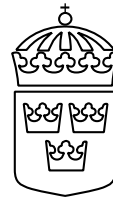


# Regeringens proposition

## 2016/17:104



En livsmedelsstrategi för Sverige – fler jobb  
och hållbar tillväxt i hela landet

Prop.  
2016/17:104

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 26 januari 2017

*Stefan Löfven*

*Sven-Erik Bucht*  
(Näringsdepartementet)

## Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås en strategi för en långsiktigt hållbar och konkurrenskraftig livsmedelskedja. Strategin ska ses som en plattform utifrån vilken politiken ska utformas fram till 2030.

I denna proposition föreslås det övergripande målet för strategin vara en konkurrenskraftig livsmedelskedja där den totala livsmedelsproduktionen ökar, samtidigt som relevanta nationella miljömål nås, i syfte att skapa tillväxt och sysselsättning och bidra till hållbar utveckling i hela landet. Produktionsökningen, både konventionell och ekologisk, bör svara mot konsumenternas efterfrågan. En produktionsökning skulle kunna bidra till en ökad självförsörjningsgrad av livsmedel. Sårbarheten i livsmedelskedjan ska minska.

Strategin skapar även stabila och långsiktiga förutsättningar för livsmedelskedjan att bidra till sysselsättning och hållbar tillväxt i hela landet och lägger grunden för en stärkt framtidstro hos både företag och anställda i livsmedelskedjan. En långsiktig strategi för livsmedelskedjan bidrar vidare till att Sverige ska fortsätta att ha en livsmedelsproduktion i landet av tillräcklig omfattning för att kunna bidra till jobb och tillväxt, attraktiv landsbygd och till samhällsnyttor inom hälso-, miljö- och klimatområdet. Till livsmedelskedjan räknas primärproduktionen, livsmedelsindustrin, livsmedelshandeln, restaurangnäringen, måltidsturismen och konsumenten.

Strategin är utformad kring ett övergripande mål för livsmedelspolitiken samt tre strategiska mål inom områden som bedöms vara särskilt viktiga för att nå det övergripande målet, samt för utvecklingen av livs-

Prop. 2016/17:104 medelskedjan. De strategiska områdena är Regler och villkor, Konsument och marknad samt Kunskap och innovation.

1	Förslag till riksdagsbeslut .....	5
2	Ärendet och dess beredning .....	6
3	Svensk livsmedelspolitik och tidigare ställningstaganden .....	7
3.1	Begrepp som används i propositionen .....	9
4	Betydelsen av svensk livsmedelsproduktion .....	10
4.1.1	Landsbygdsutveckling, tillväxt och sysselsättning .....	10
4.1.2	Miljö och klimat .....	11
4.1.3	Djurskydd och djurvälstånd .....	13
4.1.4	Hälsa och bra matvanor .....	14
4.1.5	Livsmedelsförsörjning och beredskap .....	14
5	En svensk livsmedelsstrategi .....	15
5.1	Svensk livsmedelsproduktion .....	15
5.2	Därför behövs en livsmedelsstrategi .....	16
5.3	Vision för den svenska livsmedelskedjan .....	18
5.4	Målstruktur för den svenska livsmedelsstrategin .....	19
5.5	Övergripande mål .....	20
5.6	Mål för strategiska områden .....	22
5.6.1	Mål för det strategiska området Regler och villkor .....	22
5.6.2	Mål för det strategiska området Konsument och marknad .....	23
5.6.3	Mål för det strategiska området Kunskap och innovation .....	24
6	Uppföljning och genomförande av strategin .....	25
6.1	Uppföljning .....	25
6.2	Genomförande .....	26
7	Strategiskt område Regler och villkor .....	26
7.1	Konkurrenskraftiga villkor .....	27
7.2	Konkurrenskraft – en uppgift för myndigheterna .....	29
7.3	Dynamiskt företagande och strukturutveckling .....	30
7.4	Myndigheternas kontroll .....	33
7.5	Hållbar produktion och konsumtion .....	37
7.6	Produktionsresurser .....	40
7.7	Vegetabilieproduktion .....	44
7.8	Växtförädling .....	45
7.9	Ett hållbart växtskydd .....	46
7.10	Animalieproduktion .....	52
7.11	Fiske och vattenbruk .....	59
7.12	Vilt och rennäring .....	62
8	Strategiskt område Konsument och marknad .....	64
8.1	Information, märkning och hälsa .....	64
8.2	Offentlig konsumtion .....	66
8.3	Konkurrensen i livsmedelskedjan .....	68
8.4	Livsmedelsindustrin .....	69

Prop. 2016/17:104	8.5	Export.....	70
	8.6	Besöksnäring och måltidsupplevelser .....	72
	8.7	Ekologisk produktion och konsumtion.....	74
	9	Strategiskt område Kunskap och innovation.....	75
	9.1	Förbättrad beställarroll och behov av samordning .....	75
	9.2	Nya behov och behovsmotiverad forskning .....	78
	9.3	Innovation, spridning av forskningsresultat och kommercialisering .....	80
	9.4	Rådgivning och kompetensutveckling .....	82
	9.5	Utbildning för livsmedelskedjan .....	83
	10	Hållbart jordbruk och hållbar livsmedelsproduktion .....	87
	10.1	Jordbrukets betydelse för miljö kvalitetsmålen .....	87
	10.2	Åtgärder i jordbrukets miljöarbete .....	88
	10.3	Livsmedelsstrategins bidrag till miljöarbetet .....	89
	11	Konsekvenser.....	90
	Bilaga 1	Fakta och utmaningar .....	92
	Bilaga 2	Sammanfattning av betänkandet Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi för en konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdsnäring (SOU 2015:15).....	124
	Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna (SOU 2015:15).....	130
	Bilaga 4	Sammanfattning av betänkandet Ny djurskyddslag (SOU 2011:75) i de delar som behandlas i propositionen.....	132
	Bilaga 5	Förteckning över remissinstanserna (SOU 2011:75).....	134
		Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 26 januari 2017.....	136

# 1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2016/17:104

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner regeringens förslag till

1. övergripande mål för livsmedelsstrategin (avsnitt 5.5),
2. mål för det strategiska området Regler och villkor (avsnitt 5.6.1),
3. mål för det strategiska området Konsument och marknad (avsnitt 5.6.2),
4. mål för det strategiska området Kunskap och innovation (avsnitt 5.6.3).

## 2 Ärendet och dess beredning

I budgetpropositionen för 2015 (prop. 2014/15:1, utgiftsområde 23) redovisades att regeringen hade för avsikt att ta fram en livsmedelsstrategi. I propositionen angav regeringen att det behövs en långsiktig livsmedelsstrategi för att skapa förutsättningar för tillväxt i hela livsmedelskedjan och därmed stödja en ökad svensk matproduktion samt en ökning av andelen svenskt och ekologiskt i konsumtionen av livsmedel.

I budgetpropositionen för 2016 (prop. 2015/16:1, utgiftsområde 23) redovisades att regeringen inledde arbetet med att ta fram en livsmedelsstrategi under våren 2015. Strategin ska enligt propositionen bidra till att potentialen i svensk livsmedelsproduktion nyttjas fullt ut. Det innebär större produktion för såväl inhemska som för utländska marknader, högre tillväxt och sysselsättning i berörda näringar, ökad andel ekologisk produktion och konsumtion av livsmedel samt bättre möjligheter för konsumenterna att göra medvetna val. Enligt propositionen ska målen för arbetet med en livsmedelsstrategi vara att öka sysselsättningen, produktionen, exporten, innovationskraften och lönsamheten i livsmedelsproduktionen, samtidigt som de relevanta nationella miljömålen nås. Regeringen aviserade vidare avsikten att återkomma till riksdagen under 2016 med förslag om en långsiktigt hållbar och brett förankrad livsmedelsstrategi i enlighet med dessa mål.

Den 21 februari 2013 beslutade den dåvarande regeringen att ge en särskild utredare i uppdrag att se över konkurrenskraften inom jordbruks- och trädgårdsnäringen och utreda möjligheterna för en framtida livskraftig jordbruks- och trädgårdsproduktion (dir. 2013:20). Utredningen antog namnet Konkurrenskraftsutredningen. Utredningen lämnade den 5 mars 2015 betänkandet *Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi för en konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdsnäring* (SOU 2015:15). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig hos Näringsdepartementet (dnr N2015/03046/JM).

Den dåvarande regeringen beslutade den 4 juni 2009 (dir. 2009:57) att ge en särskild utredare i uppdrag att göra en bred översyn av den samlade djurskyddslagstiftningens utformning och innehåll, att lämna förslag till en ny djurskyddslag och djurskyddsförordning samt att ge exempel på hur andra föreskrifter på området kan utformas. Utredningen redovisade i november 2011 sitt betänkande *Ny djurskyddslag* (SOU 2011:75). En sammanfattning av betänkandets förslag om reglering av kontrollprogram på djurskyddsområdet samt utredningens bedömningar rörande införande av ett vetenskapligt råd och en översyn av Statens jordbruksverks (Jordbruksverket nedan) djurskyddsföreskrifter i syfte att sänka detaljeringsgraden finns i *bilaga 4*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 5*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig hos Näringsdepartementet (dnr N2015/00090/DL).

Regeringen behandlade i propositionen *Ändringar i djurskyddslagen* (prop. 2013/14:41) delar av förslagen i betänkandet. I denna proposition behandlar regeringen förslaget om reglering av kontrollprogram på djur-

skyddsområdet och bedömningarna rörande införande av ett vetenskapligt råd och en översyn av Jordbruksverkets föreskrifter i syfte att sänka detaljeringsgraden där så är möjligt (se avsnitt 7.10 där betänkandet benämns ”Djurskyddsutredningen”). Betänkandets förslag i övriga delar bereds vidare i Regeringskansliet.

Arbetet med förslaget till livsmedelsstrategi har föregåtts av en bred och omfattande extern dialog och förankring med aktörer i hela livsmedelskedjan, såväl nationellt som regionalt. Näringsdepartementet har genomfört möten med representanter från alla delar i livsmedelskedjan. Mötena har genomförts i syfte att inhämta aktörernas syn på behovet av en strategi samt att ge aktörerna möjlighet att bidra till strategins innehåll. Syftet var vidare att inhämta aktörernas syn på möjligheten att bidra i genomförandet av strategin.

De synpunkter och förslag som har inkommit under processen har utgjort viktiga underlag vid utformningen av strategin. En sammanfattning av inspelen finns i rapporten En livsmedelsstrategi för Sverige – för jobb och hållbar tillväxt i hela landet. Samlade inspel 2015–2016 (dnr N2016/04488/JM).

Riksdagen har tillkännagett för regeringen att regeringen snarast ska ta initiativ för ett ökat internationellt samarbete och engagemang för att minska överanvändningen av antibiotika inom livsmedelsproduktionen samt att regeringen ska intensifiera arbetet inom EU för att minska användningen av antibiotika i djurhållningen (bet. 2014/15: MJU3 punkt 22, rskr. 2014/15:121 och bet. 2014/15: MJU10 punkt 3, rskr. 2014/15:181). Riksdagen har också tillkännagett för regeringen att regeringen ska intensifiera arbetet för att förbättra djurskyddet inom EU (bet. 2014/15: MJU10 punkt 1, rskr. 2014/15:181). Dessa tre tillkännagivanden behandlas i denna proposition (avsnitt 7.10).

### 3 Svensk livsmedelspolitik och tidigare ställningstaganden

Den nuvarande livsmedelspolitiken utgår delvis från prop. 1994/95:75 Vissa livsmedelspolitiska åtgärder vid ett medlemskap i Europeiska unionen. I propositionen lämnades förslag i vissa lagstiftningsfrågor för att vid ett EU-medlemskap möjliggöra tillämpningen av de regelverk som gällde bl.a. för den gemensamma jordbrukspolitiken och den gemensamma fiskeripolitiken. År 1998 beslutades en ny proposition (prop. 1997/98:142 Riktlinjer för Sveriges arbete med jordbruks- och livsmedelspolitiken inom Europeiska unionen). I propositionen föreslog regeringen att Sverige skulle verka för en jordbruks- och livsmedelspolitik inom EU vars övergripande mål skulle vara att:

- främja ett brett och varierat utbud av säkra livsmedel till skäliga priser,
- främja en hållbar jordbruks- och livsmedelsproduktion, och
- bidra till global livsmedelssäkerhet.

Prop. 2016/17:104 I 1998 års proposition (prop. 1997/98:142) ansågs det vara nödvändigt att den framtida jordbruks- och livsmedelspolitiken utgick från konsumenternas efterfrågan för att ge dem bättre möjligheter att påverka inriktningen och storleken på produktionen av livsmedel och andra jordbruksvaror. Samtidigt var det angeläget att skapa förutsättningar för jordbruksföretag att agera på en konkurrensutsatt marknad. Politiken behövde därigenom övergå från att i huvudsak vara producentstyrd till att vara konsumentstyrd.

### *Sverige – det nya matlandet*

Under 2007–2014 bedrev regeringen ett arbete under namnet Sverige – det nya matlandet. Syftet var att föra samman hela livsmedelskedjan under ett paraply för bättre utveckling och samverkan samt att använda synen på Sverige med dess styrkor och möjligheter för att stärka livsmedelskedjan. Arbetet hade sex fokusområden: primärproduktion, förädling, matturism, restaurang, offentliga måltider och handel. Målet var att bli bäst på mat i Europa och att ta tillvara det ökade internationella intresset för måltidsupplevelser och flera av de värden som Sverige förknippas med som hälsa, miljö och natur. Ambassadörer för arbetet utsågs från varje landskap samt från Sápmi och ett expertråd tillsattes med representanter från fokusområdena. Exempel på resultat från arbetet är det kompetenscentrum vid Livsmedelsverket som skapades för att stärka och utveckla kompetensen inom offentliga måltider. Ett annat resultat är konceptet ”Try Swedish” som har skapats för att användas vid export-, turism- och Sverigefrämjande aktiviteter och evenemang m.m. Syftet är att föra fram svenska styrkor med koppling till mat och upplevelser. Vidare togs en gemensam kommunikationsplattform fram med utgångspunkt i svenska styrkor och värden.

### *Andra strategier*

Regeringen har även tagit fram strategier och skrivelser på andra områden som är av betydelse för livsmedelskedjan. År 2015 antog regeringen en svensk maritim strategi. Syftet är att bättre ta till vara de maritima näringarnas potential att bidra till regeringens mål om EU:s lägsta arbetslöshet 2020. Strategin omfattar alla maritima näringar och innebär steg mot en utvecklad och integrerad svensk havspolitik. Livsmedelsproduktion är en av flera maritima näringar.

I februari 2016 beslutade regeringen om en exportstrategi. Den svenska exportstrategin ska bidra till regeringens övergripande mål om att Sverige ska ha EU:s lägsta arbetslöshet till 2020. Målen i strategin är att öka exporten, både i absoluta tal och som andel av BNP, öka Sveriges attraktionskraft för investeringar, kompetens och turister, öka andelen exporterande företag, öka svenska företags deltagande i den globala ekonomin.

Regeringen har också under 2016 beslutat om en nyindustrialiseringsstrategi som ska stärka företagets omställningsförmåga och konkurrenskraft. Strategin har fyra fokusområden: Industri 4.0 (digitalisering), Hållbar produktion (resurseffektivitet), Kunskapslyft industri (kompetensförsörjning) och Testbädd Sverige (attraktiva innovationsmiljöer).



Regeringen har även under 2016 tagit fram en skrivelse om hållbart företagande. I skrivelsen redovisar regeringen sin syn på hållbart företagande när det gäller mänskliga rättigheter, arbetsvillkor, miljö- och klimatarbete och antikorrupktion. Skrivelsen berör också områden som hållbar beskattning, handelspolitik, finansmarknadspolitik för hållbara investeringar samt jämställdhet och mångfald.

Regeringen har också under 2016 tagit fram en strategi för hållbar konsumtion. Målet är att strategin ska bidra till en miljömässigt, socialt och ekonomiskt hållbar konsumtion. Strategin innehåller sju fokusområden: öka kunskapen och fördjupa samarbetet, stimulera hållbara sätt att konsumera, effektivisera resursanvändningen, förbättra informationen om företagets hållbarhetsarbete, fasa ut skadliga kemikalier, öka tryggheten för alla konsumenter och fokusera på livsmedel, transporter och boende.

### 3.1 Begrepp som används i propositionen

#### *Hållbarhet*

Med hållbar utveckling avses social, ekonomisk och miljömässig hållbarhet. Regeringen inkluderar samtliga tre dimensioner när begreppet hållbarhet används i propositionen. Gällande den miljömässiga hållbarheten tar propositionen genomgående stöd i de av riksdagen beslutade nationella miljö kvalitetsmålen och generationsmålet (Svenska miljömål. Miljöpolitik för ett hållbart Sverige prop. 1997/98:145, bet. 1998/99: MJU6).

#### *Produktivitet*

Produktivitet definieras som förhållandet mellan produktionsvolymen och de resurser som förbrukas i produktionsprocessen. En ökad produktivitet innebär t.ex. att en minskad mängd resurser används för en oförändrad produktionsvolym eller att produktionen ökar med en oförändrad resursförbrukning. När produktiviteten ökar bidrar det såväl till minskad resursåtgång per producerad enhet som till företagets lönsamhet.

#### *Företagens lönsamhet*

Ett företags resultat är skillnaden mellan företagets intäkter och kostnader. Lönsamhet är företagets resultat satt i relation till i företagets bundna egna kapital. En förbättrad lönsamhet kan uppnås på flera sätt, dels genom sänkta kostnader (för t.ex. insatta resurser, regelverk, styrmedel), dels genom ökade intäkter genom ökad volym eller ökat försäljningsvärde (marknadpris eller höjt förädlingsvärde). En förbättrad lönsamhet kan även uppnås genom ökad produktivitet.

## 4 Betydelsen av svensk livsmedelsproduktion

En konkurrenskraftig livsmedelssektor har betydelse för jobb och långsiktigt hållbar tillväxt i hela landet, för upprätthållande av en attraktiv landsbygd och för de miljövärden som är beroende av en aktiv jordbruksverksamhet. I detta avsnitt utvecklas betydelsen av en svensk livsmedelsproduktion och de samhällsnyttor som produktionen medför liksom behovet av en livsmedelsproduktion ur ett beredskapsperspektiv.

### 4.1.1 Landsbygdsutveckling, tillväxt och sysselsättning

Livsmedelskedjan har förutsättningar att bidra till ökad tillväxt och sysselsättning i hela landet och till regeringens mål om lägst arbetslöshet i EU 2020. De gröna näringarna och livsmedelsindustrin är viktiga för hållbar utveckling och tillväxt i hela landet. I delar av landet är ett aktivt jordbruk en förutsättning för boende och en positiv utveckling på landsbygden. Jordbrukslandskapet innehåller natur- och kulturvärden som har stor betydelse för bl.a. besöksnäring, friluftsliv och livskvalitet för boende och besökare på landsbygden. En stor del av jordbruksproduktionen sker redan i dag från större enheter där 20 procent av företagen i flera sektorer står för 80 procent av produktionen. Därutöver utvecklar många jordbruksföretag nya affärsidéer och kompletterande verksamhet. Även detta bidrar till sysselsättning och tillväxt. Den tätortsnära landsbygden och landskapet är särskilt viktig för växande stads- och storstadsregioners attraktivitet.

Jordbrukets betydelse för samhället är större än dess bidrag till BNP eftersom en avgörande förutsättning för utveckling och tillväxt på landsbygden är en attraktiv miljö.<sup>1</sup> Ett aktivt jordbruk bidrar med ett varierat landskap som inkluderar öppna fält, landskapselement, betesmarker och en mångfald av kulturmiljöer.

Primärproduktionen och livsmedelsförädlingen är regionalt och lokalt en viktig del av ekonomin, näringslivsutvecklingen och sysselsättningen, inte minst på landsbygden. Livsmedelskedjan omfattar många aktörer, från primärproduktion till handel och måltidsturism. Företag inom livsmedelskedjan bidrar till att skapa jobb och ekonomisk tillväxt i hela landet. Även dagligvarubutiker och serviceföretag kopplade till primärproduktionen och livsmedelsförädlingen är viktiga för sysselsättningen. Även om sysselsättningen inom livsmedelsindustrin har minskat över tid så är den en av Sveriges största industrigrenar sett till antalet sysselsatta. Dagligvaruhandeln och livsmedelsindustrin erbjuder såväl kvalificerade arbeten som jobb som kan vara viktiga för att introducera unga och

<sup>1</sup> Undersökningar har visat på en betydande betalningsvilja för såväl det öppna odlingslandskapet som helhet liksom för enskilda element i detta landskap. Se t.ex. Hasund m.fl. 2011, "Valuing public goods of the agricultural landscape: a choice experiment using reference points to capture observable heterogeneity" eller Hasund, 1998, "Valuable Landscapes and Reliable Estimates", I. Dabbert, S., Dubgaard, A., Slangen, L., Whitby, M. (red.), *The Economics of Landscape and Wildlife Conservation*.

utlandsfödda på arbetsmarknaden. Detsamma gäller för restaurang- och besöksnäringen som anställer en stor andel unga och utlandsfödda och som är en sysselsättningsintensiv bransch.

#### 4.1.2 Miljö och klimat

Den globala livsmedelsproduktionen står inför stora utmaningar. Flera av FN:s globala utvecklingsmål (Agenda 2030) har starka kopplingar till jordbruket och livsmedelsproduktionen, inte minst målet om tryggad livsmedelsförsörjning. Därutöver arbetar Sverige sedan flera år tillbaka med att politiska och ekonomiska åtgärder ska utformas på ett sätt som främjar en rättvis och hållbar utveckling i världen (den s.k. politiken för global utveckling, PGU). Generationsmålet beskriver också att inriktningen ska vara att konsumtionsmönstren av varor och tjänster orsakar så små miljö- och hälsoproblem som möjligt. I avsnittet Hållbart jordbruk och livsmedelsproduktion beskrivs jordbrukets betydelse för de nationella miljö kvalitetsmålen och hur livsmedelsstrategin bidrar till miljöarbetet. FN:s globala utvecklingsmål (Agenda 2030) är även tydligt med att jordbruksmarkens resurser måste fördelas mer rättvist.

Globalt behöver jordbruksproduktionen öka och konsumtionsmönstren ändras för att trygga livsmedelsförsörjningen i världen. Produktionen behöver vara hållbar och ske i områden där miljöpåverkan kan minimeras. I Sverige finns goda förutsättningar för hållbar produktion med begränsad miljöpåverkan. Regeringen anser därför att Sverige bör bidra till en hållbar ökning av livsmedelsproduktionen.

För jordbrukssektorn är flera faktorer viktiga för att bidra till hållbar produktion och tillväxt. Ökad produktivitet innebär att en mindre mängd resurser används för att producera en given kvantitet, men också att de resurser som finns tillgängliga används där de ger störst värde. Enligt regeringens mening kan en inriktning mot en hållbar tillväxt också bidra till utveckling och innovation. Effektivare produktion och ny teknik kan öka konkurrenskraften och skapa nya affärsmöjligheter.

Det finns flera positiva samband mellan en hållbar jordbruksproduktion och ett förbättrat miljötillstånd. Det handlar bl.a. om positiva miljöeffekter, s.k. kollektiva nyttigheter. En livskraftig jordbruks- och trädgårdsproduktion bidrar till att nå flera av miljö kvalitetsmålen och är en del i förvaltningen av landets naturresurser. Ett exempel är att ökad nötköttsproduktion kan leda till fler betande djur och fler hävdade naturbetesmarker, vilket ökar möjligheterna att nå miljömålet Ett rikt odlingslandskap.

Även om det i flera avseenden finns ett positivt samband mellan ökad livsmedelsproduktion och miljötillståndet finns det också negativa miljöeffekter förknippade med en ökande livsmedelsproduktion. En ökad produktion kan exempelvis leda till ökade utsläpp av ammoniak och växthusgaser samt till ökat växtnärläckage och fler föroreningar i mark och vatten om inte drivkraften bakom produktionsökningen är en effektivare hållbar resursanvändning. All livsmedelsproduktion påverkar miljön och klimatet och animalier påverkar miljön mest. Köttproduktion medför bl.a. utsläpp av metangas och bidrar därför till klimatförändringen. Köttproduktionen kräver också större produktionsresurser jämfört

Prop. 2016/17:104 med vegetabilieproduktionen. FN:s globala utvecklingsmål (Agenda 2030) är även tydligt med att jordbruksmarkens resurser måste fördelas mer rättvist. Det finns dock stora skillnader i resursförbrukning beroende på djurslag och produktionsform. I Sveriges skogs- och mellanbygder, där det är svårt att uppnå lönsamhet i ren vegetabilieproduktion, är nötkreatur eller andra idisslare ett sätt att utnyttja resurser för livsmedelsproduktion. Regeringen anser att produktionen behöver bli mer hållbar och de utsläpp som den ger upphov till behöver minska. Sverige har kommit långt när det gäller att begränsa miljö- och klimatpåverkan, men behöver fortsätta att utveckla produktionen för att ytterligare minska negativ miljöpåverkan. Det kommer fortsatt att krävas riktade åtgärder inom miljöarbetet och ett förstärkt arbete i internationella sammanhang. Åtgärder som höjer produktiviteten leder till att mindre resurser används för produktionen. En resurseffektivare produktion innebär ofta mindre miljöbelastning per producerad enhet. Livsmedelsstrategin syftar till att främja produktivitetsökningar som minimerar miljöbelastningen, bidrar till att stärka ekosystemtjänster och successivt förbättrar mark- och jordkvaliteten.

Jordbruket står för 10 till 12 procent av världens utsläpp<sup>2</sup> av växthusgaser och produktionen globalt kommer att öka betydligt fram till 2050. Utsläppens omfattning varierar kraftigt mellan länder och produktionsystem. Exempelvis så är utsläppen av växthusgaser vid nötköttsproduktion i Sverige oftast lägre än för importerat kött från t.ex. USA och Brasilien. Utsläppen av växthusgaser från svensk mjölkproduktion motsvarar 44 procent av det globala genomsnittet, men ligger på ungefär samma nivå som i flertalet EU-länder. Med låga utsläpp per enhet kan svensk produktion bidra till att minska de globala utsläppen om den svenska produktionen ersätter annan produktion med högre utsläpp. Både i Sverige och i övriga västvärlden behöver vi därför förändra vårt beteende i riktning mot en mer hållbar köttkonsumtion. Ett effektivt sätt att minska utsläppen är genom förändrade konsumtionsvanor med mer vegetabilier och mindre kött. Mot den bakgrunden är det viktigt att det finns bra information att tillgå så att konsumenterna kan göra medvetna val. Regeringen anser att en större andel av det kött som konsumeras i Sverige och världen bör vara producerat på samma resurseffektiva sätt som sker i Sverige. Det bör ge utrymme för en ökad produktion i Sverige.

Regeringen anser därför att utmaningen för svenskt jordbruk i ett globalt perspektiv inte är att minska den svenska produktionen. I stället är utmaningen att utveckla produktionen så att den i högre grad bidrar till att möta den globala efterfrågan på livsmedel med liten klimatpåverkan. På detta sätt kan en ökad livsmedelsproduktion i Sverige samverka med åtgärder för att minska de globala utsläppen av växthusgaser. Ett fortsatt

<sup>2</sup> Enligt den sektorsindelning som används vid utsläppsrapportering enligt klimatkonventionen omfattar jordbruk endast utsläpp av metan kopplat till djurhållning, lustgas från jordbruksmark, koldioxid från kalkning samt metan och lustgas från gödselanvändning inom jordbruket. Siffran inkluderar därmed inte utsläpp kopplade till markanvändning, insatsvaror som tillverkning av mineralgödsel, uppvärmning eller användning av drivmedel. FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation (FAO 2013) beräknar att de samlade utsläppen från animalieproduktionen står för 14,5 procent av världens totala utsläpp av växthusgaser.

arbete med att förbättra den svenska livsmedelsproduktionen ur ett klimatperspektiv är även nödvändigt för att kunna nå nationella klimatmål och för att Sverige ska kunna fortsätta vara ett föregångsland i klimatarbetet.

Åtgärder för att öka livsmedelsproduktionen i Sverige samverkar i många fall med åtgärder för att minska de globala utsläppen av växthusgaser.

Att lämna över ett samhälle till nästa generation där de stora miljöproblemen är lösta utan att exportera miljöproblem till omvärlden är en generell utgångspunkt i det svenska miljömålssystemet. Regeringen anser att denna utgångspunkt måste beaktas, bl.a. när det gäller globala miljöproblem som utsläpp av växthusgaser där en global minskning av utsläppen behöver uppnås.

### 4.1.3 Djurskydd och djurvelfärd

Den svenska livsmedelsproduktionen kännetecknas av ett starkt djurskydd och en god djurvelfärd. Detta, tillsammans med ett tydligt fokus på förebyggande djurhälsoarbete, bidrar till att förekomsten av smittor är relativt låg och att antibiotikaanvändningen i Sverige är mycket låg i förhållande till andra EU-länder och globalt sett.

Efterfrågan på animalieprodukter, särskilt i utvecklingsekonomier, kommer att öka kraftigt med anledning av befolkningstillväxt och ökade inkomster. Detta ställer ökade krav på kunskap om och förutsättningar för hållbara djurhållningssystem där förebyggande djurhälsoarbete och djurskydd är viktiga delar. Dessa områden är enligt regeringen ofta eftersatta, nedprioriterade eller oreglerade i många länder.

Produktionsökningen riskerar att medföra en ökad användning av antibiotika. I flera länder används antibiotika i tillväxtfrämjande syfte. OECD beräknar att antibiotikaanvändningen till djur kommer att öka med 67 procent till 105 000 ton per år fram till 2030. Den största ökningen kommer att ske inom tillväxtekonomier där efterfrågan på animaliska livsmedel ökar i samma takt som den växande medelklassen. Ökad antibiotikaanvändning driver resistensutveckling hos bakterier. Detta leder i förlängningen till en förlust av verksamma antibiotika inom såväl human- som veterinärmedicinen. Utan effektiva antibiotika att bota sjukdomar hos lantbruksdjuren i framtiden hotas även livsmedelsförsörjningen.

Regeringen konstaterar att bristande djurhälsa inte endast är ett djurskyddsproblem utan kan även leda till produktionsförluster. En god djurhälsa är en viktig faktor för ett expansivt och hållbart jordbruk. Regeringen vill framhålla att naturliga förutsättningar, en god djurhållning, förebyggande åtgärder och ambitionen att utrota smittor har lett till att ett flertal djursmittor inte förekommer i Sverige eller att förekomsten är låg jämfört med andra länder. Svensk animalieproduktion är vid en internationell jämförelse relativt hållbar och bör därför ges goda förutsättningar att öka, särskilt som intresset för hållbarhetsfrågorna ökar både nationellt och internationellt.

#### **4.1.4 Hälsa och bra matvanor**

Förutsättningarna för en god hälsa påverkas främst av folkhälsans bestämningsfaktorer som ekonomiska och sociala förutsättningar, men även levnadsvanor har betydelse för människors hälsa. Regeringens långsiktiga mål är att sluta de påverkbara hälsoklyftorna inom en generation och i detta arbete är skillnader i matvanor mellan olika grupper ett viktigt område.

Bra matvanor främjar hälsa och förebygger ohälsa och sjuklighet. Våra matvanor påverkas av en rad faktorer, t.ex. tillgänglighet, tid, vana, pris, marknadsföring, men också av smak och kunskap. Livsmedelsverkets matvaneundersökning Riksmaten från 2010–11, visar att matvanorna bland vuxna i Sverige har blivit bättre, men att de fortfarande inte är tillräckligt bra ur ett folkhälsoperspektiv. Unga kvinnor och män, 18–30 år, har sämst matvanor men kvinnor har generellt sett bättre matvanor än män. Många, särskilt unga, äter för lite grönsaker, frukt och fullkorn samt för mycket av salt, fet och sockerrik mat. Övervikt och fetma innebär en ökad risk för flera sjukdomar, bl.a. hjärt- och kärlsjukdomar, typ 2-diabetes samt vissa former av cancer. Andelen personer med fetma har ökat sedan 1980. Det är vanligare med fetma hos personer som är 45 år eller äldre, dock har andelen med fetma ökat främst i åldersgruppen 25–44 år. Individens socioekonomiska förutsättningar påverkar både levnadsvanor och hälsa. Det är särskilt angeläget att hälsan förbättras för de grupper i befolkningen som i störst utsträckning är drabbade av ohälsa. Livsmedelsverket lanserade nyligen en ny tallriksmodell för att på ett pedagogiskt sätt visa hur maten kan fördelas på tallriken för att öka mängden grönsaker och för att få en bra balans i måltiden. Syftet är bl.a. att minska konsumtionen av kött.

Enligt regeringen är det viktigt att fortsätta arbetet för bättre matvanor, framför allt vad gäller samordning, utnyttjande av resurser och kunskapsläget. Regeringen anser att det krävs ett samlat arbete för att främja bra matvanor hos befolkningen.

På flera områden syns förbättringar i levnadsvanor som har gett positiva effekter på folkhälsans utveckling. Dock är variationen stor mellan olika grupper, t.ex. grupper med olika utbildningsnivå. Regeringen bedömer att hälsofrämjande insatser inom exempelvis skolan stärker förutsättningarna för en positiv utveckling på området.

Regeringen anser att konsumenter bör ha ett högt förtroende för livsmedel och ges en bättre möjlighet att göra medvetna val av livsmedel, som t.ex. hälsosamma livsmedel.

#### **4.1.5 Livsmedelsförsörjning och beredskap**

Ökad livsmedelsproduktion i Sverige leder till bättre förutsättningar för en god nationell försörjningsberedskap. Sveriges självförsörjningsgrad har betydelse för vår försörjningsförmåga i såväl kris som under höjd beredskap och krig, men många andra faktorer är av väl så stor betydelse. Bland annat krävs en fungerande marknad för insatsvaror, transporter, datasystem och lagerhållning i detalj- och grossisthandelsled. Hela livsmedelskedjan bör vara så robust att även allvarliga påfrestningar och

störningar kan klaras med rimliga konsekvenser för samhället. Detta kräver i sin tur en fungerande infrastruktur i form av t.ex. vägar, el, data-kommunikation och vattenförsörjning.

I prop. 2014/15:109 Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020 angav regeringen att planeringen för det civila försvaret ska återupptas och genomföras utifrån av regeringen beslutade planeringsanvisningar. I propositionen angavs vidare att planeringen för det civila försvarets stöd till Försvarsmakten vid höjd beredskap bör ta sin utgångspunkt i Försvarsmaktens behov. Exempelvis så kommer försörjning av livsmedel att utgöra särskilda behov för det militära försvaret. Det civila försvaret, där livsmedelsförsörjningen ingår, bör enligt regeringen inledningsvis planera för att kunna lösa uppgifter under krig i 5–10 dagar. Planeringen för övriga uppgifter inom det civila försvaret avseende skyddet av befolkningen och upprätthållandet av samhällsviktig verksamhet bör dock kunna utföras under en betydligt längre tid. Det krävs emellertid analyser och planering av hur leveranssäkerheten och beredskapen inom livsmedelsförsörjningen kan förbättras inför höjd beredskap. Det finns också andra krisscenarier där internationell handel med livsmedel minskar kraftigt under längre tid. I sådana scenarier är en inhemsk livsmedelsproduktion av stor betydelse för försörjningstryggheten. Det är därför viktigt att jordbruket och livsmedelsproduktionen fungerar även under en kris på såväl regional som på nationell nivå. Samtidigt är gränsöverskridande samarbete, handel och integration avgörande för att främja en positiv utveckling i stora delar av världen. En ökad nationell livsmedelsproduktion kan skapa förutsättningar för en ökad konsumtion av svenska livsmedel. Regeringen uppdrog i december 2015 till myndigheter med särskilt ansvar inför och vid höjd beredskap enligt förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap, bl.a. Jordbruksverket och Livsmedelsverket, att planera för det civila försvaret.

I ett längre perspektiv kan klimatförändringarna innebära påfrestningar på de globala produktionssystemen. Svenskt jordbruk kan då bidra till den globala försörjningen. Förutsättningen är att produktionsresurser behålls i jordbruket och kan utnyttjas. I rapporten ”Underlag till kontrollstation 2015 för anpassning till ett förändrat klimat” (Klimatologi Nr 12, 2015) (Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut) konstateras att de framtida klimatförändringar som jordbruket troligen får, gentemot andra regioner, endast kan realiseras om jordbruket är konkurrenskraftigt och investeringar görs. I rapporten konstateras också att Sverige i dagsläget är starkt beroende av import av livsmedel.

## 5 En svensk livsmedelsstrategi

### 5.1 Svensk livsmedelsproduktion

Svensk livsmedelsproduktion har tappat marknadsandelar, både på den inhemska marknaden och globalt. För flera viktiga produktionsgrenar, främst inom animalieproduktionen, har produktionen minskat. Under de

Prop. 2016/17:104 senaste årtiondena har efterfrågan ökat på framför allt animaliska livsmedel, men även på frukt, grönt och ekologiska livsmedel.

Jordbruksproduktionen består av ett flertal olika branscher. Mjolk, nötkötts-, spannmåls- och grisproduktion är de branscher som har störst ekonomisk omsättning. Samtidigt som köttkonsumtionen har ökat har flera produktionsgrenar inom animalieproduktionen minskat i volym sedan 1995, t.ex. gris (-24 procent), mjölk (-10 procent) och nötkött (-7 procent). Kraftiga ökningarna kan däremot noteras för produktion av får och lamm (+47 procent) och fjäderfä (+91 procent). Inom vegetabilieproduktionen har produktionsvolymerna haft en relativt stabil utveckling för spannmål och oljeväxter. Produktionen inom trädgårdsodlingen har generellt ökat, särskilt för äpplen, lök, gurka och morot men även för t.ex. tulpaner. Däremot har produktionen av krukväxter och tomater minskat.

Produktionen av fisk från marint fiske styrs till stor del av de kvoter som fisket tilldelas inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken. Kvoterna i sin tur fastställs baserat på vetenskapliga råd och har minskat under en tioårsperiod, dock med vissa ökningarna de senaste åren. Trots minskningar i produktionsvolym har värdet på de svenska fångsterna varit relativt stabilt de senaste tio åren som en följd av stigande priser på bl.a. sill och skaldjur. Den svenska vattenbruksproduktionen av matfisk har mer än fördubblats sedan början av 2000-talet.

I Sverige finns ca 3 miljoner hektar jordbruksmark, varav åkermark utgör 85 procent och betesmark 15 procent. Jordbruksmarken motsvarar därmed knappt 7 procent av landets yta. Inom EU är drygt 40 procent av landytan jordbruksmark. Jordbruksmarken har sedan lång tid tillbaka minskat i Sverige genom att marken har övergått i annan användning eller har lämnats obrukad. Mellan 1995 och 2015 har den brukade jordbruksmarken i Sverige minskat med 177 000 hektar eller 6,3 procent. Samtidigt brukas en del åkermark allt mer extensivt, dvs. med liten insats av resurser. Spannmålsodlingen har minskat med drygt 500 000 hektar sedan början på 1980-talet medan vall och bete har ökat med 200 000 – 300 000 hektar. Samtidigt har antalet betande djur minskat. Enligt Konkurrenskraftsutredningens delbetänkande (SOU 2014:38 Tillväxt och värdeskapande – Konkurrenskraft i svenskt jordbruk och trädgårdsnäring) skulle den nuvarande utvecklingen medföra att produktionen minskar med 35 procent fram till 2030 om inte produktivitetstakten ökar eller om det inte går att få ut högre priser för svenskt lantbruk än de förväntade världsmarknadspriserna. Produktiviteten i det svenska jordbruket måste med andra ord öka i takt med omvärldens för att produktionen ska öka.

## 5.2 Därför behövs en livsmedelsstrategi

Svensk livsmedelsproduktion har förutsättningar att bidra till ökad sysselsättning och tillväxt och samtidigt stärka den hållbara utvecklingen i såväl Sverige som i övriga EU och världen. Regeringen inledde därför 2014 arbetet med att ta fram en livsmedelsstrategi. Regeringen ser en långsiktig livsmedelsstrategi som en viktig pusselbit för att främja en



konkurrenskraftig livsmedelsproduktion i Sverige. En sådan strategi ska omfatta hela värdekedjan, från primärproduktion till konsument.

Strategin ska bidra till att potentialen i svensk livsmedelsproduktion nyttjas fullt ut. Det innebär att det ska finnas goda förutsättningar för en större produktion för såväl inhemska som för utländska marknader, högre tillväxt och sysselsättning i berörda näringar, ökad andel ekologisk produktion och konsumtion av livsmedel samt bättre möjligheter för konsumenterna, oavsett bakgrund, att göra medvetna val. Informerade och medvetna val inkluderar val utifrån t.ex. hälsa, hållbarhet, ursprung och etik. Målen för arbetet med en livsmedelsstrategi är att främja en konkurrenskraftig livsmedelsproduktion i Sverige och därmed öka innovationskraften, sysselsättningen, lönsamheten, produktionen och exporten, samtidigt som de relevanta nationella miljömålen nås. Strategins bidrag till miljöarbetet beskrivs i avsnitt 10.

Den svenska livsmedelsproduktionen är i ett internationellt perspektiv mer miljö- och klimateffektiv och har en hög standard inom djurskydd och djurhälsa. Klimatförändringarna kommer att försvåra produktion av livsmedel i vissa delar av världen. Regeringen anser att det därför är angeläget att ta vara på möjligheterna att producera livsmedel där förutsättningarna är goda och därigenom minska produktionens klimatpåverkan. Svensk livsmedelsproduktion kännetecknas av en hög standard inom miljö- och klimatområdet och är en förutsättning för att flera av de svenska miljö- och kvalitetsmålen ska kunna nås.

Livsmedelsproduktionen i Sverige bidrar dock inte endast med positiva miljöeffekter utan även med t.ex. växtnärläckage och klimatpåverkan. För en hållbar utveckling är det därför viktigt att tillväxten sker med fortsatt ökad resurseffektivitet inom livsmedelssektorn.

Jordbruket och de gröna näringarna har en självklar roll i omställningen till en grön ekonomi och bidrar till att Sverige kan möta framtida samhällsutmaningar. Regeringen anser att förutsättningarna för att kunna bidra till den gröna omställningen kräver en konkurrenskraftig svensk livsmedelsproduktion som också klarar av att hävda sig i en allt hårdare global konkurrens. Även ur ett beredskapsperspektiv är en inhemsk produktion av livsmedel en styrka.

Efterfrågan på livsmedel och jordbruksråvaror i Sverige och i övriga världen förväntas fortsätta att öka beroende på ökad befolkning och förbättrat välbefinnande. Intresset för hälsosamma, säkra och hållbart producerade livsmedel utgör en viktig och växande del av marknaden som även gynnar svensk export av livsmedel. Export av svenska livsmedel bidrar också till samhällsekonomin i stort. Det är regeringens uppfattning att Sveriges välbefinnande är beroende av vår export.

Den svenska livsmedelsproduktionen har under senare år fått allt svårare att hävda sig på marknaden. Det har bl.a. visat sig genom en ökad andel livsmedel producerade i andra länder än Sverige på den svenska marknaden. Många andra länder har också formulerat och beslutat om mål och strategier för sin livsmedelsproduktion. Det har sannolikt bidragit till att konkurrensen på den svenska marknaden för livsmedel har hårdnat.

Regeringen anser att trenden med minskande livsmedelsproduktion i Sverige behöver vändas. Om den svenska livsmedelsproduktionen behålls på samma nivå eller sjunker kommer sannolikt de nyttor som

Prop. 2016/17:104 produktionen medför, och som har beskrivits i avsnitten 4.3.1–4.3.4, inte realiseras i den grad som samhället efterfrågar. Produktiviteten i den svenska primärproduktionen är inte tillräckligt hög och behöver utvecklas i takt med omvärldens. Det faktum att kostnadsläget för vissa insatsvaror och arbetskraft är högre än i jämförbara länder ställer krav på produktivitetsutveckling, där företagsutveckling och strukturomvandling är viktiga delar.

Regeringen anser att den svenska livsmedelsproduktionen och livsmedelskedjan har goda möjligheter att bidra till samhället genom sysselsättning, hållbar tillväxt och kollektiva nyttigheter. En samlad och långsiktig strategi för livsmedelskedjan bidrar till en konkurrenskraftig livsmedelsproduktion i Sverige även i framtiden.

Livsmedelsstrategin ska ses som en plattform utifrån vilken livsmedelspolitiken ska utformas fram till 2030. Livsmedelsstrategin anger förutsättningarna för det fortsatta arbetet för en konkurrenskraftig och hållbar livsmedelskedja mot slutåret 2030 och riktar sig till hela livsmedelskedjan. En långsiktig inriktning av livsmedelspolitiken skapar stabila och långsiktiga förutsättningar för livsmedelskedjan. Regeringen föreslår ett övergripande mål för livsmedelskedjan samt tre strategiska mål inom områden som bedöms som särskilt viktiga för att nå det övergripande målet. Livsmedelsstrategin anger således en inriktning för livsmedelspolitiken och innehåller mål att uppnå och en struktur för genomförandet.

Propositionen omfattar inte förslag till åtgärder för att bidra till att uppnå strategins målsättningar. I stället konkretiserar regeringen en rad insatser i en handlingsplan som presenteras i samband med denna proposition. Avsikten är att handlingsplanen ska uppdateras löpande.

Livsmedelsstrategin anger riktningen för hur regeringens mål ska nås och är en process snarare än en slutprodukt. Även livsmedelskedjans egna insatser och åtgärder är av avgörande betydelse för strategins framgång. Ett framgångsrikt genomförande av strategin förutsätter engagemang och insatser, inte bara från regeringen och myndigheter, utan också från livsmedelskedjans företag, organisationer och intressenter.

### 5.3 Vision för den svenska livsmedelskedjan

År 2030 används de svenska produktionsresurserna effektivt och hållbart. Utgångspunkten är det svenska miljömålssystemet och generationsmålet att lämna över ett samhälle till nästa generation där de stora miljöproblemen är lösta utan att exportera miljöproblem till omvärlden. Produktionen av livsmedel har en betydelsefull roll i Sveriges och övriga världens omställning till ett hållbart samhälle och bedrivs med höga ambitioner avseende miljö och klimat, hälsa, djursorg, fortsatt låg antibiotikaanvändning, kvalitet och livsmedelssäkerhet.

Produktionen i Sverige är konkurrenskraftig. Detta märks genom stadigt stigande produktionsvärden och kostnadseffektiv produktion inom såväl primär- som inom övrig livsmedelsproduktion. Produktivitetsutveckling och en lyckad kommersialisering av de styrkor som finns inom svensk produktion skapar lönsamhet i sektorerna.

Företagarna i livsmedelskedjan bidrar till sysselsättningen i hela landet. Livsmedelskedjan erbjuder arbetstillfällen för människor i både stad och på landsbygden, med ursprung både i Sverige och i andra länder och med stor spridning i ålder, kön och tidigare erfarenheter. Det är enkelt att rekrytera arbetskraft med rätt kompetens till livsmedelskedjans olika sektorer och kompetensbehovet tillfredsställs. Nya affärsmöjligheter och kompletterande verksamheter bidrar också till att stärka ett diversifierat näringsliv på landsbygden.

Reglerna kring livsmedelsproduktionen upplevs som ändamålsenliga och är lätta att följa, vilket bidrar till att förutsättningar för tillväxt i livsmedelskedjans alla led skapas. Utvecklingen av nya regler och tillämpningen av dessa beaktar företagets konkurrenskraft utan att göra avkall på viktiga områden som t.ex. konsumentintresse, djurskydd och miljöhänsyn.

Kunskapssystemet i livsmedelskedjan kännetecknas av hög grad av internationell samverkan. Den behovsdrivna forskningen håller hög internationell kvalitet och det finns ett bra samarbete och samverkan mellan näringsliv och akademi. Sverige har en aktiv roll i den livsmedelsrelaterade forskningen och är ett föregångsland när det gäller innovation inom livsmedelssektorn och hållbar livsmedelsproduktion samt konsumtion.

Exporten är stark, ökande och omfattar ett stort antal produkter, länder och exporterande företag. Svenska produkter är eftertraktade på både utländska och inhemska marknader. Sverige erbjuder attraktiva måltidsupplevelser för såväl inhemska som för utländska besökare. Ekologisk produktion utgör en dynamisk marknad som växer och utvecklas där produktionen möter konsumenternas efterfrågan.

Sammanfattningsvis är den svenska livsmedelskedjan år 2030 globalt konkurrenskraftig, innovativ, hållbar och attraktiv att verka inom.

## 5.4 Målstruktur för den svenska livsmedelsstrategin

**Regeringens bedömning:** Strategin bör utformas kring ett övergripande mål för livsmedelskedjan samt tre strategiska mål inom områden som bedöms som särskilt viktiga för att nå det övergripande målet och för utvecklingen av livsmedelskedjan. Målen tar sikte på år 2030.

**Konkurrenskraftsutredningens förslag:** Utredningen föreslår att ett övergripande nationellt mål beslutas. Målet konkretiseras med etappmål som kontinuerligt följs upp och utvärderas.

**Remissinstanserna:** De flesta remissinstanser stödjer utredningens förslag om ett övergripande nationellt mål med etappmål.

