



Stjórn málafræðideild

BA-ritgerð

Áhrif aðildar Íslands að Evrópusambandinu á íslenskan landbúnað

Olav Veigar Davíðsson

Júní 2009

Leiðbeinandi: Úlfar Hauksson

Nemandi: Olav Veigar Davíðsson

Kennitala: 170877-4389

Aðild Íslands að Evrópusambandinu hefði tvímælalaust meiri áhrif á íslenskan landbúnað en nokkra aðra starfsgrein á Íslandi. Búvörumarkaður á Íslandi yrði hluti af innri markaði Evrópusambandsins og tollar yrðu felldir niður. Áætlað er að verð á landbúnaðarvörum til neytenda myndi lækka og að sama skapi má búast við að verð til framleiðenda lækki verulega. Af þeirri ástæðu er auðvelt að sjá hvers vegna áhugavert er að skoða áhrif hugsanlegrar inngöngu Íslands í Evrópusambandið á íslenska bændur og íslenskan landbúnað.

Heimilda var leitað í bókum um Evrópumál, tímaritum, blaðgreinum og á vefsíðum. Þá hafa þó nokkrar skýrslur um Evrópumál verið ritaðar á undanförunum árum. Loks ber að geta þess að Haraldur Benediktsson, formaður Bændasamtaka Íslands veitti viðtal í tengslum við gerð þessarar ritgerðar.

Efni er skipt þannig að fjallað er stuttlega um Evrópusambandið, landbúnaðarstefnuna og breytingar sem orðið hafa á henni. Finnskur landbúnaður er notaður til samanburðar við þann íslenska þar sem Finnland á margt sameiginlegt með Íslandi, t.d. hvað varðar hnattstöðu, landbúnaðarframleiðslugreinar og menningu. Íslenskur landbúnaður er sérstaklega tekinn fyrir, hvernig hann hefur þróast og hver áhrif aðildar Íslands að ESB kynnu að vera á íslenskan landbúnað. Styrkjaumhverfi Evrópusambandsins, þrýstihópar innan ESB, byggðamál og Evrópska efnahagssvæðið fá einnig nokkra umfjöllun. Í lokin er stuttlega tekið saman hver hugsanlegur kostnaður íslendinga yrði við aðild að sambandinu.

Helstu niðurstöður eru þær að íslendingar eiga alla möguleika á að ná góðum samningum við Evrópusambandið um landbúnaðarmál. Fyrir því eru mörg fordæmi sem farið er yfir. Spurningin er hvernig íslendingar kjósi að forgangsraða, hvar eru þeir tilbúnir að gefa eftir og hvað fá þeir í staðinn?

Spurningin sem lögð er fram er því þessi; hver yrðu áhrif aðildar Íslands að Evrópusambandinu á íslenska bændur og íslenskan landbúnað? Svarið er að slíku verður ekki svarað nema með umsókn og aðildarviðræðum við Evrópusambandið.

Inngangur

Með aðild sinni að EES-samningnum má segja að íslendingar hafi tekið upp um tvo þriðju af regluverki Evrópusambandsins. Tveir stórir þættir standa hinsvegar utan þess en það eru landbúnaður og sjávarútvegsmál. Aðild Íslands að Evrópusambandinu hefði tvímælalaust meiri áhrif á íslenskan landbúnað en nokkra aðra starfsgrein á Íslandi. Búvörumarkaður á Íslandi yrði hluti af innri markaði Evrópusambandsins og tollar yrðu felldir niður. Áætlað er að verð á landbúnaðarvörum til neytenda myndi lækka og að sama skapi má búast við að verð til framleiðenda lækki verulega. Af þeirri ástæðu er auðvelt að sjá hvers vegna áhugavert er að skoða áhrif hugsanlegrar inngöngu Íslands í Evrópusambandið á íslenska bændur og íslenskan landbúnað.

Mikið hefur verið rætt og ritað um hugsanlega aðild Íslands að Evrópusambandinu. Sú umræða hefur oft tengst atburðum á Íslandi eins og t.d. nýafstöðnum kosningum til Alþingis eða róti á efnahagslífi landsmanna í kjölfar gengisfalls krónunnar og yfirtöku ríkisins á íslensku bönkunum.

Heimilda var leitað í bókum um Evrópumál, tímaritum, blaðagreinum og á vefsíðum. Þá hafa þó nokkrar skýrslur um Evrópumál verið ritaðar á undanförunum árum. Skýrslur sérstakra Evrópunefnda ríkistjórna Íslands, skýrslur ráðherra utanríkis- og forsætisráðherra auk annarra samantekta um Evrópumál voru óspart notaðar til heimildaöflunar. Loks ber að geta þess að Haraldur Benediktsson, formaður Bændasamtaka Íslands veitti viðtal í tengslum við gerð þessarar ritgerðar og eru honum hér með færðar sérstakar þakkir.

Umfjöllun er skipt þannig að fyrst er fjallað stuttlega um Evrópusambandið, þá landbúnaðarstefnuna sérstaklega og breytingar sem orðið hafa á henni. Næst er umfjöllun um finnskan landbúnað þar sem Finnland margt sameiginlegt með Íslandi, t.d. hvað varðar hnattstöðu, landbúnaðarframleiðslugreinar og menningu. Íslenskur landbúnaður er sérstaklega tekinn fyrir næst, hvernig hann hefur þróast og hver áhrif aðildar Íslands að ESB kynnu að vera á íslenskan landbúnað. Styrkjaumhverfi Evrópusambandsins fær nokkra umfjöllun sem og þrýstihópar innan ESB, byggðamál og Evrópska efnahagssvæðið. Þá tekur við nánari greining á áhrifum aðildar Íslands að Evrópusambandinu þar sem formaður Bændasamtakanna fær nokkuð pláss til að útskýra nánar viðhorf sambandsins til aðildar Íslands að ESB. Í lokin er stuttlega tekið saman hver hugsanlegur kostnaður íslendinga yrði við aðild að sambandinu.

Helstu niðurstöður eru þær að íslendingar eiga alla möguleika á að ná góðum samningum við Evrópusambandið um landbúnaðarmál. Fyrir því eru mörg fordæmi eins

og sést vel í kaflanum um Finnland. Hér ber sérstaklega að nefna norðurslóðastuðning, styrki til landbúnaðar norðan 62. breiddargráðu og sérákvæði fyrir landbúnað á hrjóstrugum svæðum, sem eru að miklu leiti greiddir af aðildarríkjunum sjálfum. Af hálfu ESB er lögð áhersla á að engar undanþágur séu veittar í aðildarsamningum enda er markmiðið að sem mest lagalegt samræmi ríki innan ESB. Komi hinsvegar upp vandamál vegna ákveðinnar sérstöðu eða sérstakra aðstæðna í umsóknarríki er þó reynt að leysa málið með því að semja um tilteknar afmarkaðar sérlausnir. Evrópusambandið er því, eins og Olli Rehn, framkvæmdastjóri stækkunarmála hjá ESB segir, sameiginlegur pólitískur og lagalegur rammi. Hann leggur áherslu á að umsóknarríki forgangsraði á þeim sviðum þar sem þau hafi sérstöðu. Því er spurning hvort að íslendingar leggi áherslu á landbúnaðarmál ef til aðildarumsóknar kemur. Vilja íslendingar þá t.d. styrkja eigin landbúnað, með stuðningi sérákvæða, eins og margar þjóðir ESB hafa samið um eða vega aðrir hagsmunir, sér í lagi sjávarútvegur, þyngra. Sú spurning snýr ekki síður að íslendingum sjálfum en að samninganefnd Íslands, Alþingi eða ríkisstjórn. Hvernig forgangsraða íslendingar sjálfir í sínum málum, hvar eru þeir tilbúnir að gefa eftir og hvað fá þeir í staðinn?

Auðvitað geta íslendingar náð ýmsu fram án aðildar að ESB, kysu stjórnvöld að grípa til sjálfstæðra aðgerða í því skyni. Landbúnaður á Íslandi hefur um margt verið að þróast eins og í ESB enda er það í samræmi við umræður og samþykktir á vettvangi WTO, hvar Ísland og ESB eiga samleið.

Spurningin sem lögð er fram er því þessi; hver yrðu áhrif aðildar Íslands að Evrópusambandinu á íslenska bændur og íslenskan landbúnað? Í stuttu máli má segja að svarið sé að áhrifin séu um margt óljós. Margir þættir hafi áhrif og ómögulegt sé að meta hver endanleg áhrif yrðu á landbúnaðinn. Styrkir sem íslendingar eiga möguleika á eru margvíslegir, gangi þeir í Evrópusambandið. Það á ekki síst við um bændur. Áhrifin fyrir íslenska neytendur vega einnig þungt. Samningsmarkmið íslendinga skipta miklu máli, þ.e. hverjar áherslur íslensku samningsaðilanna verða. Þá skiptir ekki síður máli að íslendingar þurfa, eftir sem áður að sækja sér styrkina, hafa fyrir því að kynna sér hvernig mál ganga fyrir sig innan ESB. Lokaniðurstaða er sú að ómögulegt sé að meta endanleg áhrif því þau komi ekki í ljós fyrr en að lokinni aðildarumsókn, samningaviðræðum við ESB og í raun þegar einhver reynsla er komin á aðildina.

Efnisyfirlit	
Samantekt	bls. 3
Inngangur	bls. 4
Efnisyfirlit	bls. 6
1. Evrópusambandið	bls. 8
2. Landbúnaðarstefna Evrópusambandsins	bls. 9
2.1. Upphaf landbúnaðarstefnu Evrópusambandsins	bls. 9
2.2. Grundvallarþættir landbúnaðarstefnu Evrópusambandsins	bls. 9
2.3. Sérstaða landbúnaðar	bls. 10
2.4. Árangur af landbúnaðarstefnu Evrópusambandsins	bls. 11
2.5. Ákvarðanataka í landbúnaðarmálum Evrópusambandsins	bls. 12
3. Endurbætur á landbúnaðarstefnu Evrópusambandsins	bls. 13
3.1. Agenda 2000	bls. 14
3.2. Áhrif stækkana Evrópusambandsins á landbúnaðarstefnuna	bls. 14
3.3. Áhrif Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar á landbúnaðarstefnuna	bls. 15
3.4. Gagnrýni á endurbætur á landbúnaðarstefnu Evrópusambandsins	bls. 16
3.5. Frekari endurbætur á landbúnaðarstefnu Evrópusambandsins	bls. 16
4. Finniskur landbúnaður	bls. 17
4.1. Styrkir til landbúnaðar í Finnlandi	bls. 18
4.2. Verðlækkanir á mat	bls. 20
4.3. Breytingar á finnskum landbúnaði	bls. 23
4.4. Framtíðarhorfur í finnskum landbúnaði	bls. 24
4.5. Hvað segja Finnar?	bls. 26
5. Íslenskur landbúnaður	bls. 27
5.1. Stefna í landbúnaðarmálum á Íslandi	bls. 27
5.2. Þróun í íslenskum landbúnaði	bls. 30
5.3. Áhrif aðildar að Evrópusambandinu á íslenskan landbúnað	bls. 33
5.4. Þróun innan eða utan Evrópusambandsins	bls. 36
5.5. Framtíðin	bls. 37
6. Byggðamál	bls. 38
6.1. Þróun dreifbýlis sem hluti af landbúnaðarstefnu Evrópusambandsins	bls. 38
6.2. Umhverfisstefna	bls. 39
7. Þrýstihópar	bls. 40
7.1. Áhrif hagsmuna- eða þrýstihópa	bls. 40

7.2. Bændur sem þrýstihópur	bls. 41
8. Evrópska efnahagssvæðið	bls. 42
8.1. Munurinn á fríverslunarsvæði og tollabandalagi	bls. 42
8.2. Áhrif á löggjöf og reglur sem varða landbúnað	bls. 43
8.3. Ísland og landbúnaðarstefna Evrópusambandsins í ljósi EES-samningsins	bls. 43
9. Aðild að Evrópusambandinu	bls. 44
9.1. Valdaafsal	bls. 44
9.2. Nánar um aðild að Evrópusambandinu	bls. 45
10. Andstaða Bændasamtaka Íslands við aðild að Evrópusambandinu	bls. 47
10.1. Tollaverndin	bls. 48
10.2. Aukin markaðshlutdeild í markaði Evrópusambandsins	bls. 48
10.3. Áherslur íslendinga ef til aðildarumsóknar kæmi	bls. 48
10.4. Sótt um aðild að Evrópusambandinu	bls. 49
10.5. Möguleikar innan EES-samstarfsins	bls. 50
10.6. Landbúnaður á Íslandi ef til aðildar kemur	bls. 50
11. Afstaða til Evrópusambandsins	bls. 50
12. Samleið Íslands og Evrópusambandsins gagnvart Alþjóðaviðskiptastofnuninni	bls. 51
13. Mat á kostnaði við aðild að Evrópusambandinu	bls. 52
13.1. Hugsanlegur kostnaður af aðild að Evrópusambandinu	bls. 52
13.2. Greiðslur úr sjóðum	bls. 54
13.3. Greiðslur til landbúnaðar	bls. 55
14. Matvöruverð	bls. 56
Lokaorð	bls. 58
Töflur	bls. 61
1. Breytingar á landbúnaði í Finnlandi	bls. 61
2. Hlutfallsleg skipting landsframleiðslu á Íslandi eftir atvinnuvegum '03-'08	bls. 61
3. Búpeningur á Íslandi 1980 – 2007	bls. 62
Heimildaskrá	bls. 63

1. Evrópusambandið

Upphaf Evrópusambandsins má rekja til ársins 1957 þegar sex ríki; Belgía, Þýskaland, Frakkland, Ítalía, Lúxemborg og Holland stofnuðu Efnahagsbandalag Evrópu (European Economic Community). Síðan þá hefur Evrópusambandið stækkað mjög mikið og aðildarríkin eru í dag 27 talsins, eins og sjá má í töflunni, *Aðildarríki ESB og aðildarár þeirra*, sem hér fylgir.¹

Aðildarríki ESB 2007 og aðildarár þeirra

Ár	Aðildarríki
1957	Belgía, Þýskaland, Frakkland, Ítalía, Lúxemborg og Holland
1973	Danmörk, Írland og Bretland
1981	Grikkland
1986	Spánn og Portúgal
1995	Austurríki, Finnland og Svíþjóð
2004	Tékkland, Eistland, Kýpur, Lettland, Litháen, Ungverjaland, Malta, Pólland, Slóvakía og Slóvenía
2007	Rúmenía og Búlgaría

Heildarfjöldi íbúa aðildarríkjanna 27 var um 493 milljónir þann 1. janúar 2006.² Til samanburðar voru íbúar á Íslandi 299.892 1. janúar 2006. 1. janúar 2009 hafði þeim hinsvegar fjölgað í 319.368.³ Sama er hvor talan er notuð, augljóst er að Íslendingar eru aðeins brot af heildarfjölda íbúa ESB.

Stækkun Evrópusambandsins er ferli frekar en stig. Sambandið hefur frá því snemma á áttunda áratugnum alltaf staðið í einhverskonar viðræðum eða bollaleggingum um hugsanlega stækkun. Helsta vandamál stækkunarferlis Evrópusambandsins er að fjölbreytnin innan sambandsins eykst enn frekar. Að frátöldum Íslandi, Noregi og Sviss eru nú þegar öll lönd, sem auðveldlega passa í sambandið, gengin í Evrópusambandið. Frekari stækkun sambandsins til austurs og suðurs felur óhjákvæmilega í sér að Evrópusambandið þarf að takast á við ríki þar sem stjórn málahefð, efnahagslegt umhverfi og menningararfleifð er um margt mjög ólík því sem gengur og gerist meðal ríkja sambandsins. Svo ekki sé minnst á trúarbrögð.⁴

¹ Eurostat News Release nr. 167/2006.

² Eurostat News Release nr. 167/2006.

³ Hagstofan, Hagtölur 2009.

⁴ Nugent, 2006. bls. 586.

2. Landbúnaðarstefna Evrópusambandsins

2.1. Upphaf landbúnaðarstefnu Evrópusambandsins

Hin sameiginlega landbúnaðarstefna Evrópusambandsins (CAP) er einn af hornsteinum samstarfs aðildarríkja ESB⁵ en landbúnaðarmál var einn þeirra málaflokka sem Evrópusambandið hóf fyrst að móta sameiginlega stefnu um. Grunnur að stefnunni var lagður árið 1957 með sáttmálanum um Efnahagsbandalag Evrópu⁶ en árið 1962 var landbúnaðarstefnan að fullu gengin í gildi.⁷

Eins og svo margt á upphafsárum Evrópusambandsins bar landbúnaðarstefnan þess merki að vera mótuð á tímum uppbyggingar eftir síðari heimstyrjöld þegar Evrópa var ekki sjálfri sér næg með matvælaöflun. Markmið landbúnaðarstefnunnar koma fram í 33. gr. Rómarsáttmálans en þau eru; að tryggja viðunandi lífsviðurværi landbúnaðarsamfélaga, að auka framleiðni í landbúnaði, að tryggja stöðugleika á mörkuðum, að tryggja nægt framboð matvæla og að tryggja sanngjarnt verð til neytenda.⁸ „Að baki þjó einnig sú skoðun að bændur væru umsjónarmenn eða verðir landsins og mikilvægt væri að viðhalda byggð í dreifbýli af menningarlegum-, félagslegum- og umhverfisástæðum, ekki síður en af efnahagslegum ástæðum”⁹

2.2. Grundvallarþættir landbúnaðarstefnu Evrópusambandsins

Segja má að þrjú atriði liggja landbúnaðarstefnunni til grundvallar en þau eru; sameiginlegur innri markaður, sameiginlegur ytri tollur og sameiginleg fjármögnun. Sameiginlegur innri markaður með landbúnaðarvörur á að tryggja að slíkar vörur geti flætt að mestu óhindrað yfir innri landamæri ESB án þess að á þær sé lagður tollur og önnur gjöld og án þess að þær njóti sérstakrar ríkisverndar, t.d. í formi niðurgreiðslna. Aðildarríkjum ESB er reyndar heimilt að styrkja landbúnað sinn með sértækum aðgerðum ef að framkvæmdastjórn ESB metur það svo að þær hafi ekki samkeppnishamlandi áhrif og brjóti ekki í bága við reglur innri markaðarins. Ekki er hins vegar um algjörlega frjálstan markað að ræða þar sem ESB tryggir ákveðið lagmarksverð á flestum landbúnaðarvörum.¹⁰ Kvótakerfi og hámarksframleiðsla hveirar þjóðar stjórnar svo landbúnaðarframleiðslu innan ESB og koma í veg fyrir offramleiðslu

⁵ Utanríkisráðuneytið, 2003. bls. 42.

⁶ Fastanefnd framkvæmdastjórnar ESB fyrir Ísland og Noreg, 2009.

⁷ Utanríkisráðuneytið, 2003. bls. 42.

⁸ Utanríkisráðuneytið, 2003. bls. 42.

⁹ Fastanefnd framkvæmdastjórnar ESB fyrir Ísland og Noreg, 2009.

¹⁰ Fastanefnd framkvæmdastjórnar ESB fyrir Ísland og Noreg, 2009.

og birgðasöfnun. Greiðslur fyrir land sem sett er í hvíld og jöfnunargreiðslur eiga einnig að koma í veg fyrir offramleiðslu.¹¹

Með sameiginlegum ytri tolli á innfluttum landbúnaðarvörum gagnvart ríkjum utan ESB er svo vernd evrópsks landbúnaðar fyrir samkeppni frá alþjóðlegum mörkuðum.¹²

Nokkuð hefur dregið úr slíkum tollum en um það verður fjallað nánar í kaflanum um endurbætur á landbúnaðarstefnunni.

Landbúnaðarstefnan er fjármögnuð sameiginlega af öllum aðildarríkjum ESB óháð því hversu háa styrki viðkomandi ríki fá til baka. Af þessu leiðir að sum ríki borga mun meira til landbúnaðarstefnunnar en þau fá tilbaka. Það vekur athygli að

Evrópusambandið hefur ætíð haldið sig frá því að skipta sér um of af þáttum sem snerta meginþætti útgjalda aðildarríkjanna, þætti eins og félagsleg velferðarmál, menntun, heilbrigðismál og öryggis- og varnarmál. Helsta undantekningin frá þessu er landbúnaðarmál þar sem CAP hefur ætíð verið þungur baggi á fjárlögum Evrópusambandsins.¹³

Landbúnaður hefur alla tíð notið mikils fjárhagslegs stuðnings úr sameiginlegum sjóðum ESB og um alllangt skeið fór allt að 70% útgjalda sambandsins til landbúnaðar, í formi styrkja og niðurgreiðslna.¹⁴ Áætlað er að 15 milljónir íbúa ESB starfi við landbúnað eða í matvælaíðnaði en það jafngildir 8,3% af vinnuafli sambandsins og 4,4% af landsframleiðslunni. Evrópusambandið er stærsti framleiðandi matar og drykkjar í heiminum en áætlað er að samanlagt heildarverðmæti nemi um 675 milljörðum evra.¹⁵ Landbúnaður og matvælaíðnaður skipar því enn mikilvægan sess í efnahagslífi Evrópusambandsins. Sem dæmi þá eru starfandi, innan Evrópusambandsins, mun fleiri vinnuhópar og ráðgjafanefndir sem hafa með landbúnað að gera en í nokkrum öðrum málaflokki.¹⁶

2.3. Sérstaða landbúnaðar

Í flestum iðnríkjum er landbúnaður álitinn ólíkur öðrum þáttum efnahagskerfisins. Landbúnaður er álitinn sérstakur og því þurfi hann að njóta sérstakrar meðferðar, hvatningar, aðstoðar og verndunar. Nokkur rök eru fyrir þessu en fyrst skal nefna að verðlag á landbúnaðarvörum er mjög óstöðugt ef ekki kemur til einhverskonar íhlutun

¹¹ Utanríkisráðuneytið, 2003. bls. 45.

¹² Fastanefnd framkvæmdastjórnar ESB fyrir Ísland og Noreg, 2009

¹³ Nugent, 2006. bls. 55.

¹⁴ Fastanefnd framkvæmdastjórnar ESB fyrir Ísland og Noreg, 2009.

¹⁵ Ráðherraráð ESB, 2006. bls. 22.

¹⁶ Nugent, 2006. bls. 455.

eða regluverk. Helsta ástæðan fyrir þessu er að, þrátt fyrir nútíma tækni, er landbúnaður mjög háður veðri. Óstöðugleiki í verðlagi er óæskilegur af tveimur ástæðum. Ef verðlag hækkar skyndilega hækkar verðbólga sem bein afleiðing þar sem um 20 prósent af útgjöldum íbúa ESB eru vegna matarinnkaupa. Ef verð lækkar hinsvegar of mikið kann afkomu bænda að vera stefnt í voða og þeir gætu því þurft að bregða búi með tilheyrandi samdrætti í framleiðslu.¹⁷

Rétt er að taka fram að landbúnaðarstefna Evrópusambandsins er ekki eins almenn og sameiginleg og hún er oft látið líta út fyrir að vera. Stefnan setur niður ákveðinn stefnuramma sem aðildarríkin þurfa að vinna eftir. En ramminn hefur þó aldrei haldið ríkjunum í spennitreyju.¹⁸ Ein helsta ástæða þess að landbúnaðarstefnan hefur verið breytileg milli aðildarríkja sambandsins er hversu ólíkur landbúnaður ríkjanna og efnahagsáhrif hans á hvert ríki er í raun og veru. Með stækkun sambandsins hefur slík fjölbreytni enn aukist. Þar skiptir landfræðileg staða, veðurfar og meðalstærð bújarða verulegu máli.¹⁹

Þrátt fyrir að Evrópusambandið hafi frá stofnun stækkað mikið, allar aðstæður til landbúnaðar innan sambandsins hafi breyst til muna og að landbúnaðarstefnan hafi valdið miklum vandræðum í samskiptum milli sambandsríkjanna er landbúnaður, af stjórnvöldum aðildarlandanna, almennt álitinn þurfa á áðurnefndri sérmeðferð að halda.²⁰ Það viðhorf, að það sé eitthvað sérstakt við landbúnaðinn, eitthvað sem aðgreini hann frá öðrum þáttum Evrópusamstarfsins og því þurfi hann að hljóta hagstæðrar meðferðar innan sambandsins nýtur þó í dag ekki eins mikils stuðnings meðal þeirra sem taka ákvarðanir innan sambandsins.²¹ Að sama skapi hafa framlög til málaflokksins minnkað hin síðustu ár og árið 2003 voru útgjöld til landbúnaðarmála rúmlega 40% af heildarútgjöldum ESB. Þar eru ekki talin með útgjöld sem tengjast landbúnaði óbeint, t.d. útgjöld í formi uppbyggingar- og þróunarstyrkja.²²

2.4. Árangur af landbúnaðarstefnu Evrópusambandsins

Framleiðslugeta landbúnaðar innan ESB hefur aukist gríðarlega vegna nútímavæðingar og þróunar í greininni. Þar sem margir þættir koma við sögu er erfitt að meta árangur af landbúnaðarstefnunni sérstaklega en frá því stefnunni var komið á hefur þeim sem

¹⁷ Nugent, 2006. bls. 457-458.

