðningskerfi til að efla byggð, þar sem hún stendur veikt, er eitt af einkennum hinnar nýju landbúnaðarstefnu ESB. Þessa samþættingu þarf að styrkja til muna hérlendis, að mínu áliti, til að renna styrkari stoðum undir byggðastefnu stjórnvalda. Allt þetta rennir stoðum undir kröfuna, sem byggð er á 299. grein Rómarsáttmálans um jaðarsvæði, um viðurkenningu á sérstöðu Íslands sem útvörður Evrópu. Áhersla ESB á sjálfbærar landbúnað og líffræðilegan fjölbreytileika í náttúrunni er síðan grundvöllurinn að ófrávíkjanlegri kröfu okkar um sameiginlegan stuðning ESB við verndun íslensku búfjárstofnanna með skynsamlegri nýtingu þeirra. Við eigum að fara fram með raunhæfar samningalausnir að hætti Hannesar Hafstein, skáld og leiðtoga Íslendinga við dagsbrún sjálfstæðisbaráttunnar, í samningaviðræðum við Dani fyrir öld síðan og „sannfæra með rökum, en ekki loka leiðum fyrir oss með ofsafengnum kröfum og einstrengislegum kenningum”.<sup>111</sup>

Það er niðurstaða mín að Íslands og ESB eigi samleið þegar litið er til hinna fimm markmiða sem sett eru fram í CAP. Jafnframt þegar litið er til þeirrar umþytingar á CAP sem felst í viðurkenningu ESB á hinu fjölpætta samfélagslega hlutverk landbúnaðar með áherslu á

---

<sup>111</sup> Kristján Albertsson (1963). *Hannes Hafstein – ævisaga*. Síðari bindi, fyrri hluti. Reykjavík: Almenna bókafélagið, bls. 173.

## Á Ísland samleið með Evrópusambandinu í landbúnaðarmálum?

byggðaþróun og t.a.m. fjölskyldubúskap. Breiðari hópur kemur hins vegar að stefnumótun á landbúnaðarmálum innan ESB en hérlandis og hefur það dregið úr áhrifum hefðbundinna hagsmunaaðila í landbúnaði. Markaðsöflin hafa ekki fengið fullt svigrúm í evrópskum landbúnaði vegna verndarstefnu ESB, aðallega vegna sterkra áhrifa Frakka á móturn og framkvæmd CAP. Íslendingar eiga samleið með Frökkum og Írum í landbúnaðarmálum og myndun bandalags með þeim innan ESB getur reynst íslenskum bændum í senn farsælt og nauðsynlegt ef Ísland gerist aðili að sambandinu. Hins vegar ef áhrif ríkja svo sem Bretta aukast innan ESB þegar kemur að móturn CAP þá liggja leiðir íslensks landbúnaðar og ESB varla saman.

Þegar niðurstaða í aðildarviðræðum liggur fyrir þá fyrst er unnt að leggja heildstætt mat á hvaða áhrif innganga inn í ESB hefur fyrir íslenskan landbúnað í bráð og lengd. Þar þarf að líta til áhrifa á landbúnaðinn í heild og á einstakar búgreinar. Í ritgerðinni voru þessi áhrif ekki metin í fjárhæðum fyrir þjóðarbúið eða íslenska bændur en ljóst má vera að niðurfelling verndartolla skiptir landbúnað miklu máli til hins verra. Það þarf að vanda vel til aðildarsamningsins við ESB þar sem við inngöngu höfum við afsalað okkur völdum í landbúnaðarmálum til sameiginlegrar ákvörðunartöku innan ESB. Á þá ákvörðunartöku getum við Íslendingar aðeins haft áhrif með því að taka virkan þátt í ákvörðunarferlinu innan sambandsins og með öflugri hagsmunagæslu í Brussel og þar skiptir stærð og faglegur styrkur stjórnsýslunnar sköpum. Full ástæða er til að hafa áhyggjur af þessum þætti vegna veikrar stjórnsýslu hérlandis. Það þarf að hafa hugfast að hvorki sáttmálar ESB né aðildarsamningur einstakra ríkja tryggja óbreyttra landbúnaðurstefnu þar sem CAP er í sífelldri endurskoðun eins og dæmin sýna á síðastliðnum 15 árum.