**Skälen för regeringens bedömning:** En långsiktig strategi bör vara öppen för att framtida förutsättningar för produktion och konsumtionsmönster ändras och formulerade mål behöver vara tillräckligt generella för att inrymma detta. Regeringen delar utredningens uppfattning att målen i strategin kontinuerligt behöver följas upp och ett system för

Prop. 2016/17:104 uppföljning och utvärdering bör tas fram. Struktur för uppföljning och utvärdering förtydligas i avsnitt 6.1. Att i en global jämförelse lyfta den svenska produktionens styrkor och mervärden ur ett hållbarhetsperspektiv är ett av fundamenten i en svensk livsmedelsstrategi. Sverige kommer att behöva beakta utvecklingen av den gemensamma jordbrukspolitiken i genomförandet av livsmedelsstrategin. Regeringens långsiktiga målsättning för EU:s gemensamma jordbrukspolitik i de delar som rör livsmedelskedjan är enligt budgetpropositionen 2016 (prop. 2015/16:1, utgiftsområde 23) en avreglerad, marknadsorienterad och konkurrenskraftig jordbrukssektor styrd av konsumenternas efterfrågan samt klimat- och miljömål och där hänsyn tas till djurskydd. Regeringen har påbörjat ett arbete för att ta fram förslag till utformningen av EU:s jordbrukspolitik som helhet med sikte mot 2030. En långsiktig inriktning av den svenska livsmedelspolitiken skapar stabila och långsiktiga förutsättningar för livsmedelskedjan att bidra till sysselsättning och hållbar tillväxt i hela landet och lägger grunden för en starkt framtidstro hos både företagare och anställda i livsmedelskedjan. En långsiktig inriktning av livsmedelspolitiken med ett uttalat mål om att livsmedelsproduktionen ska öka är av avgörande betydelse för framtida politiska beslut. Det skapar också en stabilitet och förutsägbarhet som kan gynna de företag inom livsmedelskedjan som vill öka sin produktion, växa och investera för en långsiktig hållbar produktion. Förutsättningar för att öka produktionen ska skapas genom ökat fokus på produktivitet och konkurrenskraft, inte genom att öka mängden stöd i livsmedelssektorn.

Regeringen ser därför behov av att genom ett övergripande mål tydligt kommunicera vikten av en ökad livsmedelsproduktion för en starkt konkurrenskraft och ökad tillväxt i livsmedelskedjan.

## 5.5 Övergripande mål

**Regeringens förslag:** Det övergripande målet för livsmedelsstrategin ska vara en konkurrenskraftig livsmedelskedja där den totala livsmedelsproduktionen ökar, samtidigt som relevanta nationella miljömål nås, i syfte att skapa tillväxt och sysselsättning och bidra till hållbar utveckling i hela landet. Produktionsökningen, både konventionell och ekologisk, bör svara mot konsumenternas efterfrågan. En produktionsökning skulle kunna bidra till en ökad självförsörjningsgrad av livsmedel. Sårbarheten i livsmedelskedjan ska minska.

**Konkurrenskraftsutredningens förslag:** Utredningen föreslår att ett övergripande nationellt mål om en hållbar, attraktiv och innovativ jordbruks- och trädgårdsnäring beslutas.

**Remissinstanserna:** Flera remissinstanser stödjer utredningens förslag att införa nationella mål för strategin.

*Länsstyrelserna i Västra Götalands, Östergötlands, Skåne, Kalmar, Västmanlands, Västernorrlands och Jämtlands län, Jordbruksverket, Lantbrukarnas Riksförbund (LRF), Kungliga Skogs- och Lantbruksakademien och Föreningen Sveriges Spannmålsodlare stödjer förslaget om ett övergripande nationellt mål och etappmål. Länsstyrelserna i Skåne, Västernorrlands och Västra Götalands län samt Föreningen*

*Foder och Spannmål* framhåller vikten av att de mål som ska konkretiseras ger framtidstro samt att de är mätbara och realistiska. En del remissinstanser, *LRF*, föreslår att även ett produktionsmål införs.

**Skälen för regeringens förslag:** I budgetpropositionen för 2015 (prop. 2014/15:1, utgiftsområde 23) redovisades att regeringen hade för avsikt att ta fram en livsmedelsstrategi. I propositionen angav regeringen att det behövs en långsiktig livsmedelsstrategi för att skapa förutsättningar för tillväxt i hela livsmedelskedjan och därmed stödja en ökad svensk matproduktion och en ökning av andelen svenskt och ekologiskt i konsumtionen av livsmedel.

I budgetpropositionen för 2016 (prop. 2015/16:1, utgiftsområde 23) redovisades att regeringen under våren 2015 inledde arbetet med att ta fram en livsmedelsstrategi. Enligt propositionen ska mål för arbetet med en livsmedelsstrategi vara att öka sysselsättningen, produktionen, exporten, innovationskraften och lönsamheten i livsmedelsproduktionen, samtidigt som de relevanta nationella miljömålen nås. Det innebär enligt propositionen större produktion för såväl inhemska som för utländska marknader, högre tillväxt och sysselsättning i berörda näringar, ökad andel ekologisk produktion och konsumtion av livsmedel samt bättre möjligheter för konsumenterna att göra medvetna val.

Ett nationellt svenskt mål att livsmedelsproduktionen ska öka bidrar till att skapa och kommunicera långsiktiga förutsättningar för livsmedelskedjans företag att utvecklas och växa och ökar företags incitament att investera i Sverige. Svenska företag verkar i dag på en internationell och öppen marknad där många konkurrentländer har uttalade strategier för att optimera tillväxten i livsmedelsproduktionen.

Om Sverige ska ta tillvara de samhällsnyttor och den potential för tillväxt och sysselsättning som ökande livsmedelsproduktion innebär behövs ett uttalat mål för ökad produktion. Ett sådant mål utgör en grund för livsmedelskedjans framtida utveckling och för att skapa framtidstro hos de kvinnor och män som är företagare och som verkar i livsmedelskedjan. De mål för livsmedelsstrategin som regeringen angav i budgetpropositionen för 2016 bidrar alla till att skapa en stärkt konkurrenskraft och tillväxt i livsmedelskedjan. Dessa faktorer är avgörande för möjligheten till en ökad produktion. Regeringen anser samtidigt att en ökad produktion måste vara långsiktigt hållbar. Regeringen framhåller också i budgetpropositionen för 2016 att ökningen av produktionen ska ske samtidigt som relevanta miljö kvalitetsmål nås. Svensk livsmedelsproduktion kännetecknas av en hög standard inom miljö- och klimatområdet. En ökad produktion av livsmedel har förutsättningar att bidra till att flera av miljö kvalitetsmålen kan nås. Livsmedelsproduktionen bidrar med både positiv och negativ miljöpåverkan under förutsättning att tillväxten sker på ett hållbart och resurseffektivt sätt.

Regeringen anser därför att det övergripande målet för livsmedelsstrategin ska vara en konkurrenskraftig livsmedelskedja där den totala livsmedelsproduktionen ökar, samtidigt som relevanta nationella miljömål nås, i syfte att skapa tillväxt och sysselsättning och bidra till hållbar utveckling i hela landet. Produktionsökningen, både konventionell och ekologisk, bör svara mot konsumenternas efterfrågan. En produktionsökning skulle kunna bidra till en ökad självförsörjningsgrad av livsmedel. Sårbarheten i livsmedelskedjan ska minska.

## 5.6 Mål för strategiska områden

Regeringen föreslår att strategin omfattar tre strategiska områden. De strategiska områdena är Regler och villkor, Konsument och marknad samt Kunskap och innovation. Vid valet av strategiska områden tar regeringen stöd i Konkurrenskraftsutredningens förslag till fokusområden. Regeringen gör bedömningen att dessa områden väl sammanfattar inom vilka områden som insatser krävs för att skapa en stärkt konkurrenskraft för livsmedelskedjan och för en ökad livsmedelsproduktion. Regeringen gör dock bedömningen att fokusområdet Företagande som utredningen föreslog bör behandlas inom ramen för området Regler och villkor. Konkurrenskraftsutredningens uppdrag rörde möjligheterna för en framtida livskraftig jordbruks- och trädgårdsproduktion och avgränsades därmed till det första ledet i livsmedelskedjan. Regeringens förslag till livsmedelsstrategi inkluderar hela livsmedelskedjan och regeringen gör därför bedömningen att fokusområdet marknadsförutsättningar enligt Konkurrenskraftsutredningens förslag bör utvidgas till området Konsument och marknad för att på så sätt också inkludera konsument, restaurang och handel. Konkurrenskraftsutredningen föreslår att ett övergripande mål konkretiseras med hjälp av etappmål. Regeringen anser i stället att det övergripande målet bör konkretiseras genom mål för de ovan nämnda områden som regeringen bedömer vara särskilt viktiga för att stödja det övergripande målet samt för utvecklingen i livsmedelskedjan.

### 5.6.1 Mål för det strategiska området Regler och villkor

**Regeringens förslag:** Målet för det strategiska området Regler och villkor ska vara att utformningen av regler och villkor ska stödja målet om en konkurrenskraftig och hållbar livsmedelskedja där produktionen ökar. Detta genom ändamålsenliga skatter och avgifter, regel-förenklingar, administrativa lättnader och andra åtgärder för att stärka konkurrenskraften och lönsamheten.

**Skälen för regeringens förslag:** Utformning av regler och villkor är av avgörande betydelse för samhällets och ekonomins funktionssätt, effektivitet och resursallokering. Med regler och villkor avses såväl lagstiftning som politikens utformning inom olika områden. Därtill kommer även näringsens branschöverenskommelser. Regler och villkor inom en enskild bransch eller sektor påverkar förutsättningarna för utveckling inom just den specifika sektorn. Svenska livsmedelsproducenter verkar på en marknad som är utsatt för hård konkurrens, både nationellt och globalt. Livsmedelsproduktionen är berörd av flera politiska mål och de regler och villkor som styr produktionen har sin utgångspunkt i flera politikområden. Utformningen av regler och villkor påverkar därför i stor utsträckning förutsättningarna för att starta, driva och utveckla företag i livsmedelskedjan.

För att det ska vara möjligt att nå målet om en konkurrenskraftig livsmedelskedja där produktionen ökar, i syfte att skapa sysselsättning, tillväxt och hållbar utveckling, bör regler och villkor utformas så att de skapar förutsättningar för konkurrenskraftig livsmedelsproduktion. Mål-

sättningen inom området Regler och villkor tar sin utgångspunkt i regeringens mål för livsmedelsstrategin enligt budgetpropositionen för 2016 (prop. 2015/16:1, utgiftsområde 23). Regeringen föreslår därför som mål för det strategiska området Regler och villkor att utformningen av regler och villkor ska stödja målet om en konkurrenskraftig och hållbar livsmedelskedja där produktionen ökar. Detta genom ändamålsenliga skatter och avgifter, regelförenklingar, administrativa lättnader och andra åtgärder för att stärka konkurrenskraften och lönsamheten.

För att bidra till den övergripande målsättningen så har regeringen identifierat följande frågor som särskilt viktiga inom detta strategiska område: konkurrenskraftiga villkor, myndigheternas arbete, dynamiskt företagande, kontroll, resurseffektivitet och hållbart brukande, produktionsresurser, vegetabilieproduktion, växtförädling och växtskydd, animalieproduktion, fiske och vattenbruk samt vilt och rennäring. I avsnitt 7 redovisar regeringen sina bedömningar om politikens inriktning för dessa frågor.

## 5.6.2 Mål för det strategiska området Konsument och marknad

**Regeringens förslag:** Målet för det strategiska området Konsument och marknad ska vara att konsumenterna ska ha ett högt förtroende för livsmedlen och kunna göra medvetna och hållbara val, exempelvis av närproducerat och ekologiskt. Marknaden för livsmedel ska kännetecknas av en väl fungerande konkurrens. Den svenska livsmedelsexporten ska ges förutsättningar att öka för att möta efterfrågan på relevanta marknader.

**Skälen för regeringens förslag:** Regeringens mål för konkurrensområdet är väl fungerande marknader med en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet till nytta för konsumenterna. En marknad, utan onödiga inträdesbarriärer som hindrar nya företag från att träda in på marknaden, med en väl fungerande konkurrens leder till effektivare företag med möjlighet att växa vilket skapar grund för en hållbar tillväxt och ökat välstånd.

En fungerande konkurrens handlar också om att ge konsumenterna ökade valmöjligheter och att marknaden kan möta konsumenternas efterfrågan på livsmedel utifrån exempelvis hälsa, ursprung och hållbarhet.

Livsmedelskedjan består av många led och sambanden och beroendena mellan leden är många. Hur dessa samband fungerar och utvecklas, och hur konkurrenssituationen mellan och inom leden fungerar, påverkar i hög grad konkurrensförutsättningarna för livsmedelskedjan. Konkurrenskraftsutredningen pekar i sitt betänkande på brister i marknadens funktionssätt för livsmedel, bl.a. på grund av ett historiskt sett stort nationellt fokus inom den svenska livsmedelsproduktionen. Regeringen anser att det är viktigt att marknaden för livsmedel kännetecknas av en väl fungerande konkurrens.

Vidare är konsumenternas förtroende för svenska livsmedel viktigt för att den svenska produktionen ska kunna öka. De egenskaper som förknippas med svenska livsmedel samt livsmedelsföretagens förmåga att

Prop. 2016/17:104 vara innovativa och följsamma mot konsumtionstrender, är av vikt för konsumenternas syn på den svenska produktionen. Konsumenternas val baseras bl.a. på den information om livsmedel som de möter. Regeringen bedömer att marknaden för livsmedel måste kännetecknas av ett utbud som kan möta konsumenternas informationsbehov och efterfrågan. Det är viktigt för regeringen att konsumenterna fortsatt ska kunna ha ett högt förtroende för livsmedel på den svenska marknaden och ha möjlighet att göra medvetna val.

Svensk livsmedelsproduktion kännetecknas av hög säkerhet genom hela livsmedelskedjan, vilket skapar produkter av hög kvalitet och få fall av sjukdomar. Enligt regeringens mening bör de svenska styrkorna i livsmedelsproduktionen i högre grad utnyttjas för att möjliggöra export. Det finns starka kopplingar mellan en framgångsrik export och en stark hemmamarknad. En ökad export kan även bidra till att stärka konkurrenskraften på den inhemska marknaden. Regeringen anser därför att den svenska livsmedelsexporten bör öka.

För att det ska vara möjligt att nå målet om ökad livsmedelsproduktion i syfte att skapa sysselsättning, tillväxt och hållbar utveckling anser regeringen att målet för det strategiska området Konsument och marknad ska vara att konsumenterna ska ha ett högt förtroende för livsmedlen och kunna göra medvetna och hållbara val, exempelvis av närproducerat och ekologiskt. Marknaden för livsmedel ska kännetecknas av en väl fungerande konkurrens. Den svenska livsmedelsexporten ska ges förutsättningar att öka för att möta efterfrågan på relevanta marknader

För att bidra till den övergripande målsättningen har regeringen identifierat följande frågor som särskilt viktiga inom detta strategiska område: information och hälsa, offentlig konsumtion, konkurrensen i livsmedelskedjan, export, besöksnäring och matkultur samt ekologisk produktion och konsumtion. I avsnitt 8 redovisar regeringen sina bedömningar om politikens inriktning för dessa frågor.

### 5.6.3 Mål för det strategiska området Kunskap och innovation

**Regeringens förslag:** Målet för det strategiska området Kunskap och innovation ska vara att stödja kunskaps- och innovationssystemet för att bidra till ökad produktivitet och innovation i livsmedelskedjan samt hållbar produktion och konsumtion av livsmedel.

**Skälen för regeringens förslag:** Samhälle och näringsliv behöver ständigt ny kunskap för att utvecklas och möta omvärldens förändringar och samhällsutmaningar. Ny kunskap måste också spridas och nyttiggöras. Utbildning och kompetensförsörjning behöver även fortlöpande anpassas och utvecklas för att möta såväl företagets behov av arbetskraft som individens behov av utbildning och fortbildning. Regeringen anser att ett fungerande kunskaps- och innovationssystem är avgörande för såväl landets som för olika sektorer framtida utveckling, välfärd och konkurrenskraft.

Innovation är avgörande för den långsiktiga produktivitetsutvecklingen hos företag och därmed för tillväxt och framtida välfärd. Innovation



handlar om nya eller bättre sätt att skapa värden för samhälle, företag och individer och nya sätt att möta samhällsutmaningar. För en hållbar livsmedelsproduktion är inte minst utvecklingen av nya produkter, värdeskapande inom produktion och tjänster samt nya produktionsmodeller och produktionssystem nödvändiga.

Avgörande för utvecklingen är vidare att kunskaps- och innovationssystemet fungerar så att forskningsresultat och ny kunskap utvecklas i samverkan mellan lärosäten, industriforskningsinstitut, företag och övriga relevanta delar av samhället. Kompetensförsörjning och rådgivning måste också möta företagets behov.

För att det ska vara möjligt att nå målet om ökad livsmedelsproduktion i syfte att skapa sysselsättning, tillväxt och hållbar utveckling så anser regeringen att kunskaps- och innovationssystemet behöver stärkas så att det i större utsträckning kan bidra till ökad produktivitet, innovationer samt hållbar livsmedelsproduktion och livsmedelskonsumtion.

För att bidra till den övergripande målsättningen så har regeringen identifierat följande frågor som särskilt viktiga inom detta strategiska område: förbättrad beställarroll och behov av samordning i livsmedelskedjan, behovsmotiverad forskning, innovation, spridning och kommersialisering av forskningsresultat, rådgivning och kompetensutveckling samt utbildning för livsmedelskedjan. Med beställarrollen avses att livsmedelskedjans aktörer behöver ta ett aktivt ansvar för att formulera sina behov i kunskaps- och innovationssystemet. I avsnitt 9 redovisar regeringen sina bedömningar om politikens inriktning för dessa frågor.

## 6 Uppföljning och genomförande av strategin

### 6.1 Uppföljning

Livsmedelsstrategin ska ses som en plattform utifrån vilken livsmedelspolitiken ska utformas fram till 2030 och som anger förutsättningarna för det fortsatta långsiktiga arbetet för en konkurrenskraftig livsmedelskedja. För att vända utvecklingen i sektorn måste åtgärder vidtas inom samtliga områden som strategin identifierat som angelägna för att nå det övergripande målet. Det är viktigt att det görs en ändamålsenlig uppföljning och utvärdering av strategin. Det behöver därför finnas ett system med kontrollstationer och relevanta indikatorer som kan mäta måluppfyllelsen. Uppföljningen och utvärderingen bör göras av både strategins mål och de bedömningar som görs i strategin. Uppföljning bör syfta till att säkerställa att de åtgärder som sker inom ramen för livsmedelsstrategin får de avsedda effekter som livsmedelsstrategins mål anger. Utvärderingar bör anta ett helhetsgrepp om olika relevanta områden, och där det är ändamålsenligt analysera systemet och politikens effekter utifrån olika företagens, konsumenters, intressegruppers och andra aktörers behov och situation. Regeringen avser att regelbundet följa upp livsmedelsstrategin fram till 2030. En årlig redovisning av resultaten ska ske

Prop. 2016/17:104 i budgetpropositionen och en fördjupad uppföljning ska regelbundet lämnas till riksdagen.

Regeringen avser att ge en lämplig myndighet i uppdrag att, i samråd med berörda myndigheter och aktörer, ta fram ovan nämnda system med kontrollstationer och relevanta indikatorer som löpande kan mäta måluppfyllelsen och redovisa dessa i kommande budgetproposition.

## 6.2 Genomförande

Livsmedelsstrategin anger förutsättningarna för det fortsatta långsiktiga arbetet för en konkurrenskraftig livsmedelskedja mot slutåret 2030 och riktar sig till hela livsmedelskedjan. I genomförandet av strategin är därmed engagemang hos, och samverkan mellan, berörda aktörer på lokal, regional och nationell nivå av central betydelse. Livsmedelskedjans företag och organisationer har ett stort ansvar att själva bidra till strategins måluppfyllelse och deras egna insatser och åtgärder är av avgörande betydelse för strategins framgång.

Staten bör bidra till att skapa förutsättningar för det fortsatta arbetet med livsmedelskedjans aktörer. Regeringen anser att det är viktigt med dialog för samarbete och utbyte av erfarenheter mellan såväl offentliga, privata som ideella aktörer inom hela livsmedelskedjan och att det skapas möjlighet för dessa aktörer att samlas. Sådan dialog är en förutsättning för genomförandet av strategin.

Som en del i genomförandet av strategin kommer regeringen att ta fram en handlingsplan. Handlingsplanen kommer att innehålla åtgärder som bidrar till att uppnå målen i strategin och kommer löpande att uppdateras.

I budgetpropositionen för 2016 (prop. 2015/16:1, utgiftsområde 23) föreslog regeringen att 26 miljoner kronor skulle avsättas för genomförandet av livsmedelsstrategin för 2016. För 2017–2019 beräknade regeringen att 75, 78 respektive 78 miljoner kronor årligen skulle avsättas för genomförandet. Regeringen har beslutat att avsätta 540 miljoner kronor inom landsbygdsprogrammet för insatser inom ramen för livsmedelsstrategin under programperioden 2014–2020 (dnr N2016/00265/HL). Regeringen kommer att konkretisera fördelningen av medel samt redovisa konkreta åtgärder i det löpande regeringsarbetet.

## 7 Strategiskt område Regler och villkor

I avsnitt 5 beskrivs målet för det första strategiska området för strategin: utformningen av regler och villkor ska stödja målet om en konkurrenskraftig och hållbar livsmedelskedja där produktionen ökar. Detta genom ändamålsenliga skatter och avgifter, regelförenklingar, administrativa lättnader och andra åtgärder för att stärka konkurrenskraften och lönsamheten.

För att bidra till den övergripande målsättningen har regeringen identifierat följande frågor som särskilt viktiga inom detta strategiska område:

konkurrenskraftiga villkor, myndigheternas arbete, dynamiskt företagande, kontroll, resurseffektivitet och hållbart brukande, produktionsresurser, vegetabilieproduktion, växtförädling och växtskydd, animalieproduktion, fiske och vattenbruk samt vilt och rennärning.

## 7.1 Konkurrenskraftiga villkor

**Regeringens bedömning:** Regler och andra styrmedel som berör livsmedelskedjans företag bör utformas så att de stödjer ökad produktivitet och konkurrenskraft i livsmedelskedjan.

Arbetet med att förenkla för företagen bör fortsätta att ges hög prioritet.

**Konkurrenskraftsutredningens bedömning:** Utredningen gör bedömningen att den svenska förhandlingsstrategin i EU-samarbetet ska ta sin utgångspunkt i en ökad konkurrenskraft för svensk jordbruks- och trädgårdsnärning, inom ramen för målet om en ökad hållbarhet samt om avreglering och minskning av den gemensamma jordbrukspolitikens andel av den totala budgeten för EU. Därtill gör utredningen bedömningen att det är viktigt att nationella beslut om produktionsmedelsskatter grundas på en analys av bl.a. effekter på konkurrenskraften.

**Remissinstanserna:** De remissinstanser som har svarat, bl.a. några länsstyrelser, *Konkurrensverket* och *Lantmännen* instämmer i bedömningen att Sverige bör prioritera konkurrenskraften för svenskt jordbruk i EU-samarbetet och i tillämpning av EU-regler.

*Kommerskollegium* anser att Sverige bör fortsätta att arbeta för att EU:s jordbrukspolitik ska störa den internationella handeln med jordbruksprodukter så lite som möjligt.

Utredningens bedömning om att nationella beslut om produktionsmedelsskatter bör grundas på en analys av bl.a. effekter på konkurrenskraften stöds av några länsstyrelser, *Konjunkturinstitutet*, *Konkurrensverket*, *Sveriges lantbruksuniversitet* (nedan SLU), *Kemikalieinspektionen* och flertalet av lantbrukets organisationer. Bedömningen stöds däremot inte av *Länsstyrelsen i Jämtlands län*, *Svenska kyrkan* och *Naturskyddsföreningen*.

### Skälen för regeringens bedömning

#### *Villkor för företag*

EU-medlemskapet har inneburit stora förändringar för livsmedelssektorn, som har utvecklats från att vara en reglerad svensk marknad till en öppen inre marknad med hårdare konkurrens. De senaste årtiondena har EU:s gemensamma jordbrukspolitik gradvis marknadsanpassats. Landsbygdsprogrammet har blivit en viktigare del inom EU:s gemensamma jordbrukspolitik medan de traditionella marknadsåtgärderna har minskat i betydelse eller har fasats ut. Samtidigt har konkurrensen på den inre marknaden ökat och EU:s jordbruksprodukter inom flera sektorer möter världsmarknadspriser. De nya förutsättningarna innebär att det ställs hårdare krav på företagets konkurrenskraft, såväl i primärproduktionen som i senare led i livsmedelskedjan.

Skillnader i regler och villkor mellan medlemsländer skapar olika förutsättningar för företagen att konkurrera på den gemensamma marknaden. Arbetskraftskostnaden och beskattning av produktionsmedel, t.ex. energi- och koldioxidskatt på diesel, bekämpningsmedelsskatt och handelsgödselskatt är några exempel som i hög grad påverkar konkurrensituationen. Konkurrenskraftsutredningen pekar på att de totala arbetskraftskostnaderna, dvs. arbetsgivaravgifter och övriga lönekostnader, är högre i Sverige i jämförelse med flera andra EU-länder. Utredningen konstaterar även att skatt på diesel är den produktionsmedelsskatt som för närvarande har störst påverkan på sektorn.

Ekonomiska styrmedel beslutas som regel på nationell nivå, men ramverket för ekonomiska styrmedel styrs av t.ex. EU:s statsstödsregelverk och minimiskatteregler i syfte att begränsa riskerna för snedvridning av konkurrensen på den inre marknaden. Grunden för ekonomiska styrmedel i Sverige är således den gemensamma lagstiftningen i EU. Regeringen anser att nationella ekonomiska styrmedel som går utöver den gemensamma EU-nivån bör vara väl motiverade och noga prövas, bl.a. vad avser effekter på konkurrenskraften. De övergripande regelverken på jordbruks-, fiskeri- och livsmedelsområdena består i huvudsak av gemensam lagstiftning i EU. Liksom Konkurrenskraftsutredningen så anser regeringen att regelverkens påverkan på svenska företag måste beaktas när svenska ståndpunkter fastställs inför förhandlingar om lagstiftning i EU eller vid internationella avtal. Regeringen gör sammantaget bedömningen att regler och andra styrmedel avseende såväl nationell som EU-gemensam politik och internationella avtal så långt som möjligt ska utformas så att de stödjer ökad produktivitet och konkurrenskraft i livsmedelskedjan.

#### *Förenkla för företagen*

Företag i livsmedelskedjan berörs av ett stort antal regler som i hög grad är EU-styrda. Regelverken är komplexa och det finns därför anledning att fortsätta att utveckla det arbete som de svenska myndigheterna gör på EU-nivå och på nationell nivå för att förenkla för företagen. Det är viktigt att reglerna är långsiktiga och tydliga för att företagen ska ha möjlighet att utveckla sin verksamhet och därmed öka konkurrenskraften. Det bör också vara lätt för företagen att förstå och följa reglerna. Regeringen har antagit mål för förenkling för företagen. I budgetpropositionen för 2016 (prop. 2015/16:1, utgiftsområde 24) framgår att förenklingsarbetet för 2015–2018 särskilt ska inriktas mot områdena Bättre service och Mer ändamålsenliga regler. Målen för området Bättre service är att det ska bli enklare att lämna uppgifter samt att servicen ska förbättras och handläggningstiderna ska bli kortare. För området Mer ändamålsenliga regler är målen att regler ska främja företagets tillväxt samt att kostnaderna till följd av regler ska minska.

Regeringens mål innebär att regler och processer bör utformas så att de, samtidigt som de är relevanta för de verksamheter som de omfattar, även är anpassade till företagets villkor och verklighet. Om dessa mål uppnås skapas goda förutsättningar för fler och växande företag i hela landet. Regeringens bedömning är därför att det är av stor vikt att arbetet

## 7.2 Konkurrenskraft – en uppgift för myndigheterna

**Regeringens bedömning:** Det bör utredas hur berörda myndigheter i ökad utsträckning kan beakta stärkt konkurrenskraft för företagen i sitt arbete.

Arbetet för att tillhandahålla service och lättillgänglig information om regler och villkor för företagande bör fortsätta att utvecklas.

**Konkurrenskraftsutredningens förslag:** Utredningen föreslår att regeringen uppdrar åt berörda myndigheter att samverka och medverka till förbättrad konkurrenskraft inom sektorn. Detta bör skrivas in i respektive myndighets instruktion eller regleringsbrev.

**Remissinstanserna:** *Jordbruksverket* och *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* stödjer förslaget att uppdra åt berörda myndigheter att medverka till förbättrad konkurrenskraft inom sektorn. *Jordbruksverket* anser att staten har ett ansvar för att regler är väl avvägda mellan olika mål och intressen.

*LRF* stödjer förslaget om att samverkan och medverkan för ökad konkurrenskraft bör skrivas in i respektive myndighets instruktion eller regleringsbrev. Ett fåtal myndigheter är dock tveksamma till förslaget.

**Skälen för regeringens bedömning:** Företagen i livsmedelskedjan måste, liksom samtliga företag, förhålla sig till den offentliga förvaltningen för att kunna utöva sin verksamhet. Myndigheterna utövar även kontroll och tillsyn över företagen. Antalet myndighetskontakter som krävs för att starta och driva en verksamhet i livsmedelssektorn kan vara betydande. Utöver myndigheternas roll vid regelutveckling och tillämpning av regler behöver företagen t.ex. anmäla, registrera och söka tillstånd hos olika myndigheter beroende på vilken typ av verksamhet som bedrivs.

Nationella förutsättningar är allt viktigare ur ett företagarperspektiv eftersom EU-medlemskapet gör att svenska företag verkar i fri konkurrens inom EU:s inre marknad. Liksom Konkurrenskraftsutredningen och remissinstanserna anser regeringen att myndigheter bör samverka och medverka till förbättrad konkurrenskraft inom sektorn. Det är viktigt att dubbelreglering undviks och att myndigheternas arbete samordnas.

Eftersom företag i livsmedelskedjan måste förhålla sig till den offentliga förvaltningen så är det viktigt att myndigheter inom ramen för sitt huvudsakliga uppdrag, i sitt arbete och vid utformning av regler beaktar effekterna på de svenska livsmedelsföretagens konkurrenskraft och väger dessa effekter mot effekterna för andra samhällsmål. Sådana analyser och avvägningar ska göras utan att äventyra övriga målsättningar inom området som t.ex. säkra livsmedel, djurskydd och redlighet eller relevanta miljömål. Regeringen gör därför bedömningen att det bör utredas hur relevanta myndigheter i ökad utsträckning kan väga in ökad konkurrenskraft för företagen i sitt arbete.

En viktig faktor för ökad konkurrenskraft för företagen är att det ska vara lätt för företagen att få information om gällande regelverk, kontroller och annat som påverkar villkoren för företagande. Statliga och kommunala myndigheter bör därför samverka och eftersträva att företag på ett samlat ställe ska kunna få relevant information om t.ex. regler och kontroller.

Regeringen har genom satsningen ”Digitalt först” utsett fem prioriterade områden som ska analyseras ur ett digitaliseringsperspektiv. Ett av de områdena är livsmedelskedjan. Jordbruksverket har fått i uppdrag att vara utvecklingsmyndighet inom livsmedelsområdet, tillsammans med Livsmedelsverket (dnr N2016/01646/EF). Ett råd för digitalisering av det offentliga Sverige har också tillsatts av regeringen med uppdrag att identifiera och diskutera utmaningar under genomförandet av regeringens satsning på ”Digitalt först” och vid behov föreslå åtgärder (dnr N2015/07452/EF).

Regeringens bedömning är att arbetet för att tillhandahålla service och lättillgänglig information om de regler och villkor som gäller för företagande bör fortsätta att utvecklas.

### 7.3 Dynamiskt företagande och strukturutveckling

**Regeringens bedömning:** Strukturomvandling i jordbruks- och trädgårdsnäringsen bör underlättas och företagen bör ges möjlighet att bedriva verksamheten i effektiva företagsformer oavsett storlek. Jordförvärvslagstiftningen bör ses över.

**Konkurrenskraftsutredningens bedömning och förslag:** Utredningen bedömer att jordförvärvslagstiftningen, i dess nuvarande utformning, har en hämmande inverkan på konkurrenskraften i svenskt jordbruk genom att försvåra extern kapitalförsörjning. Utredningen föreslår att jordförvärvslagen (1979:230) ändras så att aktiebolag lättare kan förvärva jordbruksmark. Utredningen föreslår att regeringen, ur ett helhetsperspektiv, låter utreda konsekvenserna av att ändra jordförvärvslagstiftningen, med hänsyn till skogs- och jordbruk, konkurrenskraft, resursanvändning, äganderätt, miljö samt sociala faktorer.

Utredningen bedömer att arrendemarknaden har stor betydelse för konkurrenskraften. Det är viktigt att arrende är en attraktiv upplåtelseform. Konkurrenskraftsutredningen föreslår att regeringen beaktar Tomträtts- och arrendeutredningens förslag (SOU 2014:32) om förändrat besittningsskydd vid sidoarrenden. Konkurrenskraftsutredningen föreslår, till skillnad från Tomträtts- och arrendeutredningen, att full avtalsfrihet ska råda vid fastställelse av arrendeavgiften.

**Remissinstanserna:** Det stora flertalet av de remissinstanser som svarat, varav flera länsstyrelser, *Konkurrensverket* samt lantbrukets organisationer delar utredarens bedömning att strukturomvandlingen kommer att fortsätta och att det gynnar konkurrenskraften. *Jordbruksverket* anser att fastighetsstrukturen i svenskt jordbruk medför begränsningar för möjligheten att utveckla företagen och därmed att höja produktiviteten. *LRF* pekar på att lantbrukets strukturrationalisering har geografiska begränsningar i norra och södra Sveriges skogs- och mellanbygder. Flera läns-

styrelser och lantbrukets organisationer delar utredningens bedömning att ägaröverlåtelser i allt högre grad kommer att kräva stora kapitalinsatser och att det innebär stora utmaningar för näringen. *Länsstyrelsen i Värmlands län* framhåller att moderna jordbruksföretag kräver stora kapitalinsatser och att det inte kan förutsättas att den traditionella formen av familjeföretag, drivna som enskild firma, kan förväntas klara utvecklings- och investeringsbehoven.

Remissinstanserna har skilda meningar om utredarens förslag att utreda jordförvärvslagen. Flertalet av länsstyrelserna, *Jordbruksverket*, *SLU*, *Konjunkturinstitutet*, *Konkurrensverket*, *Sveriges Jordägareförbund* och *Jordbruksförvaltarna* ställer sig bakom förslaget att utreda jordförvärvslagen. Några länsstyrelser och *Svenska kyrkan* anser att det är undantagen i jordförvärvslagstiftningen som behöver utvidgas och som bör utredas. *LRF* anser att en utredning av jordförvärvslagen inte är en prioriterad åtgärd. De menar att frågor kring strukturomvandling och riskkapital i sig är angelägna frågor att se över samtidigt som privat ägande och ett aktivt brukande av jordbruks- och skogsmark är centrala utgångspunkter. En minoritet av länsstyrelserna och ett fåtal lantbruksorganisationer anser att jordförvärvslagen inte bör utredas. Flera länsstyrelser som är positiva till utredning pekar på behovet av en noggrann konsekvensutredning av vilka effekter som det skulle bli för landsbygden vid eventuella lagändringar. Både bland de remissinstanser som är positiva och negativa till förslaget finns det en oro för att jordbrukare inte ska kunna konkurrera med andra tänkbara kategorier köpare.

*Skogsstyrelsen* konstaterar att jordförvärvslagstiftningen inte har lyfts fram av skogssektorn som en viktig konkurrenshämmande faktor. Eftersom jordförvärvslagstiftningen även omfattar skogsmark bör en konsekvensutredning också beröra skogsbruket.

Det stora flertalet remissinstanser stödjer utredningens förslag att beakta Tomträtts- och arrendeutredningens förslag om förändrat besittningsskydd vid sidoarrenden.

När det gäller Konkurrenskraftsutredningens förslag om att full avtalsfrihet bör gälla i fråga om hur avgiften för jordbruksarrende ska bestämmas stöds det av flera länsstyrelser, *Jordbruksverket*, *Konjunkturinstitutet*, *Konkurrensverket*, *SLU*, *Svenska kyrkan*, *Sveriges Jordägarförbund* och *Jordbruksförvaltarna*. Däremot finns det lika många instanser, bl.a. *LRF*, som inte stödjer förslaget om avtalsfrihet.

*Länsstyrelserna i Kronobergs, Hallands, Värmlands, Västmanlands och Västernorrlands län* pekar på att den övervägande delen av arrendena är muntliga upplåtelser, vilket ger svårigheter att investera i markförbättringar. Vidare anser länsstyrelserna att en bidragande orsak till att markägare är ovilliga att skriva arrendeavtal är det starka besittningsskyddet. *Konkurrensverket* pekar på att bestämmelsen om att arrendet måste bestämmas i pengar kan medföra begränsningar i utbudet.

*Svenska kyrkan* och *Jordbruksförvaltarna* anser att effekten av full avtalsfrihet vid fastställelse av arrendeavgiften i praktiken skulle innebära att besittningsskyddet upphör och att det vore en förenkling.

**Skälen för regeringens bedömning:** Sedan lång tid tillbaka har det pågått en strukturomvandling inom jordbruks- och trädgårdsnäringen. För vissa av jordbrukets produktionsgrenar står i dag 20 procent av företagen för 80 procent av produktionen. Inom delar av trädgårdsproduk-

Prop. 2016/17:104 tionen finns inriktningar där endast ett fåtal företag står för huvuddelen av produktionen. Företagens storlek förändras över tid och nya företag tillkommer. Parallellt utvecklar mindre företag med sin bas i de gröna näringarna nya affärsidéer inom t.ex. vidareförädling, entreprenad och besöksnäringen. Sammantaget innebär detta en dynamisk utveckling som är positiv för ökad konkurrenskraft och sysselsättning.

Strukturrationaliseringen i jordbruket kommer i allt högre grad att innebära stora kapitalinsatser. Det kommer att kräva en ökad dynamik, nya ägare och nya kategorier av ägare för att kunna överlåta och investera i företag. Konkurrenskraftsutredningen gör bedömningen att jordförvärvslagen i dess nuvarande utformning, har en hämmande inverkan på konkurrenskraften i svenskt jordbruk genom att försvåra extern kapitalförsörjning. Utredningen anser även att lagen komplicerar överlåtelser av jordbruksmark och ger upphov till onödigt administrativt arbete. Lagen begränsar bl.a. möjligheten för juridiska personer, t.ex. aktiebolag, att förvärva egendom taxerad som lantbruksenhet (lantbruksegendom). Med lantbruksegendom avses fastigheter som inkluderar skogsmark, skogsimpediment, betesmark eller åkermark. Aktiebolagsformen kan erbjuda utvecklingsmöjligheter inom tydliga juridiska ramar. För företag som växer och utvecklas är det viktigt att ha möjlighet att anpassa företagsstrukturen och att kunna välja den, för verksamheten, mest effektiva företagsformen. Företag i alla storleksklasser bör ha möjlighet att utvecklas och det är viktigt att det finns goda förutsättningar för företag att växa.

Regeringen delar Konkurrenskraftsutredningens och flera av remissinstansernas bedömning att en fortsatt strukturomvandling är nödvändig för att öka effektiviteten i den svenska jordbruks- och trädgårdsnäringen och för att möta en allt mer omfattande global konkurrens. En allt mindre del av jordbruksföretagen står för en allt större del av produktionen. Samtidigt utvecklar mindre företag nya affärsidéer som inte kräver stor skala. Innovativa företag bidrar till en levande landsbygd. Denna omvandling kan även bestå av att företagen ökar sin produktiva areal genom exempelvis investeringar i ny teknik, resurseffektivisering, eller övergång till ekologisk produktion. För att skapa bättre förutsättningar för livsmedelsföretagen att växa och bedriva verksamheten i effektiva företagsformer, oavsett storlek, bör jordförvärvslagstiftningen ses över. En ökad dynamik i ägande och delägarskap är viktig. Jordförvärvslagen är tillämplig på förvärv av lantbruksegendom. Lantbruksegendom kan utgöras av både jordbruks- och skogsmark. Regeringen anser därför, i likhet med en del av remissinstanserna, att det är nödvändigt att översynen även omfattar skogsbruket. Översynen och konsekvensbedömningarna bör därför beakta såväl jord- som skogsbrukets behov och möjligheter i hela landet.

Nära 40 procent av jordbruksverksamheten i Sverige bedrivs på arrenderad mark.<sup>3</sup> Längden på arrendeavtalen och hur arrendeavgiften sätts påverkar incitamenten att ingå avtal, långsiktigheten i brukandet och i vissa fall även investeringar. Enligt gällande lagstiftning har arrendatorer

<sup>3</sup> Jordbruksverket, Statistiskt meddelande JO 39 SM 1501 (Arrendepriser jordbruksmark).



med sidoarrenden som gäller för längre tid än ett år rätt till förlängning av avtalet, dvs. de har besittningsskydd. Med sidoarrende menas ett jordbruksarrende som inte omfattar bostad åt arrendatorn. För jordägare som vill ha möjlighet att disponera marken kan besittningsskyddets utformning vara en bidragande orsak till att arrendeavtal inte ingås för längre tid än ett år. Det förekommer att samma markområde blir föremål för upprepade ettåriga arrendeavtal mellan parterna. Därmed uppstår inte något besittningsskydd för arrendatorn, trots att den totala arrendetiden kan vara mycket lång.

Vidare måste, enligt gällande lagstiftning, arrendeavgiften för jordbruksarrende bestämmas i pengar. Avgiften behöver inte vara bestämd till sin storlek utan viss indexreglering av avgiften är möjlig. Däremot är det inte möjligt att knyta arrendeavgiften till det enskilda jordbrukets resultat. En ökad flexibilitet för parterna att beräkna arrendeavgiften på andra sätt kan vara till fördel för såväl arrendatorer som jordägare och göra arrende som upplåtelseform mer attraktivt. Även ett förändrat besittningsskydd kan öka arrendets attraktionskraft, förutsatt att det innebär en lämplig avvägning mellan de intressen som gör sig gällande. För regeringen är det viktigt att företagen ges goda förutsättningar att växa och bli mer effektiva. En väl fungerande arrendemarknad där arrende i hög utsträckning används vid upplåtelse av jordbruksmark kan bidra till detta. Tomträtts- och arrendeutredningens förslag om ändrad avgiftsreglering för jordbruksarrende och förändrat besittningsskydd för sidoarrenden samt Konkurrenskraftsutredningens förslag om avtalsfrihet vid fastställande av arrendeavgiften bereds inom Regeringskansliet.

## 7.4 Myndigheternas kontroll

**Regeringens bedömning:** Det finns behov av ett fortsatt utvecklingsarbete och samordning av den offentliga kontrollen av företag i livsmedelskedjan. Den offentliga kontrollen bör vara likvärdig i hela landet och präglas av hög kompetens. Kontrollen bör, så långt som möjligt, vara samordnad och innebära en så liten störning i den ordinarie verksamheten för företagaren som möjligt. En god kunskapsnivå och ett gott informationsutbyte bör främjas för att skapa ett förtroendefullt klimat mellan kontrollmyndigheter och dem som är föremål för kontrollen.

**Konkurrenskraftsutredningens bedömning:** Utredningen bedömer att Jordbruksverket och länsstyrelserna bör fortsätta arbetet med att öka samordningen av djurskyddskontrollerna för att lika fall ska bedömas lika. Rättssäkerheten i kontrollerna kan därmed öka. En ökad målstyrning kräver att kontrollen fokuserar på helheten i djurmiljön.

**Remissinstanserna:** Flera länsstyrelser, *Jordbruksverket*, *Livsmedelsverket*, ett par lantbruksorganisationer, några djurskyddsorganisationer och *Naturvetarna* är positiva till utredningens bedömning om ökad samordning av djurskyddskontrollerna. *Jordbruksverket* lyfter fram att en ökad målstyrning kommer att kräva kontinuerliga utbildningsinsatser. *Länsstyrelserna i Uppsala och Örebro län* pekar på att *Jordbruksverket*

Prop. 2016/17:104 behöver resurser för att ge ökat stöd när det rör riktlinjer och kontrollinstruktioner.

### **Skälen för regeringens bedömning**

Gemensamt för den offentliga kontrollen av företag i livsmedelskedjan är att den i huvudsak styrs av EU-gemensamma regler. De EU-gemensamma reglerna omfattar flera lagstiftningsområden, varav de för företagen mer generella och omfattande områdena avser livsmedel, foder, djurhälsa och djurskydd samt kontroll av EU-stöd inom ramen för den gemensamma fiskeri- och jordbrukspolitiken. Därutöver finns EU-gemensamma regler som avser mer begränsade aspekter av produktionen av livsmedel, andra bestämmelser som behandlar t.ex. miljöaspekter och det finns även svenska nationella regler som kompletterar EU-reglerna. Här behandlas fortsättningsvis dock endast kontroller av livsmedel, djurskydd och EU-stöd.

#### *Livsmedelskontroll*

Syftet med livsmedelskontrollen är att kontrollera att företagarna har system på plats för att kunna leva upp till lagstiftningens krav på att de livsmedel som sätts på marknaden är säkra och att konsumenterna inte blir vilseledda. Fördelningen av kontrollansvar mellan myndigheter framgår i bilaga 1. EU kontrollerar att medlemsstaternas livsmedelskontroll följer den gemensamma lagstiftningen. Det görs genom en avdelning inom generaldirektoratet för hälsa och livsmedelssäkerhet (tidigare benämnd FVO). Revisionerna gäller livsmedelskontrollen, foderkontrollen, kontroll av animaliska biprodukter, djurhälsa, djurskydd, växtskyddsmedel och offentliga åtgärder mot växtskadegörare.

Kritik har riktats mot hur delar av livsmedelskontrollen genomförs. Behov av tydligare statlig styrning, uppföljning och samordning liksom mer samverkan mellan kontrollmyndigheter är några synpunkter som har lämnats. Riksrevisionen har i sin granskningsrapport Livsmedelskontrollen – tar staten sitt ansvar? (RiR 2014:2) lämnat en övergripande rekommendation om att regeringen och de ansvariga myndigheterna bör pröva om en tydligare statlig styrning leder till tillräckliga förbättringar i kontrollverksamheten. Regeringen delar delvis denna uppfattning (skr. 2014/15:16). Statskontoret har på uppdrag av regeringen utvärderat avgiftsfinansieringen av livsmedelskontrollen (Avgifter i livsmedelskontrollen, Statskontoret 2015:17). Statskontoret bedömer att i de fall som livsmedelskontrollen på kommunal nivå inte utförs i tillräcklig omfattning förklaras det främst av resursbrist, men även av att det finns brister i den avgiftsmodell för livsmedelskontroll som vanligen används och att små kommuner har svårt att leva upp till kraven i EU:s kontrollförfordning<sup>4</sup>. Statskontoret förordar därför ökad samverkan mellan små kommuner. Livsmedelsverket bedömer bl.a. att gemensamma kriterier för riskvärdering, gemensamma effektmål och övergripande kontroll-

<sup>4</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 882/2004 av den 29 april 2004 om offentlig kontroll för att säkerställa kontrollen av efterlevnaden av foder- och livsmedelslagstiftningen samt bestämmelserna om djurhälsa och djurskydd.

strategier behöver tas fram för att bättre styra och prioritera kontrollen samt att skapa förutsättningar för att kunna mäta uppnått resultat. Arbetet med samsyn kring bedömningar för att likrikta kontrollen behöver, enligt verket, fortsätta med utbildning och samverkan mellan myndigheterna (Livsmedelskontrollen, Utveckling, brister och åtgärdsförslag, Livsmedelsverket 2015).

Genom EU:s revisioner av livsmedelskontrollen har det också framkommit vissa brister i genomförandet av kontrollen, såväl i avgränsade delar av kontrollen som mer generella brister. Analyserna tyder sammantaget på att det främst är de små kommunerna som har svårt att genomföra offentlig livsmedelskontroll i linje med lagstiftningens krav samt att det fortsatt finns skäl att utveckla den offentliga livsmedelskontrollen genom fortsatt stöd, råd och vägledning till regionala och lokala kontrollmyndigheter.

### *Djurskyddskontroll*

Syftet med djurskyddskontrollen är att kontrollera att bestämmelserna om djurskydd efterlevs. Kontrollen ska bidra till det övergripande målet om ett gott djurskyddsläge i hela landet.

Även djurskyddskontrollen har varit föremål för inspektioner från generaldirektoratet för hälsa och livsmedelssäkerhet där likartad kritik som för livsmedelskontrollen har framförts. År 2009 genomfördes en stor omorganisation av djurskyddskontrollen i Sverige i syfte att göra kontrollen mer likvärdig i hela landet och effektiv. Statskontoret har på uppdrag av regeringen utvärderat omorganisationen och konstaterar att kvaliteten i kontrollen har blivit bättre, bl.a. genom att likvärdigheten och samordningen har ökat (Djurskyddskontrollens utveckling, Statskontoret 2011:23). Statskontoret bedömde vidare att det finns ett utrymme för ytterligare effektiviseringar. Statskontoret föreslog bl.a. att styrningen, uppföljningen och utvärderingen av kontrollen ska öka.

Sedan Statskontorets rapport överlämnades har regeringen, Jordbruksverket och länsstyrelserna kontinuerligt arbetat med att utveckla kontrollen på det sätt som Statskontoret har föreslagit. Som exempel på åtgärder och aktiviteter som har vidtagits och som också fortgår kan nämnas att regeringen beslutat att inrätta ett råd för samordning av djurskyddskontrollfrågor (Landsbyggsdepartementet, L2012/00649/DL), att Jordbruksverket anordnar s.k. kalibreringskurser för djurskyddsinspektörerna i syfte att stärka kompetensen och öka samsynen i olika djurskyddsfrågor och att länsstyrelserna utvecklar nyckeltal och indikatorer för bättre uppföljning, utvärdering och styrning av kontrollen.

### *Kontroll av EU-stöd*

För EU-stödkontrollerna är syftet att säkerställa att stödmottagarna uppfyller angivna stödvillkor. För vissa EU-stöd kontrolleras även att stödmottagarna följer gemensamma regler inom områdena miljö, folkhälsa och djurskydd, s.k. tvärvillkor.

### *Utveckling av kontrollen*

Kontrollen av företag i livsmedelskedjan ska vara ändamålsenlig, likvärdig, rättssäker och så effektiv som möjligt. Den ska, utöver de syften som

Prop. 2016/17:104 har nämnts inledningsvis, även bidra till att konsumenterna har ett högt förtroende för livsmedel på den svenska marknaden, vilket också är viktigt vid internationell handel med livsmedel. En fungerande kontroll motverkar också illojal konkurrens mellan de företag som följer reglerna och företag som inte gör det.