¹⁸ Nugent, 2006. bls. 470.

¹⁹ Nugent, 2006. bls. 470.

²⁰ Nugent, 2006. bls. 457.

²¹ Nugent, 2006. bls. 456.

²² Fastanefnd framkvæmdastjórnar ESB fyrir Ísland og Noreg, 2009.

atvinnu hafa af landbúnaði eða landbúnaðartengdum störfum í 12 upprunalegum aðildarríkjum sambandsins, fækkað að meðaltali um 60%. Á sama tíma hefur framleiðslan aukist árlega að meðaltali um 1,3%. Að auki hafa tekjur aukist í samhengi við tekjur í öðrum framleiðslugeirum þó skipting teknanna, til dæmis milli stærri og smærri bænda eða norðurslóða og syðri hluta álfunnar, hafi breyst mikið.

Segja má að stöðugleiki hafi að mestu komist á markaði með landbúnaðarvörur að því leiti að ekki hefur orðið meiriháttar fæðuskortur í ríkjum ESB auk þess sem landbúnaðarvörur í sambandinu hafa að mestu sloppið við miklar verðsveiflur.

Evrópusambandið er nú að mestu sjálfbært með framleiðslu á þeim landbúnaðarvörum sem hægt er að framleiða í álfunni með tilliti til hitafars og loftslags. Árið 1958 framleiddu þáverandi sex aðildarríki sambandsins um 85% af þeim mat sem þau þurftu. Snemma á tíunda áratugnum framleiddu þáverandi 12 aðildarríki sambandsins um 120% af þeim mat sem þau þurftu. Umframframleiðslan var aðildarríkjunum og Evrópusambandinu mjög dýr. Miklar endurbætur hafa verið gerðar á landbúnaðarstefnunni og verður farið yfir það í öðrum kafla. Vert er þó að nefna hér að frá endurmótun landbúnaðarstefnunnar hefur umframframleiðslan minnkað þó enn sé framleitt meira af mat í aðildarríkjunum en íbúar sambandsins þurfa á að halda. Með því að halda ódýrari mat utan markaðar sambandsins má segja að markmiðið um „skynsamlegt verð“ fyrir neytendur hafi haft lítinn forgang. Óneytanlega hefur landbúnaðarstefna Evrópusambandsins því helst gagnast stórum framleiðendum landbúnaðarafurða og bændum á meðan fátækir neytendur hafa helst tapað á stefnunni.²³

2.5. Ákvarðanataka í landbúnaðarmálum Evrópusambandsins

Áður en lengra er haldið er rétt að fjalla lítillega um hvernig ákvarðanir um landbúnaðarmá eru teknar innan ESB. Landbúnaðarmál heyra undir fyrstu stoð Maastricht-sáttmála ESB sem þýðir að ákvarðanir í ráðherraráði eru teknar með vegnum meirihluta. Ráðherraráðið þarf þó að leita álits Evrópuþingsins þar sem landbúnaðarmál heyra undir svokallað samráðsferli (consultation procedure). „Þingið getur komið með breytingartillögur en ráðherraráðið er ekki skuldbundið til að fara eftir þeim. Völd Evrópuþingsins eru því ekki jafnmikil í landbúnaðarmálum og í mörgum öðrum málum,

²³ Nugent, 2006. bls. 471 – 472.

t.d. málum sem falla undir samþykkis- og samákvörðunarferlin (assent og co-decision procedure).”²⁴

3. Endurbætur á landbúnaðarstefnu Evrópusambandsins

Lengi hefur verið þrýst á breytingar eða endurbætur á landbúnaðarstefnu Evrópusambandsins. Strax árið 1968 lagði þáverandi framkvæmdastjóri landbúnaðarmála, Sicco Mansholt fram áætlun sem draga átti úr landbúnaði innan ESB og endurbæta afkastagetu þess landbúnaðar sem eftir stæði.²⁵ Litlar breytingar urðu hinsvegar á stefnunni á næstu árum. Þó má segja að þrýstingur á endurskoðun stefnunnar hafi aukist innan aðildarríkja sambandsins, m.a. með tilliti til þess að seint á sjöunda áratugnum fóru meira en 60 prósent af útgjöldum sambandsins til landbúnaðarmála.²⁶

Nokkur ríki hafa þó staðið gegn meiriháttar breytingum á stefnunni enda má segja að frá stofnun landbúnaðarstefnu Evrópusambandsins (CAP) hafi stjórnvöld þeirra ríkja sem mestra efnahagslegra hagsmuna hafa að gæta verið einharðir stuðningsaðilar stefnunnar. Meðal þeirra ríkja eru Frakkland, sem framleiðir 22,5 prósent af landbúnaðarafurðum sambandsins, Írland, Belgía og Spánn.²⁷

Fjölmargir þættir hafa þó þrýst á grundvallarbreytingar á landbúnaðarstefnu ESB. Mikilvægastir þessara þátta eru; hátt verðlag og offramleiðsla landbúnaðarvara, hvernig stuðningur við kerfið hefur dregið til sín mikið af útgjöldum sambandsins, alþjóðlegur þrýstingur á breytingar á stefnunni vegna neikvæðra áhrifa hennar á alþjóðaviðskipti með landbúnaðarvörur og aukinn áhersla á mikilvægi nýrra viðfangsefna sem lúta að samfélagsmálum, sér í lagi matvælaöryggi og umhverfisvernd.²⁸ Þessi þrýstingur hefur í seinni tíð haft í för með sér róttækar breytingar á landbúnaðarstefnunni.

Breytingunum er vel lýst í Evrópuskýrslu forsætisráðherra frá 2007. Þar segir:

„Umræður um endurskoðun sameiginlegu landbúnaðarstefnunnar hafa einkum beinst að því að draga úr heildarstuðningi við atvinnugreinina og minnka tengsl aðstoðar við framleiðslu og framleiðslumagn, en auka í staðinn framlög til umhverfisverndar, byggðafestu og búháttarbreytinga.”²⁹ Í raun má segja að framleiðslustyrkir hafi í auknum mæli vikið fyrir beingreiðslum sem í dag eru meginþáttur stefnunnar.

²⁴ Fastanefnd framkvæmdastjórnar ESB fyrir Ísland og Noreg, 2009.

²⁵ Nugent, 2006. bls. 474.

²⁶ Nugent, 2006. bls. 465.

²⁷ Nugent, 2006. bls. 458 – 459.

²⁸ Nugent, 2006. bls. 467.

²⁹ Forsætisráðuneytið, 2007. bls. 106.

Framleiðslustyrkir eru þó enn við lýði en í miklu minna mæli en áður. Annar megin þáttur breytinganna á landbúnaðarstefnunni lýtur að því að stefnan snýst nú í minna mæli um matvælaframleiðslu. Í staðin hefur áhersla verið lögð á umhverfismál, þróun dreifbýlis og neytendavernd.³⁰

3.1. Agenda 2000

Ein endurskoðun landbúnaðarstefnunnar sem vert er að minnast sérstaklega á er Agenda 2000. Segja má að með Agenda 2000 hafi síðari stoð landbúnaðarstefnunnar verið sett á laggirnar. Grundvöllur hennar er reglugerð 1257/1999 um byggðaðróun. Megin hugmyndin að baki seinni stoðarinnar er sú að landbúnaðurinn gegni fjölþættu hlutverki og snúist um annað og meira en framleiðslu. „Markmið reglugerðarinnar er að ýta undir umhverfisvænan landbúnað, styrkja harðbýl svæði, skógarhögg, starfsmenntun bænda, styðja við bakið á ungum bændum og veita fjárfestingar- og þróunarstyrki, ekki síst til matvælaíðnaðar. Þrátt fyrir að einungis hafi verið rætt um síðari stoð CAP frá Agenda 2000 endurskoðuninni hafa flestir þeir þættir sem nýja reglugerðin tekur til verið, með einum eða öðrum hætti, hluti landbúnaðarstefnunnar lengur. Stofnsetning síðari stoðarinnar er hinsvegar til þess að undirstrika meiri áherslu ESB á þennan þátt CAP.”³¹

3.2. Áhrif stækkana Evrópusambandsins á landbúnaðarstefnuna

Stækkanir Evrópusambandsins hafa einnig haft áhrif á landbúnaðarstefnuna og skilað sér í breytingum sem gerðar hafa verið á stefnunni. Árið 2004 bættust 10 ný ríki í ESB þegar aðildarríkjum sambandsins fjölgaði úr 15 í 25. Sum þessara nýju aðildarríkja, sem flest voru í austur-Evrópu, höfðu mikilla hagsmuna að gæta í landbúnaði enda kom á daginn að mestur styr stóð um landbúnaðarkaflana í samningaviðræðna nýju ríkjanna við ESB. Evrópusambandið setti sér hinsvegar það markmið að breytingar á landbúnaðarstefnunni myndu stuðla að nauðsynlegri endurskipulagningu landbúnaðar í aðildarríkjunum fremur en að viðhalda óbreyttu ástandi. Því var ákveðið að nýju aðildarríkin yrðu ekki fullgildir aðilar að beingreiðslukerfi ESB frá upphafi aðildar heldur í áföngum fram til ársins 2013. Til viðbótar var ákveðið að meira fé myndi renna til byggðaðróunar í nýju aðildarríkjunum.³²

³⁰ Nugent, 2006. bls. 482.

³¹ Utanríkisráðuneytið, 2003. bls. 47.

³² Fastanefnd framkvæmdastjórnar ESB fyrir Ísland og Noreg, 2009.

3.3. Áhrif Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar (WTO) á landbúnaðarstefnuna

Í skýrslu utanríkisráðherra, *Íslenskur landbúnaður í alþjóðlegu umhverfi*, segir að Alþjóðaviðskiptastofnunin sé „driffjöður heimsviðskipta og lykill að aukinni velsæld aðildarríkjanna. Aðild að WTO færi samningsaðilum stöðugleika, fyrirsjáanleika og reglufestu í heimsviðskiptum en þessi ávinningur [sé] ekki síst mikilvægur fyrir smærri ríki á borð við Ísland, þar sem hagsæld grundvallast að verulegu leyti á útflutningi.”³³

Á vettvangi WTO fara meðal annars fram samningaviðræður um viðskipti á landbúnaðarvörum á alþjóðavísu. Öll aðildarríki ESB eiga aðild að WTO en ríki ESB tala einni röddu innan stofnunarinnar. Því gefur auga leið að það sem samþykkt er á vettvangi WTO á sviði landbúnaðarmála hefur bein áhrif á landbúnaðarmál innan ESB.³⁴

Í viðræðum aðildarríkja WTO hefur mjög verið þrýst á Evrópusambandið að breyta landbúnaðarstefnu sinni. Gagnrýnin hefur meðal annars snúið að ríkisstyrktri eða niðurgreiddri offramleiðslu landbúnaðarafurða í ESB sem síðan skekkir samkeppni annarsstaðar í heiminum.

Flestir eru sammála um að þróun á vettvangi WTO og þá sérstaklega í tengslum við Doha-samningalotuna muni leiða til minnkandi opinbers stuðnings við landbúnað, færri og minni hindrana á innflutningi og aukins frelsis í viðskiptum á landbúnaðarafurðum.³⁵

Í eðli sínu má segja að hér sé um hagræðingarkröfu að ræða.³⁶ Til dæmis var breytingum á landbúnaðarstefnu ESB, sem samið var um 1992, 1999 og 2003 ætlað að færa verð á höfrum, nautakjöti og mjólk í ESB nær heimsmarkaðsverðum á þessum vörum til að undirbúa aðildarríki sambandsins fyrir aukna samkeppni.³⁷

Evrópusambandið hefur meðal annars varið landbúnað sinn gagnvart fyrir samkeppni frá alþjóðlegum mörkuðum með áðurnefndum sameiginlegum ytri tollum. Ytri tollar hafa hins vegar lækkað á undanförunum árum, einkum vegna þrýstings og samninga innan WTO en einnig hefur verndarstefnu verið aflétt á ýmsum innfluttum landbúnaðarvörum í tengslum við viðskiptasamninga við þriðju ríki. Helsta dæmi um þetta er Cotonou-samningurinn milli ESB og þróunarlanda í Afríku, Karíbahafinu og Kyrrahafinu, en hann felur í sér nær tollfrjálsan innflutning á öllum landbúnaðarafurðum frá þessum löndum. Reyndar er þar um að ræða afurðir sem að

³³ Utanríkisráðuneytið, 2003. bls. 21.

³⁴ Fastanefnd framkvæmdastjórnar ESB fyrir Ísland og Noreg, 2009.

³⁵ Fastanefnd framkvæmdastjórnar ESB fyrir Ísland og Noreg, 2009.

³⁶ Sigurgeir Þorgeirsson, Erna Bjarnadóttir og Þórarinn E. Sveinsson, 2004. bls. 65.

³⁷ Niemi, 2008. bls. 49 – 50.

öllu jöfnu eru ekki framleiddar í Evrópu og því ekki í beinni samkeppni við evrópskar landbúnaðarafurðir.³⁸

3.4. Gagnrýni á endurbætur á landbúnaðarstefnu Evrópusambandsins

Samtök evrópskra bændasamtaka (COPA) hafa gagnrýnt endurbætur á landbúnaðarstefnu sambandsins og telja þau niðurstöðuna afar neikvæða. Þau benda á að verið sé að færa landbúnaðarstefnuna aftur „heim í hérað“ („renationalisation of CAP“). Samkeppnishæfni evrópsks landbúnaðar sé í hættu, niðurskurður of mikill og hætta sé á að framleiðsla leggist af á harðbýlum svæðum þar sem framleiðslutenging styrkja verði afnumin.³⁹ Síðari þættir gagnrýnnar minna um margt á umræður um áhrif aðildar Íslands að ESB á íslenskan landbúnað.

3.5. Frekari endurbætur á landbúnaðarstefnu Evrópusambandsins

Endurbætur á landbúnaðarstefnunni hafa samt sem áður ekki leyst öll vandamál málaflokksins. Mörg ríki utan Evrópusambandsins, ekki síst Bandaríkin eru enn ósátt við, að þeirra mati, ofverndaðan landbúnað og áhrif offramleiðslu evrópsks landbúnaðar á heimsmarkaðinn. Innan Evrópusambandsins er landbúnaðarstefnan enn umdeild. Deilurnar snúast meðal annars um hversu langt eigi að ganga í að vernda landbúnaðinn fyrir áhrifum markaðarins.⁴⁰

Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins þrýstir því enn á frekari endurbætur á landbúnaðarstefnunni, sem nú tekur árlega til sín um 44 milljarða evra.⁴¹ Meðal tillagna framkvæmdastjórnarinnar er frekari niðurskurður á greiðslum til bændabýla sem fá meira en 5 þúsund evrur á ári í styrki. Núverandi skerðing er 5% en gerð hefur verið tillaga um að árið 2013 verði slíkar slíkar styrkjagreiðslur skornar niður um allt að 13%. Fjármagn sem með þessu sparast vill framkvæmdastjórnin nota til að styðja við frekari þróun starfa í dreifbýli.⁴²

Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins hefur haft og mun áfram hafa mikilvægu hlutverki að gegna í endurskoðun landbúnaðarstefnu Evrópusambandsins. Í því sambandi hafa framkvæmdastjóri Evrópusambandsins og framkvæmdastjóri landbúnaðarmála, eðlilega haft nokkuð frumkvæði. Hinsvegar hafa þeir ekki lengur það næstum einokunarvald yfir málaflokki sem þeir áður höfðu. Með auknum þrýstingi

³⁸ Fastanefnd framkvæmdastjórnar ESB fyrir Ísland og Noreg, 2009

³⁹ Utanríkisráðuneytið, 2003. bls. 15.

⁴⁰ Nugent, 2006. bls. 482.

⁴¹ Niemi, 2008. bls. 6.

⁴² Niemi, 2008. bls. 6.

á breytingar á landbúnaðarstefnu sambandsins og með breyttri sýn manna á hvað landbúnaðarstefnan á að standa fyrir hefur vægi annarra stofnanna framkvæmdastjórnarinnar aukist. Meðal þeirra eru stofnanir sem fjalla um heilsu- og neytendavernd, umhverfismál og viðskipti.⁴³ Þessu til viðbótar má áætla að sama megi segja um landbúnaðarmál á Íslandi. Neytendavernd, umhverfismál og viðskipti hafa fengið aukið vægi í umfjöllun um íslensk landbúnaðarmál. Að sama skapi hefur, til dæmis, aðkoma, íslenskra umhverfis-, byggðamála-, ferðamála- eða viðskiptaráðherra að landbúnaðarmálum verið afar takmörkuð. Leiða má líkur að því að með þeirri frekari þróun á íslenskum landbúnaði muni þessir ráðherrar hafa meira að segja um málefni landbúnaðar, í víðum skilningi, í framtíðinni.

4. Finnskur landbúnaður

„Innganga Finnlands í Evrópusambandið var í raun upphafið að vel heppnuðum umbótum á landbúnaðar- og matvælaframleiðslukerfum Finnlands, frekar en umbreyting frá einu kerfinu til annars.“⁴⁴

Finnland er um 33,8 milljón hektarar að flatarmáli. Af því eru 2,3 milljónir hektara nýtilegt landbúnaðarland. Hluti lands sem nýttur er til landbúnaðar í Finnlandi er því aðeins um 6,8% á meðan meðaltalið í Evrópusambandinu er 46,7%.⁴⁵ Þrátt fyrir það voru landbúnaðarmál mikilvægasti og viðkvæmasti málaflokkur aðildarviðræðna Finna við ESB. Uppbygging landbúnaðarkerfisins í Finnlandi var að mörgu leyti svipuð og í ESB. Aðal vandamálið við aðlögun finnsks landbúnaðar að landbúnaðarstefnu ESB var því ekki grundvallar kerfisbreyting heldur mikill munur á verði til framleiðenda, sem var mun hærra í Finnlandi en ESB.⁴⁶

Undirbúningur að sammingsafstöðu Finna í landbúnaðarmálum hófst haustið 1991 en aðildarumsókn Finna var formlega lögð inn vorið 1992. Eftir maraþonviðræður tókst samkomulag á milli ESB og Finna um landbúnaðarmálin í lok febrúar 1994. Í fyrsta lagi náðist samkomulag um að ESB greiddi finnskum bændum 855 milljónir ECU vegna breytinga á verðmyndun eða verðlagi til framleiðenda sem yrði afleiðing aðildar. Í öðru lagi var 85% af landbúnaðarlandi Finna viðurkennt styrkhæft sem fjalllendi undir LFA (Less-favoured areas) styrkjaáætluninni sem vikið verður að síðar. Í þriðja lagi var fallist á tillögu Finna um sérlausn um „heimskautalandbúnað“, þ.e. landbúnað norðan

⁴³ Nugent, 2006. bls. 477.

⁴⁴ Pietola. 2005. bls. 3.

⁴⁵ Tuomisto, 2008. bls. 24.

⁴⁶ Utanríkisráðuneytið, 2003. bls. 29.

62. breiddargráðu. Í fjórða lagi samþykkti ESB að veita Finnum 135 milljónir ECU árlega til umhverfisvæns landbúnaðar. Þá er mikilvægt að halda því til haga að Finnland var viðurkennt sem laust við riðu. Loks má ekki gleyma því að Finnar og Svíar náðu í gegn viðurkenningu á að svæði sem hafa átta eða færri íbúa á hvern ferkílómetra njóti hæstu styrkja úr uppbyggingasjóðum ESB.⁴⁷

Þó Finnar hafi við inngöngu í ESB ekki náð fram öllum kröfum sínum tókst þeim að sannfæra aðrar þjóðir ESB, í áðurnefndri Agenda 2000 endurskoðuninni, enn frekar um sérstöðu finnsks landbúnaðar. Þar ber sérstaklega að nefna að Finnar og Svíar fengu viðurkenndan sérstakan stuðning fyrir votheysframleiðslu og þá var Finnland allt skilgreint sem LFA svæði en ekki einungis 85% ræktaðs lands í Finnlandi.⁴⁸

4.1. Styrkir til landbúnaðar í Finnlandi

Stuðningur við hrjóstrug og ófrjósöm svæði innan ESB var staðreynd í styrkjaflóru ESB. Við fyrstu stækkun ESB náðu Bretar og Írar inn sérlausn á þeim forsendum að slík svæði hlytu meiri stuðning en frjósamari svæði. Var þetta hugsað til þess að bændur í bresku hálöndunum yrðu ekki undir í samkeppni á sameiginlegum markaði. Þessi stuðningur gengur í daglegu tali undir nafninu LFA stuðningur („Less-favoured areas”) og er hann nú skilgreindur í 17.-20. gr. Reglugerðar 1257/1999.⁴⁹ Slíkur stuðningur var Finnskum bændum nauðsynlegur enda tengist það grundvallarþætti í stefnu finnskra landbúnaðaryfirvalda, sem er byggður á því sjónarmiði að finnskur landbúnaður sé, af náttúrulegum ástæðum, ekki að fullu samkeppnishæfur við evrópskan landbúnað og því verði að styrkja hann sérstaklega.⁵⁰

Eins og áður sagði sömdu Finnar um sérlausnir fyrir finnskan landbúnað við inngöngu í ESB, m.a. ótímabundna sérlausn til styrktar landbúnaði norðan 62. breiddargráðu. Má segja að þetta geri finnskum landbúnaði enn frekar kleift að lifa af í samkeppni á innri markaði ESB en Finnar styrkja sinn landbúnað 35% umfram aðrar þjóðir ESB, að Svíum undanskildum sem hafa sambærilegar heimildir. Skilyrðið er þó að stuðningurinn fari ekki fram úr því sem hann var fyrir aðild.⁵¹

Endurbætur á landbúnaðarstefnu Evrópusambandsins tóku gildi í Finnlandi árið 2006. Finnskir bændur fengu minna úr sjóðum sambandsins árið 2007 en við því var brugðist

⁴⁷ Utanríkisráðuneytið, 2003. bls. 30 - 31.

⁴⁸ Utanríkisráðuneytið, 2003. bls. 31.

⁴⁹ Utanríkisráðuneytið, 2003. bls. 30.

⁵⁰ Utanríkisráðuneytið, 2003. bls. 32.