„þ-in” tvö, *þekkingin og þorið*, voru þemað í þessari ritgerð; þekkingin á CAP, þorið til að krefja ESB um sérlausnir og loks að hafa þor til þátttöku í ESB samstarfinu með fullri reisn eða hafa þor til að hafna aðild. Við skulum láta Hannes Hafstein hafa síðasta orðið með tveimur erindum úr ljóðinu *Klif á brattann* sem hann orti árið 1908 fyrir einni öld.

*Himингlæfur brattar, breiðar  
bátnum skila, ef lags er gætt.  
Flestar elfur reynast reiðar,  
rétt og djarft ef brot er þrætt.*

*Tíðum eyðir allri samræmd  
afls og bols: að hika sér.  
Kvíðinn heftir hálfra framkvæmd.  
Hálfur sigur þorið er.*

Á Ísland samleið með Evrópusambandinu í landbúnaðarmálum?

## HEIMILDASKRÁ

Águst Sigurðsson (2006). *Setningarræða* flutt á Málþingi um íslenska búfjárrækt til heiðurs Hjalta Gestssyni. Sótt 29. september 2008 af  
<http://www.hvanneyri.is/landbunadur/wgsamvef.nsf/df023bde358b3bb700256b270046b274/19a50d3370de70b70025722b000fd9c0?OpenDocument>.

Baldur Þórhallsson (2004). Towards a new theoretical approach. Í Baldur Þórhallsson (Ritstj.), *Iceland and European Integration – On the edge* (bls. 185-206). London: Routledge.

Boel, Mariann Fisher (2008). EU FARMING. Meeting society's needs and expectations. Bæklingur. Luxembourg: Office for Official Publication of the European Communities.

Byggðastofnun (2008). *Byggðarlög með viðvarandi fólksfækkun*. Skýrsla. Sótt 8. október 2008 af  
[http://www.byggdastofnun.is/static/files/Skyrslur/Byggdarlog/Byggdarlog\\_loka.pdf](http://www.byggdastofnun.is/static/files/Skyrslur/Byggdarlog/Byggdarlog_loka.pdf)

Bændasamtök Íslands (2008, september). *Umsögn Bí* um frumvarp til laga breytingar á ýmsum lögum vegna endurskoðunar á undanþágum frá I. Kafla I. Viðauka við EES-samninginn og innleiðingar á reglugerð Evrópupatingsins og ráðsins (EB) nr. 178/2002 frá 28. janúar 2002 auk afleiddra gerða. Sótt 29. september 2008 af  
<http://www.bondi.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=928>.

Delottie & Touche (2003, janúar). *Mat á kostnaði Íslands við hugsanlega aðilda að ESB*. Skýrsla. Reykjavík: Utanríkisráðuneytið. Sótt 15. september 2008 af  
[http://www.deloitte.com/dtt/cda/doc/content/skyrsla%20lokaESB\(1\)\(1\).pdf](http://www.deloitte.com/dtt/cda/doc/content/skyrsla%20lokaESB(1)(1).pdf)

Dinan, Desmond (2005). *Every Closer Union. An Introduction to European Integration*. 3. útgáfa. London: Palgrave Macmillian.

Emma Eyþórsdóttir, Ólafur R. Dýrmundsson og Jón Viðar Jónmundsson (2008). *The short-tailed Iceland breed of sheep*. Book of Abstracts of the 59th Annual Meeting of the European Associations for Animal Production, Vilnius, Lithuania, 24-27 August 2008.

Emma Eyþórsdóttir, Þorsteinn Tómasson og Áslaug Helgadóttir (2001). *Erfðalindir í landbúnaði*. Búnaðarblaðið Freyr, 11.

EuObserver (2008a). *Sarkozy offers more protectionist Europe as French EU presidency opens*. Sótt 2. nóvember 2008 af <http://euobserver.com/9/26423>.