För att kontrollen ska uppfattas som legitim av företagarna är det grundläggande att företagaren har god förståelse för varför kontrollen utförs.

Trots de brister som har påtalats ovan utförs redan i dag kontroll med mycket god kvalitet av våra myndigheter och flera åtgärder har redan vidtagits av regeringen, Jordbruksverket, Livsmedelsverket och länsstyrelserna för att effektivisera kontrollen i olika delar. Förutom arbete med information så har myndigheterna också vidtagit flera åtgärder för att möta de synpunkter som framkom under den s.k. Förenklingsresan som genomfördes av Jordbruksverket tillsammans med LRF m.fl. 2013 (Förenklingsresan – handlingsplan för en enklare vardag för lantbrukare och Förenklingsresan 2013–2014 – från köksbordsprat till 100 konkreta förenklingsresor). Under Förenklingsresan framkom bl.a. att lantbrukare upplever det problematiskt och tidskrävande med s.k. oaviserade kontroller, att behöva tala med flera olika kontrollanter och myndigheter och att vara föremål för kontrollbesök från många olika myndigheter och från branschen. Det finns också en rädsla hos företagarna att göra fel.

Som ett resultat av Förenklingsresan har Jordbruksverket t.ex. sett över möjligheterna att avisera kontroller i förväg för att kunna föranmäla kontroller i högre utsträckning än tidigare samt genomfört utbildningar i bemötandefrågor för kontrollpersonalen.

Det är angeläget att utvecklingsarbetet fortsätter. I det fortsatta utvecklingsarbetet ser regeringen att det behövs en kontinuerlig kompetensutveckling för inspektörerna. Eftersom kontrollansvaret för livsmedels- och djurskyddskontrollen är fördelat på flera kontrollmyndigheter är det även viktigt med bra ledning och samordning av kontrollarbetet för att kontrollen ska vara likvärdig i hela landet. Livsmedelsverket och Jordbruksverket har båda ansvar för att leda och samordna kontrollen inom sina respektive ansvarsområden.

För att underlätta för företagarna i deras vardag kan ett samordnat kontrollbesök av olika myndigheter utifrån deras respektive ansvarsområden vara betydelsefullt, särskilt för primärproducenterna som får kontroller av flera olika myndigheter vid skilda tillfällen. Hur omfattande dessa problem är för det enskilda företaget kan bero på verksamhetens inriktning. Regeringen är positiv till att öka samordningen av kontroller och anser att sådana ansträngningar bör fortsätta. Lika viktigt som att företagare har god förståelse för varför kontrollen utförs, är att myndigheter och kontrollanter har god kunskap och förståelse för företagens situation och förutsättningar. Kontrollarbetet måste byggas på ömsesidig respekt och ömsesidigt förtroende. Det är t.ex. viktigt med bra bemötande och tydlig återkoppling i samband med kontrollen. Myndigheterna arbetar redan aktivt med detta och det är, enligt regeringens bedömning, betydelsefullt att detta arbete fortsätter. En inspektör kan dock inte ge alltför konkreta och styrande råd i samband med kontrollen eftersom det då finns en risk för att det uppstår en intressekonflikt eller en jävssituation. Det finns däremot utrymme för myndigheterna och privata rådgiv-

ningsorgan att arbeta tillsammans för att identifiera och fylla företagens behov av kunskaps- och kompetenshöjning genom t.ex. enskild rådgivning av privata aktörer.

Regeringen har tidigare aviserat att digitalisering av livsmedelskedjan är ett prioriterat område. Digitalisering kan bidra till effektivisering och en likvärdig kontroll i hela landet, bl.a. genom att ge bättre stöd, råd och vägledning till både inspektörer och företagare.

Sammanfattningsvis konstaterar regeringen att det har tagits många initiativ för att förbättra kontrollen i livsmedelskedjan och att myndigheterna arbetar aktivt med frågorna. Regeringen delar Konkurrenskraftsutredningens och remissinstansernas bedömningar att arbetet med att öka samordningen av djurskyddskontrollerna bör fortsätta. Regeringen anser dock att detta arbete inte bör begränsas till djurskyddskontroller och gör därför bedömningen att det även fortsatt finns ett behov av ett utvecklingsarbete inom kontrollen av företag i hela livsmedelskedjan.

## 7.5 Hållbar produktion och konsumtion

**Regeringens bedömning:** Sveriges förutsättningar i form av naturgivna resurser innebär goda möjligheter för en hållbar livsmedelsproduktion som både kan möta den globala efterfrågan på livsmedel och bidra till att möta klimat- och miljööutmaningar.

Det bör tas ett samlat och systematiskt grepp för att Sverige ska kunna leva upp till FN:s globala hållbarhetsmål om att till 2030 halvera det globala matsvinnet per person.

**Konkurrenskraftsutredningens bedömning:** Utredningen bedömer att det finns tecken på svag och vikande konkurrenskraft inom betydande delar av primärproduktionen. Utredningen gör bedömningen att jordbruks- och trädgårdsproduktionen är en viktig leverantör av kollektiva nyttigheter, framför allt i form av miljövärden.

**Remissinstanserna:** Flera länsstyrelser, *Statens veterinärmedicinska anstalt* och *Hushållningssällskapen* delar utredningens bedömning att jordbruks- och trädgårdsnäringen står inför stora utmaningar för att nå ökad konkurrenskraft och produktion. Några remissinstanser lyfter fram att jordbruks- och trädgårdsnäringen är viktig för att nå de nationella miljökvalitetsmålen, särskilt Ett rikt odlingslandskap och Ett rikt växt- och djurliv. *Hushållningssällskapen* lyfter även fram att den svenska livsmedelsproduktionen bidrar till generationsmålet för klimat. *Naturvårdsverket* m.fl. anser att lantbruket bidrar till flera ekosystemtjänster.

*Riksantikvarieämbetet* och *Naturvårdsverket* lyfter fram att jordbruk är särskilt viktigt för landskapsbildningen i mellanbygder och att det diversifierade småskaliga jordbruket är en förutsättning för att bevara bl.a. värdefulla landskapselement samt för att nå kulturmiljömålet om ett hållbart samhälle med en mångfald av kulturmiljöer.

*Hållbar produktion*

Den globala samhällsutvecklingen innebär en tilltagande globalisering, digitalisering och urbanisering. Bland de stora samhällsutmaningarna finns klimatförändringarna, den ökade sjukdomsördan i västvärlden till följd av övervikt och fetma samt en åldrande och ökande befolkning. Ökande befolkning i världen och ökat välstånd medför större efterfrågan på livsmedel. Detta kräver bl.a. ett hållbart nyttjande av energi, mark- och vattenresurser samt minskat livsmedelssvinn i hela värdekedjan. Klimatförändringarna kommer att försvåra möjligheterna att producera livsmedel i vissa delar av världen och kommer att förbättra möjligheterna i andra. I Sverige väntas växtsäsongen förlängas, men samtidigt förväntas nya utmaningar i form av t.ex. växtskadegörare och djursjukdomar som ställer nya krav på produktionen. För att minska produktionens globala klimatpåverkan bör möjligheterna att producera där förutsättningarna är goda tas tillvara. Förutsättningarna för att producera livsmedel hållbart är goda i Sverige och bör därför utnyttjas. Möjligheterna medför behov av utvecklings- och anpassningsåtgärder, t.ex. inom teknik, produktions-system och genom insatser för ökad hållbarhet. Ett sådant utvecklingsarbete ska också bidra till att stärka ekosystemtjänsterna och successivt förbättra mark- och jordkvaliteten, vilket fastslås i FN:s globala hållbarhetsmål, Agenda 2030. Det svenska jordbruket är resurseffektivt och har en viktig roll i att bidra till utvecklingen mot ett hållbart samhälle. Att uppnå ett fossilfritt Sverige och en cirkulär och biobaserad ekonomi är utmanande men innebär också möjligheter för de gröna näringarna och landsbygden. En konkurrenskraftig, hållbar och resurseffektiv livsmedelssektor har också potential att bidra till att uppnå FN:s mål för hållbar utveckling. Regeringen bedömer att Sverige har goda förutsättningar för att bidra till en globaliserad och klimatsmart livsmedelsproduktion.

För att Sverige fortsatt ska kunna vara ett föregångsland i klimatarbetet krävs ett förstärkt arbete med att förbättra den svenska livsmedelsproduktionens klimatarbete. Även arbete med ökad biologisk mångfald, minskad övergödning, minskad spridning av miljögifter samt skydd av vatten behöver fortsatt utvecklas.

För en resurseffektiv, hållbar och konkurrenskraftig livsmedelskedja är kontinuerlig produktivitetsutveckling avgörande för branschens överlevnad och för att den samtidigt ska kunna bidra till att möta de olika samhällsutmaningarna. Det är därför oroande, av konkurrenskraftsmässiga skäl, att produktivitetsutvecklingen i det svenska jordbruket har mattats av. För att det svenska jordbruket ska kunna konkurrera på en öppen och avreglerad marknad behöver produktiviteten utvecklas minst i takt med omvärldens.

En resurseffektivare produktion innebär ofta mindre miljöbelastning per producerad enhet. Produktivitetsutveckling kan även leda till ökad hållbarhet. När resurseffektiviteten ökar så bidrar det såväl till minskad resursåtgång per producerad enhet som till företagens lönsamhet. Ett exempel på det är ökad mjölkavkastning per ko som gör att mängden metangasutsläpp per kilo producerad mjölk minskar. Ett annat exempel är effektivare utfodringsmetoder som minskar spill och ökar produktionen per kilo foder som förbrukas. En god växtföljd kan öka produk-

tiviteten genom att öka markens bördighet och minska trycket från växtsjukdomar. Växtförädling är viktig för ökad produktivitet och ökad hållbarhet genom t.ex. förädling för höjd avkastning och ökad resistens mot växtskadegörare. Fler lönsamma grödor innebär möjlighet till diversifiering av odlingen som därmed även kan bidra till ökad biologisk mångfald.

I avsnitt 4 beskrivs det positiva samband som finns mellan ökad svensk jordbruksproduktion och ett förbättrat miljötillstånd, bl.a. genom betesdjur för hävd av betesmarker. Regeringen instämmer i Konkurrenskraftsutredningens och remissinstansernas bedömningar och anser att det är viktigt att de regler och villkor som jordbruket berörs av utformas så att jordbrukets potential att bidra till miljönytta tas tillvara. Styrmedel och metoder behöver vara kostnadseffektiva.

Regeringen gör därför bedömningen att det är angeläget att den svenska jordbruksproduktionen är konkurrenskraftig och produktiv så att potentialen i den svenska livsmedelssektorn kan utnyttjas och därmed bidra till att på ett hållbart sätt möta den globala efterfrågan och samtidigt bidra till miljövärden.

### *Hållbar konsumtion*

I FN:s Agenda 2030 har 17 globala mål antagits för en hållbar utveckling, varav ett rör ansvarsfull konsumtion och produktion. Ett delmål är att till 2030 halvera det globala matsvinnet per person i butik och i konsumentledet och att minska matsvinnet längs hela livsmedelskedjan, även förluster efter skörd. I dagsläget kastas ungefär en tredjedel av de livsmedel som produceras i världen varje år. En stor del av matavfallet är s.k. matsvinn som hade kunnat undvikas.

Att producera livsmedel som sedan kastas eller går förlorade är ett stort slöseri med jordens resurser. Åtgärder för att minska matsvinnet bidrar därför dels till att minska miljö- och klimatpåverkan från livsmedelsproduktionen, dels till globalt tryggad livsmedelsförsörjning. I och med att matsvinn uppstår i alla led i livsmedelskedjan finns ett gemensamt ansvar, från primärproducenten till konsumenten, att arbeta med matsvinnreducerande åtgärder. Globalt sett ökar efterfrågan på livsmedel i och med att levnadsstandarden höjs och att befolkningen ökar. Marknaden för livsmedel är global och minskat matsvinn i Sverige påverkar därför den globala produktionen och resursanvändningen. Åtgärder för att minska matsvinnet kan också vara samhälls- och företagsekonomiskt fördelaktigt så länge som kostnaderna för att minska svinnet är lägre än nyttan med lägre svinn, bl.a. i form av minskad klimatpåverkan och minskad miljöpåverkan. En resurseffektiv, hållbar och konkurrenskraftig livsmedelssektor kan bidra till delmålet om halverat matsvinn till 2030.

För att kunna bidra till att hållbarhetsmålet om att halvera matsvinnet till 2030 gör regeringen bedömningen att det bör tas ett samlat och systematiskt grepp kring matsvinnfrågan. Regeringen avser att återkomma i denna fråga.

I avsnitt 10 beskrivs närmare de svenska miljö kvalitetsmålen som är relevanta för livsmedelskedjan.

**Regeringens bedömning:** Ökad livsmedelsproduktion i Sverige, inklusive den ekologiska produktionen, förutsätter att företagen har tillgång till produktiva mark- och vattenresurser. I den fysiska planeringen behöver hänsyn tas till jordbruksproduktionen tillsammans med andra samhällsintressen.

Jordbruksmarkens bördighet bör behållas och utvecklas.

Kompetensen om markavvattnings- och hanteringen av vatten i ett landskapsperspektiv bör stärkas.

**Konkurrenskraftsutredningens bedömning:** Utredningen bedömer att tillgången på mark är tillräcklig för den ökning av produktionen som förutses enligt visionen för 2030 – en hållbar, attraktiv och innovativ jordbruks- och trädgårdsnäring. Nödvändiga produktionsfaktorer är inte begränsande för sektorns tillväxt. Avgörande för att uppnå visionen är i stället produktivitetens utvecklingen framöver. Företagsutveckling och strukturomvandling är väsentliga inslag för att nå visionen. Trots att den svenska jordbruksarealen i nuläget inte är begränsande för sektorns utveckling så konstaterar utredningen att den kan bli det på sikt. Utredningen betonar behovet av att utveckla metoder och arbetssätt för att optimera utnyttjandet av arealer och övriga insatsmedel.

**Remissinstanserna:** Ett fåtal remissinstanser har kommenterat utredningens bedömning att tillgången på jordbruksmark är tillräcklig för ökad produktion fram till 2030. *Länsstyrelserna i Västra Götalands och Gotlands län* och *Lantmännen* delar utredningens bedömning att tillgången på mark och nödvändiga produktionsfaktorer inte begränsar sektorns tillväxt.

*Länsstyrelsen i Skåne län* anser att risken är stor att tillgången till mark blir begränsande i framtiden. Länsstyrelsen pekar på att mycket högproduktiv jordbruksmark ligger i direkt anslutning till områden med hög tillväxttakt och att det finns andra politiska mål som slår fast att mer mark behöver planläggas för att lösa bostadsbristen. *Djurens rätt* framhåller att det är mer resurseffektivt att, där det är möjligt, använda marken till att odla sådant som människor kan äta direkt i stället för att odla foder som tar omvägen via djur.

### Skälen för regeringens bedömning

En förutsättning för att livsmedels- och jordbruksföretag ska kunna växa är att det finns produktiva mark- och vattenresurser att använda för livsmedelsproduktion. Regeringen har delvis en annan utgångspunkt än Konkurrenskraftsutredningen och remissinstanserna. Utgångspunkten bör vara att där Sverige har bra produktionsresurser för jordbruk bör dessa bevaras, brukas och utvecklas för att ta tillvara möjligheten till resurseffektivt brukande och god produktivitet. Sverige har i flera avseenden goda förutsättningar för ett hållbart och konkurrenskraftigt jordbruk. Även om markresursen i sig inte är begränsad bör en god hushållning av produktiv jordbruksmark eftersträvas av både hållbarhets- och konkurrenskraftsskäl. Regeringen instämmer samtidigt i Konkurrenskraftsutredningens bedömning att en framtida tillväxt förutsätter fortsatta



produktivitetsförbättringar. Regeringen anser, liksom Konkurrenskraftsutredningen, att det finns ett behov av att utveckla metoder och arbetssätt för att optimera nyttjandet av arealen.

### *Tillgång till och nyttjande av markresurser*

I dag exploateras ca 600–700 hektar jordbruksmark om året för bebyggelse och anläggningar i Sverige (Väsentligt samhällsintresse? Jordbruksmarken i kommunernas fysiska planering. Jordbruksverket rapport 2013:35). Enligt Jordbruksverkets enkätundersökningar med kommuner beräknas exploateringen att fortsätta och resultera i att ytterligare mellan 2 200 och 7 700 hektar jordbruksmark sannolikt kommer tas i anspråk för andra ändamål fram till år 2020 (Jordbruksverket rapport 2013:35). Jordbruksverkets analys av arealen jordbruksmark som har exploaterats visar att en stor andel av den mark som tas i anspråk är högvastande åkermark i slättbygd (Exploatering av jordbruksmark 2006–2010. Jordbruksverkets rapport 2013:3. Exploatering av jordbruksmark vid bebyggelse- och vägutbyggnad 1996/98–2005. Jordbruksverket rapport 2006:31). Det betyder att den mark som är mest värdefull från produktionssynpunkt ofta är utsatt för högst exploateringstryck. En anledning till detta är att flera tätbefolkade områden i Sverige ligger i anslutning till områden med bördig jordbruksmark. Även utanför slättbygderna kan jordbruksmarken vara av stort värde för det lokala jordbruket.

Vid exploatering finns även en risk att kvarvarande jordbruksområden blir fragmenterade och för små för att kunna brukas rationellt. Konkurrenskraftsutredningen konstaterar att en viktig förutsättning för att uppnå tillräcklig lönsamhet är att rationella företag med sammanhållen mark kan bildas.

Hushållningsbestämmelserna i 3 kap. miljöbalken utgör en viktig grund för hur olika markrelaterade värden ska beaktas vid planläggning och beslut om tillstånd om markanvändning. Enligt 3 kap. 4 § miljöbalken får brukningsvärd jordbruksmark tas i anspråk för bebyggelse eller anläggningar endast om det behövs för att tillgodose väsentliga samhällsintressen och detta behov inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt genom att annan mark tas i anspråk. Jordbruksverket har utvärderat hur bestämmelsen tillämpas och konstaterar att tillämpningen brister och att skyddet för marken därför inte fungerar som avsett (Jordbruksverket rapport 2013:35). Av utvärderingen framgår också att många kommuner bedömer att de har lägre kapacitet att bedöma värdet av jordbruksrelaterade intressen jämfört med andra intressen och att det saknas underlag och kompetens kring jordbruksmarken och jordbruksproduktionen. Enligt utvärderingen kan detta vara en bidragande orsak till att tillämpningen brister. Regeringen anser att det är otillfredsställande att lagstiftningen inte tillämpas på avsett sätt och att det behöver säkerställas att hänsyn tas till jordbruksmarken i den fysiska planeringen. Riksintresseutredningen har sett över hushållningsbestämmelserna och i slutbetänkandet från december 2015 presenteras utredningens förslag på ändringar (SOU 2015:99).

Jordbruksverksamhet nära bostäder kan vara utsatt för begränsningar av hur jordbruket får bedrivas med hänvisning till att jordbruk bl.a. kan ge upphov till buller och lukt. Sådana begränsningar kan påverka både

Prop. 2016/17:104 befintlig drift och möjligheten att utvidga eller ändra produktionen på jordbruksfastigheten. Jordbruksproduktionen håller samtidigt landskapet öppet och djurhållning med betande djur upprätthåller hävden av naturbetesmarkerna med deras biologiska och estetiska värden. Jordbruksproduktionen bidrar på så sätt bl.a. till skönhetsvärden, lokal sysselsättning och möjlighet att köpa närproducerade produkter till nytta för det lokala samhället. För att kunna ta hänsyn till både jordbrukets och närboendes intressen i den fysiska planeringen är det nödvändigt att myndigheter och kommuner har goda kunskaper om såväl jordbruksproduktionens behov och värden som om den påverkan som den medför. I översiktsplanen kan det tydligare behöva framgå var jordbruksverksamhet bedrivs och att verksamheten kan påverka närliggande områden. För att undvika inskränkningar som hindrar en rationell jordbruksdrift, och för att undvika olägenheter för boende, bör bostäder inte placeras där de riskerar att störas av jordbruksproduktionen.

Sammantaget anser regeringen att det behöver säkerställas att hänsyn tas till jordbruksproduktionen, jämte andra samhällsinstressen, i den fysiska planeringen. I de fall som jordbruksmark exploateras är det viktigt att minimera fragmentering och den andel av marken som tas i anspråk. Regeringen bedömer även att det behövs ökad kunskap om jordbruksmarken och jordbruksproduktionen vid planläggning.

#### *Jordbruksmarkens bördighet*

Regeringen gör även bedömningen att jordbruksmarkens bördighet behöver behållas och utvecklas, bl.a. genom tillämpad forskning, utbildning och rådgivning, för att säkerställa en hög produktivitet och resurseffektivitet i jordbruksproduktionen. Detta förutsätter att det finns möjlighet för jordbrukare att ta del av kunskap och nya forskningsresultat om hur markens bördighet kan förbättras och effekterna av sådana åtgärder på miljö, produktion och ekonomi.

#### *Markavvattning*

Åtgärder för att dränera mark och för att skydda mark mot översvämning sammanfattas vanligen i begreppet markavvattning. Att jordbruksmarken har en välfungerande dränering är en förutsättning för växternas utveckling, upptag av näringsämnen och tillväxt. En dränerad jordprofil är nödvändig för att växtens rötter ska få tillgång till både luft och vatten. Det är också en förutsättning för att marken ska kunna bära jordbrukets maskiner. På marker som har betydelse för framtida jordbruksproduktion bör därmed dränering och diken hållas i gott skick.

Miljömålsberedningen konstaterar i sitt betänkande Med miljömålen i fokus – hållbar användning av mark och vatten (SOU 2014:50) att det med ett förändrat klimat och ökade vattenflöden finns ett ökat behov av planering för hållbar hantering av vatten i landskapet. Beredningen konstaterar att dagens kunskaper om markavvattningsföretag och dräneringsbehov i jord- och skogsbruket är bristfälliga. Beredningen föreslår därför en kartläggning av jordbrukets och skogsbrukets anläggningar för markavvattning, inklusive näringarnas behov av dränering samt status, underhålls- och investeringsbehov av nuvarande dränering i relation till klimatförändringarna. Regeringen har, mot denna bakgrund, gett Jord-

bruksverket i uppdrag (N2015/08972/SUN) att göra en kartläggning av vilka åtgärder som behövs för att klara avvattningen vid ett förändrat klimat. Jordbruksverket har som ett första steg tagit fram en metodik för kartläggningen. Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2017.

Lagstiftningen som reglerar avvattningen av mark bygger på äldre bestämmelser som över tid har förändrats och utvecklats. I dag är regelverket komplext och svåröverskådligt. Vattenverksamhetsutredningen har i sitt slutbetänkande I vått och torrt – förslag till ändrade vattenrättsliga regler (SOU 2014:35) presenterat ett antal förslag till ändringar av lagstiftningen. Betänkandet bereds i Regeringskansliet.

Kunskap behövs både hos regionala och lokala myndigheter samt hos privata aktörer om hur vattnet rör sig i landskapet och vilka effekter det får på den produktiva jordbruksmarken. Likaså behövs kunskap om hur stadsplanering och infrastruktur påverkar nyttjandet av närliggande markresurser. Kraftig nederbörd kan innebära översvämningar som begränsar och i vissa fall förhindrar livsmedelsproduktion på den omgivande jordbruksmarken. I dag finns få nationella experter inom området lantbrukets hydroteknik. Därmed saknas kompetens om och förståelse för jordbruksmarkens behov av dränering, markavvattningssystemens uppbyggnad i landskapet och hur systemen påverkar både stad och land.

Regeringen gör bedömningen att det mot bakgrund av de identifierade kompetens- och kunskapsbehoven och krav på landskapsansats i hantering av vatten i jordbrukslandskapet finns ett behov av att stärka kompetensen kring dessa frågor för att få till stånd en mer strategisk och systematisk hantering av vattenfrågorna. En stärkt kompetens kan även förbättra möjligheterna att följa kunskapsutvecklingen på området, sprida kunskap och identifiera behov av förändringar.

### *Dricksvatten*

Förutom att tillgång på säkert dricksvatten är en grundläggande samhällsfunktion för befolkningen är vatten av god kvalitet en grundförutsättning för verksamheterna i hela livsmedelskedjan. Dricksvatten är ett av våra viktigaste livsmedel och det är avgörande att det finns tillgång till rent dricksvatten. Vattenresurserna måste därför värnas och prioriteras. Ansvar för dricksvatten är fördelat på flera departement och myndigheter på såväl central som regional och lokal nivå. Därför krävs en ändamålsenlig styrning och god samverkan för att dricksvattenförsörjningen långsiktigt ska kunna säkras. Dricksvattenutredningen (N L 2013:02) lämnade sitt slutbetänkande i april 2016. Utredningen har haft i uppdrag att identifiera nuvarande och potentiella utmaningar för en säker dricksvattenförsörjning i landet, både på kort och på lång sikt, och i förekommande fall föreslå lämpliga åtgärder. Den övergripande utgångspunkten i utredningen är klimatförändringarnas förväntade effekter på dricksvattenförsörjningen. Utredningen har remissbehandlats och bereds för närvarande i Regeringskansliet.

**Regeringens bedömning:** Den positiva utvecklingen för den svenska vegetabilieproduktionen bör fortsätta. Det ligger i linje med en ökad hållbar livsmedelskonsumtion.

**Skälen för regeringens bedömning:** Sedan 1995 har värdet av vegetabilieproduktionen ökat med 47 procent (löpande priser). Den svenska vegetabilieproduktionen har haft en starkare värdeutveckling än flera andra jämförbara länder. Avkastningsnivåerna inom vegetabilieproduktionen varierar dock stort i landet. Högst är avkastningen i Götalands södra slättbygder. En konkurrenskraftig vegetabilieproduktion för foder utgör en viktig del även för animalieproducerande företag. I Sverige finns en lång tradition av spannmålsexport och en stor del av exporten utgörs av kvalitetsspannmål som kvarnvetete, malkorn och grynhavre. Svenskt jordbruk kan konkurrera och exporten ökar för innovativa produkter. Regeringen bedömer att Sverige kan ha högre ambitioner för den redan framgångsrika produktionen av vegetabilier, t.ex. spannmål och raps. Det finns potential att öka produktionen ytterligare eftersom konkurrenskraften är hög. Sedan 1995 har produktionen inom trädgårdsodlingen generellt sett ökat både inom frilands- och växthusodling. Produktionsökningen gäller i synnerhet frukt och grönsaker, som äpplen, lök, gurka, morot, och blommor. Det finns en stark inhemsk efterfrågan på svenskproducerad frukt och grönt, dock är produktionen säsongberoende. Andelen svenskodlade produkter till livsmedelsindustrin är hög för flera grönsaker.

Sveriges styrka inom vegetabilieproduktionen bygger på god tillgång på mark och vatten. Utmaningen är dock många gånger ett nordligt klimat. Väsentligt för att fortsatt öka produktiviteten och för fortsatt stark konkurrenskraft inom vegetabilieproduktion är tillgång till lämpliga växtsorter och en växtförädling anpassad till regionala behov, som beskrivs i avsnitt 7.8. Väsentligt för fortsatt konkurrenskraft är tillgången till växtskyddsmedel som effektivt kan hantera de växtskadegörare som inverkar på odlingen. Detta gäller såväl kemiska växtskyddsmedel som biologiska växtskyddsmedel och andra alternativa metoder, vilket beskrivs i avsnitt 7.9.

För att utveckla vegetabilieproduktionen behöver jordbruksmarkens bördighet behållas och utvecklas. Kompetensutveckling och investeringar i markavvattningsanläggningar är en viktig del för markbördighet och avkastningsförmåga. Detta beskrivs närmare i avsnitt 7.6.

Företagsutveckling och strukturomvandling gör att kompetensutveckling i företagsledning ökar produktiviteten. För företag som producerar spannmål och oljeväxter finns goda möjligheter att hantera genom etablerade metoder som t.ex. prissäkring, via handel eller gentemot råvarubörser. Detta tillämpas i stor utsträckning av spannmålsproducenter redan i dag, men ställer höga krav på kunskap. Regeringen bedömer att de instrument som finns för att hantera risker bör kunna utnyttjas i högre grad än i dag, exempelvis genom kompetensutveckling.

**Regeringens bedömning:** En långsiktigt hållbar och konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdsproduktion i hela Sverige förutsätter tillgång till lämpliga växtsorter i hela landet. Nya tekniska metoder och innovationer bör utnyttjas för att säkerställa tillgång till lokala och regionala sorter samt för att bidra till största möjliga utnyttjande av produktionsresurser och till jordbrukets anpassning till ett förändrat klimat.

**Konkurrenskraftsutredningens bedömning:** Utredningen betonar behovet av att utveckla metoder och arbetssätt för att optimera utnyttjandet av arealer och övriga insatsmedel. Nya tekniker inom växtförädlingen skapar möjligheter och bör utnyttjas i större utsträckning än i dag. Det är viktigt att tillräckliga växtförädlingsinsatser kommer till stånd.

**Remissinstanserna:** *Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Jordbruksverket, SLU* och flertalet av lantbrukets organisationer anser att det är särskilt viktigt att satsa på växtförädling och att mer offentliga medel behövs. *Konkurrensverket, SLU* och några av lantbrukets organisationer som företräder växtodlare, instämmer i att Sverige ska driva frågan om att använda ny teknik inom växtodlingen i EU-sammanhang. *SLU* anser att det bör återupprättas ett reellt engagemang från samhället i svensk växtförädling för att se till att resultaten av den tillämpade forskningen och förädlingen når ända fram till odlarna. *LRF* betonar vikten av framtagning av nya egenskaper och verktyg, anpassat till sortframställning, s.k. prebreeding. *Lantmännen* framhåller att växtförädling är viktig för ökad diversifiering och skapar möjligheter för hela livsmedelskedjan och bidrar även till ökad biologisk mångfald. Det tar lång tid innan ett växtförädlingsprogram ger ekonomisk avkastning för ett utsädesföretag, men det ger god lönsamhet för lantbrukaren och näringen.

**Skälen för regeringens bedömning:** Den korta svenska odlings-säsongen med hårda vintrar och långa sommardagar innebär att internationellt framtagna sorter fungerar sämre i Sverige än på kontinenten. I vissa delar av landet fungerar de inte alls. Sveriges särskilda klimatförhållanden gör att avsättningen för sorter som är särskilt framtagna för den region Sverige tillhör har liten potentiell marknad, vilket påverkar intresset från de stora växtförädlingsföretagen att utveckla växtsorter för svenska förhållanden. Klimatförändringen förväntas för svenska förhållanden leda till en temperaturökning och förändrade nederbördsmonster. Nya växtsorter behöver anpassas till dessa nya förhållanden. Gamla traditionella sorter som är anpassade till vårt klimat utgör ett möjligt utgångsmaterial för växtförädling där det kan kombineras med nya intressanta egenskaper för utveckling av moderna sorter. Regeringen delar utredningens och remissinstansernas bedömning att det är viktigt att tillräckliga växtförädlingsinsatser kommer till stånd för att öka tillväxten. En utvecklad växtförädling som tillgodoser behovet av lämpliga lokala och regionala växtsorter för hela landet innebär en mångfald av grödor och möjligheter till diversifiering på gårdsnivå.

Nya sorter ska kunna ge en ökad produktion och samtidigt tillmötesgå önskemål om bl.a. minskat beroende av växtskyddsmedel samt bättre upptag och utnyttjande av näringsämnen. Samtidigt kan nya växtsorter ha

Prop. 2016/17:104 egenskaper som gör dem attraktiva att använda i förädlingsprocessen från råvara till livsmedel. Exempel på sådana egenskaper är vete med god bakkingskvalitet eller havre med högt innehåll av betaglukan.

Växtförädling möjliggör en långsiktigt hållbar, konkurrenskraftig och resurseffektiv jordbruks- och trädgårdsproduktion i hela landet som i ett vidare perspektiv skapar värde och bidrar till sysselsättning i hela livsmedelskedjan. Regeringen bedömer, liksom Konkurrenskraftsutredningen och flera av remissinstanserna, att nya tekniska framsteg och innovationer bör utnyttjas och tas tillvara i växtförädlingsarbetet för att bidra till jordbrukets anpassning till ett förändrat klimat och en hållbar produktion. Genom ett ökat offentligt engagemang i de tidigare leden i växtförädling, ökar möjligheten för mindre aktörer att gå in i marknaden. Vid godkännande av nya sorter på marknaden bör en bedömning göras utifrån varje enskild grödas samlade egenskaper och dess effekt på människors och djurs hälsa och på miljö, oavsett vilken växtförädlingsteknik som används.

## 7.9 Ett hållbart växtskydd

**Regeringens bedömning:** Ett hållbart växtskyddsarbete är en förutsättning för att svensk växtodling ska hävda sig i den internationella konkurrensen. Effektiva och hållbara förebyggande åtgärder och bekämpningsåtgärder krävs såväl för etablerade som nya växtskadegörare.

Det bör finnas god tillgång till växtskyddsmedel som effektivt kan hantera de växtskadegörare som inverkar på odlingen och minimerar riskerna och konsekvenserna för människors hälsa och miljö. Detta gäller såväl kemiska växtskyddsmedel som biologiska växtskyddsmedel och andra alternativa metoder. Godkännandeprocessen av växtskyddsmedel ska vara effektiv.

**Konkurrenskraftsutredningens bedömning och förslag:** Utredningen konstaterar att Sverige i vissa fall har tillgång till färre växtskyddsmedel av betydelse för produktionen än våra konkurrentländer. Tillgången till lämpliga växtskyddsmedel har en betydande påverkan på kalkylen om en gröda ska gå att odla lönsamt i Sverige eller ej. En marknad för växtskyddsmedel som inte fungerar påverkar konkurrenskraften negativt och bör därför vara i fokus för åtgärder. Utredningen bedömer att det är av stor vikt att Sverige tillämpar ömsesidigt erkännande och accepterar andra medlemsländers processer för godkännande av växtskyddsmedel.

Utredningen föreslår att Kemikalieinspektionen får i uppdrag att till regeringen redovisa hur handläggningen av ärenden om godkännande av växtskyddsmedel kan förenklas. Utredningen föreslår vidare att regeringen uppmanar EU-kommissionen att genomföra en granskning av tillämpningen av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2009 av den 21 oktober 2009 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden och om upphävande av rådets direktiv 79/117/EEG och 91/414/EEG (nedan förordning (EG) nr 1107/2009 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden), i enlighet med artikel 82 i förordningen

i syfte att granska hur systemet med ömsesidigt erkännande fungerar i EU:s olika zoner. Utredningen anser att Sverige bör utnyttja de möjligheter till förenkling som ömsesidigt erkännande innebär. Utredningen föreslår satsningar, inklusive finansiering, både för att säkra tillgången till växtskyddsmedel för grödor som odlas i liten omfattning och för begränsade användningsområden samt forskning, utveckling och innovation för ett effektivt och hållbart växtskydd. Slutligen föreslår utredningen satsningar, inklusive finansiering, av forskning, utveckling och innovation, för ett effektivt och hållbart växtskydd, utökas. Detta omfattar både förebyggande och direkta växtskyddsmetoder.

**Remissinstanserna:** *Jordbruksverket, Hushållningssällskapen, LRF* och *Svenskt växtskydd* framhåller att det är viktigt att svenska lantbrukare får tillgång till samma växtskyddsprodukter som lantbrukare i konkurrentländer och att åtgärder behövs för att säkra tillgången på moderna och effektiva växtskyddsmedel. *Jordbruksverket* och *Svenskt växtskydd* håller med utredningen om att en ökad tillgång till olika växtskyddsmedel inte leder till ökad användning av växtskyddsmedel utan att det i stället handlar om att uppnå en behovsanpassad bekämpning och möjlighet att undvika problem med resistens. De remissinstanser som inte delar utredningens bedömning, däribland *Länsstyrelsen i Jämtlands län* och flera intresseorganisationer, är framför allt kritiska till att skapa möjligheter till en ökad användning av växtskyddsmedel i det svenska jordbruket och trädgårdsnäringen.

*Kemikalieinspektionen* delar inte fullt ut den tolkning som Konkurskraftsutredningen gör avseende principen om ömsesidigt erkännande. Detta gäller främst slutsatsen att en vara som lagligen har satts ut på marknaden i ett medlemsland i princip inte kan vägras tillträde till andra medlemsländers marknader.

Förslaget att insatser ska göras för grödor som odlas i liten omfattning eller växtskyddsmedel som har begränsade användningsområden stöds av flera länsstyrelser, *Jordbruksverket, LRF* och *Svenskt Växtskydd*.

Förslaget om att regeringen ska uppmana EU-kommissionen att genomföra en översyn av förordning (EG) nr 1107/2009 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden avseende ömsesidigt godkännande inom EU:s olika zoner stöds bl.a. av flera länsstyrelser, *SLU* och *Jordbruksverket*. *Kemikalieinspektionen* anser att det är uppenbart att det fortfarande förekommer vissa skillnader i hur länderna tillämpar bestämmelserna i förordning (EG) nr 1107/2009 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden och betonar vikten av att åstadkomma en harmonisering av tillämpningen. *LRF* anser att regeringen måste agera mot EU-kommissionen för att åstadkomma en tillämpning av regelverket så att konkurrensen inte snedvrids.

Flera länsstyrelser, *Livsmedelsverket, Konkurskraftsutredningen* och *Svenskt Växtskydd* framhåller att det i dagsläget tar orimligt lång tid att få preparatgodkännande för kemikalier till jordbruks- och trädgårdsnäringen. Vidare lyfter *LRF* fram att *Kemikalieinspektionen* har fått kritik av Justitiekanslern för sin handläggning av ärenden om växtskyddsmedel.

*Jordbruksverket, Naturvårdsverket, SLU* och *Naturskyddsföreningen* lyfter fram behovet av förebyggande åtgärder för att begränsa angrepp av växtskadegörare.

Klimatförhållandena i Sverige innebär fördelar ur ett växtskydds-perspektiv. De kalla vintrarna medför ett mindre gynnsamt klimat för växtskadegörare, vilket gör att trycket från dessa är mindre jämfört med länder längre söderut i Europa. Trots detta är utmaningarna inom växtskyddsområdet stora. Klimatförändringen och växande global handel ökar risken för att nya växtskadegörare introduceras men också att angreppen av redan etablerade växtskadegörare inträffar tidigare och ökar i omfattning. I dag råder brist på effektiva metoder både i det förebyggande arbetet och för att kunna bekämpa angreppen på ett effektivt sätt. Ett långsiktigt arbete krävs för att nå ett hållbart växtskydd och en konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdsnäring. I detta ingår att arbeta för att relevanta miljömål ska nås.

Vad gäller särskilt användningen av växtskyddsmedel är den nationella handlingsplanen för hållbar användning av växtskyddsmedel för perioden 2013–2017 utgångspunkt (L2013/02000/ELT). Enligt handlingsplanen är ambitionen att det framtida växtskyddet ska vara ekonomiskt, ekologiskt och socialt hållbart i ett långsiktigt perspektiv. Detta innebär enligt handlingsplanen bl.a. en risknivå som är förenlig med miljökvalitetsmålen. Samtidigt förutsätter ett konkurrenskraftigt jordbruk, enligt nu gällande marknadsregler inom överskådlig tid, användning av växtskyddsmedel.

Med ett hållbart växtskydd avses ett växtskydd som minimerar de risker och konsekvenser som användning av kemiska växtskyddsmedel innebär för människors hälsa och miljö och som samtidigt ger förutsättningar för en god lönsamhet och avkastning för odlaren. Regeringen anser att branschen har ett stort ansvar i arbetet för att nå ett hållbart växtskydd men att det också finns behov av ett antal offentliga insatser. Denna proposition fokuserar på behovet av offentliga åtgärder.

#### *Förebyggande åtgärder*

Ett långsiktigt hållbart växtskydd innebär att åtgärder i förebyggande syfte är av största vikt. Förebyggande åtgärder omfattar såväl insatser av lantbrukarna som åtgärder på samhällsnivå, t.ex. offentlig kontroll och andra offentliga åtgärder för att hindra introduktion av nya skadegörare. Regeringen anser att den nya EU-lagstiftningen om skyddsåtgärder mot nya och allvarliga växtskadegörare som för närvarande slutförhandlas inom EU:s institutioner är central i det förebyggande arbetet. Den nya lagstiftningen är viktig för att effektivt skydda Sverige och övriga EU mot spridning av nya allvarliga växtskadegörare – skadegörare som kommer att vara kostsamma och svåra att bekämpa. Regeringen avser därför att arbeta för ett effektivt genomförande av den nya lagstiftningen såväl på EU-nivå som nationellt. Arbetet har redan påbörjats, bl.a. har SLU fått ett ansvar för riskvärdering av växtskadegörare och Jordbruksverket har fått i uppdrag (L2014/01942/DL) att ta fram en strategi för att undersöka och övervaka förekomst av s.k. karantänsskadegörare.

#### *Integrerat växtskydd*

Enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/128/EG om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder för att uppnå en hållbar användning av bekämpningsmedel ska medlemsstaterna se till att alla



yrkesmässiga användare tillämpar principerna om integrerat växtskydd. Av direktivet följer att ett integrerat växtskydd bl.a. innebär att förebyggande åtgärder vidtas, t.ex. växtföljd, sortval och användning av lämplig odlingsteknik, att skadliga organismer övervakas, att hållbara icke-kemiska metoder ges företräde framför kemiska metoder samt att de kemiska växtskyddsmedel som används är målspecifika och har minsta möjliga påverkan på människors hälsa och miljön. Miljö- och hälso-riskerna med växtskyddsmedel behöver minska. Jordbrukets tillgång till alternativa metoder bör därför öka.

Sverige arbetar sedan lång tid tillbaka med integrerat växtskydd där fokus ligger på behovet av förebyggande åtgärder, utnyttjande av prognos- och varningssystem samt beslutsstöd, behovsanpassad användning av växtskyddsmedel och utnyttjande av alternativa metoder och tekniker samt utvärdering av insatta åtgärder. Projekt som tar fram kunskap om minskade risker vid användning av växtskyddsmedel och stöder införandet av integrerat växtskydd har pågått i Sverige under lång tid. Jordbruksverket arbetar aktivt med att föra ut information om integrerat växtskydd. Jordbruksverket har tagit fram ett antal föreskrifter och utbildar användare.

#### *Forskning om växtskydd*

Regeringen delar Konkurrenskraftsutredningens bedömning, som också har stöd i remissinstansernas synpunkter, att det för utvecklingen av ett hållbart jordbruk behövs satsningar, bl.a. för att ta fram åtgärder för integrerat växtskydd. Regeringen gav i april 2015 Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas) i uppdrag att identifiera forsknings- och utvecklingsbehov inom växtskyddsområdet för ett långsiktigt hållbart och konkurrenskraftigt jordbruk och skogsbruk samt en långsiktigt hållbar och konkurrenskraftig trädgårdsnäring där biologisk mångfald kan bevaras samt negativa effekter på människors hälsa och miljö kan undvikas. Formas presenterade sin slutrapport i mars 2016. I rapporten lämnas rekommendationer, bl.a. föreslås att samverkan inom växtskyddsområdet utvecklas genom att en mer formaliserad plattform etableras. Denna ska säkerställa att forskningen samordnas tydligare. Formas rapport bereds för närvarande i Regeringskansliet.

#### *Tillgång till växtskyddsmedel*

Regeringen konstaterar att det behövs god tillgång till växtskyddsmedel, såväl biologiska och kemiska som alternativa metoder, för att jordbrukarna på ett effektivt sätt ska kunna hantera de växtskyddsproblem som uppkommer i odlingen. Detta är avgörande för såväl ett konkurrenskraftigt jordbruk som för ett långsiktigt hållbart växtskydd.

Regeringen noterar, liksom Konkurrenskraftsutredningen, att svenska odlare i vissa fall har tillgång till färre växtskyddsmedel av betydelse för produktionen än odlare i konkurrentländer. Förutsättningarna för en lönsam produktion försämras när växtskyddsproblemen inte längre kan hanteras. En konsekvens kan bli att odlingen minskar eller försvinner från hela eller delar av landet. Ökad tillgång till växtskyddsmedel ska inte leda till att riskerna för vare sig människors hälsa eller miljön ökar. Moderna växtskyddsmedel och metoder kan ha bättre träffsäkerhet och

Prop. 2016/17:104 kan därför också innebära en lägre miljöbelastning. En ökad tillgång till olika växtskyddsmedel behöver inte leda till en ökad användning av växtskyddsmedel utan det kan i stället handla om att uppnå en behovsanpassad bekämpning och möjlighet att undvika problem med resistens.

Det finns ett antal faktorer som ligger bakom den brist som finns i dag. Till en del kan bristen härledas till att den norra zonen och Sverige av företagen kan uppfattas som en liten marknad.

Prövningen av växtskyddsmedel sker enligt förordning (EG) nr 1107/2009 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden. Förordningen syftar till att säkerställa en hög skyddsnivå för människors hälsa och miljön, att förbättra den inre marknadens funktionssätt genom att harmonisera reglerna för utsläppande på marknaden av växtskyddsmedel och att förbättra jordbruksproduktionen. Varje verksamt ämne bedöms och godkänns gemensamt inom EU. När EU har bedömt och godkänt ett verksamt ämne ska den som önskar släppa ut ett växtskyddsmedel på marknaden ansöka om detta i varje land där växtskyddsmedlet ska användas.

Medlemsstaterna samarbetar enligt förordningen kring produktgodkännande inom tre fastställda zoner. Företag som ansöker om godkännande måste väga kostnaderna för att färdigställa och genomföra en ansökan mot framtida försäljningsmöjligheter. En ansökan kostar i vissa fall flera miljoner kronor. Sverige tillhör den norra zonen, vilken också är den minsta.

En annan faktor som spelar in är hur lång tid som det tar för ansvarig myndighet att hantera ett produktgodkännande. I Sverige är det Kemikalieinspektionen som är ansvarig myndighet. För att effektivisera processen för produktgodkännanden har Kemikalieinspektionen bl.a. fått ett särskilt uppdrag att föreslå lösningar till förbättrad balans i ärendehandläggningen av växtskyddsmedel. Vidare höjde regeringen 2015 anslaget med 10 miljoner kronor och en ytterligare höjning om 3 miljoner kronor 2016. Dessa medel är örönmärkta för just prövningen av bekämpningsmedelsärenden. Vidtagna åtgärder börjar ge effekt och myndigheten har förbättrat ärendebalansen för växtskyddsmedel. Den utgående balansen för 2015 av växtskyddsmedel har minskat med 46 procent jämfört med 2014.

Reglerna om ömsesidigt erkännande i förordning (EG) nr 1107/2009 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden är viktiga. Lagstiftarens avsikt med reglerna om ömsesidigt erkännande är att detta ska vara en förenklad process där en produkt som är godkänd i ett medlemsland inom en zon ska kunna godkännas med ett förenklat förfarande i andra länder. Regeringen anser att det är viktigt att EU-förordningen tillämpas på ett korrekt sätt i alla medlemsstater. Ett aktivt deltagande i zonsamarbetet kan på sikt innebära en snabbare och mer effektiv handläggning av ärenden om ömsesidigt erkännande.

#### *Översyn av EU:s växtskyddsmedelsförordning*

Enligt översynsklausulen till förordning (EG) nr 1107/2009 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden ska kommissionen senast den 14 december 2014 lägga fram en rapport för Europaparlamentet och rådet om hur det ömsesidiga erkännandet av produktgodkännanden fun-

gerar och särskilt om medlemsstaternas tillämpning av villkor vid produktgodkännande (artikel 36.3) och jämförande bedömning av ämnen som inte är kandidater för substitution (artikel 50.2), uppdelningen av gemenskapen i tre zoner, tillämpningen av kriterier för godkännande av verksamma ämnen, skyddsämnen och synergister och effekterna av detta på jordbrukets diversifiering och konkurrenskraft samt på människors hälsa och på miljön. Rapporten ska vid behov åtföljas av lämpliga lagstiftningsförslag för att ändra dessa bestämmelser. Översynen ger således möjlighet att belysa frågor om t.ex. förordningens effekter på konkurrensförhållanden mellan odlare i olika medlemsländer.

För regeringen är det angeläget att den av EU-kommissionen aviserade översynen av förordningen (EG) nr 1107/2009 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden inkluderar lagstiftningens påverkan på jordbrukets diversitet och konkurrenskraft samt på människors hälsa och på miljön i enlighet med förordningen. Regeringen anser att det är viktigt att verka för att den samordning som förordningen syftar till ska få tydligare genomslag. Det innebär sammantaget ett bättre skydd för människor och miljö i Europa. Det är också en av de prioriteringar som regeringen ser framför sig inför arbetet med översynen. Regeringen kommer därför att delta aktivt i översynsprocessen. Mot bakgrund av översynen anordnade Näringsdepartementet tillsammans med Miljö- och energidepartementet hösten 2015 ett diskussionsmöte för svenska aktörer där synpunkter hämtades in. Regeringen kommer att ta fram ytterligare underlag för analys av förordningens effekter.

#### *Ytterligare åtgärder*

Regeringen uppdrog 2010 åt Jordbruksverket att inrätta ett växtskyddsråd. Syftet med rådet är att sprida kunskap samt att vara ett forum för dialog och erfarenhetsutbyte i frågor som rör växtskyddets betydelse för en hållbar och konkurrenskraftig växtodling. I rådet ingår förutom Jordbruksverket även representanter för Kemikalieinspektionen, Naturvårdsverket, industri, odling, forskning och rådgivning. Rådets ledamöter utses av Jordbruksverket. Växtskyddsrådet har fungerat som regeringen avsåg när rådet bildades. Den dialog som också har förts i rådet har haft en positiv inverkan på såväl myndigheternas samarbeten som för att öka transparensen i myndigheternas arbete.

Regeringen avser att se över växtskyddsrådet, dess funktion och placering. Syftet med översynen skulle vara att skapa ett forum för bl.a. en fördjupad dialog och kunskapsutbyte, framförhållning för brukarna, bättre utformning av hanteringsvillkor och konsekvensanalyser.