⁵¹ Utanríkisráðuneytið, 2003. bls. 34.

með breytingum á innlendum stuðningi. Árið 2008 var því bætt í styrki sem lúta að velferð dýra og öðru sem lýtur ekki að framleiðslu.⁵²

Árið 2008 námu styrkir í Finnlandi, sem töldust til sameiginlegrar landbúnaðarstefnu Evrópusambandsins 1.334 milljónum evra. Af því nam stuðningur vegna ræktanlegs lands og búfjár 557 milljónum, styrkir til harðbýlli svæða námu 423 milljónum og styrkir vegna umhverfismála námu 354 milljónum evra. Styrkirnir eru annað hvort fjármagnaðir af Evrópusambandinu einu eða sameiginlega af ESB og Finnlandi.⁵³ Heildarhluti ESB nemur um 40% af heildarstuðningi til finnsks landbúnaðar en tæplega 60% af styrkjunum koma úr landssjóði, annað hvort undir formerkjum landbúnaðarstefnunnar (co-financing) eða sem sérstakur stuðningur sem greiddur er samkvæmt heimild í aðildarsáttmála Finna. Eftir því sem norðar dregur minnka greiðslur úr sameiginlegri landbúnaðarstefnu ESB en á móti aukast greiðslur frá finnskum stjórnvöldum sem veittar eru á grundvelli heimildarinnar um sérstaka styrki til norðlægs landbúnaðar.⁵⁴

Áður en lengra er haldið er rétt að minnast á eitt tæknilegt atriði. Það er að Finnlandi er skipt í sjö svæði sem kallast A, B, C1, C2, C2 norður, C3 og C4. Öll svæðin hljóta styrki frá sameiginlegri landbúnaðarstefnu Evrópusambandsins. Norræni stuðningurinn nær hinsvegar aðeins til svæða C sem eru fimm talsins.⁵⁵

Ákveðin dreifbýl svæði innan ESB hafa verið skilgreind sem harðbýl. Tilgangur styrkja til slíkra svæða er að tryggja áframhaldandi landbúnað á svæðunum og tryggja áframhaldandi búsetu. Í Finnlandi renna slíkar greiðslur til svæða sem samtals ná yfir um 2,16 milljónir hektara. Árið 2007 námu slíkar greiðslur til Finnskra bænda alls 422 milljónum evra en árið 2008 var gert ráð fyrir að heildarupphæðin næði litlu hærri eða 423 milljónir evra. Greiðslurnar eru mismunandi eftir svæðum en miðað er við að á svæði A séu 150 evrur greiddar á hvern hektara lands, 200 evrur á hektara á svæði B og C1 og 210 evrur á hvern hektara á svæðum C2 til C4.⁵⁶

Eins og á Íslandi er finnskur landbúnaður byggður upp á fjölskyldum, þ.e. jarðirnar eru reknar sem fjölskyldubú. Árið 2007 voru 88,4% þeirra bújarða sem fengu styrki í einkaeigu. Þar að auki voru 10,4% jarðanna í eigu erfingja og fjölskyldufyrirtækja. Aðeins 0,8% jarðanna voru í eigu annarskonar fyrirtækja en 0,1% bújarðanna voru í

⁵² Niemi, 2008. bls. 49.

⁵³ Niemi, 2008. bls. 50.

⁵⁴ Utanríkisráðuneytið, 2003. bls. 32.

⁵⁵ Niemi, 2008. bls. 50.

⁵⁶ Niemi, 2008. bls. 51.

eigu ríkisins, stofnanna, skóla og kirkjusókna.⁵⁷ Þetta sést vel í þeirri staðreynd að tíundi hver Finni á að minnsta kosti hluta í nýtanlegu landi og er því á einhvern hátt tengdur landbúnaði og landbúnaðarstefnunni. Þrátt fyrir að bóndabýli í rekstri séu nú orðin færri en 70 þúsund talsins eru enn í dag næstum hálf milljón Finna landeigendur. Hinsvegar er skipting eignanna mjög skökk þar sem um fimmtungur landeigendanna eiga meira en 60% nýtilegs lands í Finnlandi.⁵⁸

4.2. Verðlækkanir á mat

Við inngöngu í Evrópusambandið færðist verðverndin frá landamærum Finnlands til ytri landamæra Evrópusambandsins. Fyrir inngöngu Finnlands í Evrópusambandið var finnskur landbúnaður og raunar allur matvælaframleiðsluiðnaður Finna, varinn fyrir utanaðkomandi samkeppni. Vitað var að aðild að sambandinu myndi hafa umtalsverðar breytingar á starfsumhverfi matvælaframleiðenda í för með sér. Aðild að Evrópusambandinu hafði í för með sér að finnskur matvælaíðnaður fór að njóta alþjóðlegrar samkeppni enda fóru erlendir smásöluaðilar og matvælaframleiðendur að sýna finnskum markaði aukinn áhuga. Að auki jók upptaka evrunnar gegnsæi í samkeppni á ýmsum sviðum, þar á meðal á matvælaverði.⁵⁹

Verð á mat í Finnlandi lækkaði um 10,5% milli árána 1994 og 1996. Verðlag hélt áfram að lækka fram á haustið 2000, þegar lækkunin náði 14%. Matvælaverð í Finnlandi var hlutfallslega það sama árið 2004 og árið 1996 svo sýnt þykir að lækkunin hefur haldist.⁶⁰ Finnar borga því nú hlutfallslega minna fyrir mat en þeir gerðu áður en þeir gengu í Evrópusambandið.

Breytingar á vöruverði í Finnlandi var þó mismunandi eftir vöruflokkum. Þannig féll verð á kjöti um 28% á tíu ára tímabili, frá 1994 til 2004. Verð á kartöflum og mjólk lækkaði hinsvegar um upb. 1% fyrsta árið sem Finnar voru aðilar að sambandinu. Brauðvörur lækkuðu um 6 til 7%. Verð á hveiti og pasta hefur hinsvegar lækkað um meira en 50% frá aðildinni. Það sem meira er, sú verðlækkun sem varð á brauð og kornvörum í Finnlandi við aðild þess að ESB hefur haldist. Aðild Finna að sambandinu hefur haft lítil sem engin áhrif á verð á fiski eða fiskafurðum. Þá breytti aðild að sambandinu litlu um verð á ávöxtum og verð á grænmeti lækkaði lítillega fyrst um sinn

⁵⁷ Väre, 2008. bls. 18.

⁵⁸ Myyrä & Pouta, 2008. bls. 20.

⁵⁹ Cheaper food, 2005. bls. 1.

⁶⁰ Cheaper food, 2005. bls. 1.

en er nú sambærilegt við það sem það var árið 1996.⁶¹ Miðað við þetta má áætla að verðlækkanir hafi helst orðið á þeim sviðum þar sem samkeppni var komið við, þe. samkeppni við finnska framleiðendur en hlutur innfluttrar matvöru er nú um 20%.⁶² Landsbyggðarfolk á Íslandi hefur stundum á orði að „latteþambandi” höfuðborgarbúar séu í litlu sambandi við það sem gerist úti á landi. Því er áhugvert að sjá að verðlag á kaffihúsum og veitingastöðum í Finnlandi hefur hækkað jafnt og þétt frá því landið gekk í Evrópusambandið. Það er að nokkru tengt 22% virðisaukaskatti sem lagður er á vinnuframlag starfsfólk kaffi- og veitingahúsa. Almennt má segja að verðskrá veitingahúsa hafi hækkað í öllum löndum Evrópusambandsins um 11% auk þess sem verð á gosdrykkjum hefur hækkað um 25% frá árinu 1994. Mesta hækkunin hefur þó orðið á kaffibollanum en hann hefur hækkað um 30%. Það skýtur því skökku við að frá því Finnland gekk í Evrópusambandið hefur verð á kaffipakka út í búð lækkað um næstum 40%.⁶³

Þrátt fyrir að verð á matvælum í Finnlandi hafi lækkað eftir að landið gekk í Evrópusambandið er matvælaverð þar enn mun herra en í öðrum löndum sambandsins. Samkvæmt verðkönnun Eurostat var matvælaverð í Finnlandi það fjórða hæsta í Evrópusambandinu árið 2003. Almennt var Finnland í þriðja sæti yfir þau Evrópusambandslönd sem dýrast var að búa í, samkvæmt sömu könnun.⁶⁴

Í Finnlandi hefur hlutur stórmarkaða í almennri verslun á matvöru og öðrum neysluvörum aukist. Það sést best á fjölgun lágvöruverslana og verslanakeðja. Smáum verslunum og „kaupmönnum á horninu” hefur að sama skapi fækkað og nú er svo komið að minni verslunum í þorpum og á landsbyggðinni hefur í raun fækkað um helming frá því Finnland gekk í Evrópusambandið.⁶⁵ Slíka þróun má helst rekja til þess að stóru matvörukeðjurnar kaupa mikið magn vöru og fá þá oft hagstæðara verð. Minni verslanir eiga því erfitt með að keppa við verð á vörum sem stórmarkaðirnir bjóða. Þá hefur aðgengi verslana að vörum stóraukist. Þróunin hefur verið eins á Íslandi svo spyrja má hvort að innganga Finna í Evrópusambandið hafi nokkuð með þetta að gera. M.ö.o. hvort að breyttir verslunarhættir og alþjóðavæðing markaða ráði ekki meiru hér en innganga í ESB.

Eins og áður sagði hefur Finnskt verslunarumhverfi tekið stakkaskiptum á undanförunum árum. Þar að auki hefur umtalsverð endurskipulagning átt sér stað meðal stærstu

⁶¹ Cheaper food, 2005. bls. 1.

⁶² Knuuttila, 2008. bls. 8.

⁶³ Cheaper food. bls. 2.

⁶⁴ Cheaper food. bls. 2.

⁶⁵ Jansik, 2008. bls. 41.

fyrirtækjanna í verslanarekstri á Finniskum neytendamarkaði. Samkeppnin er nú jafnvel enn skýrari en áður þar sem tvær aðilar eru ráðandi á markaðnum. Markaðshlutdeild S Group hefur aukist hratt að undanfögnu og með samruna við HOK-Elanto, árið 2004 varð fyrirtækið jafn stórt K Group sem það svo yfirtók ári síðar. Árið 2007 var markaðshlutdeild S Group í Finnlandi 41%.⁶⁶ Á Íslandi má finna ákveðna samsvörun með þessu þar sem Baugur og Kaupás hafa verið lang stærstu aðilarnir í rekstri matvöruverslana hérlendis.

Í Finnlandi hefur sala á matvöru og almennum neysluvörum stöðugt aukist á undanfögnu árum. Árið 2007 keyptu Finnar slíkar vörur fyrir 13,046 milljónir evra sem var 5,2% aukning frá árinu á undan. Heildaraukningin frá 1995 til 2007 nam hinsvegar 52%.⁶⁷ En Finniskir neytendur kaupa einnig sífellt meira unna matvöru. Því meira sem varan er unnin, því stærri skerf fá úrvinnsluaðilar og smásalar í sinn hlut. Hækkun launa og aukin orkukostnaður hefur haft meiri áhrif á hækkun matarverðs en hækkandi hráefnakostnaður eða hærri kostnaður við framleiðsluna. Hækkarnir koma bæði niður á úrvinnslunni og á smásölunum. Í heildina er óhætt að segja að landbúnaðurinn sé mikilvægur hluti samfélagsins sem veitir hátt í 300 þúsund Finnum atvinnu.⁶⁸ Hár framleiðslukostnaður hefur samt sem áður alltaf verið eitt helsta vandamál finnsks landbúnaðar. Velgengni landbúnaðarins á innri markaði ESB þar sem ríkir hörð samkeppni og verð fer hlutfallslega lækkandi kallar á nánari skoðun á hvernig lækka megi framleiðslukostnaðinn frekar.⁶⁹

Þegar litið er á þróun matarverðs til langs tíma er hægt að segja að verðhækkarnir hafi verið hóflegar. Aðild Finnlands að Evrópusambandinu árið 1995 hafði um 10% lækkun matarverðs í för með sér þrátt fyrir að virðisaukaskattur á mat hafi um leið verið hækkaður. Frá árinu 1995 til ársins 2007 má segja að mataverð hafi hækkað um 15%. Á sama tímabili hækkaði vísitala neysluverðs um næstum 20% sem þýðir í raun að raunverulegt verð á matvælum hefur haldist lægra en árið 1995.⁷⁰

⁶⁶ Jansik, 2008. bls. 42.

⁶⁷ Jansik, 2008. bls. 41.

⁶⁸ Niemi, 2008. bls. 40.

⁶⁹ Vanninen, 2008. bls. 64.

⁷⁰ Niemi, 2008. bls. 40.

4.3. Breytingar á finnskum landbúnaði

*„Miklar breytingar hafa átt sér stað í finnskum landbúnaði sl. áratug og þá sérstaklega eftir ESB aðild. Búum hefur fækkað, þau hafa stækkað og tekjumunur milli frístundabænda og þeirra sem hafa atvinnu af búskap hefur aukist eftir aðild.“*⁷¹

Erkki Kemppainen, framkvæmdastjóri TMM Agrifood Research Finland, (einskonar Rannsóknarstofnun landbúnaðarins í Finnlandi) segir í inngangi ársskýrslu stofnunarinnar (MTT annual report 2007) að breytingar á finnska landbúnaðarkerfinu hafi gegnið hratt fyrir sig. Á síðastliðnum 30 árum hafi búum fækkað úr 330.000 í 70.000. Nútíma bóndinn þurfi að takast á við sífellt hraðari breytingar og hann þurfi því að vera raunsær í viðleitni sinni til að nýta auðlindir, undirgangast kröfur um góðar vörur og vinnuferla.⁷² Því er augljóst að breytingar á finnskum landbúnaði eru ekki nýjar af nálinni. Þær hófust ekki við inngöngu Finnlands í ESB heldur var innganga þeirra einungis eitt skrefið, kafla í langri þróunarsögu finnsk landbúnaðar.

Á fyrstu tólf árum (1995 – 2007) Finnlands í ESB fækkaði finnskum bóndabýlum um 28.700 eða um 30% en finnsk bóndabýli voru 95.562 árið 1995. Hlutfallslega hefur býlum fækkað mest í austur Finnlandi, um 33% en minnst í norður Finnlandi 25%.⁷³

Á sama tíma og bændum í Finnlandi fer fækkandi fer meðalbúið stækkandi. Á árunum 1995 til 2007 stækkaði meðalíbú, sem styrkt var, um 47% eða úr 22,8 hekturum í 33,5 hektara.⁷⁴ Framleiðslugetan ætti því frekar að hafa aukist, eða að minnsta kosti ekki að hafa dregist saman. Hlutur smájarða í Finnlandi er þó enn mjög stór þar sem mjög stórar bújarðir, stærri en 100 hektarar ræktanlegs lands, eru aðeins um 5% finnskra bújarða.⁷⁵

Árið 2007 voru 66.800 bóndabýli í Finnlandi. Það eru 1.900 færri býli en árið 2006 sem jafngildir 3% fækkun býla. Á sama tímabili stækkaði meðalstærð býlis í 33,5 hektara.⁷⁶

Áætlað er að árlega hefji um 1.800 bændur einhverskonar rekstur, annan en búrekstur á sama tíma og um 1.300 bændur hætta slíkum rekstri.⁷⁷ Árið 2005 stunduðu 24.300 finnskir bændur aðra vinnu meðfram bústörfum en það gerir um 35% finnskra bænda. Þróunin hefur verið sú að slíkum bændum hefur fjölgað og nam fjölgunin um 11% frá árinu 2000 og 3% frá árinu 2003. Sá háttur, að stunda aðra vinnu meðfram bústörfum

⁷¹ Utanríkisráðuneytið, 2003. bls. 40.

⁷² MTT 2007. bls. 14.

⁷³ Väre, 2008. bls. 16.

⁷⁴ Väre, 2008. bls. 16.

⁷⁵ Väre, 2008. bls. 17.

⁷⁶ Niemi, 2008. bls. 6.

⁷⁷ Rantamäki-Lahtinen, 2008. bls. 12.

hefur lengi viðgengist en frá árinu 1990 hefur aukningin verið mikil. Flest störfin tengjast þjónustu á einhvern hátt.⁷⁸

Árið 2007 sóttu 66.800 bændur, á jörðum sem eru stærri en 1 hektari, um einhverskonar stuðning.⁷⁹ Bændum sem sækja um styrki fækkaði hinsvegar um 1.900 milli ára 2006 og 2007 en það jafngildir um 2,8% fækkun.⁸⁰ 62% býla sem hljóta styrki eru sérhæfð í nytjaplönturækt. Þetta er eini hluti landbúnaðarframleiðslunnar þar sem býlum hefur fjölgað á undanförunum árum. Árið 2007 voru um 4.200 fleiri nytjaplönturæktendur í Finnlandi en árið 1995. Meira en helmingur þessara býla er í suður Finnlandi auk þess sem fjórðungur þeirra er í mið-Finnlandi.⁸¹ Þetta skýrir að nokkru hvert styrkir eru að fara, þ.e. á meðan styrkjum til norður Finnlands fer fækkandi aukast styrkir í suður Finnlandi þar sem meiri breytingar hafa orðið á landbúnaði.

Mjólkurframleiðsla er mikilvægasti framleiðsluþátturinn í finnskum landbúnaði. Með kvótakerfinu hefur verið mögulegt að tryggja framleiðslu á þeim svæðum þar sem minni möguleikar eru á annarskonar störfum, þ.e. í austur og norður Finnlandi.⁸² Þrátt fyrir jákvæða þróun í finnskri mjólkurframleiðslu er framleiðsla finnskra mjólkurframleiðenda hlutfallslega lítil miðað við framleiðslu danskra eða sænskra mjólkurframleiðenda. Ef fjöldi kúa á hverju búi er borinn samann kemur í ljós að á dönskum býlum eru kýrnar næstum fjórum sinnum fleiri en í Finnlandi.

Samanburðurinn við Svíþjóð sýnir að sænsk kúabú eru að meðaltali helmingi stærri en þau í Finnlandi. Aukin framleiðni næst með stærri kúabúum, sér í lagi þegar horft er á vinnuframlag. Framleiðsluáætlaðstæður eins og veðurfar, jarðvegur, staðsetning og bygging lands hafa einnig áhrif.⁸³ Þá hafa niðurstöður rannsókna sýnt að framleiðsluaukning, sem rekja má til tækniframfara á árunum 1997 til 2003 var mun meiri hjá finnskum mjólkurframleiðendum en hjá þeim dönsku og það þó að framleiðsluaukningin hafi einnig verið umtalsverð hjá dönsku bændunum.⁸⁴

4.4. Framtíðarhorfur í finnskum landbúnaði

Landbúnaðarkerfi Evrópusambandsins hefur tekið mestum breytingum á undanförunum tíu árum en það eru breytingar sem Finnland hefur einnig tekið þátt í. Mikilvægustu

⁷⁸ Rantamäki-Lahtinen, 2008. bls. 12.

⁷⁹ Väre, 2008. bls. 16.

⁸⁰ Väre, 2008. bls. 16.

⁸¹ Väre, 2008. bls. 18 – 19.

⁸² Niemi, 2008. bls. 7.

⁸³ Spiliäinen, 2008. bls. 57.

⁸⁴ Spiliäinen, 2008. bls. 57.

breytingarnar voru annarsvegar vegna stækkunar Evrópusambandsins og inngöngu tíu nýrra aðildarríkja í sambandið (Agenda 2000) og hinsvegar endurbætur á landbúnaðarstefnunni þar sem framleiðslutengdar greiðslur hafa enn minna vægi. Eins og áður sagði var markmið endurbótanna meðal annars að minnka beinan markaðsstuðning og íhlutun í markaði. Vegna þrýstings frá Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins var stuðningur finna við innlenda matvælaframleiðslu endurskoðaður þó nokkrum sinnum.⁸⁵

Næsta áratuginn má búast við því að Finnar dragi enn frekar úr markaðsstyrkjum sínum um leið og krafan um frekari hagræðingu í landbúnaði verður enn meiri. Á sama tíma er aukinn þrýstingur á bændur, framleiðendur og stjórnvöld vegna umhverfismála.⁸⁶

Hinsvegar má enn búast við því að frekari endurbætur verði gerðar í reglugerðum aðildarlandanna, ólíkt fyrri endurbótum. Þegar sveigjanleiki ríkja til að gera sjálf endurbætur á eigin landbúnaðarkerfum er aukinn verða endurbæturnar auðveldari í framkvæmd og árangursríkar. Það kemur til meðal annars vegna þess að veðurfar og félagslegt- og efnahagslegt umhverfi er augljóslega enn ólíkara í aðildarlöndum stækkaðs Evrópusambands en áður.⁸⁷

Undanfarinn áratugur hefur einkennst af hraðri aðlögun og framþróun í finnskum landbúnaði og dreifbýlismálum.⁸⁸ En Finnum hefur að mestu leiti gengið vel að framfylgja landbúnaðarstefnu Evrópusambandsins. Með sameiningu jarða og stækkandi búum og styrkjum hefur efnahagur bænda haldist ásættanlegur.⁸⁹

Tekjur landbúnaðarins í Finnlandi drógust þó saman, á verðlagi hvers árs, um 19% frá 1994 til 2002. Mesta skerðingin eftir aðild að ESB átti sér stað árið 1998 en það var fyrst og fremst vegna uppskerubrests. Batnandi afkomu finnskra bænda frá árinu 1999 má hinsvegar einkum rekja til áðurnefndrar hagstæðrar útkomu Finna úr Agenda 2000 endurskoðuninni og þá helst því að ákveðið var að veita styrki til votheysverkunar og það að allt Finnland væri viðurkennt sem harðbýlt svæði (LFA) en ekki einungis 85% þess.⁹⁰

Loks má líta til þess að árið 2007 nam verðmæti útfluttrar finnskrar matvöru 1.0309 milljónum evra sem var 18,5% hærra verðmæti en árið áður. Verðmæti matvara sem

⁸⁵ Pietola. 2005. bls. 3.

⁸⁶ Pietola. 2005. bls. 3.

⁸⁷ Pietola. 2005. bls. 3.

⁸⁸ Pietola. 2005. bls. 3.

⁸⁹ Pietola. 2005. bls. 3.

⁹⁰ Utanríkisráðuneytið, 2003. bls. 39.

fluttar voru til Finnlands nam á sama tíma 3.0124 milljónum evra sem var 11% hækkun frá fyrra ári.⁹¹ Því er augljóst að landbúnaður skiptir enn verulegu máli í Finnlandi.

4.5. Hvað segja Finnar?

Embættismenn frá íslenska utanríkisráðuneytinu fóru í kynnisferð til Finnlands í lok október 2002. Í fróðleiksmolum úr heimsókninni segir meðal annars: „Athygli vakti að þrátt fyrir mikla gagnrýni á skrifræði o.fl. innan ESB virtist tónninn í finnskum bændum og hagsmunaaðilum þeirra gagnvart inngöngu í sambandið ekki sérstaklega neikvæður og jafnvel jákvæður í sumum tilvikum.”⁹² Meðal jákvæðra þátta fyrir aðild finnsks landbúnaðar að ESB er það nefnt að eftir aðild höfðu framleiðendur upplýsingar um rekstrarskilyrði, gátu gert áætlanir og fjárfestingar jukust á ný.⁹³ Þá er ekki síður talið athyglisvert að sú tegund landbúnaðar sem ESB hefur ekki styrkt, eins og t.d. gróðurhúsalandbúnaður, nýtur nú svipaðra styrkja og fyrir aðild en styrkurinn er þó að nánast öllu leyti fjármagnaður af finnskum stjórnvöldum, sem norðlægur stuðningur. Svipuð gildir um kjúklingarækt og svínarækt.⁹⁴ Finnar hafa því tekið ákvörðun um að styrkja sérstaklega slíkan landbúnað, sem norðlegan landbúnað. Fordæmi fyrir styrkjum til gróðurhúsalandbúnaðar, kjúklingaræktar og svínaræktar er því fyrir hendi. Íslensk stjórnvöld ættu að geta nýtt sér fordæmi Finna ef til aðildarviðræðna við ESB kæmi. Spurningin virðist helst snúast um hversu mikið íslensk stjórnvöld vilja styrkja slíkan landbúnað þar sem litlir sem engir styrkir fengjast frá ESB til málaflokksins, ekki frekar en í dag. Íslensku embættismönnum þótti þó athyglisvert að finnsk stjórnvöld notfærðu sér ekki að fullu þær heimildir sem þau höfðu til að veita innanlandsstuðning.⁹⁵ Etv. er vilji til frekari stuðnings ekki fyrir hendi í Finnlandi. Í fróðleiksmolum úr heimsókninni er ennfremur haft eftir ráðuneytisstjóra landbúnaðarmála í Finnlandi að hann teldi ekki nokkurn vafa á því að Finnar ættu sér skjól í aðild að ESB.⁹⁶ Þá segir einnig að „ef ekki hefði orðið af aðild Finna að ESB er það samdóma álit forsvarsmanna bænda og stjórnvalda að breytinga hefði eigi að síður verið þörf á finnskum landbúnaði.”⁹⁷ Finnskir bændur voru hinsvegar ófáanlegir til þess að tjá sig um hvort þeir teldu sig betur setta í dag ef þeir hefðu staðið utan ESB. Að

⁹¹ Jansik, 2008. bls. 45.