EuObserver (2008b). *EU should export not change its farm policy, says French minister*. Sótt 2. nóvember af <http://euobserver.com/9/26052>.

Evrópunefnd forsætisráðuneytisins (2007, mars). *Tengsl Íslands og Evrópusambandsins*. Reykjavík: Forsætisráðuneytið. Sótt 15. september 2008 af  
<http://www.mbl.is/media/61/661.pdf>.

## Á Ísland samleið með Evrópusambandinu í landbúnaðarmálum?

FAO (2007). *Animal Genetic Resources. The First Global Assessment*. Bæklingur. Sótt 28. október 2008 af <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/010/i0112e/i0112e12.pdf>.

Framkvæmdastjórn ESB (2004, desember). *Enlargement of the European Union. Guide to the Negotiations*. Sótt 25. september 2008 af [http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/enlargement\\_process/future\\_prospects/negotiations/eu10\\_bulgaria\\_romania/negotiationsguide\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/enlargement_process/future_prospects/negotiations/eu10_bulgaria_romania/negotiationsguide_en.pdf).

Garzon, Isabelle (2006). *Reforming the Common Agricultural Policy: History of a Paradigm Change*. New York: Palgrave Macmillan.

Greer, Alan (2005). *Agricultural Policy in Europe*. Manchester: Manchester University Press.

Guðjón Friðriksson (1991). *Með sverðið í annarri hendi og plóginn í hinni. Saga Jónasar Jónssonar frá Hriflu*. Reykjavík: Iðunn.

Gunnar Helgi Kristinsson (1994). *Embættismenn og stjórnmálamenn, skipulag og vinnubrögð í íslenskri stjórnsýslu*. Reykjavík: Heimskringla.

Hákon Sigurgrímsson (1990). *Staðan í viðræðum um nýjan búvörusamning*. Búnaðarblaðið Freyr, 13-14. tbl.

Jón Viðar Jónmundsson (2004). *Stakerfðavísar hjá sauðfé*. Fræðaþing landbúnaðarins 2004. Reykjavík: BÍ, LBHÍ, L.r., RALA og S.r., bls. 202-208.

Kantanen, J., Olsaker, I., Holm, L.E., Lien, S., Vilkki, J., Brusgaard, K., Eyþórsdóttir, E., Danell, B. og Aðalsteinsson, S. (2000). *Genetic diversity and population structure of 20 North European cattle breeds*. Journal of Heredity, 91, bls. 446-457.

Kristinn Hugason (2001). *Markmið og árangur í stjórnun fiskveiða. Rannsókn í stefnugreiningu*. Reykjavík: Háskólaþjörlitun.

Kristján Albertsson (1963). *Hannes Hafstein – ævisaga*. Síðari bindi, fyrri hluti. Reykjavík: Almenna bókafélagið.

Lárus H. Birgisson (1994). *Forystufé á Íslandi*. Sauðfjárræktin, 12, bls. 197-212.

Magnús B. Jónsson (2007). *Sérstakt erfðavísasafn*. Viðtal. Morgunblaðið 29. október 2007.

Magnús B. Jónsson, Jón Viðar Jónmundsson og Þorvaldur Kristjánsson (2007). Ræktunarstarf í litlum erfðahópum. Í Ólafur R. Dýrmundsson (Ritstj.). *Íslensk búfjárrækt: Málþing til heiðurs Hjalta Gestssyni níræðum* (bls. 33-46). Fjöldrit LbhÍ nr. 14.

Mbl.is (2008, nóvember). *G20 ríki blása lífi í nýja lotu Doha-viðræðna*. Frétt. 17.11.2008.

Sótt 17.11.2008 af

[http://www.mbl.is/mm/vidskipti/frettir/2008/11/17/g20\\_riki\\_blasa\\_lifi\\_i\\_nyja\\_loto\\_doha\\_vidraedna/](http://www.mbl.is/mm/vidskipti/frettir/2008/11/17/g20_riki_blasa_lifi_i_nyja_loto_doha_vidraedna/).

Á Ísland samleið með Evrópusambandinu í landbúnaðarmálum?