#### *Grödor som odlas i mindre omfattning*

Särskilt bekymmersam är tillgången till växtskyddsmedel för grödor som odlas i liten omfattning samt för begränsade användningsområden, s.k. ”minor use”-grödor eller ”minor uses”. Exempel på sådana grödor är bl.a. rotfrukter och lök, frukt och bär samt prydnadsväxter. Värdet av den svenska odlingen av frukt och grönsaker är ca 7 miljarder kronor från ca

Prop. 2016/17:104 6 000 företag som skapar ca 8 000 årsarbetstillfällen.<sup>5</sup> Det finns goda förutsättningar för en hållbar produktion av frukt och grönsaker i Sverige. Regeringen anser därför, liksom Konkurrenskraftsutredningen och ett flertal remissinstanser, att satsningar på att säkra tillgången till växtskyddsmedel och andra växtskyddsåtgärder för grödor som odlas i liten omfattning och för begränsade användningsområden är ytterst angelägen. Regeringen har redan för 2016 avsatt 6 miljoner kronor till projekt som syftar till att främja tillgången till växtskyddsmedel för grödor som odlas i liten omfattning eller för växtskyddsproblem som uppkommer i begränsad omfattning.

## 7.10 Animalieproduktion

**Regeringens bedömning:** Lönsamheten i animalieproduktionen behöver höjas bl.a. genom ökad produktivitet för att möjliggöra ökad produktion. En ökad nationell animalieproduktion kan skapa förutsättningar för en ökad andel konsumtion av svenskt kött. Samtidigt ska Sverige fortsätta ha höga ambitioner när det gäller djurvelfärd och djurhälsa. Sverige bör fortsätta arbetet för att höja djurskyddsnivån i EU.

Arbetet med att utveckla regelverket om djurhållning bör fortsätta.

Arbetet med att minska animalieproduktionens klimat- och miljöbelastning bör stärkas.

Ett vetenskapligt råd för djurskyddsfrågor bör inrättas.

**Konkurrenskraftsutredningens förslag och bedömning:** Utredningen gör bedömningen att grunden för samhällets styrning inom djurskyddsområdet bör vara den gemensamma lagstiftningen i EU. Nationella regler och krav som går utöver den gemensamma nivån bör vara väl motiverade och noga prövas, bl.a. vad gäller deras effekter på konkurrenskraften. Utredningen bedömer att användningen av kontrollprogram bör underlättas. Dessa ska utformas av branscherna själva och godkännas av Jordbruksverket. Utredningen anser att ett gott djurskydd kan åstadkommas på fler sätt än genom lagstiftning. Mot den bakgrunden är det angeläget att arbetet med frivilliga kontrollprogram fortsätter. Ett gott djurskydd kan uppfattas positivt av konsumenter, vilket därmed kan stärka svenska varors ställning på marknaden. Animalieproduktionen har minskat, vilket tyder på att den faktiska betalningsviljan för ett gott djurskydd inte är tillräcklig för att uppnå lönsamhet hos producenterna.

Utredningen föreslår att regeringen driver på för skärpt EU-lagstiftning på djurskyddsområdet och att regeringen verkar för en likvärdig tillämpning av lagstiftningen på EU-nivå. Utredningen föreslår vidare att ökad målstyrning, minskad detaljeringsgrad och ökad flexibilitet bör prägla djurskyddslagstiftningen. Med lagstiftning avses både lag, förordning och föreskrifter. Vidare föreslår utredningen en översyn av den svenska djurskyddslagstiftningen med utgångspunkt i en balans mellan ett gott

<sup>5</sup> Jordbruksverkets statistikdatabas.

djurskydd och stärkt konkurrenskraft. Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt regler kring byggnationer och beteskrav som kan öka kostnaderna för djurhållare. Utredningen föreslår även att förslaget om vetenskapligt råd som presenterades i Djurskyddsutredningen (SOU 2011:75) ska genomföras. Först efter en vetenskaplig värdering ska övriga avvägningar göras mellan djurskyddsintresse och ekonomi. Utredningen föreslår också att ett uppdrag ges till Jordbruksverket att utreda möjligheterna och konsekvenserna av att ta bort det obligatoriska kravet om förprovning. Slutligen föreslår utredningen att Jordbruksverket, tillsammans med berörda intressenter, får i uppdrag att sammanställa kunskap och identifiera kunskapsluckor om byggnation och byggnadsinventarier inom jordbruks- och trädgårdssektorn. Jordbruksverket ska vidare föreslå åtgärder för att långsiktigt stärka kompetensutvecklingen när det gäller byggteknik.

**Djurskyddsutredningens förslag och bedömning:** Utredningen föreslår att det införs en bestämmelse i djurskyddslagen om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får godkänna kontrollprogram och ge organisationer eller andra sammanslutningar rätt att anordna kontroll av sådana program samt att meddela föreskrifter för kontrollen. Utredningen bedömer att Jordbruksverket bör ges i uppdrag att se över sina djurskyddsföreskrifter i syfte att sänka detaljeringsgraden där så är möjligt och att ett vetenskapligt råd ska kopplas till föreskriftsprocessen.

**Remissinstanserna:** Hälften av de remissinstanser som har kommenterat frågan om den svenska djurskyddslagstiftningen, bl.a. *Konkurrensverket* och flertalet näringsföreträdare, bl.a. LRF delar Konkurrenskraftsutredningens bedömning om att EU-lagstiftningen ska utgöra grunden som svensk lagstiftning bör harmoniera med. Näringsens företrädare menar att branschen själv bör utveckla mervärden som går utöver lagstiftningsnivån.

Den andra hälften av de remissinstanser som har svarat, bl.a. flera länsstyrelser, *Jordbruksverket*, *Livsmedelsverket*, *SLU*, *Sveriges veterinärförbund*, *Svensk Dagligvaruhandel* och flertalet intresseorganisationer delar inte utredningens bedömning om en harmonisering. De lyfter fram fördelarna med den svenska djurväl-färden.

De flesta remissinstanserna stödjer Konkurrenskraftsutredningens förslag om att regeringen ska fortsätta att driva på för en skärpt EU-lagstiftning på djurskyddsområdet och verka för en likvärdig tillämpning av lagstiftningen på EU-nivå.

Några länsstyrelser, *Konkurrensverket*, *SLU*, *LRF* och *Svenska Köttföretagen* tillstyrker Konkurrenskraftsutredningens förslag att en översyn av djurskyddslagstiftningen görs med utgångspunkt i en balans mellan gott djurskydd och stärkt konkurrenskraft. Flera länsstyrelser, *Jordbruksverket*, *Svensk Dagligvaruhandel* och flera djurskyddsorganisationer avstyrker dock förslaget eftersom en översyn nyligen har gjorts av djurskyddslagstiftningen (SOU 2011:75).

En stor majoritet av länsstyrelserna, *Jordbruksverket* och *Statens veterinärmedicinska anstalt* m.fl. tar inte tydlig ställning till djurskyddsutredningens förslag om minskad detaljeringsgrad och ökad flexibilitet. Några remissinstanser pekar på att en ganska hög detaljeringsgrad bedöms vara nödvändigt för att regelverket ska vara likformigt, förutsebart, rättssäkert och ge god vägledning för kontroller samt för att leva

Prop. 2016/17:104 upp till EU:s lagstiftning på området. Några länsstyrelser menar att risken för konflikter mellan myndigheter och djurhållare riskerar att öka med ett målstyrt system. Fördelar som har lyfts fram, bl.a. av lantbruksnäringens organisationer, *Livsmedelsverket* och *Kungliga Skogs- och Lantbruksakademien* är att det ger ökad möjlighet till mer individuella lösningar och att djurhållarna får ett incitament till förbättringar av djurskyddet på gården.

Flera länsstyrelser, *Konkurrensverket*, *Jordbruksverket* och *LRF* är positiva till Konkurrenskraftsutredningens förslag gällande målstyrning och ökad flexibilitet. *Jordbruksverket* lyfter fram att det inte går att generellt bestämma detaljeringsgraden i djurskyddsföreskrifterna utan det måste övervägas från fall till fall utifrån vilka djurskyddsrisiker, behov och förutsättningar som finns. Flera länsstyrelser lyfter fram att en ökad målstyrning ställer högre krav på de som ska tolka lagstiftningen och att det ställer krav på kompetensutveckling både hos djurhållare och hos länsstyrelsens personal.

Några länsstyrelser, *SLU*, *Havs- och vattenmyndigheten* och *Stockholms universitet*, *Djurens Rätt* och *Vi konsumenter* avstyrker förslaget om ökad målstyrning, minskad detaljeringsgrad och ökad flexibilitet, med hänvisning till risk för rättsosäkerhet.

*Jordbruksverket*, *Livsmedelsverket*, *SLU*, *LRF* delar Konkurrenskraftsutredningens bedömning och instämmer i Djurskyddsutredningens förslag om kontrollprogram och är positiva till att använda kontrollprogram för att öka flexibiliteten i hur kraven i djurskyddsföreskrifterna kan uppfyllas. Flera länsstyrelser samt *Jordbruksverket* och *Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (SWEDAC)* anser att djurskyddsutredningens lagförslag bör vidareutvecklas. Några länsstyrelser, *Sveriges Veterinärförbund* och flera djurskyddsorganisationer är negativa till kontrollprogram.

Samtliga remissinstanser som har yttrat sig stödjer i princip förslagen från Djurskyddsutredningen och Konkurrenskraftsutredningen om att inrätta ett vetenskapligt råd. *Jordbruksverket* understryker dock att utformningen av ändamålsenliga regler måste ta hänsyn till en mängd olika aspekter utöver vetenskapliga rön, t.ex. etik och juridik samt att det inte alltid går att hitta entydiga svar i befintliga forsknings- och utredningsresultat.

*LRF* och flera näringsföreträdare stödjer Konkurrenskraftsutredningens förslag att utreda möjligheten att ta bort kravet om förprovning. Flertalet länsstyrelser, *SLU*, *Jordbruksverket*, *Statens veterinärmedicinska anstalt*, *Havs- och vattenmyndigheten* och *Sveriges Veterinärförbund* avstyrker förslaget eftersom förprovningen anses fylla en viktig funktion.

Hälften av länsstyrelserna, *Jordbruksverket*, *LRF*, *Svenska Köttföretagen*, *Sveriges Jordägarförbund* och *Jordbruksförvaltarna* anser att det är angeläget att sätta av medel till forskning och innovation för kostnadseffektivt byggande. *Jordbruksverket* och *Länsstyrelsen i Värmlands län* pekar på att höga byggnadskostnader svarar för en stor del av kostnadskillnaderna mellan Sverige och andra länder, vilket delvis beror på djurskydds krav men andra orsaker kan vara bristande konkurrens i byggledet, val av onödigt dyra lösningar och litet inslag av standardlösningar.

En konkurrenskraftig animalieproduktion är en förutsättning för en långsiktigt hållbar produktion av livsmedel men även för att uppfylla miljömål om biologisk mångfald, ett varierat odlingslandskap och värdefulla kulturmiljöer. Betande djur håller marker öppna och möjliggör att biologiskt värdefulla marker hävdas. Den svenska djurhållningen har generellt en hög djurvälstånd. Detta är resultatet av ett långsiktigt arbete där näringen och myndigheter framgångsrikt har arbetat mot gemensamma mål. För att fortsätta ett framgångsrikt arbete behöver aktörerna i värdekedjan dela en helhetsyn om hur konkurrenskraft kan uppnås samtidigt som djurhälsa, djurskydd och folkhälsa värnas. Den globalt ökade efterfrågan måste mötas av en hållbar produktion. Sverige har i jämförelse med många andra länder bättre förutsättningar att producera animaliska livsmedel hållbart.

### *Ökad lönsamhet i animalieproduktionen*

Den svenska animalieproduktionen har tappat marknadsandelar under de senaste åren och behöver öka sin lönsamhet. En framtida produktion måste kunna möta nya omvärldskrav föranledda av allt från klimatförändring till nya konsumentpreferenser. Detta ställer krav på näringen att kontinuerligt höja produktiviteten och att ta tillvara och utveckla ny kunskap. Det krävs en vilja och förmåga att pröva nya metoder och sätt att uppnå lönsamhet samt att möta konsumenternas efterfrågan. Kompetensutveckling i företagsledning är viktig för alla företag och spelar också stor roll för företag inom animalieproduktionen. Denna fråga utvecklas i avsnitt 9.4.

### *Förprovning och byggkostnader*

Ett viktigt moment för företagare inom animalieproduktionen är förprovningen av djurstallar. Förprovning är en form av bygglov som krävs vid ny-, om- eller tillbyggnad av djurstallar samt vid inredning av dessa. Förprovningen utgör ett förebyggande instrument som bedöms vara mycket viktigt för djurskyddet i praktiken. Utöver detta kan förprovningen innebära en trygghet för företagen inför en stor investering. Regeringen anser, till skillnad från Konkurrenskraftsutredningen, att förprovningen även fortsättningsvis bör vara obligatorisk, men att Jordbruksverket bör se över möjligheter att förenkla och förbättra processen.

Byggnadskostnader svarar för en stor del av kostnadsskillnaderna mellan Sverige och andra länder. Nyinvesteringar är avgörande för att vända trenden med vikande svensk produktion. Konkurrenskraftsutredningen konstaterar att det inom svensk djurhållning byggs dyrare än i andra länder. Orsaker till detta kan vara olika djurskyddskrav, men även bristande konkurrens i bygget, val av onödigt dyra lösningar, litet inslag av standardlösningar samt bristande kunskap hos företagarna i upphandling och genomförande av stora byggprocesser. Regeringen stödjer Konkurrenskraftsutredningens förslag att kunskap bör sammanställas och att kunskapsluckor om byggnation och byggnadsinventarier inom jordbruks- och trädgårdssektorn identifieras och anser att förutsättningarna för att inrätta ett kompetenscentrum för byggnads- och byggnadsteknikfrågor för lantbrukets djur bör undersökas.

Regeringen bedömer att det är värdefullt med kunskapsöverföring och samverkan mellan näring och myndigheter i frågor som rör djuromsorg och lönsamhet. Ett exempel på ett sådant samarbete på miljöområdet är Greppa Näringen. I projektet, för vilket Jordbruksverket är ytterst ansvarig, arbetar Jordbruksverket, länsstyrelserna och LRF tillsammans med privata rådgivningsorgan för att överföra kunskap om lösningar som ligger i framkant avseende utsläpp av klimatgaser, minskad övergödning och säker användning av växtskyddsmedel. Kunskapsöverföringen utgör samtidigt en drivkraft för lönsam tillväxt i den svenska lantbruksnäringen.

Att utveckla en sådan modell för ökad kunskapsöverföring och samverkan för att skapa en drivkraft för såväl god djuromsorg som för lönsam tillväxt är enligt regeringens bedömning angeläget.

#### *Sambandet mellan gott djurskydd och god djurhälsa*

Animalieproduktionen bör även fortsättningsvis präglas av hög omsorg om djuren. Djurskyddsnivån ska inte sänkas. I Sverige finns god kunskap hos djurhållare och ett utbyggt system av djurhälsovårdsprogram med hög anslutning. Detta bidrar, tillsammans med ett gott djurskydd, till det generellt goda hälsoläget hos svenska lantbruksdjur. Sverige har dessutom EU:s lägsta antibiotikaanvändning till djur och resistensläget är gynnsamt samtidigt som avkastningen per djur generellt är hög.

Antibiotikaresistens är en högt prioriterad fråga för regeringen som nyligen lanserade en svensk strategi för arbetet mot antibiotikaresistens med tydliga mål och prioriteringar för alla berörda sektorer. Friska djur behöver ingen antibiotika och låg antibiotikaanvändning bromsar utvecklingen av resistens. Sverige är aktivt pådrivande i antibiotikaresistensarbetet på alla nivåer. I den nu pågående EU-förhandlingen om ny lagstiftning för djurläkemedel driver Sverige frågan om skärpta regler i syfte att motverka antibiotikaresistens. Frågan drevs även framgångsrikt i förhandlingen av den nyligen beslutade Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/429 av den 9 mars 2016 om överförbara djursjukdomar och om ändring och upphävande av vissa akter med avseende på djurhälsa ("djurhälso lag"). Sverige har också initierat ett arbete om antibiotikaresistens i djurhållning inom OECD samt föreslagit och fått gehör från övriga EU-länder för ett förslag om ett samarbete om antibiotikaresistens i de pågående förhandlingarna om ett handelsavtal mellan EU och USA (TTIP). Sverige ska även fortsättningsvis vara aktivt pådrivande för att sprida denna syn i relevanta fora. Riksdagen har i två tillkännagivanden (bet. 2014/15: MJU3 punkt 22, rskr. 2014/15:121 och bet. 2014/15: MJU10 punkt 3, rskr. 2014/15:181) tagit upp frågan om behov av internationella initiativ och arbete inom EU för att minska användningen av antibiotika i livsmedelsproduktionen och djurhållningen. Med de åtgärder som har vidtagits och det arbete som pågår så anser regeringen att tillkännagivandena är tillgodosedda.

#### *Utveckling av regelverken*

Det goda djurhälso läget är en tillgång både ur ett företagarperspektiv och ur ett folkhälso perspektiv. För att klara det ökande konkurrenstrycket på



en global marknad måste konkurrenskraften kontinuerligt stärkas. Konkurrensituationen innebär även stora krav på att utveckla och modernisera regelverken i takt med utvecklingen i sektorn och för att tillvarata ny kunskap. Konkurrenskraftsutredningen anser att ökad målstyrning, minskad detaljeringsgrad och ökad flexibilitet bör prägla djurskyddslagstiftningen och föreslår en översyn av den svenska djurskyddslagstiftningen med utgångspunkt i en balans mellan ett gott djurskydd och stärkt konkurrenskraft. En omfattande översyn av den svenska djurskyddslagstiftningen har dock nyligen gjorts av Djurskyddsutredningen, bl.a. i syfte att öka målstyrningen och minska detaljeringsgraden. Förslaget bereds för närvarande i Regeringskansliet och regeringen avser därför inte initiera någon ny översyn.

Djurskyddslagen är redan i dag förhållandevis målinriktad och flexibel till sin karaktär. Detaljerade bestämmelser om hur kraven i lagen ska uppfyllas finns framför allt i Jordbruksverkets föreskrifter. Vid utformning av föreskrifter behöver hänsyn tas till EU-lagstiftningen på djurskyddsområdet och till behovet av tydliga, förutsebara och kontrollerbara bestämmelser. Regeringen anser att det är viktigt att bestämmelserna i myndighetsföreskrifterna är så målinriktade och flexibla som möjligt. Jordbruksverket har sedan flera år haft i uppdrag att arbeta med regel-förenkling och har hittills gjort en omfattande översyn, bl.a. av föreskrifterna på djurskyddsområdet. Regeringen anser att arbetet med att förenkla reglerna och att öka flexibiliteten kring djurhållningen bör fortsätta. Regeringen avser att ge Jordbruksverket i uppdrag att fortsätta arbetet med att se över sina föreskrifter i syfte att göra dem mer målinriktade och flexibla där så är möjligt.

Regeringen delar också Konkurrenskraftsutredningens bedömning att Sverige fortsatt ska verka för att stärka djurskyddet i EU och efterlevnaden av de EU-gemensamma djurskyddsreglerna. Regeringen driver denna prioriterade fråga, bl.a. genom ett samarbete med Danmark, Tyskland och Nederländerna. En gemensam djurskyddsdeklaration för gris har tagits fram och vid ett möte i jordbruks- och fiskerådet i februari 2016 i Bryssel lanserades ett förslag om att inrätta en plattform för djurskydd på EU-nivå. Frågan diskuterades även vid rådsmötet i maj och november 2016 och kommissionen gav då besked om att den kommer att gå vidare med förslaget och inrätta en plattform för djurskydd. Generaldirektoratet för hälsa och livsmedelssäkerhet besökte nyligen Sverige för att studera hur en god efterlevnad av djurskyddsreglerna för gris åstadkommit i syfte att kunna sprida denna kunskap till andra medlemsstater. Riksdagen har i ett tillkännagivande (bet. 2014/15: MJU10 punkt 1, rskr. 2014/15:181) lyft fram behovet av att regeringen intensifierar EU-samarbetet för att förbättra djurskyddet. Regeringen anser att tillkännagivandet är tillgodosett genom de initiativ som har tagits och det arbete som pågår.

Inom djurskyddsområdet finns i dag ett antal kontrollprogram, framtagna av branschorganisationer och godkända av Jordbruksverket. Dessa kontrollprogram innebär att anslutna producenter förbinder sig att uppfylla ett flertal kriterier avseende t.ex. teknisk utrustning och skötsel av djuren, som går utöver miniminivån i myndighetsföreskrifter, samt att genomgå en utökad kontroll. Den som deltar i sådana kontrollprogram undantas dock också från vissa andra bestämmelser i föreskrifterna och

Prop. 2016/17:104 kan t.ex. ha en högre beläggningsgrad än vad som annars är tillåtet. Regeringen anser att kontrollprogram är ett sätt att under kontrollerade former öka flexibiliteten i hur ansvarsfulla djurhållare kan uppnå den djurskyddsnivå som regelverket föreskriver. Regeringen anser därför, i likhet med Konkurrenskraftsutredningen, att arbetet med sådana program bör fortsätta. För att öka kunskap och förståelse och därmed acceptansen för kontrollprogram, bör miljö-, djurskydds- och konsumentintressen tas till vara. Tanken med kontrollprogrammen är att minst samma djurskyddsnivå ska uppnås som vid tillämpning av ordinarie föreskrifter.

Regeringen bedömer dock, i likhet med flera länsstyrelser, Jordbruksverket och SWEDAC, att Djurskyddsutredningens förslag om reglering av kontrollprogram i djurskyddslagen behöver vidareutvecklas. Inom dåvarande Landsbygdsdepartementet har därför en promemoria med ett alternativt förslag till reglering av kontrollprogram tagits fram (dnr N2015/00334/RS). Förslaget innebär ändringar i djurskyddsförordningen (1988:539). Förslaget har remitterats och bereds i Regeringskansliet. Regeringen anser att frågan om kontrollprogram bör hanteras inom ramen för det ärendet och att det i vart fall inte för närvarande bör införas någon reglering av kontrollprogram i djurskyddslagen.

#### *Animalieproduktionens miljöbelastning*

Animalieproduktion medför påverkan på miljö och klimat, bl.a. genom förluster av växtnäring och utsläpp av växthusgaser. Animalieproduktionen har en relativt stor klimatpåverkan jämfört med annan livsmedelsproduktion. Samtidigt är animalieproduktionen med betesdrift avgörande för hävden av naturbetesmarker med en stor del värdefulla arter och en förutsättning för att flera av miljökvalitetsmålen ska nås. Arbetet inom miljömålsystemet och olika internationella åtaganden är viktiga verktyg för detta. Ett sätt att minska miljöpåverkan är att öka produktiviteten eftersom det minskar miljöbelastningen per kilo producerad enhet. Ökad produktivitet innebär i de allra flesta fall en miljömässigt effektivare produktion.<sup>6</sup> Animalieproduktionen behöver bli mer hållbar och de utsläpp som den ger upphov till behöver minska. Förändrad produktion genom ökad kolinbindning och vallodling kan också vara ett sätt att genom produktionsåtgärder minska utsläppen. Regeringen gör därför bedömningen att arbetet med att minska animalieproduktionens miljöbelastning bör stärkas.

#### *Vetenskapligt råd*

Regeringen delar Djurskyddsutredningens bedömning att det är av stor vikt att resultaten av tillgänglig vetenskaplig forskning och beprövad erfarenhet från djurhållning beaktas i djurskyddsarbetet. Regeringen ser därför positivt på de båda utredningarnas förslag att inrätta ett vetenskapligt råd som stöd för djurskyddsarbetet och avser att besluta om ett uppdrag för att inrätta ett sådant råd och för att närmare precisera uppgifterna och arbetssättet för rådet.

<sup>6</sup> Greenhouse Gas Emissions from the Dairy Sector: A Life Cycle Assessment, FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation (FAO) 2010.

Rådets roll i föreskriftsarbetet bör vara att utreda och sammanställa vetenskaplig forskning i den aktuella frågan. Som Jordbruksverket har påpekat i sitt remissvar leder dock forskning inte alltid fram till entydiga resultat och forskning löser inte heller avvägningar mellan motstridiga intressen. Innehållet i föreskrifter måste även bestämmas utifrån andra överväganden än vetenskap och beprövad erfarenhet, t.ex. etiska värderingar och vad som är möjligt att genomföra ur ett konkurrenskraftsperspektiv. Därför ska föreskriftsarbetet också, på samma sätt som i dag, föregås av en sådan analys som är nödvändig vid allt lagstiftningsarbete, och som t.ex. innefattar överväganden om alternativ till författningsreglering samt att utreda vilka konsekvenser som ett förslag innebär. För att få en bra avvägning mellan djurskyddsintresset och andra intressen är det också av stor vikt att synpunkter från branschen, intresseorganisationer och specialister inom dessa andra områden inhämtas. Regeringen ser positivt på de råd och referensgrupper som Jordbruksverket i dag använder sig av, som en del i inhämtandet av information och synpunkter och för samråd med bransch och intresseorganisationer.

## 7.11 Fiske och vattenbruk

**Regeringens bedömning:** Marina livsmedel och resurser har förutsättningarna att möta en ökad efterfrågan.

Vattenområden för hållbart vattenbruk, t.ex. fisk-, skaldjurs-, ostron- och musselodlingar, bör göras tillgängliga för att stärka det svenska vattenbruket.

### Skälen för regeringens bedömning

#### *Fiske och fiskeberedningsindustri*

Det svenska yrkesfisket står inför flera utmaningar. Förädlingsgraden och lönsamheten för många av företagen är låg och det saknas ofta finansiella resurser för att investera i nya produkter och metoder. Dessutom är medelåldern hög och generationsväxlingen begränsad hos de aktiva yrkesfiskarna. Det innebär en risk för att viktig kunskap går förlorad om kunskapsöverföringen inte sker till den yngre generationen.

Det finns möjligheter att vidareutveckla näringen och yrkeskåren för att förbättra konkurrenskraften och öka innovationsförmågan. Neringen behöver höja sin kunskapsnivå i flera avseenden för att kunna uppnå ett både hållbart och konkurrenskraftigt fiske och vattenbruk. Neringen har själv en viktig roll i detta utvecklingsarbete.

Tillgången på högkvalitativa råvaror är viktig för fiskeberedningsindustrin, som till största delen är lokaliserad i kustkommuner där det är ont om alternativ sysselsättning. Den svenska fiskeberedningsindustrin är heterogen och består av allt från små familjeföretag som bearbetar sina egna landningar till större företag med storskalig industriell produktion. De stora företagen importerar ungefär tre fjärdedelar av den totala råvaruanvändningen medan mindre företag generellt är mer beroende av lokala fångster och landningar. För att yrkesfisket fortsatt ska kunna tillfredsställa denna efterfrågan finns det flera utmaningar, bl.a. bristen

Prop. 2016/17:104 på landningshamnar. För fiske som bedrivs med mindre fartyg med begränsade möjligheter att gå till landningshamnar långt från hemmahamnen är det av betydelse att det finns goda logistikmöjligheter och en lokal mottagning. Detta gynnar hanteringen av råvaran, vilket är av avgörande betydelse för beredningsindustrin. En fortsatt positiv utveckling för beredningsindustrin är därmed viktig såväl för svensk livsmedelsproduktion och sysselsättning som för det svenska yrkesfisket och då främst det mer småskaliga. Det pågående arbetet inom branschen med att utveckla nya marknader, logistik och försäljning är av stor betydelse.

I många fall har branschens produktutveckling en stark lokal anknytning och identitet som ger unika produkter. Generellt har beredningsgraden ökat eftersom efterfrågan ökar för produkter som är nästan redo att ätas och försäljningen av hel fisk till konsument minskar. Det visar på en förändring där produktutveckling är avgörande.

Inom beredningsindustrin finns potential att öka produktion och förädlingsvärde, men utvecklingen är beroende av dels utvecklad marknadsföring, dels av affärsutveckling. Det finns potential för det småskaliga fisket att öka sin försäljning genom ökad samverkan men det kräver kontinuerliga leveranser för att få marknadstillträde och för att kunna marknadsföra sina produkter. Ökad produktion och ökat förädlingsvärde skulle bidra till att möjliggöra avsättning på en större marknad, vilket kan skapa högre värde för kunden och möjliggöra ett högre pris och ökad lönsamhet för producenterna. Regeringen menar att det finns förutsättningar för såväl fisket som för beredningsindustrin att möta en ökad efterfrågan.

Havs- och fiskeriprogrammet är ett viktigt verktyg för att bidra till en nödvändig utveckling av fiskerinäringen. Möjligheter till främjandeåtgärder för fiskerinäringen finns inom ramen för havs- och fiskeriprogrammet. De övergripande målen i programmet är att öka konkurrenskraften hos små och medelstora företag, skydda miljön och främja en hållbar användning av resurser samt att främja sysselsättningen.

### *Vattenbruk*

Vattenbruket har en tillväxtpotential och är den del av livsmedelsbranschen som globalt vuxit i särklass snabbast de senaste åren. Statistik från FAO (FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation) visar att vattenbruk troligen är den snabbast växande matproduktionssektorn i världen och den står nu för närmare 50 procent av all matfisk.

Sverige har över 200 mil kust och nästan 100 000 sjöar. Denna unika resurs ger goda förutsättningar för fiske och vattenbruk runt om i landet. Odlingen i Sverige omfattar fisk, skaldjur och alger. Trenden med ökad miljö- och hälsomedvetenhet skapar dessutom en efterfrågan på bra produkter som har producerats på ett hållbart sätt. Denna medvetenhet skapar stora möjligheter för vattenbruksnäringen att utvecklas och stärka sin konkurrenskraft och på många håll bli en viktig landsbygdsnäring.

Sveriges vattentillgångar ger förutsättningar för ett hållbart vattenbruk på flera håll runt om i landet, men begränsas av vattnets miljöstatus där vissa områden inte tål en ökad närsaltsbelastning. Det är dock stora regionala skillnader vad gäller odlingstekniker, lämpliga arter samt lokala problem och möjligheter. Odling av fisk och skaldjur måste ske

med minsta möjliga belastning på vattenmiljön, exempelvis genom användning av odlingstekniker där utsläpp av näringsämnen och smittspridning kan kontrolleras. Möjligheterna för landbaserade odlingar med slutna system bör vara av särskilt intresse i vissa delar av landet.

Med utveckling av ett mindre miljöbelastande vattenbruk finns det plats för fler entreprenörer och företag som producerar mat och skapar sysselsättning, särskilt på landsbygden. Ett flertal regler påverkar också förutsättningarna för att bedriva vattenbruk. Det finns behov av att tydliggöra inom vilka geografiska områden som vattenbruk kan vara aktuellt och vilka tekniker som kan tillåtas i olika vatten beroende på deras känslighet. Utveckling av nya och förbättrade odlingstekniker och fodermedel kan påverka effektiviteten och lönsamheten i produktionen. Även tillgången på ändamålsenligt avelsmaterial har betydelse för den framtida utvecklingen. I och med framväxten av mer miljövänliga tekniker ökar möjligheten för enskilda kvinnor och män som är företagare att bedriva fiskodling. Utöver livsmedelsproduktion kan viss typ av vattenbruk, exempelvis musselodling, även minska näringsbelastningen i havet. Musslorna tar upp näringsämnen och gör därmed en miljötjänst där de finns. Vidare är ökad förädling av produkterna en viktig åtgärd för förbättrad lönsamhet och ökad sysselsättning. Produktion av sättfisk för fisketurismens behov har en betydande tillväxtpotential. Det kan även finnas förutsättningar att utveckla biomassa för foder eller rötning. Odlingen av mikro- och makroalger har stor potential att producera högvärdesprodukter som oljor, vitaminer och speciella proteiner. Dessa kan på sikt utgöra ingredienser för livsmedel, djurfoder, mediciner eller bränsle och i större utsträckning ersätta produkter som i dag kommer från ett ohållbart fiske runtom i världen. I dag används troligen inte vattenresurserna i den utsträckning som skulle vara möjlig. Kommunerna inkluderar i dag sällan bedömningar av möjligheter för vattenbruksverksamhet i sin planering.

### *Utvecklingsmöjligheter*

Regeringen bedömer att ett proaktivt arbete och tillgängliggörande av vattenområden för bl.a. fisk-, skaldjurs-, ostron- och musselodlingar är en viktig strategisk fråga för att stärka konkurrenskraften för svenskt vattenbruk. En långsiktig planering av Sveriges havs- och kustområden, i enlighet med regeringens proposition Hushållning med havsområden (prop. 2013/14:186) och havsplaneringsförordningen (2015:400), som engagerar alla berörda aktörer, är därför angelägen. I en planeringsprocess kan också synergier mellan näringar som i annat fall hade kunnat förbli oupptäckta identifieras. Huvudsyftet med planeringen är att tydliggöra hur olika havs- och kustområden kan användas, vilket bl.a. underlättar för de aktörer som bedriver eller avser att bedriva verksamhet i dessa områden. Fisket, och områden av riksintresse för yrkesfisket, liksom havsbaserat vattenbruk, kommer att beaktas i havsplaneringen. Fritidsfiskeverksamhet har också utvecklingsmöjligheter vad gäller bättre samordning mellan berörda aktörer. Utmaningarna är bl.a. att via god fiskevård säkra tillgången på fisk för ett hållbart fritids- och sportfiske och att utveckla kringsservice som t.ex. boende och tillgänglighet. Det finns även möjligheter att utveckla landbaserat vattenbruk som använder

Prop. 2016/17:104 sig av slutna system, vilket kan skapa arbetstillfällen på landsbygden och diversifieringsmöjligheter för lantbruksföretag. Det finns beprövad teknik utomlands men kompetens och informationsinsatser behöver stärkas för att fler odlingar ska nå kommersiell skala. Regeringens bedömning är att fortsatta satsningar på forskning samt produkt- och varumärkesutveckling är viktiga för att öka konkurrenskraften för livsmedel relaterade till vattenbruk som helhet.

I Jordbruksverkets strategi, Handlingsplan för utveckling av svenskt vattenbruk, konkretisering av Strategi 2012–2020, finns det elva mål som syftar till att uppnå ett hållbart, konkurrenskraftigt och produktivt framtida vattenbruk. Handlingsplanen för det svenska vattenbruket kan bidra till ett ökat nyttjande av den potential som vattenbruket har. I Havs- och fiskeriprogrammet 2014–2020 finns ett antal åtgärder som kan understödja utvecklingen av svenskt vattenbruk.

## 7.12 Vilt och rennäring

<b>Regeringens bedömning:</b> Produktion av vilt och renkött kan bidra till tillväxt i livsmedelskedjan. Möjligheten till avsättning bör underlättas.
---

### Skälen för regeringens bedömning

#### *Vilt*

Sveriges viltstammar är en förnybar naturresurs som ger livsmedel av hög kvalitet med liten miljöpåverkan samt bidrar till sysselsättning och regional utveckling. Exempelvis ger jakt rekreation och sysselsättning genom jaktturism. Förutsatt att våra viltstammar förvaltas hållbart utgör vilt som resurs en till stor del outnyttjad potential. För att det ska vara möjligt behöver det finnas en enkel och säker hantering av den naturresurs som viltköttet utgör. Jakt, handel, distribution och förädling av viltkött och andra produkter av vilt måste utformas så att livsmedelshygien och köttkvalitet säkras och att så mycket som möjligt av djuret tas till vara.

Efterfrågan på viltkött av god kvalitet är i vissa fall större än utbudet. I dag konsumeras majoriteten av viltkött av jägaren eller andra involverade i jakten och distribueras inte till en marknad. En av huvudorsakerna är att det för de enskilda jägarna kan vara svårt eller olönsamt att leverera fällt vilt vidare in i livsmedelskedjan och till export. Förbättrade möjligheter för jägare till avsättning av fällt vilt under hela jakttiden kan därför öka utbudet av viltmat för konsumenten och öka produktionsvärdet. Fler möjligheter till avsättning skapar också möjligheter till ökad sysselsättning i nya eller redan etablerade företag inom viltmatsektorn. Genom hela förädlingskedjan uppstår dessutom arbetstillfällen i hela landet genom vilthanteringsanläggningar, gårdsbutiker och restauranger. Den nationella och regionala jakt- och viltförvaltningen bör ha som målsättning att öka utbudet av viltmat inom ramen för en hållbar förvaltning för inhemsk produktion och export.

Regeringen anser därför att den tillväxtpotential som finns i marknaden för svenskt vilt bör tas till vara och att möjligheter till avsättning av fäلت vilt bör öka.

### *Rennäring*

Levande samiska näringar är en grundförutsättning för en levande samisk kultur. Renskötseln är ett av riksdagen uttalat allmänt intresse. Erfarenheter visar att samiska näringar har särskild betydelse för att bevara, utöva och utveckla samisk kultur, språk och samhällsliv. Förutom näringarnas starka koppling till den samiska kulturen är renskötseln en förutsättning för ett bibehållet betespräglat landskap samt ses som en förutsättning för skogens och fjällens biologiska mångfald. Renskötseln bidrar med ett efterfrågat livsmedel, men även i hög grad med andra ekosystemtjänster som bevarande av natur- och kulturarv samt rekreation. Renkött är ett hälsosamt livsmedel som produceras med god djurhållning och stor miljöhänsyn. Det är viktigt att fortsatt vara uppmärksam på exempelvis klimatförändringarnas inverkan på renens hälsa. De värden som rennäringen bidrar till har i sin tur betydelse för bl.a. besöksnäringen i berörda regioner. Samers tillgång till land och vatten är en förutsättning för dessa värden. Sametingets utvecklingsarbete tillsammans med de samiska organisationerna har inneburit att samiskt matföretagande har kunnat utvecklas snabbare än vad som annars bedömts vara möjligt.

En förutsättning för renskötseln är sammanhängande betesmarker genom fysiska samband mellan områden, dvs. möjligheten för renarna att förflytta sig både genom att fritt ströva och genom aktiv flyttning mellan samarbete i fjällen och vinterbete i skogslandskapet utan hinder.

Inom områden där renskötsel bedrivs finns konkurrens om marken. Detta påverkar förutsättningarna för rennäringen. Konkurrensen kommer från bl.a. skogsbruk, utbyggnad av vindkraft och gruvnäring men även av turism och den infrastruktur som turismen medför. Dessa verksamheters kumulativa effekter för pågående, tidigare och framtida verksamheter påverkar rennäringen. Detta synliggörs i rennäringanalyser där samebyarna bereds möjlighet att delta. En fungerande dialog mellan företrädare för olika intressen för att ge förutsättningar för en fortsatt rennäring är därför av stor betydelse. Av flera möjliga alternativ är utvecklade renbruksplaner i det sammanhanget ett värdefullt verktyg och underlag för en dialog mellan intressenter om deras gemensamma markanvändning. Dessa villkor för rennäringen inverkar på produktion vad gäller exempelvis omfattning och kvalitet. Även om rennäringens villkor vid produktion av renkött skiljer sig från villkoren vid försäljning av viltkött, finns liknande utmaningar. En samordning för att underlätta möjligheterna för ökad avsättning till konsumenten och därmed ökat produktionsvärde bör ske i så stor utsträckning som möjligt.

## 8 Strategiskt område Konsument och marknad

I avsnitt 5 beskrivs målet för det andra strategiska området för strategin: konsumenterna ska ha ett högt förtroende för livsmedlen och kunna göra medvetna och hållbara val, exempelvis av närproducerat och ekologiskt. Marknaden för livsmedel ska kännetecknas av en väl fungerande konkurrens. Den svenska livsmedelsexporten ska ges förutsättningar att öka för att möta efterfrågan på relevanta marknader.

För att bidra till den övergripande målsättningen har regeringen identifierat följande frågor som särskilt viktiga inom detta strategiska område: information och hälsa, offentlig konsumtion, konkurrensen i livsmedelskedjan, export, besöksnäring och matkultur samt ekologisk produktion och konsumtion.

### 8.1 Information, märkning och hälsa

**Regeringens bedömning:** Konsumenterna bör, oavsett socioekonomisk tillhörighet, ha möjlighet att göra informerade och medvetna val av livsmedel. Berörda myndigheter fortsätter att ha en viktig roll att sammanställa och sprida information om säkra livsmedel, bra matvanor och hållbar livsmedelsproduktion.

Frivillig information från livsmedelskedjans aktörer är värdefull för att möta konsumenternas behov och efterfrågan.

**Konkurrenskraftsutredningens förslag och bedömning:** Utredningen föreslår att ett uppdrag ges till Livsmedelsverket och Jordbruksverket om att sammanställa och tillgängliggöra fakta om säkra livsmedel och svensk livsmedelsproduktion. Utredningen gör bedömningen att det är värdefullt att marknadsaktörer utvecklar en nationell gemensam ursprungsmärkning.

**Remissinstanserna:** Många remissinstanser, däribland *Livsmedelsverket*, är positiva till utredningens förslag om att Livsmedelsverket och Jordbruksverket ska informera om säkra livsmedel och svensk livsmedelsproduktion. *Svensk Dagligvaruhandel* menar att svenska regelverk som är mer långtgående jämfört med EU:s regelverk inte endast kan marknadsföras av producenterna utan även måste kommuniceras av myndigheter och politiker.

Många av remissinstanserna, däribland flera myndigheter, *LRF* samt flera intresseorganisationer delar utredningens bedömning att det skulle vara positivt om marknadsaktörerna tar fram en nationell gemensam ursprungsmärkning och gör det lättare för konsumenten att göra medvetna val. *Kommerskollegium* välkomnar att utredningen valt att inte föreslå att staten ska ansvara för att en ursprungsmärkning kommer till stånd eftersom det strider mot fördragets regler. *Konkurrensverket* påminner om att obligatorisk ursprungsmärkning är ett indirekt konkurrenshinder, men att märkning för att marknadsföra en produkt inte är det.



**Skälen för regeringens bedömning:** Konsumenter fattar sina köpbeslut utifrån en rad olika aspekter, t.ex. pris, smak, kunskap och trender. Konsumenterna är en heterogen grupp och efterfrågan hos en enskild konsument varierar också över tid. En förutsättning för att konsumenterna ska kunna göra informerade och medvetna val är att de har en god faktabaserad kunskap om livsmedel och hur de produceras.

Enligt gällande lagstiftning ska informationen om livsmedel och måltider vara begriplig och lättillgänglig. Det ställs även långtgående krav på vad som måste finnas med i märkningen på förpackningarna. Märkningen måste vara korrekt och den får inte vara vilseledande. För att kunna göra faktabaserade val mellan olika livsmedel behöver konsumenten vidare ha kunskap om vad olika slags livsmedelsinformation och symboler står för. Ur ett samhällsperspektiv är det också viktigt att alla konsumenter får en faktisk möjlighet att välja hälsosam och god mat som har producerats på ett hållbart sätt och ha tillgång till ett brett utbud. Skolan och skolmåltiderna är en unik möjlighet som bör utnyttjas i större utsträckning. Det är viktigt att skolhuvudmännen tar sitt ansvar vad gäller kunskap om livsmedel, livsmedelsproduktion och hälsa hos barn och unga, inte minst genom att utnyttja en befintlig resurs som skolmåltiderna. Konsumenter ska känna sig trygga, ha förtroende för både myndigheter och företag och kunna lita på att alla livsmedel och måltider på marknaden är säkra. Regeringen instämmer med Konkurrenskraftsutredningen och remissinstanserna och gör därför bedömningen att berörda myndigheter har en fortsatt viktig roll i att presentera information om livsmedel, bra matvanor och fakta om produktionsförhållandena på ett enkelt och lättillgängligt sätt.

Regeringen anser att det är ytterst viktigt att berörda myndigheter fullgör sin uppgift om tillsyn över att reglerna om ursprungsmärkning följs. Konsumenterna ska kunna lita på den information som de får om livsmedel. Regeringen stödjer en utveckling inom EU mot ökade krav på information till konsumenterna. Ytterligare överväganden bör göras om hur Sverige inom ramen för EU-regelverket kan ställa nationella krav på den information som lämnas till konsumenterna.

Nyckelhålmärkningen är ett hjälpmedel som informerar om vad som är ett hälsosamt livsmedel inom olika grupper av livsmedel. Regeringen anser att nyckelhålmärkningen är ett viktigt verktyg för de medvetna konsumenterna. Det är angeläget att göra en nysatsning i Sverige för att öka förståelsen och kännedomen om nyckelhålmärkningen.

Samverkan mellan de olika leden i livsmedelskedjan, inklusive berörda myndigheter, är viktig och en utvecklad samverkan bör kunna leda till bättre information om svenska livsmedels styrkor i relation till hälsa, hållbarhet och andra samhällsnyttor. Regeringen välkomnar således de initiativ som branschen har tagit för att öka efterfrågan och synliggöra svenska livsmedel, t.ex. märkningen Från Sverige. Regeringen anser, liksom Konkurrenskraftsutredningen, att det är värdefullt att branschen utvecklar gemensamma märkningar. Dessa behöver dock inte begränsas till en nationell ursprungsmärkning utan kan även spegla konsumenternas efterfrågan på annan slags information. Regeringen vill se en ursprungsmärkning för kött även på restaurang och i storhushåll. Andra informationskanaler än livsmedelsförpackningen ger också nya möjligheter för

Prop. 2016/17:104 konsumenten att göra välgrundade val. Smarta digitala tjänster är ett sätt att informera konsumenten som sannolikt har stor potential.

Det finns redan i dag på EU-nivå krav på obligatorisk ursprungsmärkning av många olika livsmedel t.ex. kött av nöt, får, getter, gris och fjäderfä, vin, olivolja, färsk frukt och färska grönsaker, honung, ägg och fisk (fångstområde). Det finns sedan länge också krav på att ursprunget alltid ska anges om utelämnande av ursprunget skulle vara vilseledande. Oavsett om ursprungsangivelsen är frivillig eller obligatorisk gäller det att informationen ska vara korrekt och att den inte får vara vilseledande.

## 8.2 Offentlig konsumtion

**Regeringens bedömning:** Den offentliga upphandlingen av livsmedel och måltidstjänster bör användas för att bättre styra mot och motsvara samhällets ambitioner och lagar inom djurskydd och miljö.

Upphandlande myndigheters och upphandlande enheters kompetens om offentlig upphandling av livsmedel och måltidstjänster bör stärkas.

Små och medelstora leverantörer bör ges bättre möjligheter att delta som anbudsgivare vid offentlig upphandling av livsmedel och måltidstjänster. Målsättningen är att mer ska upphandlas ekologiskt och att miljöanpassad upphandling med ett livscykelkostnadsperspektiv bör öka.

Offentlig sektor ska verka för att kunskapsnivån, såväl generellt som hos barn och unga, vad gäller livsmedelsproduktion, mat och måltider höjs, gärna i samarbete med lokala livsmedelsaktörer.

**Konkurrenskraftsutredningens bedömning:** Utredningen anser att kommuner, stat och landsting bör använda sig av Konkurrensverkets<sup>7</sup> upphandlingsstöd i större utsträckning. Detta skapar möjligheter att anta anbud som utgår från de ambitioner, exempelvis i fråga om djurskydd, som gäller i Sverige.

**Remissinstanserna:** Utredningens bedömning att upphandlande myndigheter och enheter ska använda sig av Konkurrensverkets upphandlingsstöd i större utsträckning och anta anbud som utgår från de ambitioner som gäller i Sverige, får stöd av samtliga remissinstanser som har svarat.

*Konkurrensverket* påpekar att offentlig upphandling aldrig får riktas till svenska producenter som sådana.

*Länsstyrelserna i Kronobergs och Hallands län samt Växjö kommun och Jordbruksförvaltarna* lyfter fram att den offentliga upphandlingen bör anpassas så att små lokala leverantörer ges möjligheter att delta i upphandlingarna.

<sup>7</sup> Sedan 2015 är det Upphandlingsmyndigheten som har i uppdrag att erbjuda ett samordnat upphandlingsstöd.

*Offentlig upphandling*

I Konkurrensverkets rapport Offentlig upphandling av mat (2015:1) konstateras att marknaderna för upphandling av livsmedel och måltidstjänster präglas av att ett fåtal stora leverantörer dominerar, medan köparna, dvs. de upphandlande myndigheterna och enheterna är många och förhållandevis små. Enligt rapporten får upphandlingar på livsmedelsområdet i genomsnitt färre anbud per kontrakt än upphandlingar i övrigt. Jämfört med upphandlingar generellt är det också en större andel upphandlingar av livsmedel och måltidstjänster som överprövas eller avbryts. Det kan vidare i många fall vara svårt och tidskrävande för små och medelstora leverantörer att delta som anbudsgivare vid offentlig upphandling av livsmedel och måltidstjänster.

Rätt använd kan offentlig upphandling vara ett effektivt verktyg för att åstadkomma flera positiva effekter i samhället, t.ex. ökad tillväxt och sysselsättning, innovation samt goda hållbarhetseffekter. Om konkurrensen ökar, med fler leverantörer som lämnar anbud, ökar också sannolikheten för att få in fler anbud som uppfyller de i upphandlingen ställda kvalitetskraven. Då kan det skapas förutsättningar för fler hållbara företag att etablera sig på marknaden.

Det finns inte bara miljövinster utan även ekonomiska vinster genom att öka användandet av miljökrav i livsmedelsupphandlingar. Genom att ta hjälp av t.ex. Upphandlingsmyndighetens nyttokalkylatorer går det att räkna ut hur mycket pengar, energi och klimatpåverkan (koldioxidutsläpp) som kan sparas genom att ställa miljö- och energikrav i upphandlingar. Regeringen delar Konkurrenskraftsutredningens och remissinstansernas bedömning att kommuner, stat och landsting bör använda sig av Upphandlingsmyndighetens upphandlingsstöd i större utsträckning. Upphandlingsmyndigheten har det samlade ansvaret för att utveckla, förvalta och stödja den upphandling som genomförs av upphandlande myndigheter och enheter. Upphandlingsmyndigheten har regeringens uppdrag att verka för ökad miljöhänsyn inom upphandling och ansvarar för en omfattande kriterieverksamhet som vänder sig till upphandlande myndigheter och enheter i deras arbete med att beakta miljöhänsyn, inklusive djurskyddshänsyn, i sina upphandlingar.