⁹² Utanríkisráðuneytið, 2003. bls. 50.

⁹³ Utanríkisráðuneytið, 2003. bls. 50.

⁹⁴ Utanríkisráðuneytið, 2003. bls. 51.

⁹⁵ Utanríkisráðuneytið, 2003. bls. 51.

⁹⁶ Utanríkisráðuneytið, 2003. bls. 51.

⁹⁷ Utanríkisráðuneytið, 2003. bls. 40.

þeirra sögn hefði alþjóðleg þróun og aukin andstaða almennings í Finnlandi við landbúnað kallað á breytingarnar burt séð frá aðild.⁹⁸

5. Íslenskur landbúnaður

Um 4.300 lögbýli eru í ábúð á Íslandi og af þeim er búfjárrækt í einhverjum mæli stunduð á um það bil 2.700 lögbýlum. Mismunurinn eru býli þar sem engin búfjárrækt er stunduð en þar getur verið stunduð ferðaþjónusta, skógrækt, hlunnindanýting eða að heimilisfólk vinni utan bús. Samkvæmt vinnumarkaðsrannsóknum Háskóla Íslands voru 6.000 manns starfandi í landbúnaði á landinu árið 2006 sem er 3,4% fólks á vinnumarkaði. Alls störfuðu 2.430 manns á árinu 2005 við úrvinnslu og sérhæfða þjónustu við landbúnað, þar af 1.590 í kjötiðnaði. Þá voru 1.570 eða um 65% af þessum störfum utan höfuðborgarsvæðis og Suðurnesja. Hagfræðistofnun HÍ áttlar jafnframt að um 10.000 störf á Íslandi hafi tengst landbúnaði með einum eða öðrum hætti árið 2007.⁹⁹

Meðalstærð bújarða á Íslandi er um 1103 hektarar. Jarðir eru að jafnaði stærstar fyrir norðan og sunnan Vatnajökul en minnstar eru jarðir að jafnaði á láglandi Suðurlands og við innanverðan Eyjafjörð. Stærð bújarða á Íslandi er afar mismunandi. Þar kemur margt til, en líklega skipta þrír þættir mestu máli. Megin áhrifavaldurinn er landslag og náttúrufar sem hefur áhrif á gæði landsins til landbúnaðarframleiðslu. Í öðru lagi eru ýmsir hagrænir og félagslegir þættir, svo sem staðsetning með tilliti til samgangna og nálægð við þéttbýli, saga atvinnuþróunar o.fl. Þriðji þátturinn, hefur bæði áhrif á og mótast af hinum tveimur fyrrnefndu, en þar koma til söguleg atriði, t.d. hvernig landnámsmenn skiptu landinu upphaflega á milli sín.¹⁰⁰

5.1. Stefna í landbúnaðarmálum á Íslandi

Veigamestu framkvæmdaþættir íslenskrar landbúnaðarstefnu koma fram í svonefndum búvörusamningum, þ.e. samningi um starfsskilyrði mjólkurframleiðslu og samningi um starfsskilyrði sauðfjárræktar sem gerðir voru á grundvelli 30. gr. laga nr. 99/1993 um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum. Megininntak búvörusamninganna snýr að almennum starfsskilyrðum bænda, fjárhagslegum stuðningi ríkisins, því að tryggja markmið framleiðslustjórnunar, auknu svigrúmi til að mæta erlendri samkeppni, að

⁹⁸ Utanríkisráðuneytið, 2003. bls. 52.

⁹⁹ Bændasamtök Íslands, 2009. bls. 2.

¹⁰⁰ Fanney Ósk Gísladóttir, Einar Grétarsson, Sigmar Metúsalemsson, Björn Traustason og Ólafur Arnalds, 2006. bls. 314.

búgreinar geti þróast m.t.t. ætliðaskipta, sjónarmiðum dýravelferðar og heilnæmi afurða.¹⁰¹

Heildarverðmæti landbúnaðarframleiðslunnar árið 2006 var 24 milljarðar króna að beingreiðslum til bænda meðtöldum sem nema 6,8 milljörðum króna.¹⁰² Nánari skiptingu má sjá í töflunum tveimur sem hér fylgja.

Samningar í gildi um íslenskan landbúnað¹⁰³

Búnaðarlagasamningur	Heildarfjárhæð árið 2009:
Gildistími 2006 - 2010	589 milljónir króna
Mjólkursamningur	Fjárlög 2009:
Gildistími 2005 - 2012	5.425 milljónir króna
Sauðfjársamningur	Fjárlög 2009:
Gildistími 2008 - 2013	4.021 milljónir króna
Garðyrkjusamningur	Heildarfjárhæð árið 2009:
Gildistími 2002 - 2011	413 milljónir króna

Skipting verðmæta búvöruframleiðslunnar 2006, beingreiðslur meðtaldar¹⁰⁴

Mjól og nautakjöt	46,9%
Kindakjöt og ull	22,1%
Hross og hrossakjöt	3,2%
Svínakjöt	5,9%
Alifuglakjöt	4,2%
Egg	2,8%
Kartöflur og gulrófur	2,9%
Annað grænmeti og blóm	8,2%
Grávara (þ.m.t. sala lífdýra)	2,1%
Aðrar afurðir	1,6%

Nautgriparækt - Um 700 framleiðendur eru í nautgriparækt á Íslandi. Meðalbúið framleiðir um 170 til 180 þúsund lítra af mjól á ári og hefur meðalkúabúið stækkað um helming á síðustu 10 árum. Verðlagsnefnd veðleggur mjól til bænda en greiðslumark miðast nú við 119 milljónir lítra. Framlög ríkisins til nautgriparæktarinnar árið 2008 voru 5,5 milljarðar króna. Þá framleiða íslenskir nautgripabændur um 3.600 tonn af nautakjöti árlega.¹⁰⁵

¹⁰¹ Jónas Bjarnason, 2009. bls. 69.

¹⁰² Bændasamtök Íslands, 2009. bls. 2.

¹⁰³ Bændasamtök Íslands, 2009. bls. 2.

¹⁰⁴ Bændasamtök Íslands, 2009. bls. 2.

¹⁰⁵ Bændasamtök Íslands, 2009. bls. 3.

Svínarækt - Um 6.000 tonn af svínakjöti eru framleidd árlega á Íslandi. Svínabúum hefur fækkað mjög hratt á undanförunum árum, voru 86 talsins árið 1995 en 22 árið 2009.¹⁰⁶

Garðyrkja - Tæplega 900 manns byggja afkomu sína á vinnu við garðyrkju auk afleiddra starfa. „Rúmlega 200 framleiðendur stunda garðyrkju (kartöflur og annað útigrænmeti) og ylraekt á Íslandi. Þar af eru um 80 bændur sem rækta kartöflur og áætlað er að um 200 manns hafi atvinnu af þeirri framleiðslu.“ Árleg kartöfluframleiðsla nemur um 13 þúsund tonnum, rófuframleiðsla um 860 tonnum, tómataframleiðslan um 1.600 tonnum og agúrkuframleiðslan um 1.340 tonnum.¹⁰⁷

Sauðfjárrækt - „Lögbýli með virkt greiðslumark í sauðfé voru um 1.450 árið 2008. Auk þess eru rösklega 300 bú sem framleiða kindakjöt án greiðslumarks.“ Alls voru framleidd 8.900 tonn af kindakjöti árið 2008 en 50% af framleiðslunni kom frá 400 bændum. Í sauðfjárrækt er framleiðsla sem og verðlagning frjál. Framlög ríkisins til sauðfjárræktar árið 2009 er samkvæmt fjárlögum um 4 milljarðar króna.¹⁰⁸

Ferðapjónusta - Innan Ferðapjónustu bænda starfa alls um 140 ferðapjónustubærir og er heildarfjöldi gistirýma um 4.000. Gistinóttum hefur fjölgað mikið á síðustu árum og sem dæmi má nefna að fjölgunin nam um 8,2% milli áranna 2006 og 2007. „Hlutdeild bænda í seldum gistinóttum á landsbyggðinni er 26%. Bændur selja 30% af gistinóttum útlendinga á landsbyggðinni en erlendir ferðamenn eru 77% viðskiptavina.“¹⁰⁹

Kornrækt - Tæplega 500 bændur stunda byggrækt á Íslandi. Kornuppskeran nam rúmlega 11 þúsund tonnum árið 2007. Kornrækt er vaxandi í íslenskum landbúnaði enda gegnir hún mikilvægu hlutverki við öflun fóðurs fyrir nautgripi, sauðfé og svín. Hlýnandi veðurfar og góð útkoma úr rannsóknarstarfi hefur þar mest að segja.¹¹⁰

Loðdýrarækt - „Árið 2008 var 21 minkabú og eitt starfandi refabú á Íslandi. [...] Meðalverð á minkaskinum hefur sveiflast frá 1.500 kr. upp í tæplega 4.000 kr. á skinn en meðalverð síðustu fimm ára er 2.908 kr. Heildarútflytningsverðmæti minnka- og refaskinna árið 2007 nam um 400 milljónum króna og 600 milljónum árið 2008. Bæði árin var fjöldi seldra skinna um 160.000.“¹¹¹

Hrossarækt - Alls eru um 75 þúsund hross á Íslandi. Árið 2007 voru 1.497 hross flutt úr landi og nam verðmæti þeirra 483 milljónum króna. „Fjöldi manns hefur atvinnu af

¹⁰⁶ Bændasamtök Íslands, 2009. bls. 3.

¹⁰⁷ Bændasamtök Íslands, 2009. bls. 3.

¹⁰⁸ Bændasamtök Íslands, 2009. bls. 3.

¹⁰⁹ Bændasamtök Íslands, 2009. bls. 3.

¹¹⁰ Bændasamtök Íslands, 2009. bls. 3.

¹¹¹ Bændasamtök Íslands, 2009. bls. 3.

ýmissi þjónustu við hrossaræktendur, bæði í þéttbýli og dreifbýli. Hrossarækt hefur verulegan hluta tekna sinna af útflutningi á afurðum og þjónustu en enginn innflutningur er hins vegar á sambærilegum afurðum. Staða búgreinarinnar er því önnur en matvælagreinanna.”¹¹²

Alifuglarækt og eggjaframleiðsla - Á Íslandi nemur árleg fuglakjötsframleiðsla um 7.400 tonnnum og eggjaframleiðsla um 2.800.¹¹³

Skógrækt - „Skógarbændur, sem eru sammingsbundnir við landshlutabundnu skógræktarverkefni, eru ábúendur á um 700 lögbýlum á öllu landinu og gróðursetja 70 – 80% af allri nýplöntun á hverju ári.” Til samanburðar gróðursetja skógræktarfélögin um 15%, Skógrækt ríkisins 2,5% og Landgræðsla ríkisins um 1%. Einkaaðilar gróðursetja svo 6-7% af allri árlegri nýplöntun.¹¹⁴

5.2. Þróun í íslenskum landbúnaði

„Íslenskur landbúnaður hefur þróast ört á síðustu áratugum enn hvað hraðast eftir 1990. Þróunin hefur hingað til fyrst og fremst mótast af breyttum þjóðfélagsþáttum, tækninýjungum og viðhorfum til hvers kyns lífsgæða, auknu viðskipta- og athafnafrelsi og breyttu neyslumynstri, sem dregur æ meiri dóm af því, sem tíðkast í öðrum löndum.” Þátttaka Íslands í alþjóðlegu samstarfi hefur opnað á möguleika á innflutningi búvara í meira mæli en áður var. Innflutningurinn er enn sem komið er ekki talinn hafa þrengt að innlendri framleiðslu svo nokkru nemi utan garðyrkjunnar þar sem íslenskar garðyrkjuafurðir, bæði blóm og matjurtir, deila markaðnum með innfluttum afurðum, njóta mismikillar tollaverndar en búa við stöðuga samkeppni. „Grundvallarbreyting varð á starfsskilyrðum garðyrkju, einkum ylreктar með aðlögunarsamningnum, sem gerður var við ríkisvaldið [árið 2002]. Hann fólst einkum í almennri tollalækkun og afnámi tolla á tómata, gúrkur og papriku, en í staðinn komu beingreiðslur á þessar tegundir.” Flest bendir til að breytingin hafi heppnast hvað það varðar að viðhalda tekjum framleiðenda.¹¹⁵

Mjólkurinnlegg meðalbúsins á sérhæfðum kúabúum ríflega tvöfaldaðist á tímabilinu 1998 til 2007, þ.e. fór úr 99 þúsund lítrum mjólkur árið 1998 í 204 þúsund lítra mjólkur árið 2007. Á sama tímabili jukust nyt íslenskra mjólkurkúa um 36% eða úr 3.808 lítrum á kú árið 1998 í 5.178 lítra mjólkur á kú árið 2007. Fjöldi mjólkurkúa á meðalbúinu var

¹¹² Bændasamtök Íslands, 2009. bls. 3.

¹¹³ Bændasamtök Íslands, 2009. bls. 3.

¹¹⁴ Bændasamtök Íslands, 2009. bls. 3.

¹¹⁵ Sigurgeir Þorgeirsson, Erna Bjarnadóttir og Þórarinn E. Sveinsson, 2004. bls. 61 - 67.

26 kýr árið 1998 samanborið við 39,4 kýr árið 2007. Bústofnsaukningin nemur því 13,4 kúm eða 52%.¹¹⁶ Til að taka þetta saman má segja að kúabúum hafi fækkað, þau stækkað, kúm fjölgað og þær mjólka meira.

Innlegg meðalbúsins í sérhæfðum sauðfjárbúum jókst úr 5.767 kg kindakjöts á árinu 1998 í 7.272 kg kindakjöts á árinu 2007. Aukningin nemur 26,1%. Á sama tímabili hækkaði reiknað innlegg á vetrarfóðraða kind, úr 19,74 kg kindakjöts í 20,64 kg kindakjöts. Aukningin nemur 4,6%. Á meðalbúi jókst fjöldi vetrarfóðraða kinda á sama tíma úr 292 í 352. Aukning bústofns nemur 21%.¹¹⁷ Búum hefur því fækkað. Kindum á hverju búi fjölgað og þær þyngst.

Kjötframleiðsla á Íslandi jókst um 43% á árunum 1988 til 2003 og sala kjöts um 33%. „Þessi aukning er öll í hvítu kjöti og meira en það, þar sem samdráttur í sölu kindakjöts nemur 2300 tonnum á tímabilinu eða tæplega fjórðungi. Í raun hefur kjötframleiðslan verið að færast úr dreifbýlinu í nágrenni Reykjavíkur.” Framleiðsla á svína- og kjúklingakjöti hefur aukist gríðarlega á síðastliðnum áratug. Á sama tíma hefur framleiðslan að mestu þjappast á örfá stór fyrirtæki, flest í kringum stærsta þéttbýlið. Meirihluti kjúklingaframleiðslunnar er á hendi tveggja aðila, eggjaframleiðslunnar annarra tveggja aðila, og framleiðendur svínakjöts eru nú færri en 20 og þar af þrír með vel yfir helming framleiðslunnar. Framtíðin mun ekki snúa samþjöppuninni til baka, a.m.k. ekki í bráð. Þó er líklegt að umhverfis- og heilbrigðisaðstæður muni að hluta móta þróun þessara búgreina; t.d. er þegar farið að dreifa kjúklingaeldi á fleiri og smærri einingar til að hafa betri stjórn á heilbrigðisþáttum.¹¹⁸

Ræktanlegt land á Íslandi er auðlind sem einungis er nýtt að litlum hluta. Ræktanlegt land neðan 200 metra hæðarlínu er talið vera 1,5 milljón hektarar að flatarmáli og þar af eru einungis um 120 þúsund hektara í ræktun eða 8%.¹¹⁹ Undanfarin ár hefur land hækkað í verði en verðhækkunin tengist að miklu leyti aukinni eftirspurn eftir landi. Landspildur, sem boðnar eru til sölu, seljast jafnan sem sumarbústaðaland eða eitthvert ígildi þess. Þéttbýlisbúar sækjast líka eftir heilum jörðum, til dæmis undir hross eða skógrækt eða bara til að eiga þær, þótt húsa- og kvótalausar séu. Af þessu leiðir að verð á landi einu sér ræðst fyrst og fremst af afstöðu þess til þéttbýlis. Allt bendir því til þess að eignarhald á ræktunarlandi og niðurskipan þess muni breytast verulega á næstu

¹¹⁶ Jónas Bjarnason, 2009. bls. 61 - 62.

¹¹⁷ Jónas Bjarnason, 2009. bls. 65.

¹¹⁸ Sigurgeir Þorgeirsson, Erna Bjarnadóttir og Þórarinn E. Sveinsson, 2004. bls. 61 - 68.

¹¹⁹ Áslaug Helgadóttir & Jónatan Hermannsson, 2003. bls. 1.

árum.¹²⁰ Einhver hættu er þá talin á að land, sem selt er til annarra nota en landbúnaðar, verði ekki aðgengilegt til ræktunar þegar á því þarf að halda.¹²¹ Bent hefur verið á að ræktunarstyrkir hafi haft þau áhrif að verð á ræktunarlandi í Evrópulöndum sé víða hátt og því ekki mikil hættu á að það verði keypt upp til annarra nota. Því finnst mörgum tímabært að kanna hvort hagkvæmt getur verið að taka upp á Íslandi blandað styrkjakerfi og láta stuðning til bænda frá hinu opinbera koma að hluta til á land.¹²² M.ö.o. gengur tillagan út á að taka upp, amk. að hluta styrkjakerfi Evrópusambandsins þar sem það hafi gefist vel.

Haraldur Benediktsson, formaður Bændasamtaka Íslands segir samtökin hafa rekið hart að stjórnvöldum á Íslandi að marka stefnu um meðferð og ræktun á landinu.

„Staðreyndin er sú að við höfum á síðustu árum ekki selt annað eins magn af kjöti og sjálfsagt ekki eins mikið af mjólk á innanlandsmarkaði. Þar sem ég þekki best til eru öll tún slegin, sama hver á þau þar sem við þurfum þetta hey til framleiðslunnar. Það hefur nú yfirleitt verið gæfa þessa fólks, sem hefur komið svona utanað og keypt jarðir, að heimila slíka nýtingu. Landbúnaðurinn væri í verulega mikilli krísu ef að allir sem keypt hefðu sér jörð hefðu síðan ekki viljað láta heyja hjá sér.”¹²³ En Haraldur segir jafnframt mikilvægt að Íslendingar skipuleggi hvernig þeir ætli sér að nýta landið, til framtíðar. „Að við séum ekki að planta skógi í land sem er gott ræktunarland og að við séum ekki að byggja sumarbústaði, hús, vegi og raflínur einhversstaðar sem myndi skerða möguleika okkar á að rækta landið. Við teljum að það sé nóg pláss fyrir skógrækt, sumarhúsalóðir, vegi og allt þó að við séum ekki endilega að fórna besta ræktunarlandinu undir það.”¹²⁴

Þótt alþjóðareglur muni setja ákveðinn ramma um starfsskilyrði landbúnaðarins í framtíðinni, skiptir hitt ekki minna máli, að íslenskt þjóðfélag er í sífelldri þróun, sem snertir bændur eins og aðra þjóðfélagsþegna. „Búvöruframleiðslan muni á næstunni þurfa að keppa í vaxandi mæli um hylli neytenda við innfluttar vörur.” Jafnframt má leiða líkur að því að sú samkeppni ásamt tækniþróun og kröfum um betri kjör og lífsskilyrði almennt, muni fækka störfum við hefðbundna búvöruframleiðslu.¹²⁵

¹²⁰ Áslaug Helgadóttir & Jónatan Hermannsson, 2003. bls. 4.

¹²¹ Áslaug Helgadóttir & Jónatan Hermannsson, 2003. bls. 1.

¹²² Áslaug Helgadóttir & Jónatan Hermannsson, 2003. bls. 4.

¹²³ Haraldur Benediktsson, 2009. viðtal.

¹²⁴ Haraldur Benediktsson, 2009. viðtal.

¹²⁵ Sigurgeir Þorgeirsson, Erna Bjarnadóttir og Þórarinn E. Sveinsson, 2004. bls. 66 - 69.

Þróun í landbúnaði á Íslandi er nánar lýst í töflunum, Hlutfallsleg skipting landsframleiðslunnar eftir atvinnuvegum 2003 – 2008 og Búpeningur 1980 - 2007 í viðauka.

5.3. Áhrif aðildar að Evrópusambandinu á íslenskan landbúnað

Í skýrslu utanríkisráðherra, *Staða Íslands í Evrópusamstarfi* segir að ljóst sé að ESB-aðild myndi hafa veruleg áhrif á starfsemi íslensks landbúnaðar. „Það er hins vegar erfitt að spá fyrir um það með fullri nákvæmni hvað aðlögun að hinni sameiginlegu landbúnaðarstefnu ESB myndi þýða fyrir afkomu landbúnaðar hér á landi.“ Í skýrslunni er sagt að gera megi ráð fyrir að sauðfjárbúskap, mjólkurframleiðsla og jafnvel nautgriparékt myndi geta vegnað þokkalega – og betur en öðrum búgreinum – fyrst og fremst vegna fremur greiðs aðgangs að stuðningi frá ESB. „Sérstaklega myndi ýmis umhverfis- og harðbýlisstuðningur, sem tengist flatarmáli ræktaðs lands, nýtast þessum búgreinum.“ Hins vegar er bent á að svo til enginn stuðningur við svínakjöts-, kjúklinga- og eggjaframleiðslu sé fjármagnaður af ESB. Með vísan til umfjöllunar um Finnland, hér að framan má þó gera ráð fyrir að íslenskum stjórnvöldum verði í sjálfsvald sett, hvort þau styrki svína- og kjúklingakjötsframleiðendur á grundvelli Norðurslóðastuðnings sambærilegum þeim sem Finnar og Svíar sömdu um við aðild sína að ESB. Nokkuð öruggt er þó talið að matvælaíðnaðurinn myndi eiga undir högg að sækja gagnvart frjálsum innflutningi og íslenskir bændur gætu þar með lent í vandræðum með afsetningu afurða sinna.¹²⁶

Í Evrópuskýrslu forsætisráðuneytisins frá 2007 segir jafnframt að ef Íslendingar gangi í ESB verði búvörumarkaður hér á landi hluti af innri markaði ESB með tilheyrandi niðurfellingu tolla. „Hver áhrifin á framleiðslu búvara verða ræðst annars vegar af því hve miklar þessar verðlækkningar verða og hins vegar hvort auknum styrkjum verður beint til landbúnaðarframleiðslu og hvernig þeir dreifast milli framleiðenda.“¹²⁷

Í niðurstöðum áfangaskýrslu utanríkisráðherra frá því í nóvember 2003 er talið að aðild Íslands að ESB muni færa landbúnaðinum aðstoð sem flokkast einkum á eftirfarandi hátt; a) Framleiðslutengdir styrkir samkvæmt sameiginlegu landbúnaðarstefnunni, og fjármagnar ESB þá að fullu. b) Stuðningur við byggðapróun, samfélög og atvinnusköpun á landsbyggðinni, svonefndir grænir styrkir. Þessi stuðningur beinist ekki aðeins að landbúnaði heldur fremur að búháttarbreytingum, framleiðniaukandi

¹²⁶ Utanríkisráðuneytið, 2000. 20. kafli. bls. 1.