Montanarella, Luca (2008). *Agriculture and Environment: Towards an “Health Check” of the Common Agricultural Policy*. Reykjavík: Bændasamtök Íslands o.fl.

Nugent, Neill. (2006). *The Government and Politics of the European Union*. 6th. Edition. New York: Palgrave Macmillan.

Ólafur R. Dýrmundsson og Niznikomwski, Roman (2008). *North European short-tailed breeds of sheep: a review*. Book of Abstracts of the 59th Annual Meeting of the European Associations for Animal Production, Vilnius, Lithuania, 24-27 August 2008.

Ólafur Ragnar Grímsson (2008). Ræða forseta Íslands á fjölskylduhátið á Sauðárkróki í opinberri heimsókn til Skagafjarðar 14. apríl 2008. Sótt 17.11.2008 af [http://www.forseti.is/media/files/08\\_04\\_14\\_skagaf\\_raeda.pdf](http://www.forseti.is/media/files/08_04_14_skagaf_raeda.pdf).

Óttar Pálsson og Stefán Már Stefánsson (2003). *Fiskveiðireglur Íslands og Evrópusambandsins*. Reykjavík: Bókaútgáfa Orators.

Rogers, S.C. (2000). *Farming visions: agriculture in French culture*. French Politics, Culture and Society. 18:1.

Ryder, M.L. (1983). *Sheep and Man*. London: Duckworth.

Sigríður Jónsdóttir (2000). *Innflutningur á nýju mjólkurkúakyni – sjónarmið kúabónða*. Ræða. Hvanneyri: Landbúnaðarháskólinn á Hvanneyri. Sótt 29. september af <http://www.bukolla.is/action.lasso?-database=multipax.fp3&-layout=bukollagreinar&response=greinar.html&-recordID=35671&-search>.

Sigríður Jónsdóttir (2001). *Búkolla eða NRF?*. Morgunblaðið. Aðsend grein. 12. apríl 2001.

Sigurður Sigurðarson (2000). *Rannsóknir munu sýna að íslenska kúakynið er betra*. Viðtal á mbl.is. Sótt 29. september 2008 af [http://www.mbl.is/mm/frettir/innlent/2000/11/04/rannsoknir\\_munu\\_syna\\_ad\\_islenska\\_kua\\_kynid\\_er\\_betra/](http://www.mbl.is/mm/frettir/innlent/2000/11/04/rannsoknir_munu_syna_ad_islenska_kua_kynid_er_betra/).

Stefán Aðalsteinsson (2004). *Sérstaða íslenskra húsdýra. Samandregið yfirlit*. Í Erfðanefnd landbúnaðarins, Erfðaaðlindir í landbúnaði. Fjölrít.

Vinnuhópur landbúnaðarráðuneytisins (2003). *Skýrsla um erfðaaðlindir búfjár á Íslandi*. Skýrsla Íslands til FAO fyrir „First Report of the State of the World’s Animal Genetic Resources”. Reykjavík: Landbúnaðarráðuneytið.

Vinnuhópur utanríkisráðuneytisins (2003, nóvember). *Íslenskur landbúnaður í alþjóðlegu umhverfi*. Áfangaskýrsla. Reykjavík: Utanríkisráðuneytið. Sótt 15. september 2008 af <http://www.utanrikisraduneyti.is/media/Skyrslur/IslenkurLandbunAlthjodaumhverfi.pdf>.

Woolliams, J.A., P. Berg, A.Mäki-Tanila, T.Meuwissen, E.Fimland (2005). *Bærekraftig fovaltning av husdyrgenetiske ressurser*. Ás: Nordisk Genbank Husdyr.

Þorvaldur Árnason, Águst Sigurðsson og Jón Baldur Lorange (2006). *Global Genetic Evaluations of the Icelandic horse and genetic connectedness between countries*. Í

Á Ísland samleið með Evrópusambandinu í landbúnaðarmálum?

Proceedings of the 8th World Congress on Genetics Applied to Livestock Production,  
Belo Horizonte, MG. Brasilía, 13.-18. ágúst 2006.