Med anledning av vad som anges ovan anser regeringen att den offentliga upphandlingen av livsmedel och måltidstjänster bättre bör styra mot samhällets ambitioner och motsvara den höga nivån på djurskydds- och miljöhänsyn som den svenska lagstiftningen ställer. Regeringen anser att upphandlande myndigheter och enheter bör utveckla sin kompetens om offentlig upphandling av livsmedel och måltidstjänster. Små och medelstora leverantörer bör ges bättre möjlighet att delta som anbudsgivare vid offentlig upphandling av livsmedel och måltidstjänster. Mot bakgrund av detta har regeringen gett Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att förstärka kompetensen på området upphandling av livsmedel och måltidstjänster hos upphandlande myndigheter och enheter samt hos leverantörer. Insatserna ska fokusera på att ge en målgruppsanpassad kompetensutveckling och informationsspridning, bland annat i form av branschdialoger och information om goda exempel på området. En delredovis-

Prop. 2016/17:104 ning av uppdraget ska lämnas senast den 28 februari 2018 och en slutredovisning ska lämnas senast den 28 februari 2019.

### *Måltiden*

Måltiden inom den offentliga sektorn, t.ex. förskola, skola, vård och omsorg kan vara ett viktigt verktyg för att påverka efterfrågan av livsmedel av god kvalitet, att bidra till god folkhälsa och till hållbar livsmedelskonsumtion samt bidra till att höja intresset och statusen för måltider, mat och livsmedelsproduktion. Det nationella kompetenscentret för måltider i vård, skola och omsorg på Livsmedelsverket verkar för att utveckla den offentliga måltiden och kan ha en central roll i arbetet.

Konsumenter med kunskap har större möjlighet att göra medvetna val. Grundläggande kunskap om måltiden och matens betydelse, fysiologiskt, sociologiskt och kulturellt samt hur maten produceras bör därför ges i förskolan och i skolans olika stadier. Ett utvecklat samarbete med lokala livsmedelsaktörer kan stödja en sådan utveckling. En höjd kunskapsnivå om livsmedelsproduktion, mat- och måltider kan leda till tryggare och mer kvalitetsmedvetna konsumenter och bättre matvanor. Enligt Livsmedelsverket har de offentliga måltiderna även en viktig roll att fylla för integration, som verktyg för att föra samman våra svenska mattraditioner och mat från andra kulturer.

Regeringen anser därför att kunskapsnivån både hos barn och unga vad gäller mat och måltider bör höjas. Måltider inom den offentliga sektorn spelar en viktig roll i sammanhanget.

## 8.3 Konkurrenten i livsmedelskedjan

**Regeringens bedömning:** Väl fungerande konkurrens är en förutsättning för lönsamhet och tillväxt i livsmedelskedjan. Konkurrensverket bör analysera konkurrenssituationen och marknadens funktionssätt för livsmedelsproduktion och livsmedelshandel.

**Konkurrenskraftsutredningens förslag:** Utredningen föreslår att Konkurrensverket ges i uppdrag att löpande analysera utvecklingen inom livsmedelskedjan med avseende på marknadskoncentrationen.

**Remissinstanserna:** Några länsstyrelser, *Jordbruksverket*, *Konkurrensverket*, *SLU*, *Livsmedelsföretagen* och några lantbruksorganisationer och intresseorganisationer, stödjer utredningens förslag. *Jordbruksverket* menar att analysen bör breddas till andra faktorer än bara marknadskoncentration och även inkludera t.ex. hur lätt det är för andra aktörer att komma in på marknaden, graden av produktdifferentiering och hur prisättning sker. *Svensk Dagligvaruhandel* anser att det inte är rätt prioritering att lägga ner ytterligare tid och kraft på att löpande analysera leverantörs- och handelsleden eftersom marknaden fungerar väl, vilket också finns bekräftat i olika utredningar.

**Skälen för regeringens förslag:** Konkurrensverket har i sin rapport ”Mat och marknad från bonde till bord” (2011:3) dragit slutsatsen att konkurrensen i livsmedelskedjan i stort fungerar väl. I rapporten konstateras dock att dagligvaruhandeln i Sverige är mer koncentrerad än i andra

länder och att både livsmedelsindustrin och dagligvaruhandeln är branscher där ett fåtal stora företag står för en stor del av försäljningen. Verket konstaterar att marknadskoncentrationen är hög i båda dessa led. Konkurrenskraftsutredningen konstaterar att både dagligvaruhandeln och förädlingsledet har en betydande köpar- och säljarmakt gentemot tidigare och senare led i livsmedelskedjan. Primärproducenten har enligt utredningen ofta svårt att påverka avräkningspriser. Konkurrenskraftsutredningen anser att den svenska livsmedelsproduktionen, som historiskt sett har haft ett nationellt fokus, har få alternativ och kunder och därför lätt hamnar i prispress från uppköpsled och från import till lägre priser.

Regeringen delar Konkurrenskraftsutredningens och remissinstansernas bedömningar och har därför för avsikt att uppdra åt Konkurrensverket att analysera konkurrensförhållandena och marknadens funktionssätt inom livsmedelsproduktion och livsmedelshandel. En väl fungerande konkurrens skapar förutsättningar för företag att möta konsumenternas efterfrågan på olika områden.

## 8.4 Livsmedelsindustrin

**Regeringens bedömning:** En konkurrenskraftig livsmedelsindustri är viktig för en hållbar tillväxt och sysselsättning i hela landet.

**Skälen för regeringens bedömning:** Livsmedelsföretagen verkar, precis som övrig industri, i hård internationell konkurrens. Med en liten hemmamarknad och höga arbetskraftskostnader blir ökade investeringar i effektivitet en nödvändighet för att kunna trygga och öka tillväxten i svensk livsmedelproduktion. Digitaliseringens möjligheter kan innebära nya sätt för livsmedelsindustrin att öka sin produktivitet. Den ökade digitaliseringen och automatiseringen kräver dock såväl tillgång till bredband som en utveckling av nya affärsmodeller och förändrar sektorns kompetensbehov och ställer nya krav på kunskapssystemet.

Bredden på livsmedelsindustrin, med såväl stora företag med industrialiserad tillverkning som mindre företag med småskalig eller hantverksmässig tillverkning, är en styrka. De stora företagen står för den största delen av livsmedelsproduktionen och är viktiga för jobb och tillväxt i hela landet och bidrar till det svenska exportvärdet. De små företagen har stor betydelse för det lokala näringslivet och för besöksnäringen och utvecklar även nischade kvalitetsprodukter. Därutöver är livsmedelsindustrins geografiska utbredning viktig för primärproduktionens transportavstånd. Regeringen anser därför att en konkurrenskraftig livsmedelsindustri har potential att bidra till tillväxt och utveckling i hela landet.

Livsmedelsindustrin är en del av den svenska tillverkningsindustrin och möter delvis samma utmaningar som andra industrigrenar. För att anta de utmaningar som industrin och den industrinära tjänstesektorn möter har regeringen nyligen beslutat om en nyindustrialiseringsstrategi som ska bidra till att stärka industrins konkurrenskraft och göra investeringar i svensk industri mer attraktiva. Arbetet med genomförandet av strategin kommer att ske inom de fyra fokusområdena: Industri 4.0 (digitalisering), Hållbar produktion (resurseffektivitet), Kunskapslyft

Prop. 2016/17:104 industri (kompetensförsörjning) och Testbädd Sverige (attraktiva innovationsmiljöer). De valda fokusområdena är de som bedöms ha störst potential att säkerställa att svensk industri stärker sin konkurrenskraft i den strukturomvandling som digitaliseringen och omställningen mot en mer hållbar produktion medför. Små och medelstora företag är avgörande för en konkurrenskraftig industri och kommer därför att få särskilt fokus i den handlingsplan som utarbetas. Strategin är regeringens, men industrins medverkan är avgörande för genomförandet. Livsmedelsindustrin är även beroende av de satsningar som görs inom export- och utbildningsområdet. De satsningar som görs inom dessa områden beskrivs i avsnitt 8.5 och 9.5.

## 8.5 Export

**Regeringens bedömning:** Ökad export och fler exporterande företag kan stärka tillväxten i den svenska livsmedelskedjan. Exportfrämjande insatser bör fortsätta att utvecklas.

**Konkurrenskraftsutredningens bedömning och förslag:** Utredningen anser att en ökad export av livsmedel är en förutsättning för ökad lönsamhet inom livsmedelssektorn och att det finns stor potential för export av svenska produkter. Branschorganisationerna har en viktig roll i att vägleda och koordinera företagen att hitta nya marknader.

Utredningen föreslår:

- Att Livsmedelsverket och Jordbruksverket, genom en omfördelning av befintliga resurser, får ökade medel för att arbeta med landsgodkännanden och för att göra det möjligt för företag att bli godkända för export.
- Att dagens organisation för exportfrämjande åtgärder inom livsmedelsområdet utvärderas i syfte att öka effektiviteten.
- Att livsmedelsattachéer placeras på strategiskt viktiga marknader för svensk livsmedelsexport.
- Att informations- och kompetensutvecklingsinsatser, riktade till små och medelstora företag som är intresserade av export, genomförs med delfinansiering från landsbygdsprogrammet.

**Remissinstanserna:** Flera länsstyrelser, *SLU, Jordbruksverket, Livsmedelsverket, Kommerskollegium, LRF, Lantmännen, Svenska Köttföretagen* och *Kött- och charkföretagen*, instämmer i förslaget att Livsmedelsverket och Jordbruksverket får ökade medel för att arbeta med landsgodkännanden och för att göra det möjligt för företag att bli godkända för export.

Flera länsstyrelser, *Jordbruksverket, Livsmedelsverket, SLU, LRF, Lantmännen, Svenska Köttföretagen, Svensk Fågel, Kött- och charkföretagen* och *Livsmedelsföretagen* m.fl. stödjer utredningens förslag att livsmedelsattachéer placeras på strategiskt viktiga marknader för svensk livsmedelsexport.

Utredningens förslag att dagens organisation för exportfrämjande åtgärder inom livsmedelsområdet utvärderas i syfte att öka effektiviteten stöds av flera länsstyrelser, *Business Sweden, LRF, Svenska Köttföretagen* och *Livsmedelsföretagen*.

**Skälen för regeringens bedömning:** Livsmedelsföretags exportdeltagande och exportens andel av omsättningen medför positiva effekter för företagens sysselsättning, produktivitet och i viss mån lönsamhet. Ökad export, såväl gentemot EU som mot övriga världen, är därför betydelsefull för att nå ökad tillväxt i livsmedelssektorn. Svensk export bör också ha möjlighet att ta del av den ökande globala efterfrågan på hållbara livsmedel. Exporten av produkter från jordbruket, fisket och livsmedelsindustrin har utvecklats positivt sedan EU-inträdet och fortsätter att öka trots en utdragen lågkonjunktur på flera viktiga marknader. Samtidigt har den svenska exporten varit beroende av ett fåtal företag, vilket gör utvecklingen känslig för enskilda företags utveckling. Regeringen delar Konkurrenskraftsutredningens bedömning att ökad export av livsmedel är en förutsättning för ökad lönsamhet inom livsmedelssektorn och anser att det är viktigt att fler företag exporterar och därmed bidrar till tillväxten i livsmedelskedjan.

Export skapar möjligheter för både industrin och industrins leverantörer att öka produktionen och utnyttja skal fördelar, vilket innebär att konkurrenskraften kan stärkas. Livsmedelsindustrins ekonomiska styrka bygger på att företagen är effektiva, innovativa och säljer högförädlade produkter. För att möta den globala konkurrensen måste företagens produkter och produktionsprocesser ständigt utvecklas och förbättras, vilket bl.a. kräver en hög kunskapsnivå och ett gynnsamt innovationsklimat. Prisutvecklingen på världsmarknaden liksom för hanterings- och transportkostnader gör generellt sett export av förädlade produkter mer lönsam än export av råvaror. Förutom större exportinkomster innebär export av förädlade produkter också en högre sysselsättningsgrad än export av obearbetade varor. En utveckling mot högre innovationstakt och ökad förädlingsgrad i förädlingsledet är därför strategiskt viktig för sektorns internationalisering.

Export inriktad på att sälja produkter där betalningsviljan är som störst är viktigt för att öka företagets intäkter och lönsamhet. Här kan staten hjälpa till genom att göra marknadskunskap och exportkompetens mer lättillgänglig. Regeringen delar Konkurrenskraftsutredningens bedömning att branschorganisationer har en viktig roll i att vägleda och koordinera företagen att hitta nya marknader.

Framgångsrik export kräver också att företagets potentiella utländska kunder har tillräcklig information om vad de svenska företagen har att erbjuda. Staten bör i samverkan med företag och branschorganisationer genomföra insatser för kunskapsspridning om svensk livsmedelsproduktion.

Livsmedelsföretag som vill agera på utländska marknader har ett stort informationsbehov, vilket är en utmaning inte minst för små och medelstora företag eftersom kostnaden för att skaffa relevant kunskap och kompetens kan vara mycket hög. Fler företag har möjlighet att delta på exportmarknaden om de får rådgivning och tillgång till information. Satsningar behöver därför göras för att underlätta för företag att ta del av den kunskap och information som de behöver för att kunna exportera. Sådana satsningar bör vara fleråriga eftersom framgångsrik export kräver långsiktighet.

På viktiga exportmarknader, bl.a. i Asien, finns ibland legala hinder för företagets export. Sådana hinder drabbar i normalfallet alla EU-länders

export och hanteras därför inom ramen för EU:s gemensamma handelspolitik. I några fall kan det behövas kompletterande insatser från svenska statens sida gentemot utländska myndigheter för att öppna marknaden genom att få till stånd s.k. exportgodkännanden. Konkurrenskraftsutredningen ger flera förslag till åtgärder för att främja exporten. Även regeringen anser att det behövs insatser för att främja och underlätta export och gör därför bedömningen att exportfrämjande insatser för livsmedelsexporten fortsatt bör utvecklas.

Regeringen anser även, liksom Konkurrenskraftsutredningen och remissinstanserna, att myndigheternas kunskap om livsmedelsexport bör stärkas och arbetet med att undanröja tekniska handelshinder vidareutvecklas. Regeringen har därför i budgetpropositionen för 2016 (prop. 2015/16:1 utgiftsområde 23) tillfört resurser till Jordbruksverket och Livsmedelsverket för exportfrämjande arbete.

Regeringen beslutade hösten 2015 om en exportstrategi. Exportstrategin identifierar de viktigaste utmaningarna för svensk export, som att svensk export och import i högre utsträckning måste nå tillväxtmarknaderna, att fler små och medelstora företag måste våga och vilja exportera och att Sveriges attraktionskraft för investeringar, kompetens och turister måste öka. Exportstrategin innehåller satsningar på 22 prioriterade områden, baserade på de behov och önskemål som framförts från såväl stora som från små och medelstora företag. Livsmedelsindustrin omfattas av satsningar som görs inom ramen för exportstrategin, men livsmedelsindustrin har behov av ytterligare satsningar, vilka behandlas i detta avsnitt.

## 8.6 Besöksnäring och måltidsupplevelser

**Regeringens bedömning:** Det finns en potential i att möta efterfrågan på upplevelser kring mat och dryck som en integrerad del av besöksnäringen.

### Skälen för regeringens bedömning

#### *Måltidsupplevelser som del av besöksnäringen*

Besöksnäringen har haft en stark utveckling under hela 2000-talet både vad gäller tillväxt och sysselsättning. Den stora tillväxtpotentialen finns bland utländska besökare. Drygt en tredjedel av det som utländska besökare spenderar i Sverige avser inköp av livsmedel, mat och dryck i butik, restaurang, café, etc. En unik förutsättning för besöksnäringen är att den bygger på platsbunden konsumtion där produkt, kultur och miljö samspelar. Turismen är en jobbmotor och företagen i besöksnäringen är en betydande arbetsgivare för att många ska få sitt första jobb på arbetsmarknaden. Kompetensförsörjningen är dock en av branschens stora utmaningar. Det finns ett stort rekryteringsbehov och behov av attraktiva och relevanta utbildningar, fler vägar in i branschen samt möjlighet till validering av utländsk examen m.m. utifrån företagens behov.



Bilden av Sverige utomlands är positiv. Sett i relation till Sveriges storlek har vi topplaceringar i internationella rankningar om allt från samhällsstyre och välfärdslösningar till innovation, hållbarhet och investeringsklimat. Bilden av Sverige som livsmedelsproducerande land är fortfarande relativt svag, medan bilden av Sverige och övriga Norden som attraktiv destination för måltidsupplevelser har stärkts. Ett ökat välstånd och ökat resande både inom och utom landet, ett ökat intresse för matkulturer, råvaror, ursprung, historia samt måltidens roll i olika sociala sammanhang utgör grunden för måltidens utvecklingspotential.

Enligt den förstudie till exportprogram för Sveriges måltidsturism 2020, som V.S. VisitSweden AB (VisitSweden) gjorde 2014 (L2014/00509/ELT), förknippas Sverige som besöksmål i första hand med naturupplevelser och en hälsosam livsstil. Dessa områden kan relateras till måltiden för att ta till vara och produktutveckla upplevelser med utgångspunkt i det ökade intresset för hälsa, enkelhet och det naturnära. Potentialen på VisitSwedens tolv prioriterade marknader uppgår till ca 25 miljoner globala resenärer, dvs. personer i åldrarna 25–65 år vilka reser utomlands minst en gång per år med minst en övernattningsnatt, som är intresserade av svenska måltidsupplevelser. Av dem uppger ca 8,8 miljoner att de vill åka till Sverige särskilt för matens skull. Utöver dessa tillkommer alla andra utländska besökare som konsumerar mat och dryck under sitt Sverigebesök. Potentialen enligt förstudien är en ökning från 32 till 54 miljarder kronor. Men bilden av Sverige som besöksmål är fortfarande splittrad, Sveriges mat och dryck är okänd bland de bredare turistströmmarna och det råder hård internationell konkurrens om de matintresserade resenärerna. Därför behövs ett fortsatt utvecklings- och marknadsföringsarbete.

Smak och kvalitet, kulturarv och hållbarhetsaspekter kan utgöra konkurrensfördelar. Bilden av Sverige i relation till mat och måltider bör utvecklas och förena både nya och gamla svenska styrkeområden i bred bemärkelse. Här kan besöksnäringen och de småskaliga mat- och dryckesföretagen bidra till att gemensamt bygga varumärken och även skapa efterfrågan på exportprodukter, vilket bidrar till lokal och regional tillväxt och sysselsättning.

Det arbete som pågår inom livsmedels- och restaurangbranschen för en frivillig ursprungsmärkning avsedd för den inhemska marknaden (se avsnitt 8.1) bör kunna vidareutvecklas och kopplas ihop med marknads-koncept för användning på exportmarknaden.

#### *Kompetensutveckling och samverkan för en fortsatt utvecklad matkultur*

Besöksnäringen och särskilt måltidsturismen är en relativt omogen bransch. Behov finns av ökad bransch- och marknadskompetens och andra företagsinriktade insatser för att utveckla nya produkter för såväl den inhemska som för den utländska marknaden. I detta ingår exempelvis att tillvarata och utveckla möjligheterna till samspel mellan platsbundna resurser, natur- och kulturmiljöer och utveckling av måltider. Offentliga aktörer på alla nivåer kan underlätta genom stödjande strukturer för nätverk och samverkansplattformar samt genom att främja företagens kunskaps- och kompetensutveckling. Majoriteten av företagen i den svenska

Prop. 2016/17:104 besöksnäringen är små och har begränsade möjligheter att driva destinationsutvecklingsarbete och marknadsföra sig på internationella marknader. Fortsatta insatser behövs för destinationsutveckling samt för strategisk och långsiktig lokal, regional och nationell samverkan och samlade insatser för att marknadsföra Sverige med måltiden som hel eller del av reseanledningen.

Regeringen gör därför den sammanfattande bedömningen att det finns goda förutsättningar för att marknadsföra och utveckla insatser för att möta den potential som finns i upplevelser kring mat och dryck som en integrerad del av besöksnäringen.

## 8.7 Ekologisk produktion och konsumtion

**Regeringens bedömning:** Produktionen, konsumtionen och exporten av ekologiska produkter bör öka.

**Skälen för regeringens bedömning:** Konsumenternas efterfrågan gör att marknaden för ekologiska livsmedel växer lokalt och globalt. Den växande marknaden för ekologiska livsmedel kan skapa möjligheter för små och stora svenska jordbruks- och livsmedelsföretag och bidra till ökad dynamik och värdeskapande i den svenska livsmedelskedjan.

Konsumenternas betalningsvilja för ekologiska livsmedel skapar ett växande premiumsoriment. Detta skapar affärsmöjligheter för stora och små livsmedelsproducenter. För de kvinnor och män som är lantbruksföretagare och som utvecklar verksamheter som gårdsbutiker eller affärsidéer inom t.ex. besöksnäring, kan ekologisk produktion bidra till en positiv profilering av verksamheten. Ekologiska producenter har också bidragit med innovationer, metodutveckling och nytänkande. Svensk livsmedelshandel har konstaterat att det ekologiska sortimentet är viktigt för att attrahera kunder till butiken. Sammantaget ökar detta möjligheter till värdeskapande på livsmedelsmarknaden.

För svenska lantbruksföretagare ger en växande ekologisk marknad ökade valmöjligheter. I dag finns ett behov av kunskap bland lantbrukarna om ekologisk produktion eftersom regelverket är komplext och behovet av rådgivning därmed stort. Åtgärder för kunskapsuppbyggnad kan därför vara nödvändiga för att stimulera fler företagare att ställa om till ekologisk produktion. Inom landsbygdsprogrammet finns möjligheter att stödja sådan kompetensutveckling.

Grunden för att skapa lönsamhet i ekologiska företag är en god produktivitet, affärsmässighet, bra utbildning, rådgivning och forskning. För att gynna den ekologiska produktionen och marknaden ser regeringen behov av regler som kan bidra till en fortsatt positiv utveckling. Tydliga, effektiva och enkla EU-regler för ekologisk produktion är en förutsättning för att kunna bedriva ekologiskt jordbruk i Sverige. EU-regelverket måste även vara stabilt och förutsägbart och minska företagens administrativa kostnader.

När efterfrågan på ekologiska produkter ökar snabbare än produktionen leder detta till ökade priser för produkterna, vilket stimulerar fler att ställa om till ekologisk produktion. Variationer i priserna på ekologisk råvara och utmaningar att matcha utbud med efterfrågan innebär dock

också risker för producenterna. Ersättningarna för ekologisk produktion som finns inom landsbygdsprogrammet har visat sig vara viktiga för producenters vilja att ställa om sin produktion till ekologisk.

Det ekologiska jordbruket skapar värdetillväxt och därigenom fler jobb på landsbygden. Regeringen bedömer att åtgärder behöver vidtas som bidrar till att öka den ekologiska produktionen, konsumtionen och exporten av ekologiska produkter. Detta kan bl.a. uppnås genom en samordnande funktion för ekologisk produktion och konsumtion i Sverige. Uppgifter för funktionen bör vara att främja produktion, konsumtion och export av ekologiska livsmedel, bidra till utbyte av erfarenhet och dialog mellan berörda aktörer inom området ekologisk produktion och konsumtion, utreda marknadens funktionssätt samt verka för kunskapsuppbyggnad i form av forskning, innovation och rådgivning. Regeringen har för avsikt att inrätta en sådan funktion.

Regeringen ser vidare positivt på kvantitativa mål för ekologisk produktion och konsumtion och tror att sådana mål kan spela roll för utvecklingen.

## 9 Strategiskt område Kunskap och innovation

I avsnitt 5 beskrivs målet för det tredje strategiska området för strategin: kunskaps- och innovationssystemet ska stödjas för att bidra till ökad produktivitet och innovation i livsmedelskedjan samt hållbar produktion och konsumtion av livsmedel.

För att bidra till den övergripande målsättningen har regeringen identifierat följande frågor som särskilt viktiga inom detta strategiska område: förbättrad beställarroll och behov av samordning i livsmedelskedjan, behovsmotiverad forskning, innovation, spridning och kommersialisering av forskningsresultat, rådgivning och kompetensutveckling samt utbildning för livsmedelskedjan.

### 9.1 Förbättrad beställarroll och behov av samordning

**Regeringens bedömning:** Det finns behov av ökad samordning inom kunskaps- och innovationssystemet för livsmedelskedjan.

Livsmedelskedjans aktörer behöver ta aktivt ansvar för att formulera sina behov inom kunskaps- och innovationssystemet.

**Konkurrenskraftsutredningens bedömning:** Utredningen gör bedömningen att det privata engagemanget i forskning och utveckling behöver öka för att konkurrenskraften i sektorn ska öka. Näringslivet behöver bli en tydlig beställare och ta aktivt ansvar för att formulera mål, strategi och åtgärdsbehov inom kunskaps- och innovationssystemet.

Utredningen gör bedömningen att ökad transparens och ett kontinuerligt förbättringsarbete och lärande är nödvändigt för att ge förutsättningar för ett kunskaps- och innovationssystem som leder till en innovativ, attraktiv och hållbar jordbruks- och trädgårdssektor.

Utredningen bedömer att det krävs ökat samarbete mellan kunskaps- och innovationssystemets aktörer. Utredningen föreslår att SLU ges i uppdrag att redovisa omfattningen och effekten av samverkansinsatserna, dvs. SLU:s samverkan med det omgivande samhället och bidrag till att forskningsresultat från lärosäten kommer till nytta.

Utredningen gör bedömningen att institutssektorn behöver bli starkare inom jordbruks- och trädgårdsnäringen. Stärkt samverkan mellan befintliga aktörer bedöms vara nödvändig.

**Remissinstanserna:** Flertalet remissinstanser instämmer i utredningens förslag att näringen behöver bli en tydligare beställare. Flertalet remissinstanser, bl.a. Livsmedelsföretagen, delar också utredningens bedömning att ett kunskaps- och innovationssystem anpassat till företagens behov är avgörande för att stärka konkurrenskraften.

SLU har sett att det, sedan näringen självt fick ansvaret för att konceptualisera och kommersialisera forskningsresultaten, inte har fungerat tillfredsställande på grund av att branschen består av små företag och många aktörer. SLU anser vidare att kunskaps- och innovationssystemet behöver samordnas strategiskt och tilldelas resurser för att kunna arbeta effektivt. SLU anser att det är viktigt att utveckla arbetsätten inom institutsektorn, snarare än att skapa ett fristående institut för jordbruks- och trädgårdssektorn. Uppbyggnad av ett särskilt institut skulle riskera att dränera och splittra sektorns forsknings- och utvecklingsresurser.

Jordbruksverket anser att samarbetet mellan forskningsbeviljande organ och näringen krävs för att de begränsade resurser som finns ska användas på bästa sätt.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Västra Götalandsregionen, Jordbruksverket och LRF, delar bedömningen att institutssektorn bör stärkas.

LRF menar att en tydligare institutprofil runt SLU och andra relevanta lärosäten är motiverat i likhet med den sammanhållande roll som Stiftelsen Skogsbrukets Forskningsinstitut har på skogsområdet. Livsmedelsföretagen anser att hela livsmedelskedjan bör omfattas och utgångspunkten bör vara erfarenheterna från den gemensamma satsningen av staten och livsmedelsbranschen TvärLivs och livsmedelskedjans arbete inom det strategiska innovationsområdet Food and Health.

## Skälen för regeringens bedömning

### *Samordning*

Ett starkt och sammanhållet forsknings- och innovationssystem är viktigt för livsmedelssektorns utveckling och långsiktiga konkurrenskraft. Förutom den forskning som sker vid universitet och högskolor bör berörda forskningsinstitut ha kompetens och rätt organisation för att kunna möta livsmedelskedjans behov.

I enlighet med avsikten i propositionen Forskning och innovation (prop. 2012/13:30) sattes ett arbete igång med att omstrukturera Research Institutes of Sweden AB (Rise), till att bli ett sammanhållet institut där

dagens 16 ingående fristående institut övergår till att bli enheter i den nya organisationen. Det innebär bl.a. att JTI – Institutet för jordbruks- och miljöteknik, som är ett institut inom Rise, nu ingår i den strukturen. Regeringen ser positivt på denna sammanslagning till ett institut eftersom det innebär möjligheter till en förbättrad styrning och samordning av t.ex. livsmedelsrelaterade forskningsinsatser. Rise blir därför en viktig aktör för livsmedelsområdet.

I dag görs insatser för att främja innovation inom livsmedelssektorn på lokal, regional och nationell nivå. De olika insatserna behöver i högre grad samordnas för att få större effekt. Störst effekt får insatserna om den nationella styrningen och de satsningar som initieras på nationell nivå överensstämmer med de regionala satsningarna och behoven. Med bättre samordning mellan olika aktörer nationellt, regionalt och lokalt kan större utväxling på insatta medel uppnås och insatserna bättre styras mot att motsvara sektorns behov. Regeringen anser därför, liksom Konkurrenskraftsutredningen, att det krävs en ökad samverkan mellan olika typer av aktörer för att utveckla kunskap och innovation inom livsmedelskedjan.

Forskning med koppling till livsmedelskedjan bedrivs inom livsmedelsindustrin, på flera lärosäten och av industriforskningsinstitut m.fl. Det pågår ett flertal samarbeten inom livsmedelsområdet. Ett exempel är Food Science Sweden som är ett samarbete mellan SLU, Livsmedelsföretagen, Chalmers tekniska högskola, Lunds universitet och SP Food and BioScience. Ett annat exempel på samarbete, som initierades av regeringen i propositionen Forskning och innovation (prop. 2012/13:30), är instrumentet strategiska innovationsområden.

Deltagande i internationella forsknings- och samarbetsprojekt kan ge nya idéer och öppna nya marknader för svenska produkter och lösningar. I dag krävs ett allt mer utökat internationellt samarbete för att kunna hävda sig i konkurrensen om forskningsmedel inom t.ex. EU:s forskningsprogram Horisont 2020.

Som framgår ovan, har ett antal initiativ för att stärka samordningen av forsknings- och innovationsinsatserna tagits. Utöver dessa pågår även ett antal andra projekt med samma syfte. Regeringen anser att det finns behov av en utvärdering av initiativen för att stärka kunskapsöverföringen och nyttiggörandet och därigenom bidra till livsmedelsstrategins övergripande mål.

### *Ökat engagemang och ansvar för näringen*

Sverige saknar en samordnad funktion för forsknings- och innovation för livsmedel där universitet och högskolor och näringsliv samverkar. Detta har påpekats av ett flertal olika utredningar sedan 1990-talet och senast av Konkurrenskraftsutredningen samt flera av remissinstanserna.

Den forskning som genomförs utanför livsmedelsföretagen är inte tillräcklig för livsmedelssektorns behov för att kunna möta framtida utmaningar. Konkurrenskraftsutredningen konstaterar att livsmedelssektorn består av många små och medelstora företag med ett begränsat engagemang i forsknings- och utvecklingsfrågor. Det svaga engagemanget får konsekvenser för förmågan att formulera behov, agera beställare, det vill

Prop. 2016/17:104 säga formulera sina behov, samt bidra med relevanta frågeställningar. Därmed minskar också inflytandet över kunskapsutvecklingen och förmågan att nyttiggöra resultat från ny forskning. Livsmedelskedjans aktörer behöver bli bättre på att formulera sina behov i kunskaps- och innovationssystemet och bli bättre på att engagera sig i forskning och utvecklingsinsatser. En bättre samverkan mellan forskning och innovation i forsknings- och innovationssystemet är viktig för branschens konkurrenskraft. Regeringen delar utredningens och remissinstansernas bedömning att inte bara näringslivet, utan också hela sektorn behöver bli en tydligare beställare och ta aktivt ansvar för att formulera mål, strategi och åtgärdsbehov inom kunskaps- och innovationssystemet.

Från Stiftelsen lantbruksforskning och JTI – Institutet för jordbruks- och miljöteknik finns ett långt framskridet förslag på en forsknings- och innovationsplattform för lantbruk och livsmedel som ska kunna identifiera såväl långsiktiga som kortsiktiga kunskapsbehov för en konkurrenskraftig livsmedelssektor. Denna plattform ska omfatta hela livsmedelskedjan där både beställare och utförare ingår. Spridning av forskningsresultat är också en prioriterad funktion. Plattformen är avsedd att underlätta kommunikationen mellan företrädare för näring och forskning och omvänt. Regeringen välkomnar det initiativ som tagits av Stiftelsen lantbruksforskning och JTI – Institutet för jordbruks- och miljöteknik för att samordna och stärka beställarrollen för livsmedelskedjan. Regeringen anser att det är viktigt att hela livsmedelskedjan finns representerad i denna plattform för att garantera möjligheten att formulera hela sektorns behov.

Regeringen anser vidare att en starkt beställarroll måste samordnas med tillgängliga resurser för forskning och innovation.

## 9.2 Nya behov och behovsmotiverad forskning

**Regeringens bedömning:** Den behovsmotiverade forskningen inom livsmedelskedjan är en viktig del av livsmedelsstrategin.

**Konkurrenskraftsutredningens bedömning och förslag:** Utredningen anser att behovsdriven forskning som stärker konkurrenskraften inom jordbruks- och trädgårdssektorn bör ges högre prioritet.

Utredningen föreslår att Formas instruktion ändras så att myndigheten i större utsträckning kan verka för att forskningen bidrar till ökad konkurrenskraft.

Utredningen anser att ytterligare medel för forskning och utveckling behövs inom vissa strategiska områden för att förbättra produktionsprocesserna, stärka den inre effektiviteten och för att öka marknadskunskandets.

**Remissinstanserna:** De två tredjedelar av remissinstanserna som har yttrat sig instämmer i bedömningen att kunskapskedjan har stor betydelse för att stärka konkurrenskraften. Det finns dock en tydlig skiljelinje mellan å ena sidan universiteten och *Formas* och å andra sidan näringen och andra myndigheter där universiteten anser att rådande fördelningsmodell inte bör förskjutas mot en högre andel behovsdriven forskning. *SLU* delar utredningens bedömning att den behovsdrivna forskningen behöver öka

och att detta skulle vara positivt för att stärka konkurrenskraften, men anser att det måste ske genom en ökad anslagstilldelning och en ökad medverkan från näringen. SLU menar att det inte får ske på bekostnad av annan forskning eller de knappa basresurserna för grundutbildning. SLU konstaterar i sitt remissvar att forskning som direkt syftar till konkurrenskraft på en allt mer internationell marknad för livsmedel har blivit eftersatt. Finansiering från olika externa finansiärer, såväl forskningsråd som andra myndigheter, av verksamhet vid SLU har inneburit en fokusering av insatser tillämpad på frågor som rör miljö, djurskydd och nya produkter, istället för, som tidigare, på frågor som rör jordbruk och trädgårdsnäring.

*Livsmedelsföretagen* anser att både Formas och Verket för innovationssystem bör få ett uttalat uppdrag att finansiera behovsdriven forskning inom hela livsmedelskedjan.

*Formas* anser, när det gäller behovsdriven forskning, att merparten av Formas forskning bidrar till olika samhällsbehov, där även s.k. nyfikenhetsforskning kommuniceras med möjliga användare inklusive forskare och att kunskapen bidrar till samhällsnytta på sikt. Formas anser inte att det behövs ett särskilt förtydligande i Formas instruktion, eftersom det inte finns någon motsättning mellan konkurrenskraft och hållbarhet.

Remissinstanserna delar utredningens bedömning att kompetens om produktionsprocesser, marknad, företagsledning och entreprenörskap behöver utvecklas. Flera länsstyrelser pekar på behovet av en ny inriktning för en ny generation lantbrukare, dvs. de som förutom att vara effektiva producenter, även ska leda större och växande företag med ett antal anställda och ha en aktiv marknadsbevakning.

## **Skälen för regeringens bedömning**

### *Behovsmotiverad forskning*

Sverige har fortsatt goda förutsättningar för att producera hållbara och säkra livsmedel. Produktivitet är en nyckelfaktor för att uppnå värdeutveckling och tillväxt i sektorn och det gäller i än högre grad inom de produktionsområden där Sverige har högre lagkrav än våra konkurrentländer. För ökad produktivitet krävs tvärvetenskapliga satsningar där ekonomi och marknad integreras med naturvetenskaplig forskning, med fokus på att prioritera kunskapsområden som stärker livsmedelskedjans långsiktiga hållbarhet och lönsamhet. Utveckling av nya livsmedelsprodukter är ett växande och innovativt område med krav på hög kunskapsnivå.

Konkurrenskraftsutredningen anger att den behovsmotiverade forskningen inom jordbruks- och livsmedelskedjan har fått stå tillbaka till förmån för den nyfikenhetsdrivna forskningen och föreslår att mer medel därför bör riktas till behovsmotiverad forskning.

Förutom den vardagsnära tillämpade forskningen som syftar till att utveckla och skapa nya produkter, metoder, utveckla smak- och hälsoegenskaper etc., spelar grundforskningen och utvecklingen av morgondagens livsmedel en avgörande roll för den svenska livsmedelsbranschens långsiktiga konkurrenskraft. Livsmedelssystemet är komplext och därför behövs systemforskning med sikte på hållbart producerad, hälsosam och god mat. Forskning för en hållbar animalieproduktion,

Prop. 2016/17:104 växtskydd och växtförädling är exempel på viktiga forskningsområden för en konkurrenskraftig livsmedelsproduktion.

När återföringen av handelsgödselskatten upphörde 2011 försvann en stor del av resurserna för den behovsmotiverade forskningen. I linje med Konkurrenskraftsutredningen gör regeringen bedömningen att den behovsmotiverade forskningen inom livsmedelskedjan är viktig.

### 9.3 Innovation, spridning av forskningsresultat och kommersialisering

**Regeringens bedömning:** Innovationssystemet bör bättre stödja livsmedelskedjans behov av spridning och kommersialisering av forskningsresultat och ny kunskap samt tillväxt i nya kunskapsintensiva aktörer.

**Konkurrenskraftsutredningens bedömning:** Kunskaps- och innovationssystemet behöver bli mer attraktivt att verka och investera i. Utredningen gör bedömningen att ett särskilt program för industridoktorander bör inrättas.

**Remissinstanserna:** *Livsmedelsföretagen* delar utredningens bedömning att systemet behöver bli mer attraktivt att verka och investera i. Ett internationellt konkurrenskraftigt innovationssystem har potentialen att locka fler av de stora multinationella företagen att investera i forskning och utveckling i Sverige.

*Länsstyrelsen i Gotlands län* och *Vreta Kluster* anser att det behövs en struktur där en speciell satsning på regionala innovationsplattformar ingår och där man kan verka nära de enskilda företagarnas vardag.

*SLU, Uppsala universitet, Formas, Västra Götalandsregionen* och *Svensk fågel* instämmer i utredningens bedömning att det bör inrättas ett program för industridoktorander.

SLU framhåller att industridoktorander är en form av konkret samproduktion av kunskap, vilket skapar goda förutsättningar för att stärka kunskapskedjan. Ett forskarutbildningsprogram för industridoktorander skulle skapa naturliga kontaktytor mellan SLU:s forskning och rådgivning/tillämpning och förbättra möjligheterna för behovsdriven lantbruksforskning i Sverige. Doktorander och disputerade forskare skulle kunna förbättra grundutbildningen och rekryteringen av forskare och lärare.

**Skälen för regeringens bedömning:** Det är i dag inte tillräckligt attraktivt att investera i innovation inom livsmedelssektorn. Livsmedelssektorns aktörer består av allt från traditionella producenter och innovativa kvinnor och män som är livsstilsföretagare på landsbygden till helt nya aktörer i högteknologiska företag som utvecklar nya tjänster eller livsmedelskoncept, många gånger baserat på forskning. Oavsett vilken typ av företag som bedrivs så är många av livsmedelskedjans företag verksamma på landsbygden. Orsakerna till den bristande attraktiviteten kan vara bristande lönsamhet i branschen men även innovationssystemets karaktär och den glesa miljö som livsmedelssektorns företag befinner sig i. Att vara verksam i en gles miljö kan försvåra företagets möjlighet att ta del av olika typer av insatser. Detta kan medföra problem att finna



finansieringskällor och nödvändig kompetens för innovationsutveckling, trots att det finns många aktörer som på olika sätt stödjer innovativa affärsidéer i tidiga faser. Även det faktum att livsmedelskedjan i hög grad består av många små och medelstora företag, utan tillräcklig samordning inom sektorn för att formulera sektorns behov av forskning och innovation, kan vara orsak till att sektorn inte är tillräckligt attraktiv för investeringar.

Regeringen anser, liksom Konkurrenskraftsutredningen, att det måste bli mer attraktivt att verka inom och investera i näringens utveckling, inte minst i nya kunskapsintensiva företag som startas av nya aktörer. Konkurrenskraftsutredningen framhåller att en ökad samverkan mellan näringen och andra aktörer är nödvändig för att underlätta spridning av forskningsresultat för att därigenom öka nyttiggörandet i livsmedelskedjans olika branscher. Utredningen konstaterar också att det finns ett behov av att hjälpa företag med bl.a. metodstöd för konceptualisering och för att kunna testa nya lösningar. Som stöd för spridning och kommersialisering behövs aktörer som har som uppgift att fungera som innovationsmäklare. Dessa aktörer kan förmedla kontakter, information och finansiering. Samarbetet mellan aktörer på regional nivå behöver utvecklas, men också mellan lokala och nationella innovationsfrämjande aktörer. Exempel på denna typ av aktörer är innovationskontor, inkubatorer, som är en organisation med syfte att främja och underlätta nystartade företags väg mot tillväxt och lönsamhet, industriforskningsinstitut och Almi Företagspartner AB. Innovationsmäklare aktörer är centrala för att stimulera framväxten av nya och kunskapsintensiva tillväxtföretag i de regionala innovationssystemen. Det Europeiska innovationspartnerskapet för produktivitet och hållbarhet inom jordbruket (EIP-Agri) bör fylla en innovationsmäklare funktion för livsmedelssektorn. Regeringen stödjer Konkurrenskraftsutredningens konstaterande att olika närings- och innovationsstödjande aktörer bättre bör stödja livsmedelssektorns behov av forskning.

Den forsknings- och innovationsplattform som JTI – Institutet för jordbruks- och miljöteknik och Stiftelsen lantbruksforskning initierar och som refereras till i avsnitt 9.1 är avsedd att även verka för spridning av forskningsresultat för att därigenom underlätta kommersialisering av resultat för praktisk nytta. Regeringen instämmer i Konkurrenskraftsutredningens bedömning att ett program för industridoktorander kan främja kunskapsuppbyggnaden inom näringslivet och göra det attraktivt att investera i forskning. Ett sådant samarbete mellan livsmedelskedjan och högskolor och universitet kan vara viktigt för att föra samman relevanta frågeställningar med vetenskapliga metoder och resultat samt att utveckla kontaktytorna mellan företag och högskolor och universitet.

**Regeringens bedömning:** Rådgivning och kompetensutveckling behöver utvecklas i takt med behoven i företagen för att stärka företagens konkurrenskraft och bidra till en långsiktigt hållbar produktion. Insatserna för rådgivning och kompetensutveckling är viktiga för att stärka livsmedelssektorns konkurrenskraft.

**Konkurrenskraftsutredningens bedömning och förslag:** Utredningen bedömer att det är viktigt att rådgivningsföretagen utvecklar kompetens inom områden som är strategiskt viktiga för konkurrenskraften både vad gäller företagande och sakkunskap. För att tillgodose behovet av rådgivare anser utredningen att branschen, i samarbete med SLU:s kompetenscentrum för rådgivning, bör utforma ett traineeprogram för nya rådgivare.

Utredningen föreslår att viktiga kunskapsområden för att stärka konkurrenskraften prioriteras inom ramen för kompetensutveckling och rådgivning inom landsbygdsprogrammet. Utredningen anser att det skulle vara positivt med en högre grad av nationell samordning av kompetensutvecklings- och rådgivningsinsatser inom landsbygdsprogrammet.

Utredningen gör bedömningen att en väsentlig del i livsmedelsstrategin bör vara att öka fokus på produktionsprocesser, marknad, företagsledning och entreprenörskap. Kompetensen inom dessa områden behöver öka.

**Remissinstanserna:** Utredningens bedömning att rådgivarna kan spela en nyckelroll i arbetet med att stärka konkurrenskraften stöds av flertalet länsstyrelser, *Jordbruksverket* och några av näringsens organisationer. *Länsstyrelserna i Kronobergs, Gotlands, Hallands, Dalarnas, Västerbottens, Västernorrlands och Jämtlands län* pekar på att det är brist på kvalificerade rådgivare, särskilt där det är glest mellan jordbruken.

Utredningens förslag om att prioritera kunskapsområden för stärkt konkurrenskraft inom landsbygdsprogrammet stöds av *Länsstyrelserna i Kronobergs, Hallands, Värmlands och Blekinge län* och länsstyrelserna anser att det behövs en ny inriktning för en ny generation lantbrukare. *Länsstyrelsen i Östergötlands län* anser att nationella prioriteringar för konkurrenskraft bör göras inom EU:s struktur- och investeringsfonder. *Jordbruksverket* anser att ökad spridning och tillämpning av befintlig kunskap kan ha stor potential att öka produktiviteten. Hälften av länsstyrelserna, *Jordbruksverket* samt ett par lantbruksorganisationer stödjer utredningens förslag och anser att de föreslagna kunskapsområdena är viktiga för att stärka jordbrukets konkurrenskraft.

**Skälen för regeringens bedömning:** Utvecklingen inom livsmedelssektorn ställer nya krav på rådgivningen. Löpande kompetensutveckling för såväl lantbrukare som för de kvinnor och män som är livsmedelsföretagare och rådgivare är nödvändig för att kunna möta ökad konkurrens och nya samhällsutmaningar. Ny kunskap utvecklas hela tiden och i vilken utsträckning som företag och medarbetare tillgodogör sig denna kunskap är avgörande för konkurrenskraft och lönsamhet.

Kompetensutveckling i företagsledning blir allt viktigare i takt med att företagens storlek ökar. Fortlöpande kompetensutveckling är betydelsefull för att upprätthålla och öka tillväxten inom livsmedelskedjan. Individer inhämtar kunskap från olika källor. Många unga lantbrukare inhämtar

helst ny kunskap från andra lantbrukare. Kännedom om hur kunskapsinhämtningen bäst sker är centralt för den pedagogiska utformningen av kompetensutvecklingsinsatserna.

Konkurrenskraftsutredningen konstaterar att det finns en stor skillnad mellan de bästa och de sämsta företagen, inte minst inom animalieproduktion, trots att förutsättningarna kan vara i det närmaste identiska. Utredningen menar att en stor del av denna skillnad sannolikt förklaras av förmågan att leda och driva företag. Regeringen anser därför, liksom utredningen, att det finns potential att öka produktiviteteten genom ökad kompetens och fokus på produktionsprocesser, marknad, företagsledning och entreprenörskap.

Regeringen anser, liksom Konkurrenskraftsutredningen, att rådgivningen är en viktig länk i kunskapskedjan och att den spelar en nyckelroll som brobyggare mellan universitet och högskolor och praktik. Som ett exempel på hur lärosäten har svarat på utredningen kan nämnas att SLU har initierat två olika kompetenscenter varav ett med fokus på företagsledning vid SLU Alnarp och ett med fokus på rådgivning vid SLU Skara. Regeringen delar utredningens bedömning och anser att det är angeläget att rådgivningen utvecklas i takt med företagets behov för att kunna tillgodose de nya kraven inom sektorn, som t.ex. ökade krav på lönsamhet, produktivitet och hållbara produktionsmetoder. Regeringen anser att branschen har ett stort ansvar för att erbjuda den rådgivning som företagen efterfrågar.

Det är av stor vikt för rådgivningsbranschen att attrahera individer med de kompetensprofiler som motsvarar företagets behov. Enligt Konkurrenskraftsutredningen har rådgivningsföretagen problem att rekrytera rådgivare och att behålla erfarna, seniora och strategiska rådgivare. Regeringen delar utredningens bild och anser att det är angeläget med en fungerande kompetensutveckling för rådgivare och att rådgivningsyrket ses som ett attraktivt karriärval.

Medel för kompetensutveckling finns inom landsbygdsprogrammet som därför kan vara ett verktyg för att utveckla rådgivarkompetensen. Regeringen instämmer i utredningens förslag att stärka konkurrenskraften genom att prioritera kompetensutveckling och rådgivning och anser att de områden som särskilt behöver utvecklas bör fastställas i samarbete med rådgivningsorganisationer och näringen. För att få bäst effekt bör även organisationerna och näringen avsätta resurser för att utveckla rådgivarkompetensen. Med anledning av de behov av kompetensutveckling som sektorn står inför gör regeringen bedömningen att insatserna för rådgivning och kompetensutveckling är viktiga för att stärka livsmedelssektorns konkurrenskraft.

## 9.5 Utbildning för livsmedelskedjan

**Regeringens bedömning:** Relevanta utbildningsanordnare bör även fortsättningsvis följa utvecklingen i livsmedelssektorn och eftersträva att möta de kompetensbehov som finns inom området.

**Konkurrenskraftsutredningens bedömning:** Utredningen anser att den högre utbildningen har stor betydelse för tillväxt och konkurrenskraft i sektorn.

Utredningen anser att det bör underlättas för vuxna som vill byta yrke till ett trädgårds- eller jordbruksyrke. De förslag som har lämnats av Myndigheten för yrkeshögskolan bör genomföras. Utredningen anser vidare att tvååriga tillstånd för att ge utbildning inom yrkeshögskolan är för kort tid och att man bör överväga mer långvariga tillstånd för yrkes- högskoleutbildningar inom jordbruk och trädgård.

Utredningen bedömer att attraktiviteten för vissa viktiga nyckelyrken inom näringen behöver förbättras och att branschen bör ta ett ökat ansvar för att säkra sin kompetensförsörjning.

Utredningen föreslår att SLU, i samarbete med näringslivet, samt svensk och internationell expertis inom universitet och högskola, får i uppdrag att analysera och lämna förslag till hur kompetensförsörjningen för primärproduktionen kan stärkas genom högre utbildning.