¹²⁷ Forsætisráðuneytið, 2007. bls. 105.

verkefnum og annarri atvinnusköpun á landsbyggðinni. c) Umhverfisstyrkir samkvæmt skilyrðum ESB, en t.d. í Finnlandi fjármagnar ESB um 55% þeirra. d) Styrkir til harðbýlla svæða (LFA). Í Finnlandi greiðir ESB um 30% þeirra. Þess má vænta að allt Ísland verði flokkað sem harðbýlt svæði. e) Heimildir til norðurslóðaaðstoðar (Nordic aid) líkt og Finnar og Svíar hafa en eins og þeir verða Íslendingar sjálfir að kosta þessa aðstoð. Semja verður sérstaklega um þetta, umfang og ráðstöfun.¹²⁸

Ekki er unnt að áætla með fullri nákvæmni hvaða fjárhæðir íslenskur landbúnaður fengi frá ESB. Samkvæmt niðurstöðum skýrslu utanríkisráðherra frá 2000 er talið að stuðningur ESB til íslensks landbúnaðar og mótfamlög íslenskra stjórnvalda gætu numið samtals mera en 5 milljörðum kr., að því gefnu að skilgreiningar á harðbýli og stuðningsbærri framleiðslu væru svipaðar og gerist í norðurhluta Svíþjóðar og Finnlands. Þar eru einnig nefndir möguleikar á að veita innlenda viðbótarstyrki – bæði tímabundna og viðvarandi – svipað og gert hefur verið í Svíþjóð og Finnlandi.¹²⁹

Í riti Samtaka Iðnaðarins, Ísland og Evrópa – Mótum eigin framtíð, sem gefið var út í tengslum við Iðning 2008 er haft eftir Ernu Bjarnadóttur, forstöðumanni hjá Bændasamtökum Íslands, að tekjur finnskra bænda hafi lækkað um 10 til 15% á ári frá 1995 til 1998. Hún telur að tekjuskerðingin yrði ekki minni fyrir íslenska bændur. Hún telur einnig mikilvægt að samið yrði að minnsta kosti um aðlögun fyrir íslenskan landbúnað þannig að tollar yrðu ekki afnumdir í einu vefangi. Einnig kæmi til greina að ESB innti af hendi eingreiðslu sem bætur líkt og gert var í Finnlandi.¹³⁰

Í sama riti segir Finninn Olli Rehn, framkvæmdastjóri stækkunarmála í framkvæmdastjórn ESB, að Íslendingar hljóti að líta til reynslu Finna í samningaviðræðum um aðild sína að ESB og þá sérstaklega til norðurslóðastuðningsins, þ.e. heimilda til að styrkja landbúnað á norðlægum slóðum og er miðað við 62. breiddargráðu. Allt Ísland liggur þar fyrir norðan.¹³¹

En fleiru ber að huga að. Í aðalsáttmála ESB eru sérstök ákvæði í 2. málsgrein 299. greinar um sérstöðu Azoreyja, Madeira og Kanaríeyja og stjórnsýsluhéraða Frakklands utan Evrópu. Samkvæmt þessum ákvæðum hafa úteyjar og fjarlæg héröð ESB víðtæka sérstöðu á sviði landbúnaðar, fiskveiða ofl. Þessi niðurstaða er hluti aðalsáttmálans en ekki sértúlkun eða undanþága.¹³² Þá er ekki óhugsandi að Íslendingar geti fengið viðurkennda sérstöðu varðandi dýraheilbrigði sem varanlega reglu innan ESB. Finnar

¹²⁸ Utanríkisráðuneytið, 2003. bls. 6 – 7.

¹²⁹ Utanríkisráðuneytið, 2000. 20. kafli. bls. 1.

¹³⁰ Samtök iðnaðarins, 2008. bls. 22.

¹³¹ Samtök iðnaðarins, 2008. bls. 23.

¹³² Utanríkisráðuneytið, 2003. bls. 8.

og Svíar hafa fengið sérstök svæði viðurkennd sem verndarsvæði en að öðru leyti fengið aðlögunartíma. Malta og Kýpur hafa einnig fengið viðurkennda sérstöðu á þessu sviði.¹³³ Með því yrði að einhverju leyti hægt að verjast innflutningi á hráu kjöti eða lifandi dýrum enda var tíðni salmonella í sláturgrísnum aðeins 0,5% á Íslandi árið 2007. Í Danmörku var tíðnin 7,7%. Meðaltal ESB-ríkjanna var 10,3% og tíðnin var 29% á Spáni sama ár.¹³⁴

Forsvarsmenn sauðfjárbænda telja líklegt að styrkjaumhverfi búgreinarinnar gæti haldist svipað innan ESB. Bein samkeppni frá innfluttu kindakjöti yrði e.t.v. ekki mikil en mun þyngra vegur brottfall allrar tollverndar af öðrum kjötvörum frá ESB. Verði mikill innflutningur frá ESB á svína-, nauta- og kjúklingakjöti myndi hann hafa veruleg áhrif á kjötmarkaðinn í heild og þar með talið markað fyrir kindakjöt hérlendis.¹³⁵ Haraldur Benediktsson, formaður Bændasamtakanna segir sauðfjárbændur raunar vera þá sem standa ættu í stafni íslenskra bænda og berjast fyrir aðild að Evrópusambandinu. „Þeir myndu kannski ekki græða á því en staða þeirra yrði kannski ekki svo vonlaus. Við höfum gert greiningu á tekjum og kostnaði íslenskra sauðfjárbænda í samanburði við norska og breska bændur en breskir bændur eru taldir vera þeir fremstu innan Evrópusambandsins. Sá samanburður sýnir að framleiðslukostnaður okkar í lambakjöti er lægri en hjá breskum bændum. Samkeppnislega stæðum við því jafnfætis. Það er þá flutningskostnaður sem yrði okkar hindrun.”¹³⁶

Að sama skapi hafa garðyrkjubændur bent á að aðild að ESB hefði mismunandi áhrif á einstaka búgreinar í garðyrkjunni því sumar búgreinar hafa eingöngu tollvernd, aðrar eingöngu beingreiðslur og enn aðrar enga vernd.¹³⁷ Til nánari útskýringar má nefna að bændur sem rækta tómata, gúrkur og papriku fá beingreiðslur en engir tollar eru í þessum greinum. Árið 2007 nam sú upphæð 219 milljónum króna. „Áhrif af inngöngu í ESB á þessar greinar grænmetisræktar yrði ekki eins merkjanleg og á aðra framleiðslu garðyrkjubænda. En á móti mun rafmagnsverð spila stórt hlutverk í samkeppnishæfni ræktunar í gróðurhúsum í framtíðinni og þar er líklegt að garðyrkjubændur þurfi að semja sérstaklega um einhverjar sérlausnir.”¹³⁸

¹³³ Forsætisráðuneytið, 2007. bls. 106.

¹³⁴ Bændasamtök Íslands, 2009. bls. 3.

¹³⁵ Bændasamtök Íslands, 2009. bls. 3.

¹³⁶ Haraldur Benediktsson, 2009. viðtal.

¹³⁷ Bændasamtök Íslands, 2009. bls. 3.

¹³⁸ Bændasamtök Íslands, 2009. bls. 3.

Þá er rétt að geta þess að í einhverjum tilfellum mun aðild að ESB hafa lítil áhrif á viðskipti með íslenskar landbúnaðarvörur. Til dæmis má nefna að hrossarækt er ekki hluti af sameiginlegu landbúnaðarstefnu ESB.¹³⁹

5.4. Þróun innan eða utan Evrópusambandsins

„Afnám tolla ylli bændum tekjumissi en mismiklum. ESB er hinsvegar ekki eina ógnunin við tollavernd landbúnaðarins.”¹⁴⁰ Eins og áður hefur verið komið inn á er landbúnaðarstefna Evrópusambandsins í stöðugri endurskoðun enda er hún langsamlega dýrasti liðurinn í starfi ESB. Þrýstingur frá Alþjóðaviðskiptastofnuninni (WTO) skiptir þar miklu máli. „Raunar er ekki hægt að slá því föstu að núverandi landbúnaðarkerfi á Íslandi, og sú tollavernd sem landbúnaður nýtur, standist til langframa hvað sem ESB líður.” Aðild Íslands að svokallaðri Doha-samningalotu á vegum WTO gæti í framtíðinni falið í sér frekari opnun markaða þróaðri ríkja fyrir landbúnaðarafurðir frá þriðja heiminum. Rétt er að benda á að opinber stuðningur við landbúnað á Íslandi mun vera nálægt því hámarki sem samist hefur um á vettvangi WTO. Vilji stjórnvöld halda áfram óbreyttum fjárstuðningi við landbúnað og jafnframt hlíta skuldbindingum við WTO þá kemur til greina að breyta fyrirkomulagi í stuðningi við landbúnað með því að færa hann í auknum mæli yfir í byggða- og uppbyggingastyrki sem þá falla ekki undir styrkjahámark WTO.¹⁴¹ Í skýrslu Evrópunefndar er gengið svo langt að segja að ákvarðanir WTO muni skipta sköpum um mat á áhrifum ESB aðildar á landbúnaðinn: „Stefnuákvarðanir Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar munu líklega breyta öllum viðhorfum í íslenskum landbúnaðarmálum og ma. verður þá einnig að endurmeta hugsanleg áhrif ESB og aðildar Íslendinga að ESB.” Bent er á að innan ESB gætu Íslendingar hugsanlega fært sér í nyt hluta af heildarsvigrúmi sambandsins til tiltekinna stuðningsaðgerða við landbúnað. Sigurgeir Þorgeirsson, þáverandi framkvæmdastjóri Bændasamtakanna, sagði á málþingi Alþjóðamálastofnunar í nóvember 2006 að yrði sú þróun í viðræðum WTO og pólitískri stefnumótun innanlands, að stefnt yrði að afnámi tolla, kynni landbúnaðurinn að eiga sér betra skjól innan Evrópusambandsins en utan.”¹⁴²

Því má ljóst vera að íslenskur landbúnaður er á sömu vegferð og landbúnaður annarra ríkja í norður og vestur Evrópu. Utanaðkomandi þrýstingur svo og þrýstingur

¹³⁹ Bændasamtök Íslands, 2009. bls. 3.

¹⁴⁰ Samtök iðnaðarins, 2008. bls. 22.

¹⁴¹ Utanríkisráðuneytið, 2003. bls. 73.

¹⁴² Samtök iðnaðarins, 2008. bls. 23.

innanlands er í þá átt að íslenskir bændur komast ekki hjá því að þurfa að hagræða eins mikið og mögulegt er á sama tíma og breytingar á neysluvenjum Íslendinga kalla á breytingar. Þær verða, hvort sem Ísland gerist aðili að Evrópusambandinu eða ekki. Því má spyrja sig hvort mörg þau rök, sem notuð hafa verið gegn aðild að sambandinu, eins og hugsanleg áhrif á stöðu sveitanna, stöðu bænda og úrvinnslunnar eigi ekki eins við utan sambandsins. Möguleikarnir sem landbúnaðurinn og hinar dreifðu byggðir hafa innan sambandsins eru ekki síður áhugaverðir.

Nokkur tækifæri geta falist í aðild Íslands að ESB en m.a. hefur verið bent á að ef af inngöngu Íslands í ESB verður mun stuðningur við landbúnað á Íslandi teljast hluti af stuðningi ESB við landbúnað í öllum aðildarlöndum samanlögðum. Það gæti skapað svigrúm til aukins stuðnings við landbúnað á Íslandi þar sem íslenskur landbúnaður er hverfandi í samanburði við landbúnað í ESB ríkjunum.¹⁴³

5.5. Framtíðin

„Við reynum að nálgast umræðuna þannig að fleiri geti samsvarað sér með henni, þannig að það sé ekki alltaf verið að detta ofan í umræður um þessi kerfi og slíkt því að þau eru bara mannanna verk. Við erum sammála um að það sé mikilvægt að halda uppi fæðuframléiðslu, halda byggðunum gangandi, sveitunum og landinu lifandi og umræðu um hvernig við ætlum síðan að skipta bæði tekjum og kostnaði af því bróðurlega á milli manna,“ segir Haraldur Benediktsson, formaður Bændasamtakanna.¹⁴⁴

Hver sem þróunin verður í samskiptum Íslands og ESB er vaxandi samkeppni við innfluttar búvörur að líkindum staðreynd¹⁴⁵ Niðurstöður áfangaskýrslu utanríkisráðherra frá 2003 og Evrópunefndar forsætisráðherra frá 2007 eru samhljóðandi að mörgu leiti. Varðandi landbúnað segja þær báðar að miðað við óbreytt stuðningskerfi hér á landi verði að telja að staða íslensks landbúnaðar væri verri innan ESB en utan þess. Ekki sé þó hægt að útiloka að einhver sóknartækifæri og betri útflutningsmarkaðir geti skapast fyrir íslenskan landbúnað innan Evrópusambandsins. „Flest bendir til þess að Íslendingar haldi meira sjálfstæði til mótunar eigin landbúnaðarstefnu utan ESB en innan þess. Þessa ályktun má draga af niðurstöðum nýrrar skýrslu frá hagfræðideild rannsóknarstofnunar landbúnaðarins í Noregi (NILF). Eftir sem áður verða Íslendingar að fylgja nýjum stefnuákvörðunum WTO. Innan ESB kynni þó að vera að Íslendingar

¹⁴³ Utanríkisráðuneytið, 2003. bls. 73.

¹⁴⁴ Haraldur Benediktsson, 2009. viðtal.

¹⁴⁵ Utanríkisráðuneytið, 2003. bls. 28.

gætu notfært sér hluta af heildarsvigrúmi sambandsins til tiltekinna stuðningsaðgerða við landbúnaðinn.”¹⁴⁶

6. Byggðamál

6.1. Þróun dreifbýlis sem hluti af landbúnaðarstefnu Evrópusambandsins

Markaðsstjórnunaraðgerðir Evrópusambandsins eru reglur sem settar hafa verið til að stjórna framleiðslu og viðskiptum með landbúnaðarvörur innan ESB og ná þær til um 90% af heildar landbúnaðarframleiðslu sambandsins.¹⁴⁷ Landbúnaðarstefna

Evrópusambandsins er fjármögnuð af aðildarlöndunum og úr sameiginlegum sjóðum sambandsins. Stefnan byggir í dag á tveimur stoðum sem í kjölfar endurbóta, sem samþykktar voru í júní 2005 og tóku gildi árið 2007, urðu enn skýrari. Fyrri stoðin byggir á beinum fjárhagslegum stuðningi til bænda á meðan sú síðari byggir á þróun dreifbýlis. Samkvæmt samkomulaginu frá 2005 er fjárhagur landbúnaðarstefnunnar tryggður með tveimur sjóðum, European Agricultural Guarantee Fund (EAGF) og European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD).¹⁴⁸

Síðarnefndi sjóðurinn EAFRD er ekki síður mikilvægur en hann vinnur að þremur markmiðum; Að styðja við samkeppnishæfni landbúnaðar og skógarvinnslu. Að styðja við umhverfis- og náttúrumál í sveitum og að styðja lífsgæði og fjölbreytileika í dreifðum byggðum. Talið er að meðal annars íslensk héröð og sveitarfélög fengju styrki úr þessum sjóði, gengi Ísland í Evrópusambandið.¹⁴⁹

Styrkjakerfið í landbúnaðarstefnu ESB er á margan hátt nokkuð flókið fyrirbæri en almennt gildir að aðildarríki megi ekki styðja landbúnað í sínu landi með sérstökum aðgerðum ef það hefur samkeppnishamlandi áhrif. Dæmi um hið gagnstæða, þar sem sértækar aðgerðir eru leyfðar eru styrkir til harðbýlla svæða (Least Favoured Area, LFA) og heimildir til norðurslóðaraðstoðar (Nordic Aid). Fyrr nefnda undanþágan (LFA) varð til við inngöngu Bretlands og Írlands í ESB og miðar hún að því að leyfa sérstaka styrki til landbúnaðar þar sem svæðið er skilgreind sem harðbýlt. Líklegt verður að teljast að Ísland yrði skilgreint sem harðbýlt svæði ef það gerðist aðili að ESB. Norðurslóðaraðstoð var komið á í kjölfar inngöngu Finnlands, Svíþjóðar og Austurríkis í ESB en hún felur í sér að ríki megi styrkja sérstaklega

¹⁴⁶ Utanríkisráðuneytið, 2003. bls. 7.

¹⁴⁷ Utanríkisráðuneytið, 2003. bls. 44.

¹⁴⁸ Nugent, 2006. bls. 469 – 470.

¹⁴⁹ Anna G. Björnsdóttir & Anna Margrét Guðjónsdóttir, 2009. bls. 10.

heimskautalandbúnað norðan 62. breiddargráðu.¹⁵⁰ Eins og áður hefur verið getið er líklegt að norðurslóðaaðstoðin eigi við um Ísland þar sem allt landið er norðan 62 breiddargráðu.

Norðurslóðaaðstoðin samanstendur af styrkjum til mjólkurframleiðslu og styrkjum sem byggja á fjöld dýra og ræktanlegu landi. Innan þess falla einnig styrkir til framleiðslu í gróðurhúsum, geymslustyrkir vegna matjurta, villtra berja og sveppa og styrkir vegna hreindýraræktar. Norðurslóðastyrkirnir eru teknir til endurskoðunar á fimm ára fresti.¹⁵¹ Þessu til viðbótar sömdu Finnar um viðbótarstyrki (National Aid) sem ætlað er að veða upp á móti norðurslóðastyrkjunum og því fremur ætlaðir bændum í suður Finnlandi. Styrkirnir byggja á 141. gr. aðildarsamnings Finnlands að ESB og miðast einnig m.a. við fjölda dýra á ákveðnu svæði auk þess sem mjólkurframleiðsla er styrkt. Styrkirnir eru greiddir vegna alvarlegra vandkvæða sem hljótast af inngöngu í ESB. Hinsvegar eru „alvarleg vandamál” ekki skilgreind nánar í samningnum og því hafa Finnar ákveðið að líta svo á að þeim sé heimilt að greiða slíka styrki til lengri tíma. Framkvæmdastjórnin hefur hinsvegar litið svo á að um tímabundnar aðgerðir sé að ræða. National Aid styrkir námu árið 2007, 571 milljón evra. Áætlað var að slíkir styrkir yrðu 560 milljónir í fyrra.¹⁵²

Fjárhagslegur stuðningur við landbúnað aðildarríkja Evrópusambandsins er ekki einskorðaður við greiðslur úr landbúnaðarsjóðum sambandsins. Landbúnaðurinn getur einnig fengið fjármagn úr öðrum sjóðum sambandsins, þar á meðal frá Evrópska fjárfestingabankanum (European Investment Bank – EIB). Lang mesta viðbótarfjármagnið getur landbúnaðurinn þó sótt í uppbótargreiðslur eigin ríkis. Aðildarríki Evrópusambandsins mega aðstoða innlenda bændur á margan hátt svo fremi sem þau, að mati Framkvæmdastjórnarinnar, raska ekki samkeppni eða reglum markaðarins og í sumum aðildarlöndum eru innlendir styrkir til bænda mun hærri en styrkir Evrópusambandsins til bænda í viðkomandi ríki.¹⁵³

6.2. Umhverfisstefna

Auk matvælaframleiðslu er landbúnaði ætlað mikilvægt hlutverk í viðhaldi náttúrulegs fjölbreytileika, verndun lands og í afþreyingarþjónustu. Fyrirséð er að í framtíðinni muni landbúnaðurinn einnig verða mikilvægur hluti af framleiðslu á endurnýjanlegri

¹⁵⁰ Fastanefnd framkvæmdastjórnar ESB fyrir Ísland og Noreg, 2009.

¹⁵¹ Niemi, 2008. bls. 52.

¹⁵² Niemi, 2008. bls. 52 – 53.

¹⁵³ Nugent, 2006. bls. 470.

orku. Auk þessara jákvæðu þátta er nauðsynlegt að halda því til haga að landbúnaður hefur líka neikvæð áhrif á umhverfið, þ.e. jarðveg, vatn og loft¹⁵⁴ enda áætlað Finnska Umhverfisstofnunin (The Finnish Environment Institute) að um 50% næringarefnaþengunar og um 60% af fosfórmengun eigi rætur sínar að rekja til landbúnaðar.¹⁵⁵ Meginilgangur umhverfisstuðnings ESB er því að hvetja bændur til umhverfissvænni landbúnaðar og bæta þeim hugsanlegan kostnað sem auknar umhverfiskröfur leggja þeim á herðar. Megináhersla er lögð á vatnsvernd, minnkun útblásturs og áhættu sem stafar af notkun ýmissa eiturefna, s.s. skordýraeiturs, auk þess sem áhersla er lögð á að viðhalda landbúnaðarlandslagi.¹⁵⁶

Umhverfisstefna landbúnaðarins (Agri-Environmental Scheme) fellur undir dreifbýlisáætlun ESB (Rural Development Program). Öll aðildarríki sambandsins þurfa að taka upp umhverfisstefnuna en helstu markmið hennar eru; að draga úr mengun vatna og grunnvatns, draga úr loftmengun, verndun lífræns fjölbreytileika landbúnaðar og umhverfis og stjórnun á landnýtingu. Umhverfisstyrkir sem falla undir þennan flokk eru stærsti útgjaldaliður Finnska ríkisins til verndun umhverfisins. Áætlað er að samtals renni um einn milljarður evra til verndunar umhverfisins á ári hverju. Af því fellur um þriðjungur undir umhverfisstefnu landbúnaðarins.¹⁵⁷ Árið 2007 námu umhverfisstyrkir til Finnskra bænda 314 milljónum evra en áætlað var að styrkirnir hækkuðu í 354 milljónir árið 2008.¹⁵⁸

Samanborið við landbúnaðarstefnuna er dreifbýlisstefnan tiltölulega ný með mjög breytilegum áherslum milli landa og yfirþjóðlegra stofnanna. Auk forgangsmála viðkomandi ríkis fer val á viðfangsefnum eftir því hvað talið er vera mikilvægustu þættir í framþróun, samkeppni eða efnahagslegum vexti.¹⁵⁹ Kæmi til aðildar Íslands að ESB myndu Íslendingar sjálfir, í samvinnu við ESB ákveða hvað leggja ætti áherslu á í þróun dreifbýlis á Íslandi.

7. Þrýstihópar

7.1. Áhrif hagsmuna- eða þrýstihópa

Margir hagsmuna- eða þrýstihópar og ýmis neðri stjórnsýslustig aðildarríkja Evrópusambandsins eiga sína fulltrúa í Brussel. Til dæmis reka öll héröð Þýskalands og

¹⁵⁴ Miettinen, 2008. bls. 66.

¹⁵⁵ Vesterinen, 2008. bls. 74.

¹⁵⁶ Utanríkisráðuneytið, 2003. bls. 33.

¹⁵⁷ Miettinen, 2008. bls. 66.

¹⁵⁸ Niemi, 2008. bls. 51 – 52.

¹⁵⁹ Aakkula, Vihinen & Voutilainen, 2008. bls. 76.

sjálfstjórnarsvæði Spánar skrifstofur í Brussel auk flestra héraða Frakklands. Verkefni þessara fulltrúa er; að þrýsta á um þætti sem hagnast þeim málaflokkum eða svæðum sem þeir eru fulltrúar fyrir, safna upplýsingum, koma á samböndum og halda sambandi við embættismenn og þá sem taka ákvarðanir um málefni þeirra auk þess sem þeim er ætlað að vera milligöngumenn milli ESB og þess hóps sem þeir eru fulltrúar fyrir.¹⁶⁰ Samtök, eins og Bændasamtök Íslands og stjórnsýslustig á Íslandi, eins og bæjar- og sveitarfélög eru í nánú samstarfi við ýmis slík samtök í Evrópu og hafa því geta fylgst með hvað er að gerast innan Evrópusambandsins. Aðkoma íslendinga er þó að mjög litlu leyti formleg og helst til byggð á velvilja vinþjóða í garð íslendinga og greiðasemi. Ætla má að þessi þáttur styrkist kæmi til aðildar Íslands að Evrópusambandinu.