**Remissinstanserna:** De två tredjedelar av remissinstanserna som har yttrat sig om bedömningarna om utbildning instämmer i att kunskapskedjan har stor betydelse för att stärka konkurrenskraften. Många remissinstanser från näring och myndigheter uttrycker en oro för sektorns kompetensförsörjning och vittnar om att det är brist på högskoleutbildade inom sektorn samt att intresset för flera av sektorns utbildningar är vikande. Många myndigheter, *LRF* samt *Livsmedelsföretagen* stödjer utredningens olika förslag om att stärka kompetensförsörjningen, bl.a. förslag om att naturbruksprogrammen bör ge högskolekompetens och att underlätta för att kunna byta yrke. Många remissinstanser anser vidare att utan högskolebehörighet för naturbruksprogrammen minskar rekryteringsbasen för SLU och även andelen teoretiskt utbildade med praktisk grund. Många bestämmer sig först senare i livet att satsa på företagande inom jordbruk och trädgård och därför är yrkeshögskolan viktig. I dag krävs dock ofta att eleverna har läst kurser som bara finns inom naturbruksprogrammet, vilket många av remissinstanserna anser utgöra ett hinder för att utbilda sig vid yrkeshögskolan. Drygt hälften av länsstyrelserna och Jordbruksverket stödjer utredningens förslag om att kunskapsområden för att stärka konkurrenskraften prioriteras inom landsbygdsprogrammet.

**Skälen för regeringens bedömning:** Att det finns attraktiva utbildningar på alla nivåer och med inriktningar som motsvarar behoven i livsmedelskedjan är en strategisk fråga för företagets konkurrenskraft och hållbara utveckling. Utbildning för en livsmedelssektor med framtidstro, som är attraktiv att arbeta inom, bör attrahera ungdomar och vuxna som funderar på att byta yrke. Detta gäller såväl gymnasienivå som utbildning på yrkeshögskole- och högskolenivå.

De senaste åren har antalet sökande till yrkesprogrammen i gymnasieskolan minskat. Det finns flera orsaker till att yrkesprogrammen minskar. En av dem är att de aktuella ungdomskullarna har minskat. Antalet ungdomar i gymnasieåldern ökar nu och beräknas öka med 45 000 elever fram till läsåret 2023/24 enligt prognos från Skolverket. En åtgärd för att attrahera sökande kan vara att underlätta för skolorna att i yrkesprogrammen ge kurser som leder till högskolebehörighet. Regeringen har tillsatt en särskild utredare med uppdrag att utreda hur gymnasieskolan

ska utvecklas. Utredningen lämnade sitt betänkande den 31 oktober 2016 (dir. 2015:01 En attraktiv gymnasieutbildning för alla) och är nu ute på remiss. För naturbruksgymnasiernas huvudmän, liksom för andra utbildningsanordnare, är det viktigt att få långsiktiga spelregler. I november 2016 lämnade Valfärdsutredningen sitt betänkande Ordning och reda i välfärden (SOU 2016:78). Betänkandet är ute på remiss till den 24 februari 2017. Regeringen avvaktar remissvaren och Regeringskansliets beredning med avsikten att skapa ordning och reda i välfärdssektorn.

Kockyrket är ett av arbetsförmedlingens utpekade bristyrken, vilket hämmar utvecklingen för stora delar av hotell- och restaurangnäringen. Antalet sökande som har restaurangutbildning som förstahandsval behöver öka och utbildningen behöver innehålla mer samverkan mellan skola och näring. Samtidigt behöver den höga personalomsättningen minska för att branschens sysselsättningsbehov totalt sett ska kunna tillgodoses. Det behövs också fler vägar in i yrkena i vuxen ålder genom yrkesinriktad gymnasial vuxenutbildning (yrkesvux), den kommunala vuxenskolan (komvux) och validering, dvs. en bedömning och värdering av kunskaper och utbildning. Regeringens utbyggnad av yrkeshögskolan som aviserades i budgetpropositionen för 2016 är ett annat viktigt instrument (Tillväxtvärk, rapport från Besöksnäringens forsknings- och utvecklingsfond 2014). Även högre utbildningar kan vara av betydelse för den vidare vetenskapliga utvecklingen inom gastronomi och måltidskunskap.

Information om de möjligheter som livsmedelskedjan innebär för sysselsättning inom olika områden i samhället behöver utvecklas. Samordningen mellan utbildningsanordnare och respektive bransch behöver också utvecklas för att skapa attraktiva utbildningar och informera om dessa. Yrkeshögskolans utbildningar ska svara mot ett verkligt behov på arbetsmarknaden och drivas i nära samarbete med arbetslivet.

En viktig åtgärd för att förbättra kompetensförsörjningen för livsmedelssektorns värdekedja är att underlätta för vuxna att byta yrke. Detta har även uppmärksammats av Konkurrenskraftsutredningen och många av remissinstanserna. Brist på rätt kompetens utgör i dag ett hinder för tillväxt. Ett sätt att motverka bristen på kompetent arbetskraft är att skapa fler vägar in på arbetsmarknaden för människor som vill lära sig ett yrke, även för den som tidigare i livet gått en gymnasieutbildning med annan inriktning. Detta kan ske antingen genom en behörighetsgivande förutbildning för yrkeshögskola eller genom komplettering inom komvux eller yrkesvux. Regeringens proposition Rätt till behörighetsgivande utbildning inom komvux (prop. 2016/17:5) beslutades den 15 september 2016 och innebär ändringar i skollagen (2010:800). Ändringarna innebär en utökad rätt att delta i kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå i syfte att uppnå grundläggande och särskild behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå och som vänder sig till nybörjare. Ytterligare resurser för fler utbildningsplatser för såväl yrkeshögskola som för yrkesvux har tillförts inför år 2017 (prop. 2016/17:1 utgiftsområde 16). Det finns också möjligheter att matcha kompetens och intresse hos nyanlända genom särskilda insatser, t.ex. genom s.k. snabbspår och särskilda utbildningar inom Svenska för invandrare (SFI) kombinerad med yrkessvenska och praktik, t.ex. inom kockyrket. Det är regeringens

Prop. 2016/17:104 förhoppning att dessa satsningar kommer att bidra till att förbättra kompetensförsörjningen, bl.a. i livsmedelskedjan.

Högre utbildning har stor betydelse för innovationsarbetet i företag, vilket konstateras av bl.a. OECD. Lantbrukets omstrukturering mot större enheter och mer kunskapsintensiva verksamheter ställer andra krav på utbildning och rådgivning än tidigare. För att möta dessa behov pågår en översyn av såväl agronomprogrammet som av hortonomprogrammet inom SLU. Attraktionskraften för livsmedelskedjans utbildningar har totalt sett minskat kraftigt under de senaste åren. Enligt Konkurrenskraftsutredningens analys över avlagda examina gäller detta särskilt agronomutbildningens inriktningar för mark/växt, husdjur och livsmedel samt lantmästarutbildningen.

De nämnda utbildningsformerna omfattas av regler som i olika grad betonar kompetensförsörjningsfrågor.

I fråga om gymnasieskolan ska utbildningen utgöra en bas för den nationella och regionala kompetensförsörjningen till arbetslivet och en bas för rekrytering till högskolesektorn. Staten reglerar vilka gymnasieprogram och inriktningar som får erbjudas medan den offentliga eller fristående huvudmannen avgör vilka utbildningar den vill erbjuda och eleverna väljer utbildning. Branscher och andra intressenter kan påverka utbudet av gymnasieprogram och inriktningar genom nationella eller lokala programråd.

För den kommunala vuxenutbildningen är målet att vuxna ska stödjas och stimuleras i sitt lärande med utgångspunkt i den enskildes behov och förutsättningar.

Syftet med yrkeshögskolan är att eftergymnasiala yrkesutbildningar som svarar mot arbetslivets behov kommer till stånd. Utbildningarna ska svara mot ett uttalat behov på arbetsmarknaden. Myndigheten för yrkeshögskolan beslutar om vilka utbildningar som ska ingå i yrkeshögskolan.

I fråga om högre utbildning ansvarar varje universitet och högskola för beslut om bl.a. utbildningsutbud (inom ramen för respektive lärosätes befintliga examenstillstånd) och dimensionering. Utbildningsutbudet ska svara mot studenternas efterfrågan och arbetsmarknadens behov.

För att möta behoven i sektorn och bidra till livsmedelskedjans konkurrenskraft och hållbara utveckling anser regeringen att det behöver finnas attraktiva utbildningar på alla nivåer och att livsmedelskedjan förmår vara en attraktiv sektor att arbeta i. Att möta kompetensbehovet i samhället är ett viktigt generellt mål för utbildningssystemet. Regeringen vill betona vikten av att relevanta utbildningsanordnare på olika nivåer noga följer utvecklingen i livsmedelssektorn och strävar efter att möta de kompetensbehov som finns inom området.

## 10 Hållbart jordbruk och hållbar livsmedelsproduktion

### 10.1 Jordbrukets betydelse för miljö kvalitetsmålen

Livsmedel kan inte produceras utan att miljön påverkas. Livsmedelsproduktionen är samtidigt beroende av en god miljö och ekosystemtjänster som vattenreglering, jordmånsbildning och pollinering. Hållbar jordbruksproduktion måste relateras till hur väl olika resurser används, till produktivitet, jordbrukslandskapets positiva bidrag till skapandet av ekosystemtjänster, god livsmiljö och rekreationsmöjligheter, men också till hur väl produktionen står sig avseende negativa effekter på miljön.

När det gäller de svenska miljö kvalitetsmålen är livsmedelsproduktionen genom jordbruket kopplade till flera av dem, exempelvis Ett rikt odlingslandskap, Ingen övergödning, Begränsad klimatpåverkan, Levande sjöar och vattendrag, Grundvatten av god kvalitet, Myllrande våtmarker och Giftfri miljö. Dessutom är generationsmålet övergripande mål, att lämna över ett samhälle till nästa generation där de stora miljöproblemen är lösta utan att exportera miljöproblem till omvärlden, av fundamental betydelse för jordbrukets miljöarbete. De effekter som uppstår i omvärlden måste därför beaktas, inte minst när det gäller globala miljöproblem såsom utsläpp av växthusgaser, där en minskning av de totala globala utsläppen är målet.

När det gäller jordbrukets påverkan på miljön finns det tecken på en positiv utveckling. Den svenska belastningen av växtnäringssämnen på havet minskar liksom övergödningen i vattendragen men övergödningssproblemen kvarstår i många områden, särskilt i Egentliga Östersjön. Jordbruket är den största källan till vattenburen belastning av fosfor och kväve. Effektiviteten i jordbruket, uttryckt i procent för både kväve och fosfor inom den svenska jordbrukssektorn, har stadigt förbättrats över tid. Även utsläppen av ammoniak från jordbruket fortsätter att minska. Vad gäller användning av växtskyddsmedel har miljöriskindex sedan 1988 minskat kraftigt, även om det sedan 2010 har ökat något. När det gäller odlingslandskapets natur- och kulturvärden är det många av dessa som förutsätter en aktiv jordbruksdrift och brukande av markerna. En minskning av jordbruksarealer i form av åker- och betesmark samt fragmentering av marker gör dock situationen problematisk, bl.a. för fjärilar och fågelarter som är beroende av hävd men också för bevarandet av kulturlandskapen och en mångfald av kulturmiljöer. En grund för att lantbruket ska kunna utföra miljö tjänster såsom att beta naturbetesmarker och sköta landskapselement som t.ex. småbiotoper är en tillräcklig lönsamhet. Dessutom är ett minskande antal betande nötkreatur för betesbaserade produktion ett allvarligt hot mot naturbetesmarkerna och därmed flera miljö kvalitetsmål, vilket leder till minskad biologisk mångfald och ekosystemtjänster.

Jordbrukssektorn svarar för ca 13 procent av Sveriges totala växthusgasutsläpp. År 2014 var utsläppen av metan och lustgas från det svenska jordbruket ca 11 procent lägre än 1990. Detta beror på en fortsatt mins-

Prop. 2016/17:104 kad användning av mineralgödsel samt minskad djurhållning och förbättrad stallgödselhantering jämfört med 1990. Livsmedelsproduktionen har inte minskat i samma utsträckning, vilket innebär att effektiviteten i produktionen har förbättrats och att klimatpåverkan per producerad enhet är mindre.

Det återstår dock många utmaningar för jordbruket vad gäller miljö och klimat, vilket bl.a. framgår av de senaste uppföljningarna av miljömålen. Att fortsätta utnyttja landsbygdsprogrammets medel för att förbättra miljön och klimatet är därför av största vikt. Regeringens förslag till livsmedelsstrategi sätter vidare forskning och innovation inom livsmedelskedjan i fokus. Ny kunskap och forskning för en hållbar produktion är avgörande för att klara framtidens livsmedelsförsörjning inom ramen för naturens begränsningar.

## 10.2 Åtgärder i jordbrukets miljöarbete

De styrmedel som används för att påverka någon specifik aspekt i jordbruket måste utformas med hänsyn till jordbrukets och livsmedelsproduktionens komplexitet, så att styrningen blir sammanhängande, konsistent och träffsäker. Styrmedel måste vidare vara kostnadseffektiva så att största möjliga miljö- och klimatnytta erhålls. Det gäller inte minst för jordbrukets miljöarbete och de styrmedel och åtgärder som används där i syfte att bidra till att miljö kvalitetsmålen nås.

I grunden är det den enskilde jordbrukarens beslut och åtgärder i den dagliga driften som är avgörande för resultatet av jordbrukets samlade miljöarbete. Jordbrukarens förmåga att hitta lösningar för att bedriva produktionen på ett hållbart sätt har stor betydelse. Förutsättningarna kan även ändras över tid. Det är därför viktigt att de styrmedel och åtgärder som ingår i miljöarbetet utformas så att den enskilde jordbrukaren ges möjlighet att utveckla såväl produktionen av jordbruksprodukter som sitt ansvar i miljöarbetet utifrån gårdens förutsättningar.

Det finns, bl.a. inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken, en rad olika styrmedel som syftar till att påverka jordbrukets miljöarbete i en positiv riktning.

### *Landsbygdsprogrammet*

Landsbygdsprogrammet för 2014–2020 innehåller åtgärder som syftar till att stärka jordbrukets miljö- och klimatarbete. Regeringen har avsatt 60 procent av programmets budget till målet att ”Säkerställa hållbar förvaltning av naturresurser och klimatåtgärder”. Det innebär en satsning på nästan 23 miljarder kronor under programperioden.

Programmet innehåller ett stort antal åtgärder som syftar till att förbättra jordbrukets miljöprestanda. Åtgärderna, som riktar till aktiva jordbrukare, omfattar kompetensutveckling, investeringsstöd, ersättningar till jordbrukare för miljöåtgärder och möjligheter till projektstöd för innovationsarbete.

Ambitionen är att kunna behålla eller öka produktionen med oförändrad eller lägre miljöpåverkan. För rådgivningsinsatser och kompetensutveckling på miljöområdet finns det en budget på ca 900 miljoner



kronor. Rådgivningen täcker bl.a. biologisk mångfald, ekologisk produktion, vattenhushållning, klimat och läckagefrågor.

Investeringsstöd kan ges både för att höja konkurrenskraften och för rena miljöinvesteringar. Det finns också resurser avsatta för innovativa satsningar som kan höja produktiviteten samtidigt som de kan leda till en minskad miljöpåverkan. De riktade miljöinvesteringarna har en budget på ca 1 miljard kronor och i detta ingår satsningar på våtmarker och bioenergi, t.ex. gödselbaserad biogas.

Miljöersättningar är den enskilt största satsningen i programmet och omfattar ca 20 miljarder kronor. Flera av dem har villkor som innebär att djurhållning är en förutsättning för stödet. Ett exempel är ersättningen för att bevara betesmarker som förutsätter att brukaren har betande djur. Stöd ges också till jordbrukare för att behålla livsmedelsproduktion i bygger med sämre naturliga förutsättningar, t.ex. i skogsdominerade landskap. Stöden bidrar också till att kulturlandskapet och kulturmiljöer bevaras.

Förutom åtgärder i landsbygdsprogrammet spelar lagstiftningen en betydelsefull roll för jordbrukets miljöarbete, liksom tillsynen över reglernas tillämpning. Det gäller exempelvis regler om jordbrukets spridning och lagring av gödsel och användning av växtskyddsmedel i jordbruket, vilka till stor del baseras på gemensam EU-lagstiftning.

Jordbruksverket har en central roll, inte minst genom ansvaret för miljö kvalitetsmålet Ett rikt odlingslandskap, men också i flera andra delar av miljömålssystemet och i miljöarbetet. Riksdagen har efter förslag från regeringen, förstärkt Jordbruksverkets anslag med 8 miljoner kronor fr.o.m. 2016 för att öka takten i arbetet med att nå miljömålen.

### 10.3 Livsmedelsstrategins bidrag till miljöarbetet

Utgångspunkten för livsmedelsstrategin är en hållbar produktion av livsmedel. Stärkt konkurrenskraft och ökad produktion ska gå hand i hand med arbetet att nå miljömålen. Ett jordbruk som kan hävda sig i konkurrensen från omgivande konkurrentländer och finnas kvar, är en förutsättning för att jordbruket ska kunna bidra i miljöarbetet.

Livsmedelsstrategin förutsätter ett kontinuerligt miljöarbete i jordbruket. Strategin kan ytterligare bidra till jordbrukets miljöarbete genom att främja en stärkt konkurrenskraft och förbättringar av resurseffektivitet. Åtgärder som höjer produktiviteten leder till att mindre resurser används för produktionen. En resurseffektivare produktion innebär ofta mindre miljöbelastning per producerad enhet. Ökad resurseffektivitet utan att produktionen missgynnas är också centralt för att nå generationsmålet att lämna över ett samhälle till nästa generation där de stora miljöproblemen är lösta utan att exportera miljöproblem till omvärlden. Lösningen på detta är inte att förbättra tillståndet i miljön genom att minska produktionen utan i stället en miljömässigt effektivare produktion som ökar, i synnerhet i de fall som produktionen har en låg belastning på miljön i ett globalt perspektiv.

Betande djur är avgörande för hävden av naturbetesmarker med en stor del av värdefulla arter i den svenska floran och faunan. Ett konkurrenskraftigt jordbruk är nödvändigt för att det ska finnas betesbaserad pro-

Prop. 2016/17:104 duktion. Det finns därför starka positiva samband mellan en ökad livsmedelsproduktion och miljömålen Ett rikt odlingslandskap och Ett rikt djur och växtliv.

För att skapa tillväxt och sysselsättning på ett hållbart sätt krävs väl avvägda åtgärder som beaktar hur miljömålen påverkas. OECD:s arbete och rekommendationer för grön tillväxt för jordbruk och livsmedel kan ge vägledning för hur man kan arbeta med målsättningar för både tillväxt och hållbarhet. I detta sammanhang är det viktigt att följa utvecklingen av sysselsättning, ekonomisk tillväxt tillsammans med hur utvecklingen påverkar miljön.

Ett effektivt nyttjande av de produkter som jordbruket producerar är också en nyckelfaktor för ett hållbart samhälle. Svinnet måste minska längs hela livsmedelskedjan – från producent till konsument. Restprodukter bör också utnyttjas genom nya smarta lösningar som kan säkerställa kretsloppen och utgöra en resurs i en växande cirkulär och biobaserad ekonomi. Inom jordbruket finns det stor potential att bidra till en biobaserad och cirkulär ekonomi. Användning av jordbruksråvaror för produktion av biodrivmedel kan ge en betydande minskning av växthusgasutsläppen. Sverige ligger i framkant när det gäller produktion av biodrivmedel med hög klimatprestanda. Fortsatta insatser behövs för att ytterligare tillvarata de gröna näringarnas möjligheter i klimatarbetet och för att göra jordbruksproduktionen mer klimateffektiv.

Morgondagens produktion måste ha en mer utvecklad hållbarhet i jämförelse med dagens. Forskning och kompetensutveckling kring nya produktionsmetoder, nya växtsorter, hållbara och hälsosamma livsmedel etc. är av stor vikt för en konkurrenskraftig och hållbar livsmedelskedja.

## 11 Konsekvenser

I budgetpropositionen för 2016 (prop. 2015/16:1 utgiftsområde 23) föreslog regeringen att anslaget 1:16 Konkurrenskraftig livsmedelssektor ökas med 26 000 000 kronor 2016, med 75 000 000 kronor 2017 och med 78 000 000 kronor årligen 2018 och 2019 för genomförandet av livsmedelsstrategin. Regeringen har beslutat att avsätta 540 miljoner kronor inom landsbygdsprogrammet för insatser inom ramen för livsmedelsstrategin under programperioden 2014–2020 (dnr N2016/00265/HL). Regeringen kommer att konkretisera fördelningen av medel samt redovisa konkreta åtgärder i det löpande regeringsarbetet. Till livsmedelskedjan räknas primärproduktionen, livsmedelsindustrin, livsmedelshandel, restaurangnäringen och måltidsturismen.

För att förverkliga målen i strategin, enligt den inriktning som regeringen anger i denna proposition, krävs insatser från myndigheter samt från bransch- och intresseorganisationer. En fullständig analys av de ekonomiska konsekvenserna är möjlig först när de konkreta åtgärderna inom strategin presenteras. Dock är en grundläggande utgångspunkt i strategin att produktionen ska öka genom att konkurrenskraften höjs med åtgärder för ökad effektivitet och produktivitet i livsmedelskedjan, samtidigt som de relevanta miljömålen nås. Detta innebär att samhällets

resurser används på ett effektivare och mer hållbart sätt, vilket i sin tur ökar det samhällsekonomiska värdet och minskar samhällets miljökostnader globalt sett. Livsmedelskedjan genererar också samhällsnyttor och kollektiva nyttigheter som inte kan skapas inom någon annan sektor. Dessa innefattar öppna landskap, attraktiv landsbygd, livsmedelsberedskap, klimat- och miljöeffektiv produktion, samt höga krav på djurskydd. Livsmedelsstrategin bedöms inte ha några direkta konsekvenser för jämställdheten.

# Fakta och utmaningar

## Regler och villkor

### **EU:s gemensamma jordbrukspolitik**

Såväl den svenska marknaden som EU-marknaden har historiskt sett utvecklats från en marknad med politiskt bestämda priser, där jordbruksmarknaderna har varit avskärmade från förändringar på världsmarknaden, till en marknad där förutsättningarna till stor del bestäms av hur efterfrågan och utbud utvecklas globalt. Inom EU har marknadsprisstödet, genom avregleringar och högre världsmarknadspriser, minskat med 75 procent under den senaste tjugoårsperioden (OECD Agricultural Outlook, 2015). Förändringarna mot en öppnare marknad utan prisregleringar innebär ökade krav på företagen att anpassa sig till marknadens förutsättningar. En effekt av minskade marknadsregleringar på marknaden inom EU är också en större prisvariation, vilket ställer ökade krav på företagen att hantera prisrisker.

I dag betalas huvuddelen av EU-stöden till jordbrukarna ut med krav på skötsel av jordbruksmarker (det s.k. gårdsstödet) och är inte kopplade till produktionens omfattning. Miljö- och landsbygdspolitiken har en betydande roll inom EU:s gemensamma jordbrukspolitik. Detta innebär att jordbrukspolitiken har fått en mindre påverkan på produktionen och mer inriktats på att öka biodiversiteten, t.ex. genom att gynna hävd av naturbetesmarker, bidra till ett öppet landskap samt att minska jordbrukets miljöpåverkan. Statliga åtgärder omfattar främst riktade nationella stöd och stöd i landsbygdsprogrammet till områden med sämre naturliga förutsättningar (norra Sverige och skogsbygder). En viktig del av landsbygdsprogrammet utgörs av kompetensutvecklingsinsatser och innovationssatsningar som det europeiska innovationspartnerskapet. Här bidrar resurser ur landsbygdsprogrammet till att ge förutsättningar för ökad produktivitet och entreprenörskap. I Jordbruksverkets rapport 2014:20, "Vilka sysselsättnings-, miljö- och samhällsekonomiska effekter har jordbruksstöden?" pekas på att stöden, även om de inte är produktionskopplade (som gårdsstödet) på medellång sikt ändå kan ha en viss positiv påverkan på sysselsättningen. I den senaste reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken som beslutades 2013 fortsatte inte den tidigare avregleringsprocessen. Ett betydande inslag var i stället utökade möjligheter att rikta stöd till specifika sektorer, nationell flexibilitet men samtidigt en ökad komplexitet i regelverket. Regelverket i den gemensamma jordbrukspolitiken innebär stora administrativa kostnader för jordbruksföretagen och det finns en osäkerhet hos många brukare om inriktningen av framtida reformer, vilket bl.a. påverkar investeringsbenägenheten. Det har funnits stor enighet på EU-nivå om förenklingsbehovet, men samtidigt har utvecklingen snarare varit den motsatta.

Jordbruksnäringen i Sverige omfattar företag med växtodling och animalieproduktion. År 2013 fanns 67 000 jordbruksföretag och 2 600 trädgårdsföretag.<sup>8</sup>

**Tabell 1 Fakta om jordbruks- och trädgårdsnäringen**

	Produktionsvärde <sup>1</sup> , mdr kr	Produktion <sup>2</sup> , ton	Antal företag <sup>3</sup>
<b>Animalier varav</b>	<b>22,6</b>		
1 mjölk	10	2 900 000	4 200
2 nötkreatur	4,1	130 000	13 300
3 svin	3,55	235 000	1 200
4 får och getter	0,2	5 100	9 100
5 fjäderfä	1,325	129 000	3 600
6 ägg	1,559	129 500	4 150
<b>Vegetabilier<sup>2</sup> varav</b>	<b>20,174</b>		
7 spannmål	7,569	4 995 000	26 200
8 oljeväxter	1,07	332 000	5 900
<b>Trädgård varav</b>	<b>4,155</b>		<b>1 900</b>
9 frukt och bär	0,675	45 000	
10 grönsaker	2,1	340 000	
<b>Övrigt/tjänster</b>	<b>2,773</b>		
<b>Totalt</b>	<b>49,702</b>		<b>70 000</b>

<sup>1</sup> 5-årsnitt 2010–2014 enligt EAA (Economic Accounts for Agriculture), basvärde till fasta priser.

<sup>2</sup> Animalieproduktion avser 2015, Vegetabilier 5-årsnitt 2010–2014, Trädgård avser 2014 (Jordbruksverkets statistikdatabas).

<sup>3</sup> Jordbruksverket, statistiskt meddelande J020 SM1502 och Jordbruksstatistisk årsbok 2014.

I tabellen ovan visas produktionsvärdet för jordbruks- och trädgårdsnäringen. Mjölk, nötkött, spannmål och slaktsvin är de produktionsgrenar som omsätter mest. De naturgeografiska förutsättningarna för jordbruk varierar inom Sverige. Nästan 90 procent av åkermarken finns söder om Dalarna och Gävleborgs län. Slättlandskapen i Götaland och Svealand domineras av vegetabilieproduktion medan animalieproduktionen dominerar i skogs- och mellanbygderna. Avkastningsnivåerna inom vegetabilieproduktionen varierar stort i landet, för vissa grödor är avkastningsnivåerna i norra Sverige mindre än hälften så höga som i södra Sverige. De bördigaste delarna av södra Sverige har en avkastning som är bland de högsta i Europa. Förutsättningarna för företagen påverkas också i hög grad av markernas arrondering, dvs. markens uppdelning i fastigheter men även de enskilda skiftenas storlek och form. I skogs- och mellanbygder är arronderingen splittrad, vilket medför ökade driftskost-

<sup>8</sup> Baserat på lantbruksregistret som uppdateras med totalundersökningar som endast genomförs de år som EU:s strukturundersökningar genomförs. Nästa uppdatering görs 2016.

nader för företagen. Regionala förhållanden, som t.ex. transportavstånd mellan producent och förädlingsindustri samt till annan service och andra jordbruksföretag, påverkar också förutsättningarna för företagen.

Statistiken över den totala kostnadsutvecklingen för insatsvaror tyder på att kostnaderna har utvecklats i ungefär samma takt i Sverige som i andra EU-länder de senaste åren. För utsäde och bekämpningsmedel har kostnaderna stigit snabbare i Sverige. En del av förklaringen kan dock vara att Sverige är en liten marknad och de höga fasta kostnaderna för växtförädling och för godkännande av bekämpningsmedel måste bäras av en liten volym. Enligt Konkurrenskraftsutredningen har däremot utvecklingen för andra kostnadsslag (gödning och energi) varit mer gynnsam, vilket delvis kan förklaras av att skatten på handelsgödsel har avskaffats. Utredningen konstaterar också att marknaden för insatsvaror domineras av ett fåtal stora företag och att den lilla marknad som Sverige utgör kan vara ofördelaktig för nya företags etablering.

I Jordbruksverkets rapport Vilka faktorer bestämmer priset på jordbruksmark? (Jordbruksverket 2012:17) redogörs för empiriska undersökningar av faktorer som påverkar priset på jordbruksmark. Studien visar att det frikopplade gårdsstödet i hög utsträckning kapitaliseras i markpriset. Miljöersättningarna är däremot negativt korrelerade med priset på jordbruksmark. Skillnader i priset på jordbruksmark mellan kommuner bestäms även av markens bördighet och närhet till urbana miljöer. År 2014 var det genomsnittliga priset på en hektar åkermark i Sverige mer än fem gånger så högt som det var 1995 och i Sydsverige nästan sex gånger så högt. Ökningen i markpriser behöver inte återspegla ökad lönsamhet i produktionen utan bestäms även av förändringar i stöd, räntenivåer och efterfrågan på jordbruksmark för annan användning. De höga markpriserna i delar av landet, litet markutbud och skatteregler kan göra det svårt att starta nya företag och att få till stånd nyinvesteringar.

År 2013 hade drygt 24 500 företag (37 procent av företagen i lantbruksregistret) någon form av kombinationsverksamhet. Andelen har ökat från 20–25 procent i början av 2000-talet. De vanligaste formerna var arbete på entreprenad samt turism. Kombinationsverksamhet var vanligare bland företag med stor areal åkermark än bland företag med mindre areal. Av de företag som hade över 100 hektar åkermark bedrev 57 procent någon form av kombinationsverksamhet. För 26 procent av företagen utgör kombinationsverksamheten över 50 procent av omsättningen.

## **Fiske och vattenbruk**

Svenskt fiske regleras huvudsakligen av EU:s gemensamma fiskeripolitik. Målsättningen är att allt fiske ska ske inom ramen för maximal hållbar avkastning, vilket innebär en gräns för uttaget. För att uppnå detta regleras fiskets bedrivande av kvoter, tekniska regler avseende exempelvis redskap samt var och när fisket får ske. Därmed är produktionen begränsad. Även tillträdet är begränsat och för att bedriva yrkesfiske i Sverige krävs antingen fiskelicens, vilka beviljas av Havs- och vattenmyndigheten, eller att man äger fiskerätten på enskilt vatten.

Det svenska fiskets förutsättningar varierar stort utefter Sveriges kust såväl vad gäller typ av fiske som fartygens storlek. Yrkesfisket domineras av små företag och 2013 fanns 1 035 företag med lite över 1 600 heltid och deltidsarbetande.<sup>9</sup> Yrkesfisket domineras kvantitativt och värdemässigt av havsfisket. I kvantitativa termer går ungefär hälften av fångsten till konsumtion medan dessa fångster värdemässigt motsvarar ca 80 procent av det totala värdet. De viktigaste arterna för konsumtion är sill/strömming, havskräfta, räka och torsk.

Vattenbruk, eller akvakultur, omfattar odling av djur och växter i vatten. Den svenska vattenbruksnäringen är geografiskt spridd och består av olika delsektorer. I Sverige odlas främst fisk, kräftor och musslor både för konsumtion och för utsättning. Totalt finns ca 250 företag i näringen. Regnbågslax står för 84 procent av den totala matfiskproduktionen, näst största art är röding som motsvarar nära 15 procent av matfiskproduktionen. Majoriteten av matfiskproduktionen finns i Norrlands inland och kuststräcka. Den svenska fiskeberedningsindustrin består av allt från små familjeföretag som bearbetar sina egna landningar till större företag med storskalig industriell produktion. Under 2013 fanns totalt 347 fiskeberedningsföretag.

## Vilt och rennäring

Jakt i Sverige regleras främst i jaktlagen (1987:259) och jaktförordningen (1987:905) samt i föreskrifter meddelade av Naturvårdsverket. Huvudregeln är att en fastighetsägare har rätt till jakt på sin fastighet och kan i sin tur upplåta jakträtten till andra, t.ex. enskilda jägare eller jaktlag. Enligt Svenska Jägareförbundet fälldes under jaktåret 2014/15 ca 89 600 vildsvin, 30 400 dovvilt, 7 700 kronvilt, 106 000 rådjur och 87 000 älgar. Jakten begränsas bl.a. av jakttider och tilldelning av antalet djur som får fallas. I dag utgörs fyra procent av den svenska köttkonsumtionen av viltkött. För att kött av vilt ska kunna avsättas på EU-marknaden måste det hanteras i s.k. vilthanteringsanläggningar, dvs. av Livsmedelsverket godkända anläggningar för uppslaktning av vilt. Marknaden för viltkött är inte analyserad i detta sammanhang. Det är endast en begränsad del som säljs i den ordinarie livsmedelskedjan.

Rennäringen, vem som får bedriva den och dess förutsättningar, är närmare reglerade i lag och förordning. Ungefär tio procent av samerna i Sverige är sysselsatta inom rennäringen som omsätter ca 230 miljoner kronor per år. Det finns omkring 260 000 renar i Sverige och drygt 4 600 renskötsel företag. Årligen slaktas mellan 50 000–60 000 renar, vilket ger knappt 2 000 ton renkött. Under 1900-talet har nya typer av markanvändning introducerats i en ökande takt i renskötselområdet. Mineralutvinning och gruvdrift, skogsbruk, utbyggnad av vindkraft och vägnät, ökad turism och rörligt friluftsliv utgör näringar som måste samexistera med rennäringen och som kan påverka förutsättningarna för utveckling.

Samisk mat med sin unika identitet och levande matkultur har sitt ursprung i en jägar- och samlarkultur som senare har övergått till

<sup>9</sup> Lantbruksregistret.

tamrenskötsel i kombination med jakt och fiske. De samiska kvinnorna är traditionella kunskapsbärare inom samisk mat och utgör en viktig kunskapskälla för fortsatt bevarande och utveckling av de samiska måltiderna. Under de senaste åren har satsningar gjorts på samisk mat med koppling till bl.a. produktutveckling, kvalitetsmärkning och synliggörande av samisk mat inom skola och turism. Sametinget har också tagit fram en matvision och arbetar för att synliggöra den samiska matproduktionen och kulturen.

## **Vikten av produktivitet utveckling**

### *Produktivitet utveckling i företagande*

Med nuvarande utveckling pekar modellberäkningar från Konkurrenskraftsutredningens delbetänkande (SOU 2014:38) på en risk för kraftigt minskad produktion fram till 2030 om inte produktivitetstakten ökar eller svenskt lantbruk kan få ut högre priser än de världsmarknadspriser som förväntas. Förbättrad produktivitet är också en förutsättning för sysselsättningen inom branschen. En högre arbetsproduktivitet leder visserligen till minskat antal sysselsatta för en viss produktion. Samtidigt leder lägre produktivitet till att produktionen blir olönsam, vilket kan ge en ännu större minskning av antalet sysselsatta.

Konkurrenskraftsutredningen pekar på att jordförvärvslagen, i dess nuvarande utformning, har en hämmande inverkan på sektorns konkurrenskraft. Lagen komplicerar köp, byte, överlåtelse och försäljning av jordbruksmark. En förväntad fortsatt strukturrationalisering mot större enheter betyder att åtgärder för att höja konkurrenskraften och att utveckla verksamheterna måste anpassas efter betydligt större företag än idag.

Konkurrenskraftsutredningen lyfter företagandefrågorna som centrala för svenskt jordbruks konkurrenskraft. Det finns en stor skillnad mellan de bästa och de sämsta företagen inom en och samma sektor trots att förutsättningarna kan vara i det närmaste identiska. En stor del av denna skillnad förklaras sannolikt av förmågan att leda och driva företag. Enligt Jordbruksverket kan även ökad spridning och tillämpning av befintlig kunskap ha stor potential för att öka produktiviteten. Verket lyfter fram att det finns stora skillnader i teknisk och ekonomisk effektivitet i företagen såväl inom landet som i jämförelse med andra länder.

### *Produktivitet ökning i växtodling*

Växtförädling är en nyckelfaktor för en hållbar produktionsökning inom växtodlingen. Att ta fram en ny växtsort tar i genomsnitt över tio år från forskning till färdigt utsäde. Det är en kostsam process som har lett till en dominans av stora multinationella företag som koncentrerar verksamheten till de större marknaderna och till ett fåtal ekonomiskt betydelsefulla grödor.

Europas växtodling består av en mångfald av grödor. Sverige är i sin tur en liten marknad inom Europa. Den korta svenska odlingssäsongen med hårda vintrar och långa somrardagar innebär att internationellt framtagna sorter fungerar sämre i Sverige än på kontinenten och i vissa delar av landet fungerar de inte alls. Sveriges särskilda klimatförhållan-



den gör att avsättningen för sorter som är särskilt framtagna för vår region har liten potentiell marknad, vilket påverkar intresset för de stora företagen. Med höstvetete som exempel, är de sorter som odlas i Sverige i stor utsträckning från Tyskland och framtagna för det tyska klimatet. Den förädling som sker i Tyskland och i andra länder ger inte sorter som fungerar för stora delar av Sverige.

Växtodlingen påverkas också av förekomsten av växtskadegörare och möjligheten att bekämpa dessa. Läget i Sverige vad gäller skadegörare är relativt gott, vilket i stor utsträckning beror på klimatet. Utmaningarna inom växtskyddsområdet är trots det stora. I nuläget råder brist på effektiva och hållbara metoder i det förebyggande arbetet och för att bekämpa angrepp. Detta framgår av Jordbruksverkets rapport Vassa växtskyddet (Jordbruksverket 2012:10). Klimatförändringar kan dessutom leda till att förekomsten av etablerade skadegörare ökar och att nya allvarliga växtskadegörare introduceras och sprider sig genom handel med växter och växtprodukter.

En ineffektiv hantering av ett växtskyddsproblem ger upphov till skördeförluster och kvalitetssänkningar som innebär ett ekonomiskt bortfall för odlaren. I Sverige finns i dag en odling som till stor del är beroende av få kemiska preparat, ofta med samma verkningsmekanism, och i vissa fall av ett enda preparat. Få tillgängliga kemiska preparat på den svenska marknaden kan få oönskade miljöeffekter, eftersom det bl.a. kan leda till fler behandlingar med preparat som från miljösynpunkt är mindre fördelaktigt och med en större risk för resistensbildning hos skadegörare eller ogräs.

#### *Produktivitetsoökningar i djurhållning*

En stor del av Sveriges jordbruksbygd ligger i det bälte i nordvästra Europa som bedöms ha goda betingelser för animalieproduktion i form av tillgång på mark och vatten. En förutsättning för god konkurrenskraft är hög produktivitet. Konkurrenskraftsutredningen pekar på att lönsamheten i många företag, främst inom animalieproduktionen, för närvarande är låg. De svenska mjölkornas avkastning har varit i internationell toppklass men har under de senaste åren inte ökat lika snabbt som i viktiga konkurrentländer.

Inom grisproduktionen är en av de stora utmaningarna för ökad produktivitet att minska smågrisdödligheten som är relativt hög i Sverige och gör att Sverige har färre producerade grisar per sugga. Dödligheten efter avvänjning är däremot låg i Sverige och tillväxten för svenska slaktsvin är hög i internationella jämförelser. Byggnader är en stor kostnad och en låg investeringstakt har gjort att Sverige har halkat efter i utvecklingen av byggteknik och storleksrationalisering. Detta bidrar till höga arbetskostnader.

Den svenska nötkötts- och lammproduktionen är mycket heterogen och varierar från små deltidsföretag till företag med hundratals djur. Nötköttsbranschens utmaningar för ökad produktivitet är bl.a. fler avvanda kalvar per dikor och minskad dödlighet, utfodring för ökad tillväxt samt kostnadseffektivt byggande.

Matfågelbranschen växer. En jämförelse med dansk produktion 2013 visar på betydande produktivitetsskillnader mellan länderna. De största

skillnaderna återfanns inom uppfödning av daggamla kycklingar, slakterverksamhet, byggkostnader och utnyttjandegraden av investeringar.

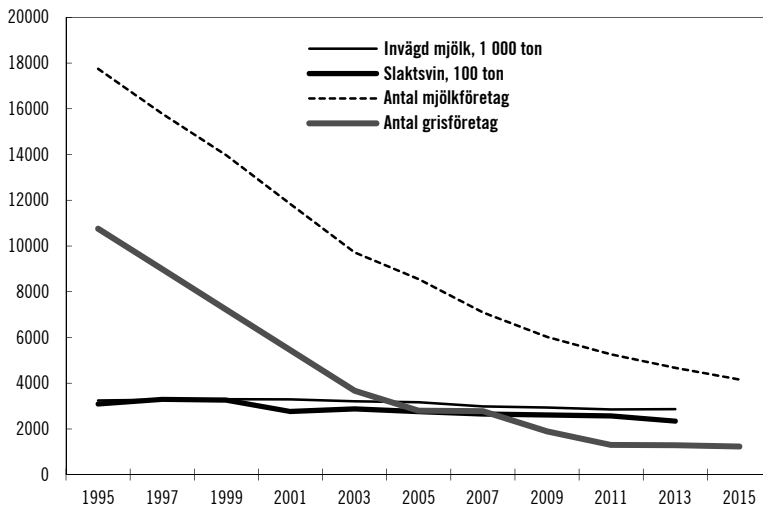
Äggnäringen har under de senaste åren upplevt hastigt sjunkande efterfrågan på ägg från höns i inredda burar, vilket har lett till snabbare omställning till frigående höns och ekologisk produktion. Omställningen har medfört kostnader för producenter som ställt om från stallar som inte varit avskrivna. Importkonkurrensen ökar för äggproduktionen efter att Danmark har förbättrat sin salmonellastatus och nu, liksom Finland, har möjlighet att exportera färska ägg för konsumtion till Sverige.

Investeringar är en förutsättning för ökad produktivitet, tillväxt och värdeskapande. Enligt Konkurrenskraftsutredningen har LRF beräknat att investeringarna inom vissa sektorer under de senaste åren har varit betydligt lägre än vad som hade behövts för att upprätthålla produktionen på sikt och att sektorn därför totalt har ett ackumulerat investeringsunderskott. Det stora hindret för investeringar är den generellt låga lönsamheten i jordbruks- och trädgårdssektorn.

Jordbruksverket har i två rapporter, Kostnader och intäkter i svenskt jordbruk – en jämförelse med Danmark och Finland (Jordbruksverket 2010:18) och Byggkostnader för lammkött- och nötköttproducenter – en jämförelse med Irland och Tyskland (Jordbruksverket 2014:13) visat att Sverige inom några områden och i jämförelse med andra länder bygger relativt dyrt. Detta kan bl.a. bero på ett högre kostnadsläge till följd av nationella krav och villkor samt att det i Sverige av tradition byggs relativt påkostat. Dålig konkurrens på byggmarknaden och avsaknad av rådgivning kan vara andra orsaker. Sverige har regler på djurskyddsområdet som i vissa avseenden avviker från vad som gäller i andra länder. Det kan därför vara svårt för företag att direkt tillämpa tekniska framsteg som har gjorts i andra länder.

## **Strukturomvandling**

Sedan lång tid pågår en strukturrationalisering inom jordbruks- och trädgårdsnäringen mot färre men större företag. Detta är en naturlig följd av utvecklingen på marknaden och företagens beslut om hur verksamhet ska utvecklas. Ungefär en fjärdedel av jordbruksföretagen 2014 är heltidsjordbruk (dvs. kräver en arbetsinsats motsvarande minst en heltid). Heltidsjordbruken står för 85 procent av jordbrukets produktionsvärde och brukar 70 procent av all åkermark. Strukturomvandlingen drivs av ny teknik, ökad kompetens, nya regelverk, utveckling av marknaderna samt av kostnaderna för arbetskraft. Inom trädgårdsnäringen har arealen per företag ökat kraftigt för både växthus- och frilandsföretag under de senaste 20 åren samtidigt som antalet företag har halverats. Figuren nedan visar hur antalet företag inom mjölk- och grissektorerna minskat kraftigt medan produktionen minskat i mindre omfattning sedan 1995.



Källa: Jordbruksverkets statistikdatabas.

Utvecklingen mot färre men större jordbruksföretag delas med våra konkurrentländer. I Sverige går utvecklingen olika fort i landets olika delar och företagens storlek skiljer sig åt mellan olika delar av landet. I skogs- och mellanbygderna har omvandlingen gått långsammare än i slättbygderna i söder.

Jordbruksverket sammanställer varje år uppgifter om länsstyrelsernas förprovningar av byggnader och djurplatser för djur i lantbruket. Redovisningen anses vara en god indikator på viljan att investera i stallar för animalieproduktion. För mjölkkor och dikor har trenden varit nedåtgående sedan 2008. Även för grisköttproduktion konstateras att nuvarande investeringstakt är för låg i förhållande till antalet djur.

Beroende på strukturutvecklingen, ökad mekanisering, automatisering och minskad produktion har sysselsättningen också minskat stadigt sedan en längre tid. Antalet arbetade timmar inom jordbruksföretag och serviceföretag till jordbruk har mellan 1980 och 2013 minskat med 55 procent. Den s.k. multiplikatoreffekten, dvs. det antal arbetstillfällen i omkringliggande led som ett arbetstillfälle i primärproduktionen ger upphov till inom jordbruket är dock fortfarande relativt hög. Det beror på att sektorn som sådan importerar en i jämförelse liten del av sina insatsfaktorer till produktionen.

## Digitalisering

Med digitalisering följer stora möjligheter att utveckla en ny, smartare och mer hållbar livsmedelsindustri – från produktion till konsumtion. Ny teknik skapar möjligheter för att exempelvis effektivisera produktion, optimera resursförbrukning och för ökad tillväxt och export. En ökad efterfrågan av digitala tjänster kommer även att innebära en ökad efterfrågan av tillgång till bredbandsinfrastruktur.

I regeringens strategi för Smart industri – en nyindustrialiseringsstrategi för Sverige beskrivs några av de genomgripande förändringar som alltmer sofistikerad digital teknik för med sig. Efter ångmaskinen, elektriciteten och elektroniken revolutionerar nu digitaliseringen och uppkopplade system industrin. Saker kan kopplas upp mot internet och kommunicera med sin omvärld och gränsen mellan det verkliga och det virtuella suddas ut. Här finns stor potential i att ta till vara på digitaliseringens möjligheter för att skapa ett hållbart samhälle. Digitalisering av livsmedelskedjan omfattar även det offentliga Sverige. Regeringen har därför prioriterat livsmedelskedjan i arbetet kring Digitalt först.

## Regler och kontroll

Konkurrenskraftsutredningen konstaterar att kostnader för arbetskraft, skatter på produktionsmedel, djurskydds- och växtskyddslagstiftning, tillståndsprövning enligt miljöbalken samt tillämpning av regelverk sammanlagt har stor påverkan på jordbruks- och trädgårdsnäringsens konkurrenskraft.

Företag inom livsmedelssektorn omfattas av de allmänna villkor som gäller för all näringsverksamhet i Sverige. Dessutom omfattas livsmedelssektorn i hög grad av gemensam EU-lagstiftning. Tillämpningen av lagstiftningen kan vara olika i olika länder. Lagstiftningen på berörda områden är omfattande och många detaljregleringar som direkt påverkar företagen i deras vardag beslutas inom EU av Sverige tillsammans med representanter från 27 andra medlemsstater och Europaparlamentet efter förslag från EU-kommissionen. De EU-gemensamma reglerna omfattar flera olika lagstiftningsområden. Livsmedels- och jordbruksföretagen berörs bl.a. av gemensamma regler om livsmedel, djurhälsa, djurskydd, miljö och vatten utöver de som omfattar stödutformning och kontroll av EU-stöd inom ramen för den gemensamma fiskeri- och jordbrukspolitiken.

År 2013 genomförde Jordbruksverket tillsammans med LRF en s.k. Förenklingsresa där myndigheter och branschorganisationer deltog. Under resan besöktes lantbrukare i olika delar av landet och med olika produktionsinriktningar för att identifiera regler som företagare upplever som administrativt betungande. Ett flertal av de identifierade förenklingsåtgärderna genomfördes därefter. Förenklingsresorna avsåg bl.a. samordning av kontroller, avisering av kontroller, bemötande, kommunikation och dokumentation. På motsvarande sätt genomförde Jordbruksverket tillsammans med Livsmedelsverket och Tillväxtverket en förenklingsresa till livsmedelsindustrin under hösten och vintern 2015–2016. Myndigheterna arbetar med att omhänderta de framkomna förenklingsförslagen under året.

Även kontrollen och tillsynen av företag i livsmedelskedjan styrs i huvudsak av EU-gemensamma regler. Kontrollen och tillsynen av företag i livsmedelskedjan ska vara effektiv, ändamålsenlig, likvärdig och rättssäker. Kontrollen och tillsynen ska t.ex. bidra till säkra livsmedel, en god hänsyn till djurvälstånd, miljö och folkhälsa, till att konsumenterna har ett högt förtroende för livsmedel på den svenska marknaden.

Syftet med livsmedelskontrollen är att kontrollera att företagen har system på plats för att kunna leva upp till lagstiftningens krav på att de livsmedel som sätts på marknaden är säkra och att konsumenterna inte blir vilseledda. Livsmedelsverket leder och samordnar landets livsmedelskontroll. Livsmedelsverket har även kontrollansvar för drygt 800 anläggningar, t.ex. slakterier, äggpackerier, musselodlingar, större mejerier och fiskanläggningar. Livsmedelsverket kontrollerar också att länsstyrelserna följer lagstiftningen. Länsstyrelserna ansvarar för kontrollen av primärproducenter, som enskilda jordbruk, men också exempelvis djuruppfödare, fiskare och bärplockare. Länsstyrelserna kontrollerar även att kommunerna följer lagstiftningen. Kommunerna kontrollerar exempelvis dricksvattenproducenter, butiker, restauranger, skolkök, sjukhuskök och organisationer. Totalt har kommunerna ansvar för omkring 68 000 företag och organisationer inom ovan nämnda områden.