7.2. Bændur sem þrýstihópur

Bændur innan Evrópusambandsins hafa veruleg áhrif þegar kemur að almennum kosningum. Þrátt fyrir að bændum hafi á undanförunum misserum fækkað verulega, úr 25% vinnuafls árið 1958 í rétt rúmlega 5% eftir síðustu stækkun sambandsins, eru atkvæði bændastéttarinnar enn talin mjög mikilvæg.¹⁶¹ Bændur hafa reyndar verið mjög áhrifamikill þrýstihópur innan ESB, meðal annars með COPA/Cogeca sem eru stærstu og mikilvægustu regnhlífarsamtök bænda í ESB með um 40.000 aðildarfélög frá allri Evrópu. Samtökunum tilheyrja einnig bændasamtök landa utan ESB, þ.á.m.

Bændasamtök Íslands. Gríðarlegur fjöldi manna vinnur að hagsmunamálum þeirra á ýmsum stjórnsýslustigum aðildarríkjanna og í Brussel. Sem dæmi um hversu mikla áherslu bændur leggja á þennan þátt má nefna að þrátt fyrir að auðvitað séu margfalt fleiri neytendur en bændur innan Evrópusambandsins hafa stærstu neytendasamtök Evrópu, The European Bureau of Consumers Associations (BEUC) aðeins á að skipa um fimmtán starfsmönnum. Það þykir nokkuð fjölmennur starfshópur, samanborið við flest hagsmunasamtök innan Evrópusambandsins en starfsmannafjöldinn fölnar í samanburði við fjölmennið sem vinnur fyrir landbúnaðarhópana.¹⁶²

Almennt má segja að þeim sem vel tekst til við að vinna hagsmunamálum sínum brautargöngu uppfylli tvö skilyrði. Annað hvort tekst þeim að sannfæra eigin ríkisstjórn um að það sé lítil munur á hagsmunum þeirra og ríkisins. Eða þeim tekst að sannfæra að minnsta kosti einhverja þá sem taka ákvarðanir innan Evrópusambandsins að vert sé að hlusta á það sem þeir hafa fram að færa. Stór þáttur í því af hverju bændur eru jafn

¹⁶⁰ Nugent, 2006. bls. 534.

¹⁶¹ Nugent, 2006. bls. 459.

¹⁶² Nugent, 2006. bls. 462.

áhrifamiklir er sú staðreynd að þeim hefur tekist að uppfylla bæði skilyrðin, í að minnsta kosti sumum ríkjum sambandsins. Þetta hefur jafnframt leitt til þess að landbúnaðarráðherrar Frakklands, Portúgals, Írlands og jafnvel fleiri ríkja líta svo á að stór hluti af skildum þeirra innan Ráðherraráðsins sé í raun að vera talsmenn bænda.¹⁶³ Þrátt fyrir sterk tengsl milli Framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins og þrýstihópa landbúnaðarmála hefur þróunin, frá því um miðjan níunda áratuginn, verið sú að ákvarðanir framkvæmdastjórnarinnar eru sífellt minna undir áhrifum frá þessum hópum. Ein helsta ástæðan er sú að framkvæmdastjórninni hefur verið fengið það hlutverk að reyna að betrubæta landbúnaðargeirann á meðan samtök á borð við COPA/COGECA, Evrópsku bændasamtökin hafa reynt að verja núverandi stefnu.¹⁶⁴

8. Evrópska efnahagssvæðið

Árið 1972 felldu norðmenn aðildarsamning að Evrópusambandinu í þjóðaratkvæðagreiðslu. Helstu rök andstæðinga aðildar í Noregi snérust um norskan landbúnað, fiskveiðar og sjálfstæði þjóðarinnar. Auk þess var því haldið fram að aðild Noregs að sambandinu væri óþarfi þar sem almenn hagsæld ríkti í landinu sem, þökk sé EES samningnum, nyti nú þegar æskilegra viðskiptasambanda við Evrópusambandslöndin.¹⁶⁵ Á Íslandi hafa andstæðingar aðildar Íslands að Evrópusambandinu haldið uppi sömu rökum gegn aðild að sambandinu.

8.1. Munurinn á fríverslunarsvæði og tollabandalagi.

Til nánari glöggvunar á muninum á því að tilheyra fríverslunarsvæði, eins og EES eða tollabandalagi, eins og ESB má líta til þessarar einföldu útskýringar. Á fríverslunarsvæði fella viðkomandi ríki niður gjöld og tollamúra á vörum sem framleiddar eru í ríkjum þeim sem tilheyra viðkomandi fríverslunarsvæði. Hinsvegar heldur hvert ríki sinni stefnu gagnvart þriðja ríki, sem stendur utan við fríverslunarsvæðið. Í tollabandalagi (customs union) á frjálst flæði vöru ekki einungis við um vörur sem framleiddar eru í samstarfslöndunum heldur um allar vörur sem finna má í samstarfs-löndunum, óháð því hvar þær voru framleiddar. Að auki er stefna ríkjanna gagnvart þriðja ríki ekki lengur sjálfstæð heldur er sameiginlegur og samræmdur skattur lagður á utanaðkomandi vörur, frá þriðja ríki, sem stendur utan við tollabandalagið.¹⁶⁶

¹⁶³ Nugent, 2006. bls. 541.

¹⁶⁴ Nugent, 2006. bls. 461.

¹⁶⁵ Nugent, 2006. bls. 33.

¹⁶⁶ Moussis, 2002, bls. 56.

8.2. Áhrif á löggjöf og reglur sem varða landbúnað

Þegar EES-samningurinn var samþykktur árið 1992 samþykktu Íslendingar að taka ekki aðeins inn í löggjöf sína öll gildandi lög og reglur ESB á sviði innri markaðarins heldur komandi reglur líka.¹⁶⁷ Gerðir ESB hafa reyndar ekki bein lagaáhrif í EES/EFTA-ríkjunum, heldur þarf að semja sérstaklega um hvort og með hvaða hætti ESB-gerðir taki til EES/EFTA-ríkja á grundvelli EES-samningsins, en í því ferli er m.a. hægt að semja um aðlaganir og undanþágur af ýmsu tagi, jafnt tæknilegar sem efnislegar.¹⁶⁸ Um 52% af þeim gerðum sem teknar voru upp í EES-samninginn til september 2004 voru settar af framkvæmdastjórn ESB. Þetta hlutfall hefur farið hækkandi og árið 2005 voru 80% þeirra gerða sem teknar voru upp í EES-samninginn settar af framkvæmdastjórninni.¹⁶⁹ Augljóst er því að Íslendingar hafa minna og minna um það að segja hvaða lög og reglur eiga við í eigin landi, á því sviði sem EES-samningurinn nær yfir. En reynsla Íslendinga af nánari samstarfi við ESB virðist vera að mestu leyti góð. Þ.m.t. hjá yfirlýstum Evrópusambandsandstæðingum eins og Birni Bjarnasyni, fyrrum dómsmálaráðherra sem segir í skýrslu sinni að „með aðild að Europól, Eurojust og Landamærastofnun Evrópu, þar sem Íslendingur situr í stjórn, veitir Schengen-aðild Íslendingum meiri rétt til náns samstarfs við ESB ríkin en EES-samningurinn. Þátttaka í samsettu nefndinni tryggir Íslendingum einnig meiri rétt til aðildar að stjórnmalalegum ákvörðunum með ESB-ríkjunum en EES-aðildin.“¹⁷⁰

8.3. Ísland og landbúnaðarstefna Evrópusambandsins í ljósi EES-samningsins

„Sameiginleg landbúnaðarstefna Evrópusambandsins er ekki hluti af EES-samningnum. Í samningnum er hins vegar viljayfirlýsing þess efnis (19. grein) að stuðla beri að frjálstræði í viðskiptum með landbúnaðarvörur milli ESB of EES/EFTA-landanna.“ Samhliða EES-samningnum gerðu Ísland og ESB sérstakan tvíhliða samning sem kveður á um tollalækkanir á tilteknum landbúnaðarvörum. Þar að auki felur EES-samningurinn í sér samræmdar reglur um gæði og eiginleika ýmissa vörutegunda sem falla undir landbúnað. Það eru vörutegundir eins og kjöt, mjólkurvörur og jurtir. Þá eru sérstök ákvæði í EES-samningnum sem lúta að fyrirkomulagi varðandi heilbrigði dýra og plantna. Áfram gildir þó bann við innflutningi á lifandi dýrum til Íslands.¹⁷¹ Reglur um íslenskan landbúnað eru því að stórum hluta þegar samræmdar reglum á ESB

¹⁶⁷ Samtök iðnaðarins, 2008. bls. 14.

¹⁶⁸ Forsætisráðuneytið, 2007. bls. 31.

¹⁶⁹ Forsætisráðuneytið, 2007. bls. 65.

¹⁷⁰ Björn Bjarnason, 2006. Schengensamstarf í þágu öryggis og frelsis. bls. 84 – 85.

¹⁷¹ Fastanefnd framkvæmdastjórnar ESB fyrir Ísland og Noreg, 2009.

svæðinu svo aðild Íslands að ESB ætti ekki að hafa miklar breytingar í för með sér hvað þann þátt varðar.

Haraldur Benediktsson, formaður Bændasamtakanna telur að íslensk stjórnvöld geti tekið meiri þátt í EES ákvörðunum um málefni sem snerta íslenska hagsmuni. Til þess þurfi Ísland ekki að ganga í Evrópusambandið.. „Þetta er bara spurning um frumkvæði. Þetta er spurning um að taka þátt í leiknum og koma athugasemdum að á frumstigum. Á seinni stigum er þetta spurning um að klára að lesa reglugerðirnar. Við tökum alltaf sem dæmi, reglugerðir um merkingu búfjár. Nú vilja yfirvöld fara að setja gul merki í bæði eyrun í stað annars, vilja fara að ganga lengra í að nota merkjakerfi Evrópusambandsins. Við höfum slegist um þetta í svolítinn tíma en svo þegar við setjum okkar fólk í að lesa þessar reglugerðir, sem þeir eru að reisa þessar kröfur á, þá þarf maður ekki að lesa mikið neðar á blaðið eða í aftari greinar þar sem fram koma mjög skýr undanþáguákvæði. Sem annaðhvort Íslendingar hafa gleymt að sækja um að fá að nota eða ekki haft hirðu á að vekja athygli á að þeir hefðu hvort sem er.”¹⁷² Haraldur telur því að Evrópusambandið sé notað sem einhverskonar grýla í umræðum. „Við getum bara sagt að Evrópusambandsgrýlan hefur verið notuð til að koma fram áhugamálum íslenskra embættismanna.”¹⁷³

9. Aðild að Evrópusambandinu

9.1. Valdaafsal

Umtalsverð eftirgjöf á sjálfstæðri ákvarðanatöku er augljósasta gjaldið sem ríki greiða fyrir aðild að Evrópusambandinu. Í fáeinum málaflokkum, eins og í fiskveiðimálum og erlendum viðskiptum eru flestar lykilákvarðanir teknar á vettvangi Evrópusambandsins á meðan ákvarðanir sem varða önnur stefnumál eins og til dæmis umhverfismál og samkeppnismál eru teknar sameiginlega af Evrópusambandinu og aðildarríkjum þess. Ástæða þess aðildarríki sambandsins hafa verið tilbúin að umbera það að missa eða deila hluta af sjálfstæðinu hvert með öðru í mikilvægum málaflokkum er sú að stjórnendur þeirra, með stuðningi eða að minnsta kosti ekki í andstöðu meirihluta kjósenda sinna, trúa því að slíkt sé ríkjum þeirra í hag.¹⁷⁴ Þá er til þess að líta að sáttmálar Evrópusambandsins, sameiginleg evrópsk löggjöf og dómur Evrópudómstólsins eru æðri landslögum hvers ríkis.¹⁷⁵

¹⁷² Haraldur Benediktsson, 2009. viðtal.

¹⁷³ Haraldur Benediktsson, 2009. viðtal.

¹⁷⁴ Nugent, 2006. bls. 523.

¹⁷⁵ Nugent, 2006. bls. 533.

9.2. Nánar um aðild að Evrópusambandinu

Gera má ráð fyrir að Ísland uppfylli þær kröfur sem gerðar eru til aðildarríkja Evrópusambandsins ekki síður en hin Norðurlöndin, enda hefur Ísland þegar innleitt stóran hluta af löggjöf ESB vegna EES- og Schengen-samninganna. Samningaviðræður Íslands og ESB myndu því væntanlega aðallega snúast um þá málaflokka sem eru utan við gildissvið EES- og Schengen-samninganna, og þá sérstaklega um sjávarútvegs- og landbúnaðarmál.¹⁷⁶ Þetta staðfestir Olli Rehn, sem fer með samningamál við ný aðildarríki í framkvæmdastjórn Evrópusambandsins. Hann telur að Ísland hafi tekið upp að minnsta kosti þrjú fjórðu hluta löggjafar ESB og hann metur það sem svo að vegna EES tæki aðeins hálf ár að undirbúa samninga af hálfu ESB og síðan sex til níu mánaða samningaviðræður. Síðan tæki við staðfestingarferli. Þá telur hann að frá því umsókn er skilað inn, og þar til Ísland væri orðinn fullgildur aðili að Evrópusambandinu, myndu líða tvö ár.¹⁷⁷

Af hálfu ESB er áhersla lögð á að engar undanþágur séu veittar í aðildarsamningum enda er markmiðið að sem mest lagalegt samræmi ríki innan ESB. Komi upp vandamál vegna ákveðinnar sérstöðu eða sérstakra aðstæðna í umsóknarríki er þó reynt að leysa málið með því að semja um tilteknar afmarkaðar sérlausnir. Evrópusambandið vill því forðast undanþágur en er fylgjandi sérlausnum, hver svo sem munurinn kann að vera. Almennt virðist því nokkuð algengt að í aðildarsamningum sé samið um tímabundnar undanþágur eða aðlögunarfresti. Í þessu sambandi er mikilvægt að hafa í huga að aðildarsamningar að ESB hafa sömu stöðu og stofnsáttmálar ESB og því er ekki hægt að breyta ákvæðum þeirra, þar á meðal undanþágum eða sérákvæðum sem þar er kveðið á um, nema með samþykki allra aðildarríkja.¹⁷⁸

Finnar lögðu fram vel á annað hundrað beiðnir um undanþágur og aðlögun, aðallega fyrir landbúnað sinn og tókst að fá Evrópusambandið til að fallast á að 90% landsins væru svo harðbýl að þar væri stundaður heimskautilandbúnaður.¹⁷⁹ „Við höfum sameiginlegan pólitískan og lagalegan ramma undir heitinu Evrópusambandið en í nánast hverjum einasta aðildarsamningi hafa verið sérstök „klæðskerasniðinn“ ákvæði. Það sem skiptir máli er að umsóknarríki forgangsraði á þeim sviðum þar sem það hefur

¹⁷⁶ Forsætisráðuneytið, 2007. bls. 76 - 77.

¹⁷⁷ Samtök iðnaðarins, 2008. bls. 26.

¹⁷⁸ Forsætisráðuneytið, 2007. bls. 77.

¹⁷⁹ Samtök iðnaðarins, 2008. bls. 26.

sérstöðu. Evrópusambandið er sveigjanlegt svo lengi sem mestur hluti ESB rammans, hin sameiginlega uppbygging er virt,” segir Rehn.¹⁸⁰

Í samningaviðræðum milli Evrópusambandsins og ríkis sem sækist eftir aðild er starfsemi ESB skipt upp eftir málaflokkum. Í upphafi viðræðna leggur umsóknarríkið fram afstöðu sína í hverjum málaflokki fyrir sig og rökstuddar óskir um tímabundnar og varanlegar undanþágur eða aðlaganir varðandi innleiðingu á löggjöf ESB.

Samningaviðræðurnar snúast síðan um það hvort umsóknarríki er tilbúið að taka yfir löggjöf ESB og ef svo er ekki, þá hvort eða að hve miklu leyti hægt sé að veita viðkomandi ríki undanþágur eða aðlaganir á tilteknum sviðum. Framkvæmdastjórnin leggur niðurstöður samningaviðræðna fyrir ráðherraráðið til samþykktar og leggja þarf aðildarsamninginn fyrir Evrópuþingið, þjóðþing allra aðildarríkja og umsóknarríkis til samþykktar. Í flestum tilvikum fer einnig fram þjóðaratkvæðagreiðsla í viðkomandi ríki um staðfestingu samningsins eins og flestir stjórnmalaflokka á Íslandi hafa lýst yfir að verði gert, komi til aðildarumsóknar Íslands.¹⁸¹

Aðild að ESB þýðir að sjálfsögðu að Ísland fær aðgang að allri ákvarðanatöku og öllum stofnunum sambandsins. Aðild að stofnunum ESB, fjöldi fullrúa og atkvæðavægi er samningsatriði, en væntanlega yrði afstaða Íslands svipuð og staða Möltu, þar sem íbúafjöldi landanna er nokkuð svipaður. Í árslok 2006 voru rúmlega 300.000 íbúar á Íslandi. Tæplega 400.000 íbúar bjuggu á Möltu við lok aðildarviðræðna þeirra við ESB, en til samanburðar má nefna að þá bjuggu um 450.000 íbúar í Lúxemborg.¹⁸²

Í niðurstöðum Evrópunefndar forsætisráðherra frá 2007 segir að nefndin sé sammála um að æskilegt sé að samskipti Íslands við Evrópusambandið verði aukin á ýmsum sviðum enda sé víða að finna ábendingar þess efnis í skýrslu nefndarinnar. „Þar má nefna að Íslendingar taka þegar virkan þátt í tæplega 200 nefndum og sérfræðihópum framkvæmdastjórnar ESB en full ástæða er til að efla þá þátttöku og nýta með því enn frekar þau tækifæri sem gefast til að hafa áhrif á stefnumótun sambandsins í þessum efnum. [...] Í stuttu máli telur nefndin nauðsynlegt að Ísland leggi áherslu á aukna þátttöku stjórnmalamanna og embættismanna í hagsmunagæslu tengdu Evrópusamstarfi, með það að markmiði að auka áhrif Íslands á mótun og töku ákvarðana á þessum vettvangi.”¹⁸³ En af hverju ekki bara að sækja um aðild? Vilja

¹⁸⁰ Samtök iðnaðarins, 2008. bls. 29.

¹⁸¹ Forsætisráðuneytið, 2007. bls. 76.

¹⁸² Forsætisráðuneytið, 2007. bls. 83.

¹⁸³ Forsætisráðuneytið, 2007. bls. 115.

stjórn mála- og embættismenn einskorða þátttöku Íslendinga í Evrópusambandinu við þá sjálfa, svo þeir geti einir ákveðið „hvað sé gott“ fyrir Ísland og Íslendinga?

10. Andstaða Bændasamtaka Íslands við aðild að Evrópusambandinu

Bændasamtök Íslands hafa um árabil afdráttarlaust tekið afstöðu gegn aðild að ESB. Þeirra rök eru m.a. að tollvernd sé forsenda þess að viðhalda framleiðslugetu og nýtingu lands til landbúnaðar og að aukinn innflutningur á landbúnaðarvörum muni aðeins að óverulegu leyti skila sér í lægra vöruverði hér á landi.¹⁸⁴

Landssamtök sláturleyfishafa haga jafnvel gengið lengra en Bændasamtökin í yfirlýsingum sínum. Það má sjá í ályktun frá fundi þeirra 19. mars 2009 þar sem segir að „innganga Íslands í Evrópusambandið myndi á fimm árum þýða endalok íslensks landbúnaðar eins og hann er í dag.”¹⁸⁵

Ályktun Búnaðarþings 2009 um aðild að ESB er þó ekki jafn harðorð. Þar segir að Búnaðarþing 2009 leggist eindregið gegn því að Ísland gerist aðili að ESB og hafni aðildarviðræðum við sambandið.¹⁸⁶ Haraldur Benediktsson, formaður

Bændasamtakanna segir að afstaða bænda, sem birtist í ályktun Búnaðarþings sé ekki bara af því að bændur óttist að á Íslandi verði harðari verðsamkeppni á búvörumarkaði. „Bændasamtökin hafa markvisst, frá árinu 2002, aflað gagna um þróun landbúnaðarstefnunnar, samkeppnisstöðu bænda og svo framvegis. Við eigum aðild að Evrópusamtökum bænda þar sem við höfum fylgst með hvernig afkoma bænda er að þróast innan Evrópusambandsins, t.d. hvernig reynslan er af CAP eftir breytingarnar 2003,” segir Haraldur.¹⁸⁷

Hann segir bændur oft sakaða um að hafa reist afstöðu sína á tilfinningasemi og vanþekkingu en að þeir hafi mjög veigamikil aðföng í þessari umræðu.¹⁸⁸ „Við getum fært fyrir því ágætlega vandaðar rannsóknir af því við höfum spurt óháða vísindamenn að þessu og reynt að draga upp þessa mynd. Hún er sú að framleiðsla á alifuglum og svínunum mun hverfa því hún mun ekki standast samkeppni. Sem aftur mun rýra samkeppnisstöðu kjötvinnslu og sláturhúsa af því þetta er nú samt uppistaðan í því kjöti sem fer í gegnum kjötvinnslu og sláturhús. Þannig að hagkvæmni þess iðnaðar, umsvif hans myndi falla saman um einhver sextíu til sjötíu prósent. Við niðurfellingu tolla, sem

¹⁸⁴ Bændasamtök Íslands, 2009. bls. 1.

¹⁸⁵ Bændablaðið, 2009. bls. 1.

¹⁸⁶ Búnaðarþing 2009.

¹⁸⁷ Haraldur Benediktsson, 2009. viðtal.

¹⁸⁸ Haraldur Benediktsson, 2009. viðtal.

gerist við aðildina verður 45 prósentu magnsamdráttur í mjólkuriðnaði en 60 prósentu veltusamdráttur. Sem þýðir að þá förum við úr vinnsluvörinni, sem hefur hærri framleið yfir í dagvöru sem hefur miklu minni framlegð. Þannig að magnið dregst minna saman en veltan. Þá myndum við áætla að hér stæði eftir eitt mjólkurvinnslufyrirtæki og kannski tvö sláturhús en það þjónar engum tilgangi að spá fyrir um hvað það væru þá margir bændur á Íslandi,” segir Haraldur.¹⁸⁹

10.1. Tollaverndin

„Tollverndin er raunvörulega brjóstvörnin fyrir því að það flæði yfir okkur vara sem við erum illa varin fyrir, samkeppnislega. Því það tekur í raun og veru ótrúlega stuttan tíma að eyðileggja innlendu framleiðsluna með undirboðum,” segir Haraldur.¹⁹⁰ Hann segir íslenskan markað vel borgandi og því geti verið dýrmætt að komast inn á hann með undirboðum í skamman tíma á meðan þeir eru að deyða innlendu framleiðsluna eða draga hana verulega saman. Við vitum til þess að stórir matvælaframleiðendur horfa hýru auga til Íslands af því að þetta er og verður vonandi áfram, vel borgandi markaður. Verðlag er alltaf í samhengi við velferðarstig þjóðarinnar. Svarið er því já, við vitum til þess að menn hafa áhuga á að komast inn á þennan markað, þó hann sé ekki stór.”¹⁹¹

10.2. Aukin markaðshlutdeild í markaði Evrópusambandsins

„Fyrir það fyrsta þá eigum við markaðsaðgang í dag fyrir talsvert magn af íslenskri búvöru, sem við erum ekki að fullnýta okkur af því við erum ekki að ná árangri í að skila þeim verðum sem við þurfum að fá. Þannig að algjör opnun fyrir markaðinn breytir kannski ekki svo miklu fyrir okkur, allavega ekki miðað við þann verðstrúktúr sem við höfum í dag.”¹⁹²

10.3. Áherslur Íslendinga ef til aðildarumsóknar kæmi

„Við myndum náttúrulega halda því fram að Ísland er eyríki og norðurslóð. Varðandi norðurslóðastuðninginn þá verðum við að spyrja; hvað trúum við að sé greiðsluvilji íslenskra stjórnvalda til að vernda íslenskan landbúnað? Af því að

¹⁸⁹ Haraldur Benediktsson, 2009. viðtal.

¹⁹⁰ Haraldur Benediktsson, 2009. viðtal.

¹⁹¹ Haraldur Benediktsson, 2009. viðtal.

¹⁹² Haraldur Benediktsson, 2009. viðtal.

norðurslóðastuðningur og þessir sérsamningar eru allir fjármagnaðir innanlands, af þjóðinni sjálfri.”¹⁹³

Haraldi finnst að í umræðum um Evrópumál hafi íslenskir stjórnáamenn ekki fengist til að setja landbúnaðarmál á oddinn. „Menn setja sjávarútveginn alltaf í fyrsta sæti, kannski eðlilega. En ég held nú samt að við höfum náð þeim ávinningi að menn gleyma landbúnaði kannski ekki alveg. Og það er hluti af gegnumbroti okkar í umræðunni, þegar umræðan um aðild að Evrópusambandinu fer af stað, að það er enginn upptekinn af því að það sé eitthvað mál fyrir okkur að við þurfum að framleiða matinn okkar hérna. Það hefur aftur breyst eins og nú vill fólk aftur kaupa íslenskt. Því að við kerfishrunið í haust var raunveruleg hætta á að það væri tvísýnt um mat. Menn tala líka um að aðild að Evrópusambandinu auki fæðuöryggi okkar en það breytir því ekki að við erum áfram eyja á norðurhvara og við drögumst ekki nær meginlandinu. Menn tala mikið um Evrópuverð og Evrópuverðlag. Við fáum ekki meðalhitastig Evrópu hingað, þó við gerumst aðilar að Evrópusambandinu. Ef við fengjum það þá væri þetta ekkert mál.”¹⁹⁴

10.4. Sótt um aðild að Evrópusambandinu

„Ég reikna með að við munum sækja um aðild að Evrópusambandinu í sumar og ég reikna með að það verði farið í aðildarviðræður í framhaldi af því. Ég veit ekki hvort að Evrópusambandið hefur áhuga á að bæta í klúbbinn. Ég held að það muni fyrst reyna á það en ég reikna með því, miðað við hvernig pólitískt landslag á Íslandi lítur út núna, að það verði niðurstaða stjórnarsáttmála að sækja um aðild.”¹⁹⁵

En Haraldur telur ekki að Ísland gangi í Evrópusambandið. Hann hefur trú á að aðild að ESB verði felld í þjóðaratkvæðagreiðslu. „Ég trúi því. Ég væri ekki að berjast fyrir þessu öðruvísi. Ég viðurkenni að við höfum nálgast þessa umræðu þröngt út frá okkar hagsmunum. Við höfum ekki skildu til að þurfa að meta alla hagsmuni í málinu. Það má vel vera að þjóðin komist að þeirri niðurstöðu að fyrir heildina sé betra að ganga þarna inn. Hún hefur alveg rétt á því en við höfum bara tekið þetta út frá hagsmunum landbúnaðarins. Sem okkur er ætlað að gera. Við höfum oft setið undir þeirri umræðu að við séum ekki að taka tillit til allra byggðastyrkjanna. En allar úttektir sem gerðar hafa verið sýna að við myndum greiða meira í ESB en við fengjum svo til baka. Þá hef ég aldrei skilið þessa hugmyndafræði að þetta sé svo gott fyrir byggðirnar, þær muni fá

¹⁹³ Haraldur Benediktsson, 2009. viðtal.

¹⁹⁴ Haraldur Benediktsson, 2009. viðtal.

¹⁹⁵ Haraldur Benediktsson, 2009. viðtal.

svo mikla styrki. Þá styrki getum við alla greitt út í dag ef það væri sérstakur vilji fyrir því, og ljósritað þá regluverkið í kringum það ef að mönnum finnst þá eitthvað vandamál að finna það upp,” segir Haraldur. Hann telur það sama eiga við um óframleiðslutengda styrki til bænda. „Menn geta náð öllum þessum markmiðum ef mönnum finnst þau sérstaklega eftirsóknarverð. Við þurfum ekki aðild að Evrópusambandinu til þess.”¹⁹⁶

10.5. Möguleikar innan EES-samstarfsins

„Evrópusambandið er ekki vont. Evrópusambandið vill ekki Íslandi neitt illt. Það sem við höfum flaskað á hérna er að nota EES samninginn, þ.e.a.s. þegar við erum að yfirfæra lög og tilskipanir og aðlaga okkar aðstæðum. Við höfum flaskað á að standa beinir í baki og segja hvað henti okkur, hvað við getum notað og hvað ekki. Við sitjum uppi með raforkutilskipunina sem að ákveðin ríki Evrópusambandsins smeygðu sér undan af því þau voru of fámenn en samt eru þau kannski tíu sinnum stærri en Ísland. Þannig að við höfum engan veginn staðið okkur í að nota þá möguleika sem að EES samningurinn gefur.”¹⁹⁷

10.6. Landbúnaður á Íslandi ef til aðildar kemur

„Auðvitað verður landbúnaður áfram á Íslandi ef við göngum í Evrópusambandið. Hann verður bara ekki í þeirri mynd sem við höfum í dag og er hún svo eftirsóknarverð? Er staða bænda svo sterk inni í henni? Það má alveg velta því fyrir sér líka. En niðurstaða okkar er sú að við verðum ekki með þann burðuga landbúnað sem við erum með í dag, landbúnað sem skapar þessi 10 til 12 þúsund störf sem sagt er að landbúnaðurinn skapi. Ég held að það sé megin niðurstaðan. En svo er annað sem ekki má gleyma en það er að bændum hefur náttúrulega verið að fækka. Og þeim heldur áfram að fækka. Þó við göngum ekki í Evrópusambandið þá mun mjólkurframleiðendum halda áfram að fækka,” segir Haraldur.¹⁹⁸

11. Afstaðan til Evrópusambandsins

Í viðhorfskönnun sem Capacent Gallup gerði fyrir Samtök iðnaðarins (SI) í janúar 2008 kemur fram að íbúar Suðvesturhornsins eru jákvæðastir gagnvart aðild að ESB en íbúar

¹⁹⁶ Haraldur Benediktsson, 2009. viðtal.

¹⁹⁷ Haraldur Benediktsson, 2009. viðtal.

¹⁹⁸ Haraldur Benediktsson, 2009. viðtal.

Norðausturlands hafi neikvæðust viðhorf til Evrópusambandsins.¹⁹⁹ Hér kunna fleiri tækifæri til atvinnuuppbyggingar, dreifðar byggðir ofl. að hafa áhrif. Andstæðingar aðildar virðast samt helst vera fólkið, sem í gegnum dreifbýlisstyrki eða uppbyggingarstyrki getur hagnast á aðild að Evrópusambandinu.

Samkvæmt helstu niðurstöðum annarrar könnunar sem Capacent gerði fyrir Samtök iðnaðarins árið 2007 er fólk almennt nokkuð sammála um helstu kosti og galla Evrópusambandsaðildar. Kostirnir væru helst þeir að hér á landi væri hægt að taka upp evru sem gjaldmiðil og búast mætti við lækkun vöruverðs og vaxta auk meiri stöðugleika í efnahagslífinu. Svarendur töldu helstu gallana vera og þeir óttuðust mest neikvæð áhrif á sjávarútveg og landbúnað og skert sjálfsstæði en margir óttuðust að áhrif Íslands á stefnu og ákvarðanir Evrópusambandsins yrðu lítil. Í könnun Capacent fyrir SI kom einnig fram að svarendur töldu sig vart geta treyst því sem stjórnámálamenn segja um Evrópusambandsaðild. Þeir óttast að stjórnámálamenn eða aðrir talsmenn með eða móti aðild væru meðvitað að sleppa því að ræða þá hluti sem gætu skapað neikvæð viðhorf almennings til stefnu þeirra, hvort sem hún væri með eða á móti inngöngu í Evrópusambandið. „Þátttakendur virtust hræddir um að það væru hagsmunir talsmannanna sem væru ráðandi í umræðunni en ekki hagsmunir þjóðarinnar.“²⁰⁰

12. Samleið Íslands og Evrópusambandsins gagnvart

Alþjóðaviðskiptastofnuninni

Augljós samleið Íslands með Evrópusambandinu kristallast í samningum WTO. Eins og bent er á í skýrslu utanríkisráðuneytisins þá hafa þau ríki sem eru í ríkari mæli innflytjendur landbúnaðarafurða, með ósamkeppnishæfari landbúnað, viljað fara hægar í sakirnar í breytingum á mörkuðum með landbúnaðarafurðir. „Fyrir þeim hópi fer ESB ásamt ríkjum á borð við Ísland, Noreg, Sviss, Japan, Kóreu ofl.“²⁰¹

ESB er náinn samstarfsaðili Íslands innan WTO en í krafti stærðarinnar skiptir afstaða ESB innan stofnunarinnar gríðarlegu miklu máli. Eins og oft hefur verið bent á hefði hugsanleg aðild að Evrópusambandinu grundvallaráhrif á starfsumhverfi íslensks landbúnaðar. En það þarf einnig að horfa til þess að íslenskur landbúnaður er undir stöðugum áhrifum frá ytra umhverfi sínu, einkum og sér í krafti WTO, þar sem afstaða ESB ræður miklu um framvindu ýmissa hagsmunamála Íslands, þ.m.t. á sviði

¹⁹⁹ Samtök iðnaðarins, 2008. bls. 46.

²⁰⁰ Samtök iðnaðarins, 2008. bls. 46 - 47.

²⁰¹ Utanríkisráðuneytið, 2003. bls. 24.

landbúnaðar.²⁰² Allt bendir til þess, að Íslendingar verði, eins og aðrir Evrópumenn, að beina stuðningi við landbúnaðinn í vaxandi mæli inn á aðrar brautir en beinan stuðning við framleiðslu tiltekinna afurða sem svo felur í sér að búvöruframleiðslan mun í meira mæli ráðast af markaði, en stuðningur verður greiddur sérstaklega á öðrum forsendum, sem munu tengjast byggðastefnu, landnýtingu og umhverfissjónarmiðum, hreinleika, hollustu og rekjanleika afurða o.s.frv. Þetta kann að hafa í för með sér grundvallarbreytingu á því hvernig staðið verður að samningum við ríkisvaldið um starfsskilyrði landbúnaðarins og bænda eða landnotenda.²⁰³

Hér er ágætt að halda því til haga að heildarstuðningur við landbúnað á Íslandi árið 2000 var meira en 80% af hámarksheimildum samkvæmt reglum WTO. „Ýmislegt bendir til að heildarstuðningur ESB eftir hugsanlega inngöngu Íslands gæti orðið tæplega helmingur þeirrar beingreiðslna sem nú eru veittar hér til framleiðenda. Af þeim sökum er ljóst að til viðbótar þessu munu umsamin viðbótarframlög skipta miklu máli, sbr. reynslu Finna. Auk þess má telja víst að innlendar stuðningsaðgerðir og framlög muni hafa mikla þýðingu á sviði landbúnaðarmála hvort sem Ísland gerist aðili að ESB eða ekki.“²⁰⁴

Í skýrslu utanríkisráðherra frá 2003 er fullyrt að það sé hinu fjölpjóðlega viðskiptakerfi lífsnauðsynlegt að breytingaferlinu í landbúnaði verði haldið áfram. Þar er gert ráð fyrir að samningalotur WTO verði endurteknar með reglulegu millibili, með tilheyrandi áhrifum á landbúnaðarstefnu samningsaðila. „Skuldbindingar á vettvangi WTO kalla þannig eftir aukinni hagræðingu í íslenskum landbúnaði og að innlendir framleiðendur búi sig undir óhjákvæmilega sívaxandi samkeppni við innfluttar búvörur. Á sama tíma setja þessar skuldbindingar stjórnvöldum stigvaxandi skorður um val á aðferðum sem þau kunna að vilja að beita til stuðnings íslenskum landbúnaði.“²⁰⁵

13. Mat á kostnaði við aðild að Evrópusambandinu

13.1. Hugsanlegur kostnaður af aðild að Evrópusambandinu

Margir hafa reynt að áætla mögulegan kostnað Íslands við aðild að Evrópusambandinu. Allar áætlanirnar eiga það sammerkt að tiltaka að slíkt verk sé flókið og að engin ein rétt niðurstaða sé til. Endanlegur kostnaður komi ekki í ljós fyrir en að loknum samningum og þegar komin er reynsla af áhrifum þeirra. Þá er rétt að líta til þess að samantektirnar

²⁰² Utanríkisráðuneytið, 2003. bls. 21.

²⁰³ Sigurgeir Þorgeirsson, Erna Bjarnadóttir og Þórarinn E. Sveinsson, 2004. bls. 66.

²⁰⁴ Forsætisráðuneytið, 2007. bls. 111.

²⁰⁵ Utanríkisráðuneytið, 2003. bls. 27.

voru allar teknar saman áður en íslenska ríkið yfirtók bankana, krónan féll gagnvart erlendum gjaldmiðlum og svonefndrar kreppu fór að gæta á Íslandi. Upplýsingarnar sem hér birtast gefa þó e.t.v. einhverja mynd af því um hvaða tölur væri að ræða. Evrópunefnd forsætisráðherra, sem skilaði skýrslu sinn í mars 2007, skoðaði sérstaklega áætlaðan kostnað við ESB-aðild. Þar er áætlað að beinn kostnaður Íslands af aðild að Evrópusambandinu yrði á bilinu 2,5 til 5 milljarðar króna. Þegar kostnaður við EES-samninginn hefur verið dreginn frá stendur eftir 1 til 3,5 milljarðar króna. Til viðmiðunar má nefna að sú tala er andvirði 0,23 til 0,8% af útgjöldum ríkisins samkvæmt fjárlagafrumvarpi 2008.²⁰⁶

Skýrslan tiltekur að flókið sé að meta kostnað við aðild að ESB. Mismunandi forsendur hafi verið notaðar í einstökum útreikningum á þessum kostnaði og niðurstöðurnar geti því verið mismunandi. Er þar vitnað í skýrslu Deloitte & Touche, *Mat á kostnaði við hugsanlega aðild Íslands að ESB*, þar sem fram kemur að niðurstöður sem settar eru fram séu þess eðlis að þær geti aldrei orðið þær einu réttu þar sem rétt niðurstaða sé ekki til og fáist ekki fyrr en að loknum samningum og þegar komin er reynsla af áhrifum þeirra. „Sérstaklega gildir þetta um mat á framlögum ESB til Íslands og munu þau að einhverju leyti ráðast af niðurstöðum flókinna samningaviðræðna og frumkvæðis við að sækja þá styrki sem í boði verða.” Að sama skapi er vitnað í aðra greinagerð, *Áhrif aðildar Íslands að ESB á ríkisfjármálin*, sem Hagfræðistofnun Háskóla Íslands vann fyrir forsætisráðuneytið í maí 2002. Þar kemur fram að „miserfitt sé að meta hlutdeild Íslands í greiðslum aðildarríkja til ESB, en það sé hinsvegar mun erfiðara að meta hugsanlega mótförlög ESB til Íslands þar sem niðurstaðan myndi ráðast í aðildarviðræðunum.”²⁰⁷

Þar sem greiðslur til Evrópusambandsins miðast við vergar þjóðartekjur hvers aðildarríkis er reikniformúla skýrsluhöfunda Evrópunefndar forsætisráðherra eftirfarandi: „Vergar þjóðartekjur (GNI) á Íslandi árið 2005 voru 977.000 milljarðar króna²⁰⁸ og út frá því má áætla að ef Ísland gengi í ESB gætu heildargreiðslur ríkissjóðs til ESB orðið um 10,5 milljarðar króna á ári (þ.e. 1,07% af 977 milljörðum kr.), en að hámarki um 12,1 milljarðar króna á ári (þ.e. 1,24% af 977 milljörðum kr.).”²⁰⁹ Í töflunni, *Áætlaðar greiðslur ríkissjóðs til ESB*, sem hér fylgir eru þrjár áætlanir um greiðslu ríkissjóðs til sjóða ESB bornar saman.

²⁰⁶ Samtök iðnaðarins, 2008. bls. 27.

²⁰⁷ Forsætisráðuneytið, 2007. bls. 85.

²⁰⁸ Hagstofa Íslands, 2006. Landsframléiðsla 2005 – bráðabirgðatölur, 13. september 2006.

²⁰⁹ Forsætisráðuneytið, 2007. bls. 86.

Áætlaðar greiðslur ríkissjóðs til ESB

	Deloitte & Touche 2003	Hagfræðistofnun 2002	Skýrsla Evrópunefndar 2007 1,07% af VÞF
Greiðslur ríkissjóðs til ESB fyrir stækkun sambandsins	-7,5 milljarðar kr. (-6,6 til 8,5 milljarðar)	-9,3 milljarðar kr. (-8,9 til -9,7 milljarðar)	-8,6 milljarðar kr. (VÞF 2003=800 milljarðar)
Greiðslur ríkissjóðs til ESB eftir stækkun sambandsins	-8,2 milljarðar kr. (-7,2 til -9,2 milljarðar)	-12,7 milljarðar kr. (-12,2 til 13,2 milljarðar)	-10,5 milljarðar kr. (VÞF 2005=977 milljarðar)

* á verðlagi hvers árs.

Heimild: Forsætisráðuneytið

13.2. Greiðslur úr sjóðum

Hafa verður í huga að stór hluti þess fjármagns sem greitt er til ESB mun skila sér til baka til þjóðarþúsins í styrkjum til landbúnaðar, uppbyggingaverkefna og rannsóknar- og þróunarverkefna. Í því sambandi má nefna að um 86% af tekjum ESB árið 2002 skiluðu sér aftur til aðildarríkjanna í styrkjum, þar af fóru um 46% til landbúnaðar, um 34% til uppbyggingaverkefna og 6% til rannsóknar- og þróunarverkefna og annarra innri málefna. Um 6% fóru í rekstur og 8% í verkefni utan sambandsins. Fá má grófa mynd af hugsanlegum nettógreiðslum Íslands til ESB, þ.e. greiðslum til ESB að frádregnum greiðslum frá ESB, með því að skoða nettógreiðslur annarra aðildarríkja.²¹⁰

Áætlaður greiðslujöfnuður Íslands (greiðslur til ESB - greiðslur frá ESB)

	Deloitte & Touche 2003	Hagfræðistofnun 2002	Skýrsla Evrópunefndar 2007 0,25% -0,5% af VÞF
Greiðslujöfnuður Íslands (greiðslur til ESB – greiðslur frá ESB) fyrir stækkun ESB	-1,4 til -4,2 milljarðar (-2,8 milljarðar kr.)	-3,7 til -5,6 milljarðar (-4,6 milljarðar kr.)	-2 til -4 milljarðar kr. (-3 milljarðar kr.) (GNI 2003 = 800 milljarðar)
Greiðslujöfnuður Íslands (greiðslur til ESB – greiðslur frá ESB) eftir stækkun ESB	-2,4 til -5,6 milljarðar (-4 milljarðar kr.)**	-8,3 til -10,1 milljarðar (-0,2 milljarðar kr.)**	-2,5 til -5 milljarðar kr. (-3,75 milljarðar kr.) (GNI 2005 = 977 milljarðar)

* Á verðlagi viðkomandi árs, meðtalt í sviga.

** Deloitte miðaði við áætlun framkvæmdastjórnar ESB. Hagfræðistofnun miðaði við svartsýnt mat Dresdners banka um áhrif stækkunar á fjárlög ESB, en það mat gekk ekki eftir.

Heimild: Forsætisráðuneytið.

²¹⁰ Forsætisráðuneytið, 2007. bls. 86.

13.3. Greiðslur til landbúnaðar

Í janúar 2003 skilaði Deloitte & Touche af sér skýrslu um kostnað við hugsanlega aðild Íslands að ESB. Nálgun Deloitte & Touche miðast við framlög ESB á ársverk í landbúnaði í fimm ríkjum ESB. Miðað er við að stuðningur ESB yrði um 765.000 krónur á hvert ársverk í landbúnaði hér á landi. Það myndi þýða um 3,4 milljarða árlegan stuðning við íslenskan landbúnað. Að þessari niðurstöðu fenginni er sleginn varnagli, m.a. á þeim forsendum að hugsanlega yrði settur kvóti á sauðfjárframleiðslu í framtíðinni. Að þeim forsendum gefnum er endanlegt mat skýrsluhöfunda að stuðningur frá ESB við íslenskan landbúnað yrði 2,2 til 3,0 milljarðar króna á ári. Stækkun ESB til austurs, sem gengið hefur í gegn eftir að skýrslan kom út, hefði þau áhrif að framlögin myndu dragast saman um 150 – 350 milljónir króna.²¹¹

Samkvæmt skýrslunni myndu ræktunargreiðslur vel nýtast íslenskum landbúnaði. Helst myndu þær nýtast vegna kornræktar og votheysframleiðslu. „Gera má ráð fyrir að einhverjar greiðslur muni falla til vegna grænmetisræktar á grundvelli landbúnaðarstefnunnar, en þær munu að öllum líkindum verða mjög takmarkaðar.”²¹²

Við útreikninga vegna styrkja til votheysverkunar er miðað við árleg framlög sem Svíar og Finnar fá vegna slíkrar verkunar. „Ljóst er að votheysverkun hér á landi er hlutfallslega mun meiri en í þessum löndum, en gert er ráð fyrir að bæði hefðbundin súrheysverkun og rúllubaggaverkun falli undir stuðningsramma ESB fyrir votheysverkun í samræmi við reglugerð framkvæmdastjórnar nr. 2316/1999. Ef tekið er mið af núverandi framleiðslu votheys hér á landi, þ.e. um 263 þúsund tonn þurrefnis, og framlagi á tonn þurrefnis samkvæmt reglugerð ráðherraráðsins (63 evrur á tonn) yrði framlag ESB vegna votheysverkunar um 16,6 milljarðar evra.”²¹³

Í skýrslunni er miðað við 107 þúsund tonna mjólkurframleiðslu og 30 evru framlag á tonn mjólkurafurða. Að því gefnu yrði framlag til Íslands um 3,2 milljónir evra á ári.²¹⁴ Til grundvallar fyrir áætluðu framlagi vegna kálfa- og nautgripæræktunar voru notuð framlög í Svíþjóð, Finnlandi og Austurríki. Árið 2000 var meðaltal framlaga landbúnaðarsjóða ESB til þessara landa 458 evrur á tonn. Miðað við þetta framlag og 3.626 tonna framleiðslu á Íslandi yrði framlag landbúnaðarsjóða ESB um 1,6 milljónir evra á ári.²¹⁵

²¹¹ Utanríkisráðuneytið, 2003. bls. 64.

²¹² Utanríkisráðuneytið, 2003. bls. 67.

²¹³ Utanríkisráðuneytið, 2003. bls. 67.

²¹⁴ Utanríkisráðuneytið, 2003. bls. 69.

²¹⁵ Utanríkisráðuneytið, 2003. bls. 69.

Í skýrslunni segir að ekkert ríki ESB byggir landbúnaðarframleiðslu sína að eins miklu leyti á sauðfjárrækt og Ísland. Írar séu eina þjóðin innan ESB sem byggir landbúnað sinn að einhverju marki á sauðfjárrækt og því var valið að miða greiðslur á tonn úr landbúnaðarsjóðum ESB við framlög sem Írar fá vegna sauðfjár- og geitaræktar (1.354 evrur á tonn). „Það framlag er þó ekki fjarri því sem önnur ríki sambandsins fá.” Miðað við 9.735 tonna slátrun á sauðfé yrði framlag til Íslands vegna sauðfjárræktunar um 13,2 milljónir evra.

Þrátt fyrir að ESB styðji lítið við framleiðslu á svína- og kjúklingarækt var reiknað út að miðað við 3.051 tonna framleiðslu á kjúklingakjöti og 4.783 tonna framleiðslu á svínakjöti yrði framlag til Íslands um 150 þúsund evrur.

Alls má því gera ráð fyrir að stuðningur landbúnaðarsjóða ESB við framleiðslu búfjárafurða verði um 1,5 milljarður króna á ári og er þá miðað við framleiðslu og gengi krónu gagnvart evru í janúar 2003.²¹⁶

Við þetta bætast framlög ESB vegna byggðapróunar á Íslandi. Í skýrslu utanríkisráðuneytisins frá 2003 er áætlað að raunhæft sé að miða við að framlag ESB vegna byggðapróunar á Íslandi verði nærri 2.300 evrum á ársverk í landbúnaði. Það samsvari um 10,1 milljónum evra á ári. „Stærsti þáttur þessa stuðnings myndi falla til umhverfisvæns landbúnaðar og til hrjóstrugra svæða.”²¹⁷

14. Matvöruverð

Í könnun sem Eurostat, tölfræðistofnun Evrópusambandsins, gerði vorið 2001 kom í ljós að verð matvara á Íslandi var um 50% hærra en að meðaltali í Evrópusambandinu. Í skýrslu frá Samkeppniseftirlitinu frá 2005 kemur fram að þá hafi matvælaverð verið 42% hærra hér á landi en annars staðar í Evrópu. Verðlagseftirlit ASÍ gerði könnun á matvöruverði í verslunum í höfuðborgum Norðurlandanna í maí 2006. Þar kemur fram að verðið á matarkörfu með algengum undirstöðumatvælum sker sig úr í Reykjavík og Ósló, er 48-54% hærra en í Kaupmannahöfn og Helsinki og 85-90% hærra en í Stokkhólmi. Svipaður munur kom fram á matvælaverði milli Norðurlandanna í athugun Hagstofu ESB frá 2003, og í skýrslu hagstofustjóra er bent á að munurinn virðist fremur hafa vaxandi en hið gagnstæða.²¹⁸ Hár kaupmáttur er talinn duga skammt til skýringar á háu matvælaverði hér á landi í samanburði við hin Norðurlöndin þar sem kaupmáttur sé

²¹⁶ Utanríkisráðuneytið, 2003. bls. 69.

²¹⁷ Utanríkisráðuneytið, 2003. bls. 71.

²¹⁸ Forsætisráðuneytið, 2007. bls. 107.

næsta svipaður²¹⁹ og þættir eins og fjarlægð frá markaði geta skýrt hluta af verðmuninum en spyrja má hvort þetta sé ásættanlegt fyrir íslenska neytendur. Í Morgunblaðinu birtist 18. febrúar grein þar sem teknar voru saman niðurstöður nokkurra athuganna á áhrifum aðildar Íslands á matvælavæð. Eins og áður sagði eru útreikningar í nokkru uppnámi þar sem allar fyrri áætlanir um áhrif á matvælavæð voru gerðar áður en krónan hrundi haustið 2008. En hrun krónunnar leiddi til þess að verðsamanburður á innlendum og erlendum matvörum varð innlendri framleiðslu hagstæðari en áður. Á hinn bóginn verður til þess að líta að verðbólga og dýrari aðföng hér á landi gæti leitt til þess að innlend vara hækki.

Í bók Eiríks Bergmanns Einarssonar og Jóns Þórs Sturlusonar, *Hvað með evruna*, frá 2008 var áætlað að verð á neysluvöru gæti lækkað um 15%, bæði vegna þátta sem snerta landbúnað beint en einnig vegna aukinnar samkeppni í verslun. Miðað við reynslu annarra ríkja, þ.m.t. Finnlands, og þeirrar miklu verndar sem íslenskur landbúnaður nýtur væri hægt að gera ráð fyrir 25% lækkun á matvælavæði almennt. Í skýrslu Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands frá árinu 2004 segir að heildsöluverð á landbúnaðarafurðum myndi lækka, t.d. myndi heildsöluverð á mjólk lækka um 10-15 krónur. Áhrif á nauta- og svínakjöt voru sögð óljós en ent var á að verð á svínakjöti var 50% hærra en í Svíþjóð. Með vissum fyrirvörum var ályktað að matvælavæð myndi lækka um 10%.

Í skýrslu Hallgríms Snorrasonar hagstofustjóra frá 2006 kemur fram að það sé samnefnt með þeim athugunum sem hafi verið gerðar um verð á matvælum að sú stefna stjórnvalda að vernda landbúnað fyrir samkeppni frá erlendum vörum sé ein helsta ástæða þess hversu matvælavæð er hátt hér á landi. Í skýrslu hans kom fram að matvælavæð árið 2003 var 11% hærra en í Danmörku og 26-27% hærra en í Svíþjóð. Við inngöngu Finna í Evrópusambandið árið 1995 lækkaði matvælavæð um 11% Fram til 2005 hækkaði meðalverð á matvælum um 11% en almennt verðlag á útgjöldum heimilanna hækkaði um 13%. Mestu munaði um verðlækkun á kjötvörum sem lækkuðu um 20%.²²⁰

²¹⁹ Forsætisráðuneytið, 2007. bls. 109.

²²⁰ Morgunblaðið. 18. febrúar 2009.

Lokaorð

Ljóst er að aðild Íslands að Evrópusambandinu myndi hafa veruleg áhrif á starfsemi íslensks landbúnaðar. Það er hins vegar erfitt að spá fyrir um það með fullri nákvæmni hvað aðlögun að hinni sameiginlegu landbúnaðarstefnu ESB myndi þýða fyrir afkomu landbúnaðar hér á landi. Gera má ráð fyrir að sauðfjárbúskap, mjólkurframleiðsla og jafnvel nautgriparækt myndi geta vegnað þokkalega í ESB en það er fyrst og fremst vegna fremur greiðs aðgangs að stuðningi frá ESB. Sérstaklega myndi ýmis umhverfis- og harðbýlisstuðningur, sem tengist flatarmáli ræktaðs lands, nýtast þessum búgreinum. Hins vegar mun svo til enginn stuðningur við svínakjöts-, kjúklinga- og eggjaframleiðslu verða fjármagnaður af ESB. Dæmi frá Finnlandi sýna þó að íslensk stjórnvöld geta samið um að fá að styrki slíka framleiðslu á grundvelli norðurslóðastuðnings. Nokkuð öruggt er þó talið að matvælaíðnaðurinn myndi eiga undir högg að sækja gagnvart frjálsum innflutningi og íslenskir bændur gætu þar með lent í vandræðum með afsetningu afurða sinna.

Talið er að aðild Íslands að ESB muni færa landbúnaðinum aðstoð í formi framleiðslutengdra styrkja samkvæmt sameiginlegu landbúnaðarstefnunni, stuðnings við byggðaðróun, samfélög og atvinnusköpun á landsbyggðinni og svonefndra grænna styrkja. Slíkur stuðningur beinist þó ekki aðeins að landbúnaði heldur fremur að búháttarbreytingum, framleiðniaukandi verkefnum og annarri atvinnusköpun á landsbyggðinni. Þá mun landbúnaðurinn geta notið umhverfisstyrkja samkvæmt skilyrðum ESB, styrkja til harðbýlla svæða (LFA) þar sem þess má vænta að allt Ísland verði flokkað sem harðbýlt svæði. Ísland mun að öllum líkindum nýta sér heimildir til norðurslóðaaðstoðar (Nordic aid) líkt og Finnar og Svíar hafa en líkt og þeir verða Íslendingar sjálfir að kosta slíka aðstoð.

Ekki er unnt að áætla með fullri nákvæmni hvaða fjárhæðir íslenskur landbúnaður fengi frá ESB. Talið er að stuðningur ESB til íslensks landbúnaðar og mótframlög íslenskra stjórnvalda gætu numið samtals mera en 5 milljörðum kr., að því gefnu að skilgreiningar á harðbýli og stuðningsbærri framleiðslu væru svipaðar og gerist í norðurhluta Svíþjóðar og Finnlands. Einnig eru nefndir möguleikar á að veita innlenda viðbótarstyrki – bæði tímabundna og viðvarandi – svipað og gert hefur verið í Svíþjóð og Finnlandi. Þá má horfa til 2. málsgreinar 299. greinar í aðalsáttmála ESB um sérstöðu Azoreyja, Madeira og Kanaríeyja og stjórnsýsluhéraða Frakklands utan Evrópu. Samkvæmt þessum ákvæðum hafa úteyjar og fjarlæg héröð ESB víðtæka sérstöðu á sviði landbúnaðar, fiskveiða ofl. Þessi niðurstaða er hluti aðalsáttmálans en

ekki sértúlkun eða undanþága og getur hún nýst Íslandi. Þá er ekki óhugsandi að Íslendingar geti fengið viðurkennda sérstöðu varðandi dýraheilbrigði sem varanlega reglu innan ESB.

Raunar er ekki hægt að slá því föstu að núverandi landbúnaðarkerfi á Íslandi, og sú tollavernd sem landbúnaður nýtur, standist til langframa hvað sem ESB líður. Aðild Íslands að svokallaðri Doha-samningalotu á vegum WTO gæti í framtíðinni falið í sér frekari opnun markaða þróaðri ríkja fyrir landbúnaðarafurðir frá þriðja heiminum. Rétt er að benda á að opinber stuðningur við landbúnað á Íslandi mun vera nálægt því hámarki sem samist hefur um á vettvangi WTO. Vilji stjórnvöld halda áfram óbreyttum fjárstuðningi við landbúnað og jafnframt hlíta skuldbindingum við WTO þá kemur til greina að breyta fyrirkomulagi í stuðningi við landbúnað með því að færa hann í auknum mæli yfir í byggða- og uppbyggingastyrki sem þá falla ekki undir styrkjahámark WTO. M.ö.o. færa styrki til landbúnaðar meira í átt til þess sem gengur ot gerist innan ESB. Jafnframt hefur verið bent á að verði sú þróun í viðræðum WTO og pólitískri stefnumótun á Íslandi, að stefnt verði að afnámi tolla, kann landbúnaðurinn að eiga sér betra skjól innan Evrópusambandsins en utan.

Því má ljóst vera að íslenskur landbúnaður er á sömu vegferð og landbúnaður annarra ríkja í norður og vestur Evrópu. Utanaðkomandi þrýstingur svo og þrýstingur innanlands er í þá átt að íslenskir bændur komast ekki hjá því að þurfa að hagræða eins mikið og mögulegt er á sama tíma og breytingar á neysluvenjum Íslendinga kalla á breytingar. Þær verða, hvort sem Ísland gerist aðili að Evrópusambandinu eða ekki. Því má spyrja sig hvort mörg þau rök, sem notuð hafa verið gegn aðild að sambandinu, eins og hugsanleg áhrif á stöðu sveitanna, stöðu bænda og úrvinnslunnar eigi ekki eins við utan sambandsins. Möguleikarnir sem landbúnaðurinn og hinar dreifðu byggðir hafa innan sambandsins eru ekki síður áhugaverðir.

Gera má ráð fyrir að Ísland uppfylli þær kröfur sem gerðar eru til aðildarríkja Evrópusambandsins ekki síður en hin Norðurlöndin, enda hefur Ísland þegar innleitt stóran hluta af löggjöf ESB vegna EES- og Schengen-samninganna.

Hafa verður í huga að stór hluti þess fjármagns sem greitt er til ESB myndi skila sér til baka til þjóðarbúsins í styrkjum til landbúnaðar, uppbyggingaverkefna og rannsóknar- og þróunarverkefna. Í því sambandi má nefna að um 86% af tekjum ESB árið 2002 skiluðu sér aftur til aðildarríkjanna í styrkjum, þar af fóru um 46% til landbúnaðar, um 34% til uppbyggingaverkefna og 6% til rannsóknar- og þróunarverkefna og annarra innri málefna. Um 6% fóru í rekstur og 8% í verkefni utan sambandsins.

Komi til samningaumleitanna við ESB er líklegt að Íslendingar haldi því sérstaklega til haga að Ísland er eyríki og norðurslóð. Þar sem sérsamningar eins og norðurslóðastuðningurinn eru að mestu fjármagnaðir af þjóðinni sjálfri þurfa Íslendingar að spyrja sig hver sé greiðsluvilji íslenskra stjórnvalda til að vernda íslenskan landbúnað. Hversu miklu fé eru þeir sjálfir tilbúnir að veita til framleiðslu íslenskra landbúnaðarafurða.

Hvað sem styrkjamálum líður er a.m.k. ljóst að komi til aðildarviðræðna þarf á upplýstri umræðu um kosti og galla aðildar að halda. Almennur á Íslandi virðist ekki treysta því sem fram hefur komið um ESB. Það sést best á niðurstöðum kannana sem sýna að svarendur töldu sig vart geta treyst því sem stjórnámálamenn segja um Evrópusambandsaðild. Þeir óttast að stjórnámálamenn eða aðrir talsmenn, með eða móti aðild séu meðvitað að sleppa því að ræða þá hluti sem gætu skapað neikvæð viðhorf almennings til stefnu þeirra.

Nefnd um þróun Evrópumála lauk störfum 17. apríl síðastliðinn. Skemmst er frá að segja að „nefndin komst ekki að sameiginlegri niðurstöðu og fylgja skýrslunni 5 sérálit þeirra sem í nefndinni sátu. Í sérálit Ágústs Ólafs Ágústssonar og Össurar Skarphéðinssonar, fulltrúa Samfylkingarinnar í nefndinni segir að stefnumörkun um stöðu Íslands gagnvart ESB sé eitt stærsta viðfangsefnið í íslensku efnahagslífi og mikilvægt hagsmunamál almennings. „Brotakennd aðlögun Íslands að Evrópusamrunanum er þjóðinni skaðleg til lengri tíma lítið.”

Í breytingum á samningum um starfsskilyrði mjólkurframleiðslu og sauðfjárræktar sem landbúnaðarráðherra og Bændasamtökin undirrituðu 18. apríl síðastliðinn segir að samningsaðilar séu sammála um að hefja vinnu við endurskoðun á landbúnaðarstefnunni í þeim tilgangi að treysta stöðu landbúnaðarins og búa hann undir breytingar á komandi árum. Margt bendir því til að undirbúningur að aðild að ESB sé þegar hafinn.

Tölur

1. Breytingar á landbúnaði í Finnlandi

Ártal	Fjöldi bújarða í þúsundum	Meðalstærð bújarða í hekturum	Fjöldi mjólkurbúa í þúsundum	Þeir sem atvinnu hafa af landbúnaði, í þúsundum	Hlutfall vinnandi fólks
2007	67	34,4	13	89	3,6
2006	69	33,3	15	91	3,7
2005	70	33,0	16	93	3,9
2004	72	31,5	17	93	3,9
2003	74	30,6	18	99	4,2
2002	75	30,0	19	106	4,5
2001	77	29,1	21	112	4,7
2000	80	28,0	22	118	5,1
1999	24	121	5,3
1998	88	25,0	26	120	5,4
1997	90	24,0	28	130	6,0
1996	94	22,9	30	133	6,3
1995	100	21,7	32	141	6,7
1994	115	19,2	34	153	7,4
1993	116	18,8	35	154	7,4
1992	121	18,1	36	166	7,5
1991	126	17,7	40	177	7,5

Miðað er við að bújörð jafngildi jörð sem er meira en einn hektari lands að stærð og þar sem landbúnaður eða önnur landbúnaðartengd starfsemi er stunduð.

Heimild: Information Center of the Agricultural and Forestry, Ministry of Labour.

2. Hlutfallsleg skipting landsframleiðslu á Íslandi eftir atvinnuvegum 2003 – 2008

Hlutfallsleg skipting, %	2003	2004	2005	2006	2007*	2008*
Landbúnaður	1,6	1,5	1,5	1,4	1,4	1,3
Fiskveiðar	6,3	5,3	4,8	5,0	4,3	4,8
Námugrófur og vinnsla hráefna úr jörðu	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Iðnaður	12,4	12,0	10,4	11,0	10,4	11,6
- þar af fiskvinnsla	2,7	2,2	2,0	2,1	1,6	...
Rafmagns-, hita- og vatnsveitur	3,3	3,2	3,3	4,0	3,9	4,7
Byggingastarfsemi	7,5	8,9	10,5	11,3	12,3	10,6
Verslun og ýmis viðgerðarþjónusta	10,2	10,7	11,2	10,1	10,8	9,9
Hótel og veitingahúsarekstur	1,7	1,6	1,6	1,5	1,7	1,6
Samgöngur og flutningar	7,6	7,4	6,1	6,3	7,4	8,0
Fjármálaþjónusta, lífeyrissjóðir, váttryggingar, fasteignaviðskipti ofl.	22,9	23,9	25,6	25,4	26,6	26,6
Önnur þjónusta	26,2	25,3	25,0	23,9	21,0	20,9
Allar atvinnugreinar	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

* Bráðabirgðatölur.

Heimild: Hagstofa Íslands, 2009. bls. 14.

3. Búpeningur á Íslandi 1980 – 2007

	1982	1987	1992	1997	2002	2007
Nautgripir alls	64.435	69.029	76.034	74.791	67.225	70.660
Mjólkurkýr	32.845	32.880	30.359	29.502	25.508	26.048
Kvígur	4.375	4.564	12.186	9.004	6.395	6.139
Geldneyti	14.634	18.473	18.441	15.952	17.350	17.602
Sauðfé	747.701	624.262	487.312	477.306	469.657	454.812
Ær	625.828	519.512	390.899	373.679	376.110	358.167
Hross	53.650	59.218	75.171	79.804	71.267	76.982
Geitfé	242	264	318	417	361	524
Svín	1.923	3.351	3.474	3.514	4.075	4.147
Varphænsni	292.621	274.210	178.954	154.844	160.537	184.244
Holdahænsni	119.136	146.500	44.065	23.931	41.296	25.140
Minkar	6.690	50.423	29.035	45.044	33.751	41.497
Refir	2.043	21.174	5.419	8.889	3.333	93
Kanínur	230	3.943	430	144	358	219

Mismunur á heildartölu nautgripa og samtölu mjólkurkúa, kvíga og geldneyta er tala kálfa og holdakúa.

Fram til 1991 voru holdakjúklingar taldir með holdahænsnum.

Heimild: Hagstofa Íslands, 2009.

Heimildaskrá

Anna G. Björnsdóttir & Anna Margrét Guðjónsdóttir. (2009). *Áhrif Evrópusambandsaðildar á íslenska sveitarstjórnarstigið*. Reykjavík: Samband Íslenskra sveitarfélaga.

Anna Margrét Guðjónsdóttir. *Betur sett innan sambandsins*. Ísland og ESB. Morgunblaðið. 6. janúar 2009.

Áslaug Helgadóttir & Jónatan Hermannsson. (2003). *Verðmæti ræktunarlands*. Fræðaðing landbúnaðarins 2003. Reykjavík: Bændasamtök Íslands.

Björn Bjarnason. 2006. *Schengensamstarf í þágu frelsis og öryggis*. Bifröst: Rit lagadeildar Háskólans á Bifröst. Fengið af vef forsætisráðuneytisins <http://www.forsaetisraduneyti.is/media/Ymislegt/Schengensamstarfid.pdf>

Búnaðarþing 2009. *Ályktanir Búnaðarþings 2009*. Blaðauki Bændablaðsins. 12. mars 2009.

Bændablaðið. (2009). *Landssamtök sláturleyfishafa andsnúin ESB aðild*. 6. tölublað 2009. Fimmtudagur 26. mars 2009.

Bændasamtök Íslands. (2009). *Íslenskur landbúnaður og Evrópusambandið*. Tjörvi Bjarnason og Erna Bjarnadóttir ritstýrðu. Reykjavík: Bændasamtök Íslands.

Bændasamtök Íslands. *Breyting á samningi um starfsskilyrði sauðfjárræktar frá 25. janúar 2007*, Reykjavík: 18. apríl 2009. <http://www.bondi.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=1800>

Bændasamtök Íslands. *Breyting á samningi um starfsskilyrði mjólkurframleiðslu frá 10. maí 2004*, Reykjavík: 18. apríl 2009. <http://www.bondi.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=1801>

Eurostat. (2006). *Eurostat News Release nr. 167/2006, EU and euro area enlargement on 1 January 2007. The new EU of 27 and euro area of 13*. 16. desember 2006.

Fanney Ósk Gísladóttir, Einar Grétarsson, Sigmar Metúsalemsson, Björn Traustason og Ólafur Arnalds. (2006). *Stærð bújarða á Íslandi*. Fræðaðing landbúnaðarins 2006. Reykjavík: Landbúnaðarháskóli Íslands, Keldnaholti.

Fastanefnd framkvæmdastjórnar ESB fyrir Ísland og Noreg. (2009). *Landbúnaðarstefna ESB*. Hlaðið niður 10. mars 2009. <http://esb.is/policies/agriculture.htm>

Finnska landbúnaðarráðuneytið. (2006). *Finnish Rural Policy*. Helsinki: Ministry of Agriculture and Forestry.

Forsætisráðuneytið. (2009). *Nefnd um þróun Evrópumála lýkur störfum*, fréttatilkynning, Reykjavík: 17. apríl 2009. <http://www.forsaetisraduneyti.is/frettir/nr/3662>

Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins – European Commission. (2005). *Cheaper Food*. Hlaðið niður 10. mars 2009. http://ec.europa.eu/finland/news/press/101/cheaper_food_en.pdf

Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins – European Commission. (2006). *Fact Sheet. New Perspectives for EU Rural Development*. European Communities: <http://europa.eu.int>

Hagstofa Íslands. (2009). *Hagtíðindi. Þjóðhagsreikningar. Landsframleiðsla 2008*. Stefán Þór Jansen ritstýrði. Reykjavík: Hagstofa Íslands.

Hagstofa Íslands. (2009). *Hagtölur, mannfjöldi, yfirlit*. Vefur hagstofunnar www.hagstofan.is

Haraldur Benediktsson. (2008). *Aðild að ESB gengur af landbúnaðinum dauðum*, Leiðari Bændablaðsins, 16. desember 2008. Reykjavík; Bændasamtök Íslands.

Haraldur Benediktsson. (2009). *Viðtal við Harald Benediktsson, formann Bændasamtaka Íslands*. 7. apríl 2009 á skrifstofu BÍ.

Jónas Bjarnason. (2009). *Þróun bústærðar á búreikningabúum 1998 – 2007. Ársskýrsla 2008*. Hvanneyri: Hagþjónusta landbúnaðarins.

Jónas Bjarnason. (2009). *Inntak búvörusamninga. Ársskýrsla 2008*. Hvanneyri: Hagþjónusta landbúnaðarins.

Kemppainen, Erkki. (2007). *Annual Report 2007*. Helsinki: MTT Agrifood Research Finland.

Moussis, Nicholas. (2002). *Guide to European Policies*. Rixensart: European Study Service.

Nugent, Neill. (2006). *The Government and Politics of the European Union*. Hampshire: Palgrave Macmillan.

Pietola, Kyösti. (2005). *Preface. Finnish Agriculture and Rural Industries 2005 – Ten Years in the European Union*. Jyrki Niemi og Jaana Ahlstedt ritstýrðu. Helsinki: MTT Economic Research, Agrifood Research Finland.

Pietola, Kyösti. (2008). *Preface. Finnish Agriculture and Rural Industries 2008*. Jyrki Niemi og Jaana Ahlstedt ritstýrðu. Helsinki: MTT Economic Research, Agrifood Research Finland.

Síurgeir Þorgeirsson, Erna Bjarnadóttir og Þórarinn E. Sveinsson. (2004). *Atvinnuvegur á krossgötum. Staða búgreina á breyttum tímum*. Fræðaðing landbúnaðarins 2004. Reykjavík: Bændasamtök Íslands.

Ráðherraráð Evrópusambandsins. (2006). *Council Decision on Community strategic guidelines for rural development (programming period 2007 to 2013). (2006/144/EC)*. European Communities: Official Journal of the European Union.

Samtök Iðnaðarins. (2008). *Mótum eigin framtíð. Ísland og Evrópa*. Árni Snævarr ritstýrði. Reykjavík: Samtök Iðnaðarins.

Utanríkisráðuneytið. (2000). *Staða Íslands í Evrópusamstarfi. Skýrsla Halldórs Ásgrímssonar, utanríkisráðherra til Alþingis*. Reykjavík: Utanríkisráðuneytið.

Utanríkisráðuneytið. (2003). *Íslenskur landbúnaður í Alþjóðlegu umhverfi. Áfangaskýrsla*. Reykjavík: Utanríkisráðuneytið.