Syftet med djurskyddskontrollen är att kontrollera att bestämmelserna om djurskydd efterlevs. Kontrollen ska bidra till det övergripande målet om ett gott djurskydd i hela landet. Länsstyrelserna är ansvariga för kontrollen av djurskyddet på gårdar och hos andra djurhållare. För kontrollen av djurskydd på slakterier har länsstyrelserna och Livsmedelsverket ett delat ansvar. Jordbruksverket har ansvar för att vägleda och samordna de operativa kontrollmyndigheterna, dvs. länsstyrelserna och Livsmedelsverket.

För EU-stödkontrollerna är syftet att säkerställa att stödmottagarna uppfyller angivna stödvillkor. För vissa EU-stöd kontrolleras även att stödmottagarna följer gemensamma regler inom områdena miljö, folkhälsa och djurskydd, s.k. tvärvillkor. Syftet med tvärvillkorskontrollen är att säkerställa att EU-stöd enbart tilldelas lantbrukare som följer gemensamma regler med relevans för jordbruket. Om fel uppdagas görs ett procentuellt avdrag på EU-stöden.

Länsstyrelsen utför kontrollen av EU:s jordbruks- och landsbygdsstöd. Jordbruksverket samordnar dessa kontroller och tar fram vägledningar och kontrollinstruktioner. Jordbruksverket kontrollerar marknadsstöden inom ramen för EU:s jordbrukspolitik samt vissa handelsnormer.

## **Begränsade naturresurser och klimatförändringar**

En stor del av de globala produktionsökningarna har historiskt skett genom ökad produktivitet och utan ökad markanvändning. OECD/FAO pekar dock i sin prognos (OECD/FAO Agricultural Outlook, 2015) på att avkastningsökningarna avtagit på global nivå. Det kan vara ett tecken på att begränsade resurser som vatten och mark samt miljöpåverkan blir alltmer produktionsbegränsande på sikt. Detta gäller speciellt de områden där jordbruket expanderar kraftigt och där det redan finns ett hårt tryck på resurser och miljö. Sverige har ett relativt gynnsamt läge med god tillgång till mark och vatten och en relativt låg miljöbelastning.

Klimatförändringarna kommer på sikt att ändra förutsättningarna för livsmedelsförsörjningen genom högre temperaturer, ändrade nederbördsmängder och högre halter av koldioxid och markozon. Lokalt och regionalt kan den negativa påverkan bli kraftig, med lägre avkastning främst som en följd av vattenbrist. Speciellt gäller detta på södra halv-

klotet. Modellberäkningar pekar på en ökning av antalet människor som riskerar brist på livsmedel som en följd av klimatförändringarna.

Klimatförändringarnas effekter på den totala jordbruksproduktionen är svårbedömda och uppskattningarna varierar mellan olika studier. För temperaturhöjningar i intervallet upp till 2,5 grader visar flera studier att påverkan på den totala produktionen inte blir så stor. Orsaken är att ökningen av produktionen i de regioner som gynnas av det förändrade klimatet bedöms vara väl så stor som minskningen i de regioner som missgynnas. För större temperaturökningar visar studierna mer entydigt på stigande priser som en följd av försämrade odlingsbetingelser (OECD, *Climate Change and Agriculture: Impacts, Adaptation and Mitigation*, 2010). Svenskt jordbruk och trädgårdsnäring kommer i allmänhet att gynnas i jämförelse med jordbruk i andra delar av världen, men en anpassning kommer att behöva göras till ändrade odlingsförhållanden, t.ex. avseende nya växtskadegörare och förändrade nederbördsnivåer.

Prisökningarna som beräknas följa av ett förändrat klimat är relativt små om man sätter dessa i relation till den historiska takten på produktivitetstillväxt och avkastningsökningar. Som nämnts ovan finns dock tecken på att avkastningsökningarna globalt har avtagit de senaste åren men det är osäkert vad som är orsakerna och vilken potential som finns i framtida teknikutveckling.

### *Matsvinn*

Vår produktion, distribution och konsumtion av mat står för en betydande del av vår miljöpåverkan. I Sverige kommer ungefär en fjärdedel av den klimatpåverkan som svenska hushåll ger upphov till från de livsmedel som vi äter. Arbetet för ett minskat matsvinn är därför en viktig del i att öka resurseffektiviteten i livsmedelskedjan.

Enligt Naturvårdsverkets rapport ”Matavfallsmängder i Sverige” kastas mest matavfall (oundvikligt matavfall och onödigt matavfall, s.k. svinn) i hushållen, men matavfall förekommer i alla led i livsmedelskedjan: vid tillverkning, hos grossister, leverantörer, butiker, restauranger och storhushåll. Åtgärder för att minska matsvinnet innebär en minskad miljöpåverkan och ger positiva ekonomiska effekter i hela livsmedelskedjan. Sett ur ett större perspektiv skulle maten också kunna räcka till fler personer utan att miljöpåverkan ökar.

Livsmedelsverket, Jordbruksverket och Naturvårdsverket har mellan 2013 och 2016 haft i uppdrag att genomföra insatser som bidrar till att minska det onödiga matsvinnet i alla led i livsmedelskedjan. Uppdraget har bidragit till att matsvinnproblematiken har uppmärksamats genom bl.a. olika studier och rapporter, ökad samverkan mellan aktörer och informationskampanjer.

Intresset för matsvinnproblematiken har intensifierats de senaste åren och många företag, kommuner och storköp arbetar aktivt med frågan. Livsmedelsbranschen har matsvinnet som en strategisk fråga i projektet ”Hållbar livsmedelskedja”. Dagligvaruhandeln har ökat sina insatser för att minska svinn, bl.a. har Sveriges första ”social supermarket” öppnats där maten som säljs till stor del är sådan som annars skulle ha blivit matsvinn. I vissa matbutiker har man börjat sälja krokiga grönsaker till reducerat pris, grönsaker som annars inte hade sålts.

### *Växtförädling*

EU har sedan länge ett gemensamt regelverk för handel med utsäde och annat växtförökningsmaterial. Det innebär att sorter, för att få säljas, ska finnas med i en sortlista. Krav på sortgodkännande omfattar inte alla växtarter men många av de vanligaste jordbruks- och trädgårdsväxterna. En sort kan godkännas för att tas med på sortlistan om den är särskiljbar, enhetlig och stabil. För att en sort ska godkännas måste den, för de största grödorna, också ha ett odlingsvärde, vilket kontrolleras i officiella försök.

En växtförädlare får avkastning på sin investering genom ett immaterialrättsligt skydd. Det finns två parallella system: den svenska växtförädlarrätten och numera också den europeiska växtförädlarrätten som ger skydd i hela EU. Den senare har i praktiken tagit över det svenska systemet. Under vissa omständigheter kan också varumärkesskydd eller patent användas.

EU:s lagstiftning för genetiskt modifierade organismer (GMO) gör att växtförädlingsföretag får höga administrativa kostnader i samband med ansökan om godkännande. Samtidigt är ansökningsprocessen mycket långsam och oviss. Det leder till att få företag kan eller vill ansöka om godkännande för dessa sorter, vilket begränsar tillgången på nya växtsorter för såväl svenska som för europeiska producenter.

De nya teknikerna är förhållandevis billiga att använda och skulle inte behöva innebära samma regelbörda. Små och medelstora växtförädlingsföretag skulle genom att använda dessa tekniker kunna uppnå lönsamhet även för sorter som tas fram för en mindre marknad.

### *Växtskydd*

Inom växtskyddsmedelsområdet finns EU-lagstiftning som påverkar svenska producenters produktionsmöjligheter. Målsättningen med EU:s regelverk om skyddsåtgärder mot växtskadegörare är att skydda europeisk växtproduktion och europeiska växtmiljöer, vilket sker genom att förhindra främmande allvarliga skadegörare från att etablera sig och sprida sig och orsaka skador med omfattande ekonomiska, miljömässiga och sociala konsekvenser. Regleringen ställer krav på frihet från särskilt allvarliga växtskadegörare vid import till EU och vid förflyttning av växter och växtprodukter inom EU. Angrepp av dessa växtskadegörare måste bekämpas i syfte att utrotas eller om detta är omöjligt, inneslutas för att skydda resten av EU:s territorium. Våren 2013 presenterade kommissionen ett förslag till ny lagstiftning. Syftet med den nya lagstiftningen är detsamma som i dagens lagstiftning, men den innebär ett skifte från målsättningen att hindra spridning av växtskadegörare främst vid handel med växter och växtprodukter till skydd av territoriet. Förordningsförslaget innebär ökad riskstyrning med ett betydligt ökat fokus på förebyggande åtgärder och dessutom tydligare krav på kraftfulla åtgärder vid utbrott.

Regelverket kring utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden är harmoniserat inom EU genom förordning (EG) nr 1107/2009 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden och innebär att varje verksamt

ämne bedöms och godkänns gemensamt inom EU. Förordningen syftar till att säkerställa en hög skyddsnivå för människors hälsa och miljön, att förbättra den inre marknadens funktionssätt och att förbättra jordbruksproduktionen. Verksamma ämnen i växtskyddsmedel godkänns enligt förordningen på EU-nivå och produkter som innehåller de verksamma ämnena godkänns på medlemsstatsnivå. För att säkerställa en hög skyddsnivå för människors hälsa och miljön får ett verksamt ämne eller ett växtskyddsmedel endast godkännas om medlet eller ämnet inte har några skadliga hälsoeffekter på människor eller djur och om det inte påverkar miljön på ett oacceptabelt sätt. Det är den som ansöker om ett godkännande av ett medel eller ett ämne som ska visa att förutsättningarna för godkännande är uppfyllda.

Vid prövningen av växtskyddsmedel är medlemsstaterna indelade i zoner. Sverige tillhör den norra zonen. Det finns särskilda bestämmelser i förordningen om administrativt samarbete mellan medlemsstater som tillhör samma zon vid prövning av ansökningar om godkännande. Reglerna syftar till att effektivisera förfarandet så att en ansökan om godkännande i en medlemsstat samtidigt behandlas i andra medlemsstater i samma zon. Ett godkännande som har meddelats av en medlemsstat i en zon ska som huvudregel ömsesidigt erkännas av andra medlemsstater i samma zon.

Integrerat växtskydd definieras i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/128/EG av den 21 oktober 2009 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder för att uppnå en hållbar användning av bekämpningsmedel. Av direktivet följer att ett integrerat växtskydd bl.a. innebär att förebyggande åtgärder vidtas, t.ex. växtföljd, sortval och användning av lämplig odlingsteknik, att skadliga organismer övervakas, att hållbara icke-kemiska metoder ges företräde framför kemiska metoder samt att de kemiska växtskyddsmedel som används är målspecifika och har minsta möjliga påverkan på människors hälsa och miljön. Syftet med direktivet är att minska de risker och konsekvenser som användningen av bekämpningsmedel innebär för människors hälsa och miljön genom att främja användning av integrerat växtskydd och andra alternativa metoder eller tekniker som icke-kemiska alternativ till bekämpningsmedel.

Kravet på att medlemsländerna ska utarbeta och fastställa handlingsplaner är centralt i direktivet. Varje land ska anta nationella handlingsplaner för att fastställa kvantitativa mål, riktmärken, åtgärder och tidtabeller för att minska riskerna med och konsekvenserna av användningen av bekämpningsmedel för människors hälsa och miljön. Likaså syftar direktivet till att uppmuntra utvecklingen och införandet av integrerat växtskydd och alternativa metoder eller tekniker för att minska beroendet av bekämpningsmedel.

Den svenska handlingsplanen beslutades av regeringen 2013 och gäller t.o.m. 2017. Målen för handlingsplanen är:

- riskerna för miljön och hälsan ska minska,
- halter av växtskyddsmedel i yt- och grundvatten ska vara nära noll i linje med riksdagens miljökvalitetsmål Giftfri miljö till 2020,
- resthalter av växtskyddsmedel i inhemskt odlade vegetabilier ska vara låga och inte innebära risker för konsumenten,



- risker för yrkesmässiga användare av växtskyddsmedel ska vara små genom att skyddsåtgärder vidtas och arbetsrutiner utformas på lämpligt sätt, och
- uthålliga odlingsystem, vilket bl.a. inkluderar alternativa metoder och tekniker, ska utvecklas och tillämpas i ökad omfattning för att minska beroendet av kemiska växtskyddsmedel.

Det övergripande målet för den nationella handlingsplanen är att åstadkomma en minskande risktrend. Handlingsplanens inriktning syftar till att ytterligare förbättra ett hållbart växtskydd genom utveckling och införlivande av integrerat växtskydd och av olika odlingsystem som ekologisk produktion.

## Djurskyddsbestämmelser

Bestämmelser om djurskydd finns på olika nivåer. Inom EU finns vissa gemensamma minimibestämmelser. Den svenska djurskyddslagen (1988:534) innehåller grundläggande regler, den svenska djurskyddsförordningen (1988:539) kompletterar med mer detaljerade regler och ett antal föreskrifter utfärdade av Jordbruksverket innehåller specificerade djurskyddsbestämmelser.

Bestämmelserna påverkar jordbruksnäringens produktionskostnader. Konkurrenskraftsutredningen drar slutsatsen att särskild uppmärksamhet bör ägnas åt regler för byggnationer och beteskrav som kan öka kostnaderna för djurhållare. Utredaren konstaterar att de nationella kraven innebär att stallbyggnader i vissa fall blir dyrare än i konkurrerande länder och att antalet djur per yta är lägre. De högre kostnader som lagkraven för med sig vägs dock i olika grad upp av att djuren är friskare, vilket för företagaren innebär minskade kostnader. Forskningsresultat tyder på att djurskydd och förebyggande djurhälsoarbete leder till friskare djur som växer snabbare. Tillväxten för svenska slaktsvin tillhör en av de högsta i världen och Sverige har även lägst antibiotikaförbrukning till produktionsdjur inom EU. Samtidigt finns det utmaningar i att den svenska spädgrisdödligheten ligger högt i en internationell jämförelse.

Beteskravet för kor lyfts ofta fram som ett exempel på en regel som ger upphov till merkostnader. Regeln är unik internationellt sett och regleras i 10–11 §§ djurskyddsförordningen. Jordbruksverket konstaterar i sin rapport Beteslagstiftningens effekter på lönsamheten i mjölkföretagen – en studie av tre typgårdar (Jordbruksverket 2014:16) att för typgårdarna i studien innebar beteslagstiftningen försämrade lönsamhet jämfört med att ha korna på stall året om. Det är dock viktigt att notera att studien inte fullt ut tar hänsyn till de djurhälsofördelar och den samhällsnytta, t.ex. i form av minskad antibiotikaanvändning, som betesdriften innebär. Friska djur producerar bättre och behöver inte någon veterinärvård eller antibiotika. Studier visar att kostnaderna för djurskyddslagstiftningen utgör en liten del av den totala kostnadsmassan i djurföretaget, men att kostnaden på marginalen kan vara mycket känslig för företag med dålig lönsamhet. Jordbruksverkets studie visar inte heller på hela kostnadsbilden, bl.a. beaktas inte strukturella merkostnader som högre byggkostnader och en småskaligare företagsstruktur. Kravet på mjölkornas betesgång sätter för många företag en begränsning för hur stor besättning man kan

ha på gården. Det minskar företagets möjligheter till storleksrationaliseringar. I skogs- och mellanbygd är det ofta långa avstånd mellan beten och skiften, vilket gör att koantalet inte kan utökas. Samma problematik kan finnas i slättbygd där markpriserna har stigit kraftigt. Detta kan verka negativt på investeringar i mjölkproduktionen och hämma expansion.

Inom EU deltar Sverige aktivt i djurskyddsarbetet, både vid förhandlingar av nya regelverk och vid framtagande av riktlinjer och liknande. Sverige har vid ett flertal tillfällen lyft vikten av att de gemensamma bestämmelserna efterlevs i alla medlemsstater, både i Jordbruks- och fiskerådet och vid bilaterala möten.

## Konsument och marknad

### Konsument

Konsumenter är en heterogen grupp med stor variation i preferenser och efterfrågan. God marknads-kännedom och lyhörddhet för nya och ändrade efterfrågemönster, produktutveckling och ett proaktivt innovationsarbete är viktigt för att producenterna ska kunna möta konsumenternas efterfrågan. Demografiska förändringar, som en ökande andel äldre i befolkningen, en ökad andel konsumenter med utländsk bakgrund och fler mindre hushåll, ställer nya krav på innovationer gällande smak, konsistens och förpackningar. Både i Sverige och i övriga västvärlden behöver beteendet ändras mot en mer hållbar konsumtion. Mot den bakgrunden är det viktigt att det finns bra information att tillgå så att konsumenterna kan göra medvetna val.

#### *Produktinformation och märkning*

Livsmedelsinformation upplyser konsumenterna om viktiga egenskaper hos ett livsmedel, vad det innehåller, hur det ska förvaras och tillagas samt dess hållbarhet. För framför allt förpackade livsmedel finns EU-gemensamma regler. Därutöver finns möjlighet att lämna information på frivillig basis förutsatt att vissa krav uppfylls. Den frivilliga informationen får t.ex. inte vara vilseledande. Det innebär att det finns möjlighet att frivilligt ange ursprung av livsmedel eller annan information om hur livsmedlet har producerats för att möta konsumenternas efterfrågan på sådan information. Sådan märkning kan vara ett sätt att differentiera produkten, t.ex. att den är ekologisk, hälsosam eller närproducerad. Ur ett producentperspektiv medför viss märkning att företagen kan nå specifika konsumentgrupper som har en betalningsvilja för de egenskaper som har lyfts fram genom märkningen.

Vid en kartläggning som Livsmedelverket gjorde 2014 framkom att konsumenterna har god kännedom om och förstår de flesta typer av livsmedelsinformation som datummärkning, förvaringsanvisningar och ingrediensförteckningar. Men studien testade också konsumenternas faktiska förståelse och då framkom att kunskapen om vad livsmedelsinformationen står för och hur den ska tolkas i flera fall är relativt låg.

Ursprungsmärkning ger konsumenter information om vilket geografiskt område ett livsmedel kommer ifrån. För närvarande är ursprungsmärkning obligatorisk för ett antal förpackade livsmedel (nöt-, gris-, lamm-, get- och fjäderfäkött, fisk, olivolja, honung och frukt) enligt gemensam EU-lagstiftning. Livsmedelsverkets undersökning visade dock att denna märkning kan vara svår att förstå. Merparten av de svenska hushållens livsmedelsinköp sker i butik. Det är också i livsmedelsbutiken som de flesta konsumenter tar sina konsumtionsbeslut; studier visar att ca 75 procent av konsumtionsbesluten fattas i butiken. Butiksmiljön har med andra ord en relativt stor betydelse för konsumtionsbeteendet. Ett sätt att påverka konsumenten till smarta val är s.k. nudging, dvs. att vägleda individen till bättre alternativ utan att begränsa bredden av valmöjligheter, vilket kan användas av livsmedelshandeln.

### *Konsumtionstrender i Sverige*

Förutom befolkningsutveckling och ekonomisk tillväxt påverkas våra konsumtionsmönster av förändringar i livsstil och demografi.

Några av de trender som har fått störst uppmärksamhet i debatten de senaste åren är hälsa och bekvämlighet. I begreppet hälsa inkluderas, utöver nutrition, även naturlighet, kvalitet och hållbar utveckling. Naturlighet kan för konsumenten t.ex. innebära att produkten är ekologisk, närodlat eller fri från tillsatser.

TNS-Sifo undersökte i oktober 2015 svenska folkets ändrade matvanor och kom fram till att svenska konsumenter äter allt mer vegetarisk mat. 22 procent av konsumenterna uppger att de planerar att minska sitt köttätande det närmaste året, främst av miljö- och klimatskäl men även av hälsoskäl. Enligt en annan undersökning som Demoskop gjorde 2014 uppgav 6 procent av de 1 000 personer som tillfrågades att de är vegetarianer och 4 procent att de är veganer.

En annan trend är konsumentens bekvämlighet. Livsmedel konsumeras i allt större utsträckning utanför hemmet och ibland när konsumenten är på väg någonstans. Mat som kan tillagas och konsumeras snabbt och enkelt efterfrågas i allt större utsträckning även i hemmet.

### *Hälsa*

Kopplingen mellan livsmedelskonsumtion och hälsa är tydlig och blir alltmer uppmärksam. Enligt Folkhälsomyndighetens rapport Folkhälsan i Sverige 2016 är övervikt och fetma ett av våra allvarigaste folkhälsoproblem. Antalet personer med fetma har ökat något i Sverige under 2014 och 2015 och var bland båda könen 14 procent. Det har däremot inte skett någon förändring av andelen överviktiga som var 29 procent bland kvinnor och 42 procent bland män. Övervikt och fetma ökar risken för att drabbas av flera sjukdomar, t.ex. typ 2-diabetes, högt blodtryck, höga blodfetter, hjärt- och kärlsjukdomar samt vissa cancerformer.

Livsmedelsverket är ansvarig myndighet på nutritionsområdet och samordnar statliga myndigheters information om bra matvanor. Livsmedelsverket informerar konsumenter, företag och andra intressenter i livsmedelskedjan om gällande regelverk, kostråd och andra viktiga förhållanden på livsmedelsområdet. Dessutom arbetar verket med att främja konsumenternas, särskilt barns och ungdomars, förutsättningar att göra

medvetna val avseende hälsosam och säker mat samt verka för en utveckling av måltider inom offentlig sektor. Myndigheten baserar sina kostråd på de Nordiska Näringsrekommendationerna (NNR 2012) som är den senaste sammanställningen av den vetenskapliga litteraturen inom nutritionsområdet. Även i internationella sammanhang refereras till NNR, bl.a. inom FAO och WHO.

Nyckelhålet är exempel på frivillig märkning som underlättar för konsumenterna att välja hälsosamma livsmedel. Livsmedelsverket införde nyckelhålmärkningen 1989 i syfte att göra det enklare för konsumenten att välja hälsosamma livsmedel. Varor som är märkta med nyckelhålet är hälsosammare i fråga om typ av fett, mängden salt och socker, mer kostfibrer och fullkorn än jämförbara varor i respektive varugrupp. Nyckelhålmärkningen är frivillig och avgiftsfri för företagen. I dag används symbolen inom 25 livsmedelsgrupper (bl.a. mejeri, fetter, kött, spannmålsprodukter och färdigrätter). Nyckelhålet får inte användas på läsk, godis, snacks och barnmat (till barn under tre år). Livsmedelsverket genomförde 2014 en undersökning som bl.a. visar att kännedomen om nyckelhålet bland konsumenterna är mycket högt. Även förtroendet är högt. Enligt undersökningen behövs dock en mer ingående förståelse och kunskap hos konsumenterna om vad nyckelhålmärkningen innebär och märkningen behöver marknadsföras bättre, framför allt gentemot vissa grupper av befolkningen. Det finns även en nyckelhålmärkning för restauranger.

#### *Offentlig konsumtion*

Offentlig upphandling av livsmedel och måltidstjänster utgjorde 2013 ca fyra procent av värdet och sju till åtta procent av volymen av den totala marknaden för livsmedel och måltidstjänster. Stat, kommun och landsting inhandlade varor och tjänster för nära nio miljarder kronor 2013. Andelen ekologiska livsmedel inom kommun och landsting bedömdes uppgå till ca 25 procent 2014. Marknaden för offentlig upphandling av livsmedel och måltidstjänster utmärks av ett fåtal stora leverantörer samtidigt som de upphandlande myndigheterna och enheterna är många och tämligen små.

Upphandlingsmyndigheten ansvarar för att utveckla, förvalta och stödja de upphandlande myndigheterna och enheterna. Myndigheten vänder sig även till befintliga och tänkbara leverantörer, inklusive små och medelstora företag och ideella organisationer. Myndigheten har ett brett perspektiv där miljö, sociala hänsyn och innovationer ingår.

Regeringen har under 2016 tagit fram Nationella upphandlingsstrategin i vilken bl.a. miljöhänsyn och sociala hänsyn är centrala perspektiv.

Livsmedelsverkets nationella kompetenscenter för måltider i vård, skola och omsorg har till uppgift att utveckla de offentliga måltiderna. Kompetenscentrumet arbetar inte med offentlig upphandling. Arbetet syftar till att måltiden ska vara näringsriktig och säker, god och trivsamt och att den är hållbar och integrerad. Att måltiden är integrerad innebär att den tas tillvara som en resurs i verksamheten, t.ex. att måltider i förskola och skola främjar kunskapen om mat hos morgondagens konsumenter.

*Livsmedels- och dryckesindustri samt livsmedelshandel*

Livsmedelsindustrin, inklusive dryckesvaruindustrin, är Sveriges fjärde största tillverkningsindustri sett till omsättning och antalet sysselsatta. År 2015 fanns 4 000 företag inom livsmedels- och dryckesvaruindustrin. Bagerier är den enskilt största gruppen, sett till antalet företag med 34,5 procent av företagen. Störst omsättning har branscherna Slakterier och Köttvaror, Annan livsmedelsindustri samt Mejerier och glass. Dessa tre delbranscher står för 54 procent av den totala omsättningen. Av de råvaror som används av den svenska livsmedelsindustrin är nära 60 procent svenska.

Större delen av livsmedelstillverkningen sker i stora företag och branschen är koncentrerad till ett fåtal företag. De tre största livsmedelsföretagen står för i genomsnitt 75 procent av omsättningen inom varje produktkategori. Nästan 70 procent av de svenska livsmedelsföretagen med mer än 250 anställda tillhör en multinationell koncern. De mindre företagen är många till antalet, men står för en liten andel av livsmedelsproduktionen. Likväl är mindre livsmedelsföretag viktiga ur många aspekter. En stor del av nya arbetstillfällen i Sverige skapas i små och medelstora företag. De mindre företagen erbjuder också en variation av produkter, produktions- och processmetoder, ger arbetstillfällen med geografisk spridning, ökar möjligheter till förädling av lokal råvara, bidrar till besöksnäringen och har möjlighet att skapa egna nischer, vilket t.ex. kan vara framgångsrikt vid export. Antalet små företag har ökat inom vissa produktionsgrenar, t.ex. slakterier, mejerier och bryggerier (Marknadsöversikt – Livsmedelsindustrin, Rapport Jordbruksverket 2012:42).

Sedan år 2000 har kedjornas egna märkesvaror vuxit inom samtliga kvalitetssegment: lågpris, standard och premium. Den kraftiga tillväxten av egna märkesvaror har påverkat livsmedelsföretag på olika sätt. I de kategorier där leverantörsvaremärken har starka positioner har egna märkesvaror svårare att etablera sig. Däremot tar egna märkesvaror snabbt marknadsandelar från leverantörsvaremärken med svagare positioner. Dessa leverantörsmärken möter därför betydande utmaningar som en effekt av den ökade konkurrensen från egna märkesvaror. Samtidigt har egna märkesvaror även inneburit ökade konkurrensmöjligheter för små livsmedelsleverantörer och en möjlighet för handeln att utveckla sitt sortiment.

Antalet företag inom dryckesvaruindustrin har ökat kraftigt de senaste åren: från ca 120 stycken år 2008 till 420 år 2015. Försäljningen av alkoholfria drycker ökar och det finns ett växande intresse för fler alkoholfria alternativ till alkoholhaltiga drycker. Branschorganisationerna pekar på att en ökad andel av starkölsförsäljningen kommer från gränshandel och smuggling.

En jämförelse av lönsamheten inom livsmedelssektorn och några av de största tillverkningsindustrierna visar att lönsamheten i livsmedelsindustrin har en jämnare och ofta lägre nivå än de andra tillverkningsindustrierna. De senaste årens trend är också att vinstandelen inom all tillverkningsindustri minskar. Produktivitetens utvecklingen inom livsmedelsindustrin har under perioden 2000–2014 varit nära en halv procent lägre per år jämfört med tillverkningsindustrin som helhet. Delsektorena dryckes-

och tobaksindustri uppvisar den högsta lönsamheten, medan kött- och mejeribranschen har haft lägst lönsamhet under perioden.

Insatsförbrukningen utgör en större del av produktionsvärdet i livsmedelsindustrin jämfört med annan tillverkningsindustri. Lönekostnaden som andel av förädlingsvärdet är också högre än för tillverkningsindustrin som helhet. Detta indikerar att lönsamheten i livsmedelsindustrin i högre grad än för tillverkningsindustrin beror av kostnaden på råvaror och arbetskraft. Arbetskraftskostnaden inom svensk livsmedelsindustri är bland de högsta i Europa. Kostnadsutvecklingen har dessutom varit den nionde högsta i Europa mellan 2005 och 2014.

Livsmedelsindustrin är en av de branscher i Sverige som har högst andel utlandsfödda bland de anställda. Dessutom sysselsätter livsmedelsbranschen unga på väg in på arbetsmarknaden.

I jämförelse med en stor del av övrig tillverkningsindustri finns det starka kopplingar mellan de olika leden i livsmedelskedjan inom Sverige, men med en stor variation mellan produkter. Faktorer som krav på färskhet och hög andel transportkostnader har traditionellt ställt stora krav på samverkan mellan de olika leden i kedjan. En expansiv livsmedelssektor kräver därför samverkan och effektivitet i alla led, från primärproduktion till handel.

Med harmonisering, en öppnare handel och ett effektivare logistiksystem har dock den starka kopplingen mellan leden i livsmedelskedjan över tid minskat i betydelse. Ökad globalisering och internationellt ägande gör också att många företag ingår i globala värdekedjor där produktionen är uppdelad i olika moment som utförs av företag i olika delar av världen. Under de senaste åren har ägarförhållandena inom svensk slakteri- och mejeriindustri ändrats genom fusioner och uppköp och ökat det utländska ägandet.

#### *Distribution och handel*

Merparten av hushållens livsmedelsinköp sker i butik. Även om betydligt fler inköp av livsmedel sker via e-handel i dag, jämfört med för två till tre år sedan, så uppgår omsättningen på internet till endast en procent av den totala livsmedelshandeln. E-handel beräknas dock fortsätta öka, bl.a. beroende på ökad efterfrågan på bekvämlighet och en fortsatt urbanisering där allt fler bor i städer och saknar tillgång till bil. Den svenska detaljhandeln domineras av tre stora aktörer, ICA, Coop och Axfood, som tillsammans står för 85 procent av dagligvarumarknaden. De sex största aktörerna har nästan 3 300 fullsortimentsbutiker. Dagligvaruhandeln finns i hela landet och sysselsätter många unga. Dagligvarubutiker på landsbygden har fler uppgifter än varuförsäljning, eftersom de ofta fungerar som servicepunkter med t.ex. post-, bank- och systembolags-tjänster.

På den svenska marknaden finns flera stora grossister på livsmedelsområdet. Dessa fullsortimentsgrossister erbjuder produkter ur alla varugrupper. Grossisterna är en länk mellan producenter och köpare och kan även hjälpa små lokala producenter att få tillgång till en marknad, t.ex. som leverantör till restauranger. Grossisterna upplever att kunderna (framför allt inom offentlig verksamhet) ställer allt högre krav på

varorna, vilket bl.a. har bidragit till att grossisterna har utvecklat sitt ekologiska sortiment och hållbarhetsaspekter.

### *Livsmedelskedjans marknadsmöjligheter*

Enligt Konkurrenskraftsutredningen behöver livsmedelskedjans företag bättre ta tillvara potentiella marknadsmöjligheter. Detta förutsätter ett strategiskt och långsiktigt arbete både inom primärproduktionen och i efterföljande led. Värdet i en konsumentprodukt byggs i hög grad upp av livsmedelsföretagens innovationer och marknadsaktiviteter (varumärkesbyggande). Vilka råvaror som används och hur de har producerats kan stärka produkten.

Hur konsumenten värderar en produkt kan bero på många faktorer som kvalitet, service, tillgänglighet, ursprung, upplevelser och hur produkten är producerad. Livsmedelsföretag kan utveckla produkter för marknader och inom konsumentsegment där det finns en högre betalningsvilja. Detta kan öka förädlingsvärdet, produktionen och marknadsandelar för livsmedelskedjan. Den högre betalningsviljan eller premiumpriset kan bl.a. vara kopplat till hur svenskt jordbruk generellt bedrivs och uppfattas jämfört med produktion i andra länder. Detta kan gälla t.ex. hårdare miljöregler, djurskyddsregler eller lägre användning av antibiotika och högre livsmedelssäkerhet i allmänhet.

Hur mycket av premiumpriset som hamnar hos producenten beror bl.a. på konkurrenssituationen. Om produktionen av produkter med premiumvärde är större än efterfrågan, måste en del av premiumprodukterna säljas till samma pris som produkter utan premiumvärde. På en marknad med konkurrens mellan producenterna pressas då priset så att inte någon erhåller ett premiumpris. I det fall när produktionen är mindre än efterfrågan kommer i stället den större betalningsviljan i större utsträckning producera till del. Ett exempel är griskött där produktionsvolymen har minskat efter EU-inträdet. I dag är det brist på svenskt griskött och hög efterfrågan från svenska konsumenter. Livsmedelshandeln och branschen samverkar genom märkningen Svenskt Kött för att öka efterfrågan, och de svenska grisproducenterna får i dag ut ett väsentligt premiumpris.

Om produktionen ska öka krävs att den är konkurrenskraftig pris- mässigt även utan premiumbetalning, alternativt att det sker en varaktig efterfrågeökning. Det krävs också att man kan hitta nya segment, på hemmamarknaden eller på exportmarknader, där konsumenterna har en högre efterfrågan och betalningsvilja för produkternas egenskaper och att dessa inte kan kopieras av konkurrenterna till en lägre kostnad. För att behålla marknadsandelar i de nya segmenten krävs att produkterna kontinuerligt vidareutvecklas.

### *Internationell handel*

Den generella trenden är att marknaderna för jordbruksprodukter i världen har blivit allt mer integrerade. Transaktionskostnader har sjunkit genom effektivare transporter, digitalisering och avreglering av handels hinder, vilket har inneburit ökade möjligheter till export men också ökad importkonkurrens.

Traditionellt är det en relativt liten del av jordbruksproduktionen i världen som exporteras, huvuddelen konsumeras på hemmamarknaderna. En tydlig trend är dock ökad internationalisering och ökad handel med jordbruksprodukter och livsmedel. Enligt OECD/FAO:s prognos, Agricultural Outlook 2015 kommer handeln att öka fram till 2024. Tabellen nedan visar ökningen för några produkter.

**Tabell 2 Prognos om ökad handel till 2024 inom utvalda produktgrupper (OECD)**

Produktgrupp	Ökning global handel	Förväntad andel av den globala produktionen
Vete	9	21
Foderspannmål	19	13
Oljeväxter	30	30
Nötkött	16	17
Ost	21	12
Skummjölkspulver	27	57

Källa: OECD/FAO Agricultural Outlook, 2015 och egna bearbetningar.

Enligt OECD ökar andelen av produktionen som exporteras något för flertalet produkter. Det beror främst på att produktionen inom respektive land ökar. Det förväntas även fortsatt vara en relativt liten andel av råvarorna som exporteras.

Jordbruket och livsmedelsindustrin kommer också att påverkas av förändringar i andra länder och nya handelsavtal. Förhandlingar om förändringar i världshandelsorganisationen WTO:s handelsavtal, den s.k. Doharundan, som startade 2001 har ännu inte avslutats. Vid WTO-ministermötet i Nairobi i december 2015 lyckades förhandlarna dock komma överens om bl.a. utfasning av exportbidrag och begränsningar av andra former av exportstöd på jordbruksområdet, inom ramen för Doharundan. Flera bilaterala handelsavtal pågår också. För Trans-Pacific Partnership (TPP) finns sedan 2015 en överenskommelse där tolv länder runt Stilla havet<sup>10</sup> har ingått ett frihandelsavtal, vilka svarar för 30 procent av världens BNP och 40 procent av världshandeln. EU förhandlar sedan 2013 med USA om det s.k. The Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP), vilket motsvarar 30 procent av världens BNP och 50 procent av världshandeln. TTIP kommer att påverka såväl livsmedelsindustri som jordbruk. EU har slutit avtal med bl.a. Sydkorea, Kanada och Vietnam och förhandlar med Japan, Malaysia m.fl. och nya förhandlingar är på gång med Filippinerna, Australien och Nya Zeeland. Avtalen syftar till minskade handelshinder och ökade möjligheter till export men innebär också att EU-marknaden kommer att utsättas för hårdare konkurrens.

<sup>10</sup> USA, Kanada, Japan, Australien, Nya Zeeland, Peru, Malaysia, Brunei, Vietnam, Singapore, Chile och Mexiko.



Den del av livsmedelsindustrin som hanterar råvaror och insatsvaror till jordbruket domineras av ett fåtal multinationella företag. Fyra företag har 50 procent av marknaden för utsäde och sex företag kontrollerar 75 procent av marknaden för agrokemi (kemikalier för användning i jordbruket). De fyra största företagen kontrollerar mellan 75 och 90 procent av den globala handeln med spannmål. Den del av livsmedelsindustrin som producerar förädlade livsmedel är mer fragmenterad. Den globala livsmedelsindustrin omsatte 4 731 miljarder dollar år 2013 där 53 procent av detta utgjordes av förpackade livsmedelsprodukter och 47 procent av jordbruksprodukter.

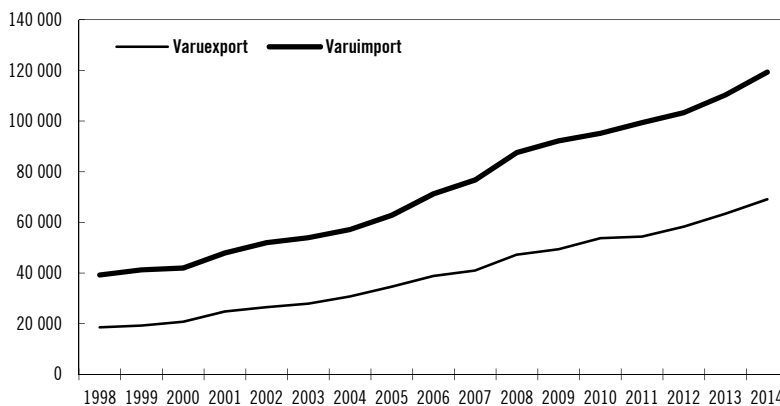
Den globala livsmedelsindustrin har genomgått en kraftig strukturrationalisering och internationalisering, bl.a. efter en ökad liberalisering av handelsregler. Utnyttjandet av globala värdekedjor med goda möjligheter till både import och export av varor och tjänster har blivit alltmer betydelsefullt för konkurrenskraften.

### *Export och import*

Med ökad handel ökar konkurrensen både på inhemska och utländska marknader och kraven på att företagen ska vara effektiva skärps. Livsmedelsföretagens exportdeltagande och exportens andel av omsättningen (exportintensiteten) har ett positivt samband till sysselsättning, produktivitet och i viss mån till lönsamhet enligt rapporten Livsmedelsföretagens internationalisering – en förstudie från Jönköping International Business School, 2015.

Såväl export som import av jordbruks- och livsmedelsvaror har ökat sedan EU-inträdet 1995. Importen har ökat mer än exporten. Under 2015 uppgick exporten av jordbruks- och livsmedelsvaror till 74 miljarder kronor och importen till 126 miljarder kronor i löpande priser. Mellan 1995 och 2015 fyrdubblades importvärdet för jordbruksvaror och livsmedel.

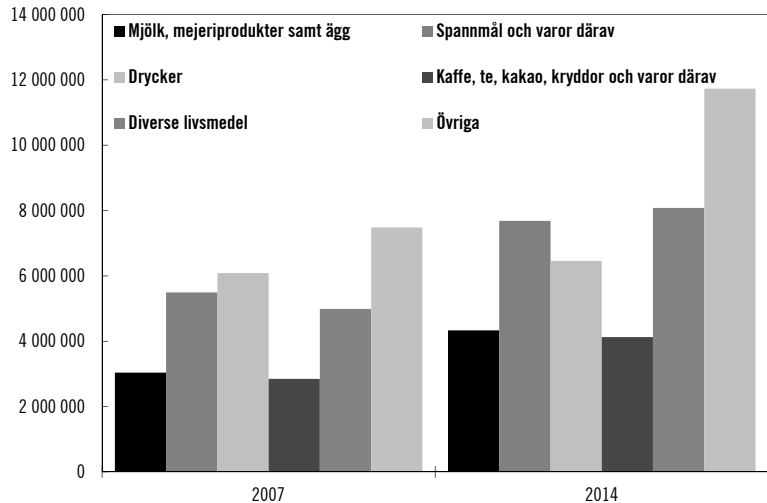
**Figur 1** Svensk handel med livsmedel och jordbruksprodukter  
miljoner kr, löpande priser



Källa: SCB, Statistikdatabasen Utrikeshandel med varor, egen bearbetning.

Importen består framför allt av kategorierna Fisk, Frukt och grönsaker, Kött, Drycker, Mejeriprodukter, Kaffe, Te, Kakao och varor därav samt kategorin Diverse livsmedel (t.ex. margariner, såser och soppor).

**Figur 2** Export av livsmedel och jordbruksprodukter (exkl. fisk) 2007 och 2014



Källa: SCB, Statistikdatabasen Utrikeshandel med varor, egen bearbetning.

Av figuren ovan framgår att exporten bl.a. består av spannmål och förädlade spannmålsprodukter, drycker, mejeriprodukter samt kaffe. Dessutom exporterar Sverige en betydande mängd norsk lax. Jordbruksverket beräknar att exportvärdet för jordbruks- och livsmedelsvaror, exklusive fisk, uppgick till ca 43 miljarder kronor 2015, vilket är en ökning med närmare 3 procent jämfört med 2014.

Livsmedlens andel av den totala exporten har ökat från nära två procent 1995 till 6,2 procent 2015. I dessa siffror ingår även vidareexport, främst av norsk lax.<sup>11</sup> De större livsmedelsföretagen står för ca 90 procent av exporten. Svensk livsmedelsexport utgörs främst av bearbetade produkter.

Den svenska livsmedelsexporten är i dag i första hand koncentrerad till närmarknaderna i Norden, Baltikum och övriga Europa, men även USA är en viktig marknad. I Jordbruksverkets rapport Nya exportmarknader på livsmedelsområdet. Vilka länder utanför EU vill företagen satsa på och kan vi mäta hur det går? (rapport 2014:4) redogörs för företagens syn på potentiella marknader och på åtgärder för att underlätta exporten till potentiella marknader. Företagen framhåller framför allt EU-marknaden samt Norge som de viktigaste exportmarknaderna och att det finns en stor potential att öka svensk export ytterligare till dessa marknader. EU-

<sup>11</sup> Livsmedelsexporten exkl. kategorin 03 Fisk utgjorde 1,9 procent av den totala exporten 1995 och 3,6 procent 2015.

marknadens betydelse beror på den fria rörligheten av varor inom gemenskapen och den norska marknadens betydelse förklaras bl.a. av handelsavtal som beaktar svenska önskemål, den geografiska närheten och att svenska varor är kända i Norge.

Tillgång till exportmarknader kan ibland också vara en förutsättning för tillväxt på hemmamarknaden, exempelvis för animalieproduktionen. Om delar av slaktkroppen som inte efterfrågas på hemmamarknaden, t.ex. kyckling- eller grisfötter, kan avsättas på exportmarknaden till bättre priser har detta betydelse för lönsamheten.

Avsaknaden av öppna, konkurrensutsatta marknader försvårar export till vissa länder. Handel med länder med stort statligt inflytande över näringslivet förutsätter i vissa fall statligt stöd och hjälp med att komma in på marknaden. Stödet handlar om att bereda livsmedelsföretag tillgång till personer, organisationer och arenor dit enbart företag med offentlig uppbackning släpps in.

### *Restaurang och måltidsupplevelser*

Turismen har utvecklats starkt under hela 2000-talet både vad gäller tillväxt och sysselsättning. Enligt Tillväxtverket uppgick turismkonsumtionen 2015 till 281,7 miljarder kronor, varav ca 13 procent spenderades på restaurangbesök. Enligt FN:s världsturistorganisation, World Tourism Organization (UNWTO) kommer det globala resandet och turismen att öka med cirka tre procent per år fram till 2030. Turismens exportvärde, dvs. utländska besökarens konsumtion i Sverige, har ökat tre gånger så mycket som den inhemska turismkonsumtionen sedan 2000. Det totala exportvärdet uppgick till 112,6 miljarder kronor 2015, varav 41 miljarder kronor är konsumtion av mat och dryck. Turismens andel av den totala exporten har ökat från 3,9 procent år 2000 till 6,0 procent 2015. Besöksnäringen sysselsätter 165 400 personer, vilket är en ökning med 35 procent sedan år 2000 enligt Tillväxtverkets rapport Fakta om svensk turism 2015. Den totala sysselsättningen har ökat med 11,8 procent under motsvarande period. Besöksnäringens tillväxt och utvecklingsfond bedömer att det 2023 kommer att behövas 190 000 sysselsatta i hotell- och restaurangbranschen. Besöksnäringen sysselsätter en hög andel unga män och kvinnor, vilka Visita bedömer att det kommer att bli ökad konkurrens om med hänsyn tagen till den demografiska utvecklingen. Restaurangnäringen har haft en god sysselsättningsutveckling de senaste åren och sysselsatte 2014 nästan 119 000 personer. Branschen ser att det finns stora utmaningar med kompetensförsörjning för vissa centrala yrkeskategorier, vilket hämmar utvecklingen. Enligt en studie av Institutet för arbetsmarknadspolitiska utvärderingar anställer restaurangnäringen nästan dubbelt så många unga mot vad som motiveras av dess andel av de sysselsatta, särskilt unga med utländsk bakgrund. Totalt sett fick 17 procent av personer födda utanför Europa sitt första arbete i branschen.

Som en del av regeringens förenklingsarbete ingår restaurangbranschen i regeringens arbete med digitalisering. Genom ett fördjupat samarbete med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) är målsättningen att 2017 kunna erbjuda majoriteten av alla restaurangföretagare i Sverige digitala tjänster för att starta och driva sin verksamhet. Arbetet kommer även att

Prop. 2016/17:104 omfatta andra branscher där tillväxtviljan och sysselsättningspotentialen är stor.  
Bilaga 1

### *Ekologiska livsmedel*

Den ekologiska produktionen ökar i alla världsdelar och andelen ekologiskt producerade exportgrödor som kaffe, choklad och tropiska frukter ökar. Internationell certifiering av ekologiskt går ofta hand i hand med rättvisemärkning och utvecklingen kan under rätt förutsättningar bidra till såväl ekonomisk, miljömässig som social hållbarhet i många utvecklingsländer.

Konsumenternas efterfrågan på ekologiska produkter ökar på många marknader. De största konsumentmarknaderna i dag finns i USA och i Europa. Efterfrågan på ekologiska produkter ökar även i andra delar av världen, bl.a. i Japan och i Kina. Ekologiska certifieringar blir alltmer internationellt harmoniserade, vilket ökar möjligheter till handel och utveckling.

Andelen ekologiskt odlad jordbruksmark i Sverige var 15,4 procent och arealen under omställning till ekologisk produktion motsvarade 1,7 procent under 2015. Den ekologiskt odlade jordbruksmarken har ökat med 130 procent sedan 2005. Mellan 2010 och 2014 minskade arealen under omställning kraftigt och därmed även ökningstakten. År 2015 ökade dock arealen under omställning något. En betydande del av odlingen på den ekologiska jordbruksmarken avser vall, foder och bete för den ekologiska djurhållningen. Efter Österrike har Sverige störst andel ekologisk jordbruksmark i världen.

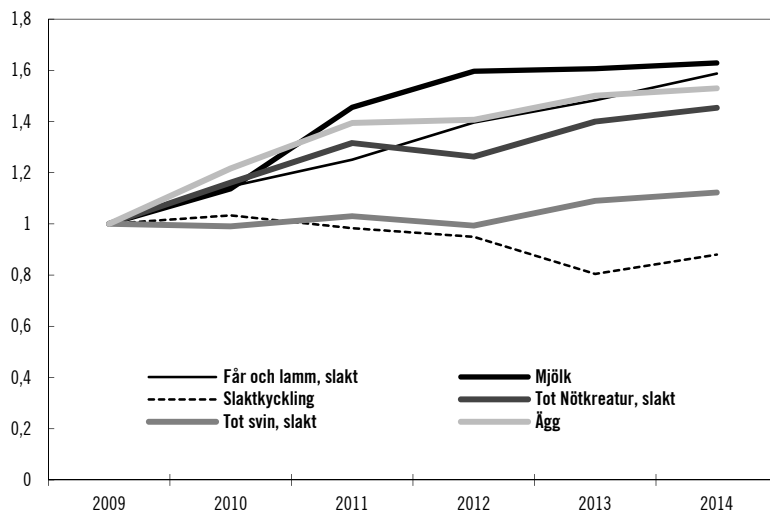
Den svenska ekologiska produktionen uppvisar en långsiktig tillväxt; den ekologiska mjölkproduktionen har ökat med över 60 procent och produktionen av ekologiskt kött med över 40 procent sedan 2009. I figuren nedan syns volymutvecklingen per produktionsinriktning inom animalieproduktionen. Svagast utveckling under perioden har griskött och slaktkyckling haft.

**Figur 2** Ekologisk produktion 2009–2014

2009=1

Prop. 2016/17:104

Bilaga 1



Källa: Jordbruksverkets statistikdatabas.

År 2015 var antalet mjölkkor i ekologisk produktion 47 700, vilket motsvarar 14 procent av alla mjölkkor och 12,6 procent av den invägda mjölken. Andelen ekologiska ägg ökade till 15 procent 2015. 2014 var 14,4 procent av de slaktade nötkreaturen ekologiska och andelen ekologiska får och lamm i slakten var 22,5 procent. Störst skillnader mellan de ekologiska och de konventionella produktionssystemen finns inom grisproduktion, t.ex. krav på utevistelse samt inom kycklingproduktion, t.ex. krav på tillgång till djur från långsamväxande avelslinjer. Det är också de kategorier som har minst andel av djuren inom ekologisk produktion. År 2014 var 1,7 procent av slaktsvinen ekologiska och 0,2 procent av kycklingarna.

Ekologiska livsmedel utgjorde 2 procent av livsmedelsförsäljningen i detaljhandeln 2004. År 2009 hade andelen ökat till omkring 4 procent av försäljningen och på den nivån låg andelen fram till 2013. För 2014 ökade andelen till 6 procent. För 2015 rapporterar de största detaljhandelskedjorna preliminära siffror som visar att andelen ekologiskt fortsätter att öka. Andelen ekologiska varor är olika stor i olika produktkategorier. År 2014 kom 35 procent av värdet av ekomatsförsäljningen från kategorin frukt och grönsaker, medan motsvarande andel av den totala livsmedelsförsäljningen var 19 procent. Kategorin mjölk, ost och ägg har 25 procent av värdet av ekomatsförsäljningen, medan den har 18 procent av den totala livsmedelsförsäljningen.

Den snabba efterfrågeökningen för ekologiskt har medfört att det tidvis har uppstått brist på vissa varor. Det är främst inom kategorierna frukt och grönt, ägg, kyckling och gris som efterfrågan nu är större än produktionen i Sverige. Den svenska ekologiska produktionen säljs nästan uteslutande på hemmamarknaden, men efterfrågan på ekologiska produkter ökar globalt och det finns en potential för export till andra länder.

Ekologiska livsmedel förknippas ofta med hälsa, miljö, naturlighet eller djurvälstånd. Över tid och på olika marknader har skälen till varför konsumenterna väljer ekologiskt växlat. KRAV uppger i sin marknadsrapport för 2014 att den medvetenhet kring ekologisk mat som har funnits under en tid har förskjutits från ett miljöperspektiv och djurens välfärd till att nu omfatta den egna hälsan. Konsumenterna uppger att de vanligaste orsakerna till att inte välja de ekologiska alternativen är den stora prisskillnaden mellan ekologiska och konventionella produkter, att produktutbudet av ekologiska varor inte är tillräckligt stort och att det finns flera överlappande standarder för ekologiska produkter skriver Agrifood, i sin promemoria Vad vill konsumenterna ha för information om livsmedel?, 2015.

## Kunskap och innovation

I kunskaps- och innovationssystemet kan tre funktioner identifieras: beställarfunktionen, utförarfunktionen samt spridningen och nyttiggörandet av resultat. Beställare är företagen och övriga samhället inom livsmedelskedjan som har behov av forskning och ny kunskap för att utveckla verksamhet, produktion och produkter. Utförare är de universitet, högskolor, institut och vissa företag som bedriver forskning och utveckling för livsmedelskedjan. Den tredje funktionen är att föra över ny kunskap och sprida forskningsresultaten från utförarna till företagen och till övriga samhället genom bl.a. rådgivning. Ett fungerande kunskaps- och innovationssystem är en förutsättning för innovationer och kommersialisering av nya idéer, men också för att utveckla produktionen för framtida miljö- och klimatutmaningar.

## Speciella förutsättningar för innovationer i livsmedelskedjan

Ett flertal studier visar på starka positiva samband mellan företags och branschens forsknings- och utvecklingsinvesteringar (FoU) och deras tillväxt. Marknaden misslyckas ofta med att generera tillräckligt med FoU och innovation. Detta beror delvis på en stor osäkerhet gällande framtida forskningsresultats kommersialiseringspotential och delvis på att det är svårt att tillgodoräkna sig resultatet av forskning eftersom kunskap i viss mån är en kollektiv nyttighet som det är svårt att hindra andra aktörer att dra nytta av. Privata aktörer är därmed i många fall inte villiga eller kapabla att ta de ekonomiska risker som är förknippade med utveckling av nya produkter, vilket resulterar i för lite resurser till riskabla och innovativa investeringar. Utmaningarna är särskilt stora i näringar som kännetecknas av många små företag.

Innovationsverksamhet består av många sammanflätade och föränderliga förnyelseprocesser. Innovationssystemets huvudsakliga funktion är att driva fram innovationsprocesser, dvs. att utveckla, sprida och använda innovationer. Samtidigt kännetecknas innovationssystemet ofta av svagheter som begränsar eller hindrar konkurrenskraftig förnyelse, utvecklingskraft och tillväxt som brister i infrastrukturen, institutionella

begränsningar, svag interaktion (t.ex. relevanta nätverk) samt svagheter i resurstillgången.

Ett antal specifika utmaningar för jordbrukets innovationssystem har identifierats. Jordbrukssektorn omfattar komplicerade biologisk-tekniska verksamheter och branschen består av många små enheter, ofta utan egen forsknings- och utvecklingsverksamhet. Sektorn utsätts också för stark konkurrens och hög risk. Utvecklingen på den globala marknaden innebär ökad integration inom livsmedelskedjan som drivs av ökad konkurrens och för att möta krav från konsumenterna. Dessutom har utvecklingen inom informationsteknologin underlättat för ökad spridning av kunskap, vilket innebär att kunskap som har genererats för andra syften och på andra platser kan användas i nya sammanhang, t.ex. inom livsmedelsproduktionen.

Många av företagen inom livsmedelskedjan är vidare verksamma på landsbygden, vilket är en gles miljö som kan försvåra möjligheten till deltagandet i innovationssystemet. För att skapa starka innovationsmiljöer krävs det ofta en kritisk massa av innovativa idéer och företag. Spridningseffekter uteblir när företagstätheten är låg samtidigt som informationsspridningen försvåras.

## Forskning

Forskning behövs för att främja tillväxt och innovation inom livsmedelskedjan. Forskning behövs även för utveckling av hållbara och resurseffektiva produktionsmetoder och livsmedel med nya egenskaper. Grundforskning styrs av forskarens nyfikenhet och kan definieras som ett systematiskt och metodiskt sökande efter ny kunskap och nya idéer. Tillämpad forskning är samma slags sökande efter ny kunskap men med en bestämd tillämpning i sikte. Behovsmotiverad forskning utgår från ett problem eller från en frågeställning inom en sektor och kan innehålla element av både grundforskning och tillämpad forskning. Grundforskning inom områden av strategisk betydelse för samhället och näringslivet är också behovsmotiverad. När forskningen är sådan att den spänner över flera discipliner talar man om mång- och tvärvetenskap.

Internationellt har forskningsintensiteten inom jordbruksproduktionen ökat och den privata sektorn står i ökad utsträckning för genererande och spridning av ny kunskap och teknologi.

SLU är en viktig genomförare av forskning med relevans för livsmedelskedjan. SLU har i uppdrag att bedriva forskning och utbildning inom jord- och trädgårdsbruk, landskapsplanering, livsmedelsproduktion, naturvård, skogsbruk, veterinärmedicin m.m. och rankas bland de tio bästa lantbruksuniversiteterna i världen, grundat på antalet vetenskapligt publicerade artiklar. Universitetet har ett årligt anslag som uppgår till 1,8 miljarder kronor, varav 1 miljard är avsedd för forskning inklusive strategiska forskningssatsningar och s.k. institutsuppgifter. Utöver detta finns externa medel för forskning och uppdrag.

Konkurrenskraftsutredningen konstaterar att forskningen i ökad grad har fått karaktär av grundforskning och fokus har flyttats mot mer generell naturvetenskap och miljövetenskap. SLU konstaterar i sitt remissvar att forskning som direkt syftar till konkurrenskraft på en alltmer inter-

nationell marknad för livsmedel har blivit eftersatt. Enligt Verket för innovationssystem (nedan Vinnova) finns en skillnad mellan hur SLU ser på sin sektorsroll och hur branschen ser på den. SLU samverkar främst med näringslivet i processer i leden efter forskningen, som i kommersialiseringsskedet, och i begränsad omfattning i forskningssatsningar som är gemensamma med branschen. OECD påpekar att en ökad andel privat forskning och kunskapsinhämtning kan innebära försämring av konkurrenskraften för företagen på längre sikt eftersom företag styrs av kortsiktiga målsättningar medan samhället ska ta ett mer långsiktigt ansvar som beaktar samhällsliga utmaningar som klimat, energi, miljö och demografi. Efterfrågan på hållbara lösningar ökar i samhället och kan också skapa nya möjligheter för företagets tillväxt.

Konkurrenskraftsutredningen konstaterar att forskning och utveckling traditionellt har utförts av medlemsägda förädlingsföretag men att dessa i dag i större utsträckning har förlagt sin verksamhet utomlands, där närhet till större marknader finns. Konkurrenskraftsutredningen konstaterar att kompetensen om produktionsprocesser, marknad, företagsledning och entreprenörskap behöver stärkas.

Forskning med relevans för lantbrukets företagande bedrivs på flera universitet och högskolor. Forskning som rör företagsekonomi, marknadsföring och ny teknik generellt kan ha relevans för lantbrukets företag och konkurrenskraft. Forskning, relevant för livsmedelskedjan, bedrivs också inom industriforskningsinstitut. Centrala aktörer är JTI – Institutet för jordbruks- och miljöteknik, vilket är ett tekniskt forskningsinstitut med verksamhet inom produktion och teknik, miljö och energiteknik, och SP Food and Bioscience (f.d. Institutet för Livsmedel och Bioteknik). Institutsforskningen har generellt sett en mindre roll i Sverige än i vissa andra länder. Forskning och utveckling inom framför allt djurhälsa bedrivs även vid Statens veterinärmedicinska anstalt, SVA, och ekonomiska analyser och utvärderingar genomförs vid Agrifood Economics Center, som är ett samarbete mellan SLU och Lunds universitet. Hushållningssällskapen bedriver utvecklingsarbete i form av fältförsök på uppdrag av näringens företag.

Konkurrenskraftsutredningen konstaterar att det privata engagemanget inom forskning och utveckling är begränsat inom jordbruks- och trädgårdssektorn, vilket medför svårigheter för branschen att formulera behov, agera beställare, bidra med relevanta frågeställningar och aktivt delta i innovationsfrämjande arbete. Det saknas en gemensam utgångspunkt och beställarfunktion i branschen. Ett stort antal aktörer är aktiva inom kunskaps- och innovationssystemet men det saknas en gemensam målbild och mötesplatser.

Formas är ett statligt forskningsråd som har i uppdrag att finansiera grundforskning och behovsmotiverad forskning med relevans för miljö, areella näringar och samhällsbyggande och fördelar årligen omkring 1,2 miljarder kronor. Statliga medel finns även hos Vetenskapsrådet och Formas. Även Stiftelsen för miljöstrategisk forskning (MISTRA) finansierar forskning relaterad till lantbruksnäringen. Medel för både grund- och behovsmotiverad forskning för lantbruksnäringen finns inom EU:s åttonde ramprogram för forskning, Horisont 2020. Vinnova har i uppgift att förbättra förutsättningarna för innovation och att finansiera behovsmotiverad forskning med ett årligt anslag på ca 2,7 miljarder kronor.



Stiftelsen lantbruksforskning förmedlar forskningsmedel som härrör såväl från lantbruksnäringen genom avsättning av en del av avräkningspriserna som från statliga forskningsmedel genom Formas. Stiftelsen finansierar forskning med anknytning till svenskt lantbruk. För 2014 uppgick stiftelsens totala forskningsmedel till ca 60 miljoner kronor, varav 20 miljoner kronor var statlig medfinansiering till Formas.

Forskning och utveckling sker även inom livsmedelskedjans företag. Vinnova påpekar dock att svenska företag inom livsmedelskedjan spenderar mindre på FoU än andra branscher i det svenska näringslivet. Konkurrenskraftsutredningen redovisar de privata investeringarna i forskning och utveckling i företag med fler än tio anställda. För hela gruppen varuproducerande företag används 2,4 procent av företagets omsättning för FoU. Motsvarande siffra för ”Jord, skog, fiske och mineral” är 0,3 procent. På samma nivå ligger gruppen ”Livsmedel, dryck och tobak” (0,3 procent). En jämförelse görs också av andelen FoU-personal av total personal. För hela gruppen varuproducerande företag är andelen 5 procent, för Jord, skog, fiske och mineral 1,2 procent och för Livsmedel, dryck och tobak 0,9 procent.

## **Kommersialisering och kunskapsspridning**

Finansiering vid kommersialisering av produkter inom livsmedelskedjan kan ske genom ett flertal källor, som t.ex. banklån, Almi Företagspartner AB, universitets och högskolors holdingbolag, landsbygdsprogrammet och regionalt finansierade innovationsstöd (konsult- och FoU-checkar). Den viktigaste finansieringsformen för de flesta företag är finansiering med egna medel. Det gäller i hög grad mindre företag, enmans- eller fåmansföretag. Därefter kommer finansiering med lån i bank. De statliga eller offentliga finansieringsstöden, lån eller kapital, utgör en förhållandevis begränsad del av företagets totala finansiering.

Rådgivare, som Hushållningssällskapet, LRF Konsult och Växa Sverige AB, har en roll att föra över kunskap till företagen. Länsstyrelserna bedriver viss rådgivning som i huvudsak är inriktad på miljöfrågor i jordbruket. SLU har i dag olika modeller för samverkan, bl.a. regionala partnerskap, nätverk och centrumbildningar. SLU har också infört samverkanslektorat där 18 forskare har till uppgift att samverka med det omgivande samhället inom sina ämnesområden.

Det Europeiska Innovationspartnerskapet för produktivitet och hållbarhet inom jordbruket (EIP-Agri) finns på såväl nationell som på EU-nivå och är en del av en satsning på innovationer inom tillväxtstrategin Europa 2020. EIP-Agris syfte är att hjälpa lantbruket att bli mer produktivt, uthålligt och att få större möjligheter att klara utmaningar som ökad konkurrens, prissvängningar, klimatförändringar och miljökrav. Samverkan sker mellan EIP-Agri och EU:s ramprogram för forskning och innovation (Horisont 2020). Ett internationellt nätverk har inrättats för EIP-Agri. Nätverket ska bidra till att innovationer sprids över hela EU och att de forskningsbehov som identifieras i praktiken snabbare ska nå forskarna och att det sker ett kunskapsutbyte mellan medlemsländer.

Det svenska EIP-Agri omfattar innovationssamarbeten inom jordbruk, trädgård och rennärning. EIP-Agri består av ett nationellt innovations-

nätverk som ska stimulera bildandet av innovationsgrupper och sprida resultaten från gruppernas arbete. Det finns ca 440 miljoner kronor avsatta i landsbygdsprogrammet för programperioden 2014–2020 för att stödja innovationsprojekt inom ramen för EIP-Agri. Myndigheter, kommuner, landsting, regioner, företag, föreningar och organisationer kan söka stöd för att bilda en innovationsgrupp och för att genomföra innovationsprojekt som syftar till att ta fram en ny produkt, process eller metod som har stor betydelse för jordbruks-, trädgårds- eller rennäringen.

I Sverige har en s.k. innovationssupport etablerats med syfte att hjälpa innovationsgrupperna att ta innovationerna framåt. Det kan innebära att supporten hjälper grupperna att komma i kontakt med relevant forskning eller aktörer med en kompetens som gruppen behöver. Supporten består av sex experter inom områdena mjölkproduktion, växtodling, teknik, förnybar energi, trädgård och kött. Jordbruksverket är kontaktväg till denna support.

## **Utbildning och kompetensutveckling**

Inom jordbruks- och livsmedelsområdet finns utbildningar på olika nivåer i utbildningssystemet. Inom gymnasieskolan finns det yrkesprogram, högskoleförberedande program och introduktionsprogram. Naturbruksprogrammet är ett yrkesprogram med fyra inriktningar: djur, lantbruk, skog och trädgård. Antalet sökande till naturbruksprogrammet har minskat under senare år, delvis av demografiska orsaker, delvis av bristande kännedom bland elever om naturbruksprogrammets möjlighet att ge sådana kurser som ger högskolebehörighet. Även restaurang- och livsmedelsprogrammet har tappat i attraktionskraft, vilket har lett till brist på utbildad personal inom flera sektorer av livsmedelsindustrin.

Yrkeshögsskolans utbildningar är eftergymnasiala och ska enligt lagen om yrkeshögskolan (2009:128) väsentligen bygga på de kunskaper som eleverna får på nationella program i gymnasieskolan eller motsvarande. Bestämmelserna i lagen syftar till att säkerställa att eftergymnasiala yrkesutbildningar som svarar mot arbetslivets behov kommer till stånd. Utbildningar inom jordbruk och trädgård omfattar bl.a. agrotekniker, djurskötare, driftsledare för lantbruk, gårdsmästare eller trädgårdsmästare med olika inriktningar. De förkunskapskrav som i dag ställs kan enligt Konkurrenskraftsutredningen leda till en begränsad rekryteringsbas, vilket i sin tur kan medföra brist på yrkesutbildad personal i framtiden. Det finns även andra utbildningar som har stor betydelse för sektorns utveckling. Olika tekniska program på gymnasie- och högskolenivå utbildar tekniker som behövs inom livsmedelsindustrin. Liknande förutsättningar och utmaningar som finns för utbildningarna inom jordbruk och trädgårdsnäringarna finns också för utbildningarna inom restaurang och besöksnäring. Prognoser visar att det i framtiden kommer att behövas fler personer med utbildning inom restaurang- och livsmedelssektorn.

Inom högskolan ger SLU utbildningar på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå inom flera områden med koppling till jord- och trädgårdsbruk och livsmedelsproduktion. Generellt täcker utbildningarna ett bredare fält av områden än tidigare. Agronom- och hortonomutbildningen har emellertid i dag svagare koppling till praktisk verksamhet än

tidigare. Exempelvis har förberedande praktiska kurser tagits bort. Lantmästar- och trädgårdsingenjörutbildningen ges numera som treåriga utbildningar. Även andra universitet och högskolor erbjuder högre utbildning med relevans för jordbruks- och trädgårdsnäringarna. Konkurrenskraftsutredningen konstaterar att den högre utbildningen har stor betydelse för sektorns tillväxt och konkurrenskraft. Detta kan medföra framtida brist på kompetens inom sektorn och försämrade innovationsförmåga. De kvalitetsutvärderingar som genomförs av Universitetskanslersämbetet visar att det stora flertalet av SLU:s utbildningar håller hög kvalitet. Konkurrenskraftsutredningen konstaterar dock att utbildningsanordnarna inte i full utsträckning utbildar studenter för jordbruk och trädgård med den kompetensprofil som branschen efterfrågar.

Konkurrenskraftsutredningen konstaterar vidare att sektorns innovationsförmåga inte enbart beror på utbildningens och rådgivningens omfattning och kvalitet utan också på livsmedelssektorns attraktivitet för dagens unga. En studie som Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien (KSLA) har gjort visar att nära fyra procent av personer mellan 16 och 24 år som kan tänka sig att studera vidare på högskolan, kan tänka sig att läsa vidare inom naturbruk, lantbruk, trädgård, skog och fiske.

Kompetensutvecklingsinsatser för branschens aktörer erbjuds av såväl offentliga som av privata aktörer. De offentliga insatserna sker främst via landsbygdsprogrammet, vilket innehåller åtgärder för kompetensutveckling, demonstrationer, information och rådgivning. Det finns även medel för fortbildning av rådgivare. Utvecklingen inom jordbrukssektorn ställer löpande krav på rådgivning inom nya områden. Konkurrenskraftsutredningen konstaterar att strukturomvandlingen inom jordbruket medför att det regionalt blir för få jordbruks- och trädgårdsföretag för att ett regionalt kompetensbehov ska kunna formuleras och mötas. Utredningen pekar särskilt på behov av kompetensutveckling inom arbetsgivarfrågor, riskhantering, marknadsförståelse, export, entreprenörskap, affärsmanuskap och produktionsoptimering. Det pågår redan insatser för att stärka rådgivningen. Med utgångspunkt i rekommendationerna från Konkurrenskraftsutredningen har Jordbruksverket för avsikt att under programperioden 2014–2020 nationellt samordna kompetensutvecklings- och rådgivningsmedlen inom landsbygdsprogrammet som syftar till att stärka jordbrukets konkurrenskraft. Referensgrupper inom djurområdet (såväl djurvälstånd som konkurrenskraft), växtområdet (såväl miljö som konkurrenskraft) samt inom livsmedelsproduktion och andra näringar på landsbygden har bildats för att Jordbruksverket i samverkan med näringen ska prioritera inom vilka ämnesområden som medel ska utlysas.

## Sammanfattning av betänkandet Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi för en konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdsnäring (SOU 2015:15)

Sverige har goda förutsättningar för en konkurrenskraftig och hållbar produktion av livsmedel. Det finns stora resurser av mark och vatten, forskning av god kvalitet och en stabil samhällsekonomi. Den svenska livsmedelsproduktionen kännetecknas av hög säkerhet och ett gott djurskydd. Livsmedelskedjan är viktig för Sveriges sysselsättning. En livskraftig jordbruks- och trädgårdsproduktion är en väsentlig del i förvaltningen av landets naturresurser och en förutsättning för att nå flera miljökvalitetsmål. Näringarna tillhandahåller också betydelsefulla ekosystemtjänster.

Efter EU-inträdet har den svenska produktionen förlorat marknadsandelar. Konsumtionen har ökat och tillgodoses i allt högre grad av importerade produkter.

En minskad produktion i Sverige medför miljökonsekvenser i både Sverige och i övriga delar av världen.

Utredningen anser att jordbruks- och trädgårdsnäringen står inför stora utmaningar för att nå ökad konkurrenskraft och produktion. Utredningen föreslår därför:

- Att regeringen till riksdagen lägger ett förslag till en vision för 2030 om en hållbar, attraktiv och innovativ jordbruks- och trädgårdsnäring. För att nå denna vision föreslår utredningen en strategi för tillväxt och värdeskapande. Strategin delas in i etappmål och åtgärder för att uppnå dessa.
- Att strategin utgår från fyra fokusområden. Förslagen till åtgärder inom dessa ska tillsammans bidra till målet om en hållbar, attraktiv och innovativ jordbruks- och trädgårdsnäring.
- Att ett nationellt råd inrättas för att bidra till att genomföra strategin. Rådet ska stärka samarbetet mellan berörda aktörer. Regeringen bör även uppdraga åt berörda myndigheter att samverka och medverka till förbättrad konkurrenskraft inom sektorn. Detta bör ske genom en översyn av instruktioner och regleringsbrev.

Utredningen vill särskilt betona följande bedömningar:

- En positiv utveckling som leder till en stärkt konkurrenskraft bör ha sin utgångspunkt i ett tydligt politiskt mål. Detta mål är en viktig grund för attityderna såväl inom sektorn som i det omgivande samhället.
- Statens roll är främst att skapa goda förutsättningar genom bl.a. villkor och regler i paritet med konkurrentländerna och genom kunskaps- och innovationssystemet.
- Ett stort ansvar ligger på näringen att marknadsanpassa, utveckla och formulera egna strategier. Utvecklingen av produktiviteten bedöms vara avgörande i sammanhanget.

- Det finns anledning att analysera om den svenska ståndpunkten rörande EU:s gemensamma jordbrukspolitik behöver anpassas så att den i större utsträckning gagnar svenska näringspolitiska intressen.

Utredningens förslag till åtgärder, inom strategin för tillväxt och värdeskapande, utgår ifrån fyra fokusområden.

### **Företagande**

Lönsamhet, oavsett storlek på företagen inom jordbruks- och trädgårdsnäringsen, är nödvändig för en gynnsam utveckling och för konkurrenskraften. En analys som utredningen har låtit göra visar att de större företagen generellt är mer effektiva, i ekonomiskt hänseende, än de små. Utredningens bedömning är därför att strukturomvandlingen kommer att fortsätta och gynna konkurrenskraften.

Dagens produktivitetens utveckling är inte tillräcklig för att upprätthålla eller för att öka produktionsvärdet i primärledet. Därför anser utredningen att produktiviteten behöver öka. Detta kan ske genom att öka kompetens och fokus på produktionsprocesser, marknad, företagsledning och entreprenörskap. Utredningen betonar att det är företagaren själv som ansvarar för besluten i företaget och som därmed har det yttersta inflytandet över processen.

### *Kapitalförsörjning, riskhantering och ägarbyte*

Investeringar är en förutsättning för tillväxt men kan inte komma till stånd om förväntningarna på lönsamhet är låga. Byggekostnaderna har här stor betydelse.

Marknads- och prisrisker i jordbruks- och trädgårdsnäringsen är, liksom i andra företag, betydande och behöver hanteras effektivt för att säkra lönsamhet, framtidstro och investeringar. Utredningen föreslår därför:

- Att Jordbruksverket, tillsammans med berörda intressenter, får i uppdrag att sammanfatta kunskap och identifiera kunskapsluckor om byggande inom jordbruks- och trädgårdssektorn.
- Att forskningsmedel och innovationsinsatser fördelas till att utveckla kostnadseffektivt byggande inom jordbruks- och trädgårdssektorn. Jordbruksverket, i samarbete med marknadens aktörer, får i uppdrag att redogöra för modeller för olika former av ägarbyten samt för vinstdelning mellan fastighetsägare och driftsansvariga.
- Att utbildningsinsatser görs för att öka kunskapen om riskhantering på marknadens villkor och hur exponeringen för risk kan minskas vid företagsexpansion.

### *Jordförvärvs- och arrendelagstiftning*

Utredningen bedömer att jordförvärvslagstiftningen, i dess nuvarande utformning, försvårar för extern kapitalförsörjning och komplicerar överlåtelse och försäljning av jordbruksmark samt ger upphov till administrativa kostnader. Det kommer att krävas en ökad dynamik och nya kategorier av ägare för att kunna överlåta och investera i jordbruks- och trädgårdsföretag. Överlåtelser måste kunna ske på ett effektivt sätt för de stora och kapitalintensiva företag där merparten av produktionen sker.

Utredningen bedömer vidare att det är viktigt att arrende är en attraktiv upplåtelseform och att arrendemarknaden är väl fungerande. Utredningen föreslår därför:

- Att regeringen tar initiativ till att utreda konsekvenserna av att ändra jordförvärvslagstiftningen så att aktiebolag lättare kan förvärva jordbruksmark.
- Att regeringen beaktar Arrendeutredningens förslag (SOU 2014:32) om förändrat besittningsskydd vid sidoarrenden. Utredningen föreslår, till skillnad från Arrendeutredningen, att full avtalsfrihet ska råda vid fastställande av arrendeavgiften.

### **Regler och villkor**

Medlemskapet i EU 1995 innebar en ny konkurrenssituation för näringen och skillnader i villkor och regler mellan olika medlemsländer fick större betydelse. Utredningen konstaterar att kostnader för arbetskraft, skatter på produktionsmedel, djurskydds- och växtskyddslagstiftning, tillståndsprövning enligt miljöbalken samt tillämpning av regelverk har stor påverkan på jordbruks- och trädgårdsnäringens konkurrenskraft. Utredningen anser att grunden för samhällets styrning bör vara den gemensamma lagstiftningen i EU. Nationella regler och krav som går utöver detta bör vara väl motiverade, vila på vetenskaplig grund och noga prövas bl.a. vad gäller deras effekter på konkurrenskraften.

#### *Produktionsmedelsskatter och arbetskraftskostnader*

Utredningen bedömer att beskattningen av olika produktionsmedel är en faktor som i hög grad påverkar jordbruks- och trädgårdsnäringens konkurrenssituation. Även kostnaden för arbetskraft har stor betydelse för att näringen ska kunna växa. Utredningen föreslår därför:

- Att nationella beslut om produktionsmedelsskatter bör grundas på en analys av bl.a. effekter på konkurrenskraften. En sådan analys bör göras inom ramen för uppföljningen av riksdagens klimat- och energipolitiska beslut 2009.
- Att arbetsgivar- och ledarutbildning erbjuds företagare inom jordbruks- och trädgårdsnäringen.

#### *Djurskydd*

Ett gott djurskydd har en djup förankring i det svenska samhället. Den svenska animalieproduktionen har emellertid minskat under senare år. Konsumenterna har i ökad grad valt importerade livsmedel trots att mindre stränga krav på djurskydd kan gälla i de länder som importen kommer ifrån. Utredningen anser att ett gott djurskydd kan åstadkommas på fler sätt än genom lagstiftning. Utredningen föreslår därför:

- Att regeringen driver på för skärpt EU-lagstiftning och verkar för en likvärdig tillämpning av djurskyddslagstiftningen på EU-nivå.
- Att en översyn av djurskyddslagstiftningen görs med utgångspunkt i en balans mellan ett gott djurskydd och konkurrenskraft.
- Att ett uppdrag ges till Jordbruksverket om att utreda möjligheterna och konsekvenserna av att ta bort det obligatoriska kravet om för-

prövning vid ny-, om- eller tillbyggnad av djurstallar samt inredning för djur.

Prop. 2016/17:104  
Bilaga 2

### *Växtskydd*

Utredningen konstaterar att Sverige i vissa fall har tillgång till färre växtskyddsmedel av betydelse för produktionen än övriga konkurrentländer. Utredningen anser att det är av stor vikt att Sverige använder de möjligheter till förenkling som ömsesidigt erkännande innebär och i större utsträckning accepterar andra medlemsländers godkännandeprocesser. Utredningen föreslår därför:

- Att Kemikalieinspektionen får i uppdrag att redovisa hur handläggningen kan förenklas av ärenden om godkännande av växtskyddsmedel.
- Fortsatta insatser för att säkra tillgången på växtskyddsmedel för grödor som odlas i liten omfattning och för begränsade användningsområden.

### *Tillståndsprövning*

Miljöfarliga verksamheter är enligt miljöbalken tillstånds- eller anmälningsskyddade. Utredningen konstaterar att prövningsprocessen är lång och kostsam. Utredningen föreslår därför:

- Att ett uppdrag ges till Jordbruksverket om att tillsammans med Havs- och vattenmyndigheten ta fram en ny vägledning för handläggning av tillstånd och anmälan av verksamheter med animalieproduktion.
- Att regeringen överväger att ta bort kravet på samrådsförfarande för anmälningsskyddad verksamhet.

### **Marknadsförutsättningar**

För att nå visionen behöver marknadsmöjligheter tas tillvara bättre än i dag. Detta förutsätter ett strategiskt och långsiktigt arbete inom primärproduktionen och dess kringliggande led.

### *Livsmedelsindustrin och handelsledet*

Kostnadseffektiviteten i slakterinäringen har bedömts vara likvärdig med jämförbara konkurrentländer. Däremot bedöms den svenska livsmedelsindustrin kunna bli bättre på att få ut maximalt värde av alla produkt-delar.

Företagen inom primärproduktionen har i dag begränsat inflytande över marknaden för insatsvaror, livsmedelsindustrin och handelsledet. En anledning till detta är att företagen ofta är små samtidigt som det i övriga led finns aktörer med stor marknadsmakt. Utredningen föreslår därför:

- Att Konkurrensverket får i uppdrag att löpande analysera marknadskoncentrationen i livsmedelskedjan.

Mer export bedöms vara en viktig väg framåt för att skapa nya marknadsmöjligheter, inklusive för att kunna få intäkter av alla produktdelar. Utredningen föreslår därför:

- Att arbetet med att öka antalet landsgodkännanden prioriteras.
- Livsmedelsattachéer på strategiskt viktiga marknader.
- Kompetensutvecklingsinsatser för att underlätta export för små och medelstora företag.

#### *Konsumtion och offentlig upphandling*

Den svenska marknaden är viktig för primärproduktionens konkurrenskraft. Svenska konsumenter efterfrågar prisvärda och högkvalitativa produkter men även egenskaper som ursprung, djurvälfärd och livsmedelssäkerhet har betydelse. Utredningen föreslår:

- Att ett uppdrag ges till Jordbruksverket och Livsmedelsverket om att sammanställa fakta om svensk livsmedelsproduktion.

Utredningen lyfter därtill särskilt fram följande bedömningar:

- Att kommuner, stat och landsting bör använda sig av Konkurrensverkets upphandlingsstöd i större utsträckning.
- Offentlig upphandling bör användas för att efterfråga nya lösningar och därmed bidra till innovation.
- Ursprungsmärkning kan underlätta för konsumenterna och det är värdefullt att marknadsaktörer utvecklar en nationell gemensam ursprungsmärkning.

#### **Kunskap och innovation**

För att kunna konkurrera krävs ständigt ny kunskap, innovation och förnyelse av produkter, metoder, processer och organisation. Det ställer höga krav på aktörerna inom forskning, rådgivning, utbildning, näringsliv och utveckling. Det ställer också krav på kunskaps- och innovationssystemet. Det måste vara attraktivt för privata svenska och utländska aktörer att investera tid och pengar i forskning och utveckling. Detta bör beaktas i arbetet med nästa forsknings- och innovationsproposition.

#### *Behovsdriven forskning och prioriterade områden*

Utredningen anser att mer offentliga medel behöver fördelas till behovsdriven forskning för att stärka konkurrenskraften i sektorn. Bättre produktionsprocesser, företagande och marknadskunnande är exempel på prioriterade kunskapsområden. Utredningen föreslår därför:

- Att Formas instruktion ändras så att myndigheten i större utsträckning kan verka för att forskningen bidrar till ökad konkurrenskraft.
- Att Formas respektive SLU får i uppdrag att tydligare redovisa vilken andel som går till behovsdriven forskning samt vilka behov denna forskning svarar emot.





## Förteckning över remissinstanserna (SOU 2015:15)

Efter remiss har yttrande över förslagen i betänkandet Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi för en konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdsnäring (SOU 2015:15) inkommit från Riksdagens ombudsmän, Riksrevisionen, Kommerskollegium, Ekonomistyrningsverket, Skatteverket, Konjunkturinstitutet, Kammarkollegiet, Statskontoret, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Gotlands län, Länsstyrelsen i Blekinge län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Hallands län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Värmlands län, Länsstyrelsen i Örebro, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Vattenmyndigheten för Södra Östersjöns vattendistrikt, Myndigheten för yrkeshögskolan, Stockholms universitet, Uppsala universitet, Linköpings universitet, Skogsstyrelsen, Statens jordbruksverk, Statens veterinärmedicinska anstalt, Livsmedelsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Sveriges lantbruksuniversitet, Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggnad, Konkurrensverket, Verket för innovationssystem, Tillväxtverket, Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Statens energimyndighet, Konsumentverket, Riksantikvarieämbetet, Naturhistoriska riksmuseet, Stockholms läns landsting, Västra Götalands län (regionen), Växjö kommun, Sveriges Kommuner och Landsting, Djurens Rätt, Djurskyddet Sverige, Ekologiska Lantbrukarna, Familj jordbrukarnas Riksförbund, Föreningen Foder och Spannmål, Föreningen Sveriges Spannmålsodlare, Företagarna, Hushållningssällskapens förbund, Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien, Kött- och Charkföretagen, Livsmedelsföretagen, Naturbruksskolornas Förening, Naturskyddsföreningen, Skogs- och Lantarbetsgivareförbundet, Stiftelsen Lantbruksforskning, Svensk Dagligvaruhandel, Svenska djurskyddsföreningen, Svensk Fågel, Svenska bankföreningen, Svenska ägg, Svenska Kommunalarbetareförbundet, Svenska Kyrkan, Svenskt Växtskydd, Svenskt Sigill, Sveriges Grisföretagare, Sveriges Jordägareförbund, Sveriges Konsumenter, Svenska Köttföretagen, Sveriges Veterinärförbund, Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll, Vetenskapliga rådet för biologisk mångfald och ekosystemtjänster, Vreta kluster, Världsnaturfonden och World Animal Protection. Lantbrukarnas Riksförbund har svarat gemensamt för flera remissinstanser. Dessa är: LRF Mjolk, LRF Växtodling, LRF Trädgård, LRF Kött, LRF Häst, LRF Konsult, LRF Ungdomen, Lantmännen, Sveriges Frö- och Oljeväxtodlare, Sveriges Betodlares Centralförening och Sveriges Nötköttsproducenter. Utöver det gemensamma svaret har några av dessa även lämnat egna svar.

Utöver de som har fått betänkandet på remiss har yttranden inkommit från Sveriges export- och investeringsråd, Naturvetarna, Sveriges utsädesförening, Medveten Konsumtion, Rud Pedersen Public Affairs, Jordbruksförvaltarna, Djurägarna Sverige, Växtkraft Boarps gård AB, Föreningen Vi Konsumenter och Svenska Snustillverkarföreningen.

Följande remissinstanser har avstått från att besvara remissen: Vattenmyndigheten för Västerhavets vattendistrikt, Vattenmyndigheten för Norra Östersjöns vattendistrikt, Lunds universitet, Sametinget, Malmö stad, SKL Kommentus AB, Agroväst Livsmedel AB, Biodynamiska Föreningen, Dagligvaruleverantörers Förbund, Svenska Fåravelsförbundet, Förbundet Sveriges Småbrukare, Föreningen Sveriges Fäbodbrukare, Greenpeace Sverige, HUI Research AB, Hela Sverige ska leva, JTI – Institutet för jordbruks- och miljöteknik, Kiwa Sverige AB, KRAV ekonomisk förening, Livsmedelsakademin, Livsmedelsarbetarförbundet, Livsmedelshandlarna, Miljöförbundet, Jordens Vänner, Organic Sweden, Skärgårdarnas Riksförbund, SP Food and Bioscience, Svenska Bioenergiföreningen Service AB, Sveriges export- och investeringsråd, Svenska Djurhälsovården AB, Sveriges Pälsdjursuppfödare Riksförbund, Svensk Handel, Svenska Vallföreningen, Svenskt Näringsliv, Sveriges Biodlare Riksförbund, Sveriges Jordbruksarrendatorers Förbund, Sveriges Mjölkbönder och Växa Sverige.

## Sammanfattning av betänkandet Ny djurskyddslag (SOU 2011:75) i de delar som behandlas i propositionen

### *Uppdrag till Jordbruksverket att se över föreskrifter i syfte att sänka detaljeringsgraden*

Vilken detaljeringsgrad som djurskyddsföreskrifterna bör ha anser utredaren inte går att bestämma generellt utan detta måste övervägas från fall till fall. Som utredaren ser det påverkas möjligheten att sänka detaljeringsgraden, bl.a. av vilka djurskyddsrisiker, behov och förutsättningar som finns. Kompetensen hos djurägare och kontrollpersonal har också stor betydelse.

Utredaren pekar också på behovet av att lagstiftningen är tydlig, rättsäker och kontrollerbar. Det kan finnas en motsättning mellan intresset av att sänka detaljeringsgraden och kraven på tydlighet, rättsäkerhet och kontrollerbarhet. Utredaren anser dock att strävan bör vara att finna en så låg detaljeringsgrad som möjligt utan att riskera att djurskyddsnivån sänks. Utredarens slutsats är därför att noggranna avvägningar måste göras mellan intresset av att göra lagstiftningen mer flexibel och målinriktad och de djurskyddsrisiker och problem i djurskyddskontrollen som det kan medföra. Utredaren föreslår därför att det bör uppdras åt Jordbruksverket att göra en översyn av sina djurskyddsföreskrifter i syfte att sänka detaljeringsgraden där så är möjligt.

### *Vetenskapligt råd*

Djurskyddsbestämmelserna har i olika sammanhang fått kritik för att de inte i tillräcklig utsträckning är baserade på vetenskapliga rön. Den vetenskapliga grunden efterfrågas exempelvis ofta när bestämmelserna får inverkan på djurhållarnas ekonomi. I dag har Jordbruksverket olika råd där myndigheter, forskare, bransch- och intresseorganisationer är representerade. Utredaren anser att det är lämpligt att dessa råd finns kvar för att ge myndigheten hjälp i avvägningar mellan djurskyddsintresse och ekonomi. Utredaren anser dock att före det att dessa avvägningar görs bör den vetenskapliga grunden i frågorna vara klarlagd. För att göra detta anser utredaren att det behövs ett råd där forskningsresultat kritiskt granskas och diskuteras av en grupp med forskare som är insatta i området. Utredaren föreslår därför att det uppdras till Nationellt välfärdscentrum för djurskydd att inrätta ett vetenskapligt råd. Utredaren befarar att utan ett särskilt vetenskapligt råd finns det en stor risk att forskningsresultat med olika tyngd och tillförlitlighet används felaktigt. Att ha den vetenskapliga grunden samlad och presenterad från ett oberoende råd skulle också väsentligt förenkla myndighetens arbete eftersom denna skulle ha en vetenskapligt förankrad grund att stå på om motiven i bestämmelserna ifrågasätts.

Utredaren anser att utifrån den vetenskapliga grunden som rådet ger kan sedan myndigheten med hjälp av redan befintliga rådsstrukturer göra avvägningar på samma sätt som det görs i dag mellan djurskyddsintresse och ekonomi. Utöver den vetenskapliga värderingen ska den vanliga processen med dialog följas vid föreskriftsförändringar. Dialogen mellan

bransch- och intresseorganisationer är en mycket viktig del i föreskriftsprocessen. Detta möjliggör för bransch- och intresseorganisationerna att ta sitt ansvar och hjälpa myndigheten att skapa ett ändamålsenligt regelverk som får acceptans hos djurhållarna.

#### *Kontrollprogram på djurskyddsområdet*

Utredaren föreslår att ett nytt bemyndigande införs i lagen i vilket regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ges möjlighet att godkänna organisationers kontrollprogram som syftar till att upprätthålla och säkerställa god djurvälstånd på annat sätt än de krav som följer av föreskrifter som meddelats med stöd av djurskyddslagen, ge organisationer och andra sammanslutningar rätt att anordna sådan kontroll och meddela föreskrifter för kontrollen. Det föreslås också en bestämmelse om möjlighet att överklaga de beslut som en organisation eller sammanslutning har fattat.

Utredaren anser att kontrollprogram som är godkända av myndigheterna är ett bra sätt att få ytterligare flexibilitet i lagstiftningen. En djurhållare som är ansluten till ett kontrollprogram åtar sig exempelvis extra skötselåtgärder som är mer långtgående än de krav som ställs i lagstiftningen. Vidare underställer sig djurhållaren också en särskild kontroll och i utbyte för detta får djurhållaren vissa andra lättnader i djurskyddslagstiftningen.

Utredaren anser att det på djurområdet behövs en minimilagstiftning som tydligt anger vad som är den undre gränsen för vad som är en acceptabel djurhållning. Lagstiftningens mål är att förebygga djurskyddsproblem och bestämmelserna är utformade för att minimera risken för dålig djurvälstånd även hos den djurhållare som kompetensmässigt ligger under genomsnittet. I praktiken varierar dock risken för djurskyddsproblem mycket beroende på olika djurhållares kompetens, praktiska förutsättningar, intresse och ekonomi. För duktiga djurhållare kan bestämmelserna verka hämmande eftersom dessa djurhållare även skulle klara av att ha en god djurhållning under andra former än vad som minimilagstiftningen föreskriver. Utredaren anser att det är viktigt att denna grupp av djurhållare premieras och känner att det finns möjligheter till utveckling och alternativa lösningar. Som utredaren ser det är olika former av kontrollprogram en möjlighet till utveckling och andra lösningar.

Utredaren anser att det bör vara möjligt med olika kontrollprogramslösningar så att branscherna vid utarbetandet av förslagen till program kan välja vilken nivå som respektive program bör ligga på. Alla program som medför avvikelser från gällande lagstiftning måste dock först godkännas av Jordbruksverket och alla aspekter av djurvälståndet måste säkerställas. Utredaren anser exempelvis att möjligheten till att utföra naturliga beteenden inte kan ersättas med andra välfärdsaspekter, som t.ex. djurhälsa.

## Förteckning över remissinstanserna (SOU 2011:75)

Efter remiss har yttrande över förslagen i betänkandet Ny djurskyddslag (SOU 2011:75) inkommit från Riksdagens ombudsmän, Hovrätten för Västra Sverige, Uppsala tingsrätt, Malmö tingsrätt, Kammarrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Jönköping, Justitiekanslern, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Brottsförebyggande rådet, Gentekniknämnden, Datainspektionen, Kommerskollegium, Forsvarsmakten, Generalläkaren, Totalförsvarets forskningsinstitut, Socialstyrelsen, Läkemedelsverket, Smittskyddsinstitutet, Barnombudsmannen, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Gotlands län, Länsstyrelsen i Blekinge län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Hallands län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Värmlands län, Länsstyrelsen i Örebro län, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Statskontoret, Statens skolverk, Myndigheten för yrkeshögskolan, Stockholms universitet, Karolinska Institutet, Uppsala universitet, Lunds universitet, Göteborgs universitet, Umeå universitet, Vetenskapsrådet, Statens jordbruksverk, Stockholms Norra djurförsöksetiska nämnd, Stockholms Södra djurförsöksetiska nämnd, Uppsala djurförsöksetiska nämnd, Linköpings djurförsöksetiska nämnd, Malmö/Lunds djurförsöksetiska nämnd, Göteborgs djurförsöksetiska nämnd, Umeå djurförsöksetiska nämnd, Sveriges lantbruksuniversitet, Statens veterinärmedicinska anstalt, Livsmedelsverket, Kungliga Skogs- och Lantbruksakademien, Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen, Strålsäkerhetsmyndigheten, Trafikverket, Elsäkerhetsverket, Regelrådet, Bodens kommun, Göteborgs kommun, Habo kommun, Halmstads kommun, Härjedalens kommun, Malmö kommun, Mörbylånga kommun, Sala kommun, Sollefteå kommun, Tierps kommun, Västerås kommun, Norrbottens läns landsting, ArcanumSkolan, AstraZeneca AB, Avelsföreningen för den Svenska Varmblodiga Hästen, Brukshästorganisationernas Samarbetskommitté, Cirkusakademien, Djurens Rätt, Djurens jurister, Djurskyddet Sverige, Djurskyddsinspektörernas Riksförening, Ekologiska Lantbrukarna, Familjejordbrukarnas Riksförbund, Fiskhälsan FH AB, Forska utan djurförsök, Föreningen BLANDIS, Föreningen Förvildade Katter, Föreningen Sveriges Offentliga Tropikanläggningar, Göteborgs Kathjälps Hushållningssällskapet, Hästföretagarna, Hästnäringens Nationella Stiftelse, Jägarnas Riksförbund, Kött och Charkföretagen, Lantbrukarnas Riksförbund, Legitimerade Sjukgymnasters Riksförbund (och sektionen för Legitimerade Sjukgymnaster inom Veterinärmedicin), Näringslivets regelnämnd, Ridskolornas Riksorganisation, Riksförbundet Svensk Fågelhobby, Svensk Djursjukvård, Svensk Fågel (inkom efter remisstidens utgång), Svensk Galopp, Svensk Mjölk, Svensk Travsport, Svenska Akupunkturförbundet, Svenska Avelspoolen,

Svenska Blå Stjärnan, Svenska Djurhälsovården, Svenska Djurskyddsföreningen, Svenska Djurparksföreningen, Svenska Equiterapeutförbundet, Svenska Fåravelsförbundet, Svenska Hovslagareföreningen, Svenska Hästavelsförbundet, Svenska Islandshästförbundet, Svenska Jägareförbundet, Svenska kattskyddsförbundet, Svenska Kennelklubben, Svenska Kommunalarbetareförbundet, Svenska Ridsportförbundet, Svenska Samernas Riksförbund, Svenska Ägg, Svenskt Sigill, Sveriges advokatsamfund, Sveriges Grisföretagare, Sveriges Herpetologiska Riksförening, Sveriges hunddagisförening, Sveriges Kaninavelsföreningars riksförbund, Sveriges kaninproducenters förening, Sveriges Kattklubbars Riksförbund, Sveriges Konsumenter, Sveriges Mjölkbönder LDM, Sveriges Nötköttproducenter, Sveriges Pälsdjursuppfödare Riksförbund, Sveriges Veterinärförbund, Swedac, Tropikföreningen Amazonas, Veterinärer i Sverige, Vårdförbundet, Western Sverige och Zoobranschens Riksförbund.

Utöver de som fått betänkandet på remiss har ytterligare 71 yttranden över utredningens betänkande inkommit från olika organisationer, företag eller privatpersoner.

Följande remissinstanser har meddelat att de inte har några synpunkter på betänkandet eller att de avstår från att svara på remissen: Förvaltningsrätten i Luleå, Konsumentverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Linköpings universitet, Ansvarsnämnden för djurens hälso- och sjukvård, Havs- och vattenmyndigheten, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande, Konkurrensverket, Tillväxtverket, Habo kommun, Karlshamns kommun, Karlstads kommun, Olofströms kommun, Sölvesborgs kommun, Sveriges kommuner och landsting, Agrifood Economics Centre, Hjälpmedelsinstitutet och Naturhistoriska riksmuseet

Följande remissinstanser har inte besvarat remissen: Bollebygds kommun, Bjuvs kommun, Eskilstuna kommun, Hedemora kommun, Kristinehamns kommun, Kumla kommun, Stockholms kommun, Sundsvalls kommun, Tomelilla kommun, Åmåls kommun, Östergötlands läns landsting, Blekinge läns landsting, Västra Götalands läns landsting, Jämtlands läns landsting, Djurens Vänners Riksorganisation, Handikappförbundens samarbetsorgan, Hästnäringens Yrkesnämnd, Komplementärmedicinska Riksförbundet, Konsument-Forum, KRAV, Lika Unika, Federationen mänskliga rättigheter för personer med funktionsnedsättning, Läkemedelsindustriföreningen, Nationellt centrum för djurvård, Naturbruksskolornas förening, Naturskyddsföreningen, Nordisk Veterinär Akupunktur Sällskapet, Pensionärernas Riksorganisation, Riksföreningen Anställda Inom Djursjukvården, Skandinaviska Hästfysioterapeut Förbundet, Skogs- och lantarbetsgivarförbundet, Stiftelsen Skansen, Svenska Draghundsportförbundet, Svenska Hundkapplöpningssportens Centralförbund, Svenska Hundklubben, Svenska Marsvinsföreningen, Svenska medicinska akupunktursällskapet, Sveriges Jordägarförbund, Sveriges Lammköttproducenter, Sveriges Pensionärsförbund, Sveriges tandläkarförbund, SwedenBIO, Synskadades Riksförbund, Vattenbrukarnas Riksförbund, Viltskadecenter, Grimsö och Yrkesföreningen Miljö och Hälsa.

## Näringsdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 26 januari 2017

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Lövin, Wallström, Y Johansson, M Johansson, Baylan, Bucht, Hultqvist, Regnér, Andersson, Hellmark Knutsson, Ygeman, A Johansson, Bolund, Damberg, Bah Kuhnke, Shekarabi, Wikström, Eriksson, Skog, Ekström

Föredragande: statsrådet Bucht

---

Regeringen beslutar proposition Prop 2016/17:104 En livsmedelsstrategi för Sverige – fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet