

Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi för en konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdsnäring

Slutbetänkande av Konkurrenskraftsutredningen

Stockholm 2015



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2015:15

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst.
Beställningsadress: Fritzes kundtjänst, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Webbplats: fritzes.se

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför.

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02)

En kort handledning för dem som ska svara på remiss. Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remiss.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2015.

ISBN 978-91-38-24243-8

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Sven-Erik Bucht

Regeringen beslutade den 21 februari 2013 (dir. 2013:20) att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda möjligheter för en framtida livskraftig jordbruks- och trädgårdsproduktion. I uppdraget ingick att belysa konkurrenskraften i näringarna och att ta fram förslag till strategi och åtgärder för en livskraftig produktion.

Den 5 juli samma år förordnades Rolf Annerberg som särskild utredare. Genom tilläggsdirektiv beslutade den 7 november 2013 (dir. 2013:97) förlängdes utredningstiden till den 1 mars 2015. Ett delbetänkande Tillväxt och värdeskapande (SOU 2014:38) med utgångspunkter för en strategi överlämnades den 9 juni 2014.

Som experter i utredningen förordnades professorn Hans Andersson, enhetschefen Eva Anflo, förbundsdirektören Jesper Broberg, enhetschefen Jonas Brändström, departementssekreteraren Gunnar Karltorp, analytikern Jörgen Lithander, experten Lars-Erik Lundkvist, handläggaren Ingrid Rydberg som entledigades fr.o.m. den 23 september 2014 och istället förordnades handläggaren Fennia Carlander samma dag, departementssekreteraren Helena Strigård, departementssekreteraren Anneke Svantesson, chefsekonomen Harald Svensson, vice verkställande direktören Jakob Söderberg, verkställande direktören Marie Söderqvist samt ledamoten Annika Åhnberg,

Till huvudsekreterare i utredningen förordades den 6 september 2013 filosofie kandidaten Ingrid Strömberg som entledigades den 1 oktober 2014. Agronomen Annika Holmberg förordnades som huvudsekreterare fr.o.m. den 1 november 2014. Till sekreterare i utredningen förordnades fr.o.m. den 25 september 2013 agronomie doktor Christel Benfalk som entledigades den 1 januari 2014, fr.o.m. den 1 november 2013 filosofie licentiaten Helene Holstein och fr.o.m. den 15 februari 2014 agronomen Ylva Jonzon.

Särskilt yttrande har lämnats av Jacob Söderberg.

Utredningen, som har antagit namnet Konkurrenskraftsutredningen, överlämnar här sitt slutbetänkande Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi för en konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdsnäring (SOU 2015:15). Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm den 5 mars 2015

Rolf Annerberg

/Annika Holmberg
Helene Holstein
Ylva Jonzon

Innehåll

Sammanfattning	9
Summary	19
1 Uppdraget och genomförande	31
1.1 Direktiven.....	31
1.2 Utgångspunkter och avgränsning	31
1.3 Utredningens arbete	32
1.4 Disposition	32
2 Strategi för tillväxt och värdeskapande	33
2.1 Varför strategi?	33
2.2 Vision 2030.....	42
2.3 Strategi för värdeskapande och tillväxt.....	44
2.4 Metod för genomförande	47
2.5 Förutsättningar att uppfylla visionen	48
3 Företagande	53
3.1 Strukturuomvandling.....	53
3.2 Företagande och inre effektivitet.....	56
3.3 Kapitalförsörjning och investeringar	59
3.4 Riskhantering	61

3.5	Ägarbyte och delat ägande	63
3.6	Jordförvärvslagstiftningen	64
3.7	Arrendelagstiftningen	66
4	Regler och villkor.....	69
4.1	Kostnader för arbetskraft.....	70
4.2	Produktionsmedelsskatter	72
4.3	Djurskydd	75
4.3.1	Den svenska djurskyddslagen och EU:s minimilagstiftning	76
4.3.2	Kostnader för svenska särkrav.....	78
4.3.3	Ersättningsmöjligheter för nationella särkrav	80
4.3.4	Ökad målstyrning och flexibilitet i lagstiftningen	81
4.3.5	Tillämpning av lagstiftningen	83
4.3.6	En sammanfattande beskrivning av förslagen på kort och lång sikt.....	84
4.4	Växtskydd	86
4.4.1	Tillämpningen av den gemensamma växtskyddsförordningen	87
4.4.2	Ansökningar genom ömsesidigt erkännande	89
4.4.3	Tillgängliga växtskyddsmedel.....	92
4.5	Tillståndsprovning av jordbruksverksamhet.....	95
5	Marknadsförutsättningar.....	101
5.1	Insatsvarumarknaden	102
5.2	Livsmedelsindustrins konkurrenskraft	104
5.3	Export av livsmedel och jordbruksvaror	108
5.4	Marknadsmakt inom livsmedelskedjan	113
5.5	Medvetna konsumenter.....	118
5.6	EU:s marknadsreglerande åtgärder	125

6	Kunskap och innovation	127
6.1	Kunskaps- och innovationssystemet	127
6.1.1	Offentligt finansierad behovsdriven forskning	128
6.1.2	Branschens medverkan och beställarrollen	130
6.1.3	Samverkan	133
6.1.4	Institutssektorn med mera.....	137
6.1.5	OECD-utvärdering	139
6.2	Kunskapsområden för konkurrenskraft.....	139
6.3	Rådgivning.....	142
6.4	Kompetensförsörjning.....	144
6.4.1	Högre utbildning.....	146
6.4.2	Yrkeshögskola.....	150
6.4.3	Gymnasieutbildning	152
6.4.4	Kompetensutvecklingsinsatser	153
6.4.5	Attraktivitet	154
7	Konsekvensbedömning	157
7.1	Vision, strategi och genomförande.....	157
7.2	Företagande.....	159
7.3	Regler och villkor.....	160
7.4	Marknadsförutsättningar.....	165
7.5	Kunskap och innovation.....	166
7.6	Övriga konsekvenser	168
	Särskilt yttrande	169
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2013:20	173
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2013:97	183

Sammanfattning

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 miljö kvalitetsmål. 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:

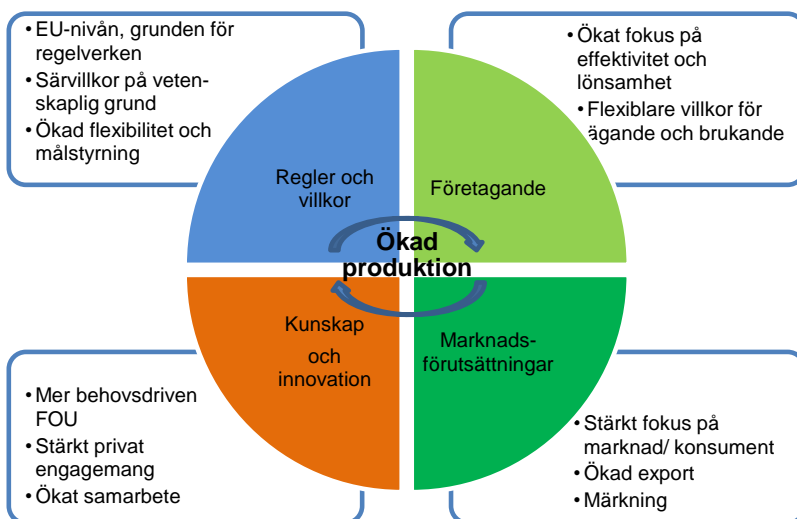
- Att regeringen till riksdagen lägger ett förslag till en vision för 2030 om en hållbar, attraktiv och innovativ jordbruks- och trädgårdsnäring. För att nå denna vision föreslår utredningen en strategi för tillväxt och värdeskapande. Strategin delas in i etappmål och åtgärder för att uppnå dessa.
- 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 trädgårdsnäringen, 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 struktur- omvandlingen kommer att fortsätta och gynna konkurrenskraften.

Dagens produktivitet 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 prisriskerna i jordbruks- och trädgårdsnäringen 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 sidorendan. 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 noggrant 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 förprovning vid ny-, om- eller tillbyggnad av djurstallar samt inredning för djur.

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 anmälningspliktiga. 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 anmälningspliktig 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 produktdelar.

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.

Export

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, djurvälstånd 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.

Stärkt privat engagemang, mer samverkan med mera

Privata företag och branschorganisationer behöver öka sitt engagemang i kunskaps- och innovationssystemet och att stärka beställar-kompetensen. Institutssektorn behöver bli starkare inom jord-

bruks- och trädgårdsnäringslivet. Utredningen bedömer att det krävs ökat strategiskt samarbete mellan kunskaps- och innovationssystemets aktörer. Näringslivet, lärosäten, institut, rådgivning och myndigheter behöver arbeta mer tillsammans. Utredningen föreslår:

- Att ett uppdrag ges till SLU om att redovisa omfattningen och effekten av samverkan med näringslivet samt institutsuppgifterna.
- Att SLU får i uppdrag att, tillsammans med relevanta organisationer inom näringslivet och offentlig verksamhet, arbeta fram ett särskilt program för industridoktorander.
- Att regeringen anlitar OECD för att analysera det svenska kunskaps- och innovationssystemet inom jordbruks- och trädgårdssektorn, inklusive SLU:s framtida roll.

Kompetensförsörjning och rådgivning

Rådgivningsföretagen spelar en viktig roll i kunskapssystemet som brygger mellan akademi och näringslivet. För att stärka konkurrenskraften behöver rådgivningen fungera bättre. Utredningen föreslår därför:

- Att SLU i samarbete med näringslivet samt svensk och internationell expertis får i uppdrag att analysera och lämna förslag till hur kompetensförsörjningen för primärproduktionen kan stärkas genom högre utbildning.

Utredningen lyfter vidare fram följande bedömningar:

- Rådgivningsföretagen bör utveckla kompetens inom områden som är strategiskt viktiga både vad gäller sakkunskap och företagande.
- Genom att förbättra möjligheterna om tillträde till yrkeshögskolan underlättas kompetensförsörjningen.
- Att det är angeläget att utbildning på naturbruksgymnasium bör kunna kombineras med högskolekompetens, samtidigt som den praktiska kunskapen fortsatt är viktig.

- Det är angeläget med en högre grad av nationell samordning av kompetensutvecklings- och rådgivningsinsatser inom Landsbygdsprogrammet.

Summary

Sweden has good prospects for a competitive and sustainable production of foods. Major resources are available in terms of land and water, research of good quality and a stable economy. Swedish food production is known for its high level of safety and good animal welfare. The food production chain is important to Swedish employment. Robust agricultural and horticultural production is an important part of the country's management of natural resources and a prerequisite for achieving several of the environmental quality objectives. These industries also provide important ecosystem services.

Since joining the EU, Swedish production has lost market shares. Consumption has increased and demand is met to a greater degree by means of imported products.

Reduced production in Sweden leads to environmental consequences in both Sweden and other parts of the world.

The Inquiry considers that the agricultural and horticultural sector faces great challenges to achieve increased competitiveness and production. The Inquiry therefore makes the following proposals:

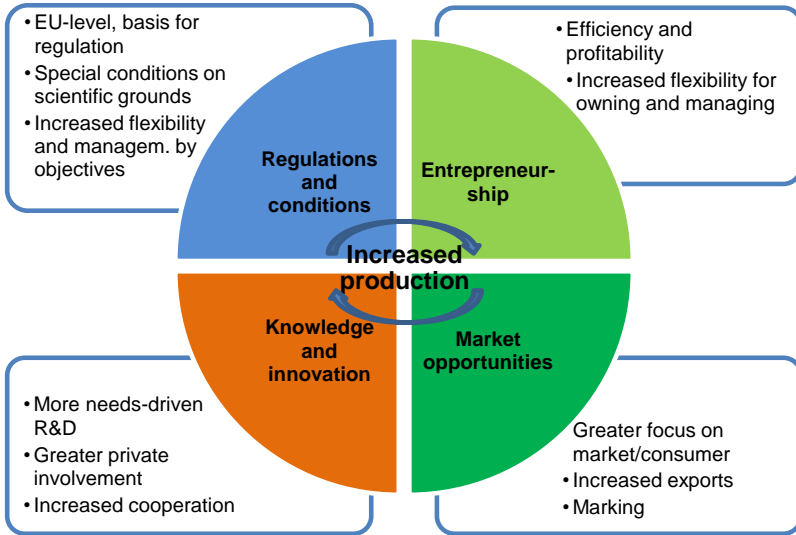
- That the Government present a proposal to the Riksdag of a vision for 2030 on a sustainable, attractive and innovative agricultural and horticultural sector. To achieve this vision, the Inquiry proposes a strategy for growth and value creation. The strategy should be divided into interim targets, along with measures for achieving them.
- That the strategy should be based on four focus areas. Together, the proposed measures in these areas are to contribute to the goal of a sustainable, attractive and innovative agricultural and horticultural sector.

- That a national council be set up to help implement the strategy. The council should strengthen cooperation among the relevant actors. The Government should also instruct relevant government agencies to cooperate and contribute to improving competitiveness in the sector. This should be done by means of a review of instructions and appropriation directions.

The Inquiry particularly wishes to emphasise the following assessments:

- Positive developments that lead to better competitiveness should be based on a clear political goal. This goal is an important foundation for the attitudes in both the sector and the surrounding community.
- The role of central government is primarily to create favourable circumstances through means such as conditions and regulations on a par with competitor countries and through the knowledge and innovation system.
- The sector bears a great responsibility to make market adjustments, develop and formulate its own strategies. In this context, the development of productivity is considered crucial.
- There is reason to analyse whether the Swedish position concerning the EU's Common Agricultural Policy can be adapted so that it can be of greater benefit to the interests of Swedish industrial policy.

The Inquiry's proposals for action in the strategy for growth and value creation are based on four focus areas.



Entrepreneurship

Profitability, regardless of the size of the business in the agricultural and horticultural sector, is necessary for positive development and competitiveness. An analysis commissioned by the Inquiry shows that major companies are generally more effective, in economic terms, than small companies. The Inquiry therefore considers that structural change will continue and benefit competitiveness.

Today's productivity development is insufficient to maintain or increase productivity in the primary line. The Inquiry therefore considers that productivity must be increased. This will be accomplished by increasing expertise and focus on production processes, markets, business management and entrepreneurship. The Inquiry emphasises that it is the business operator who is responsible for company decisions and thus has the ultimate influence over the process.

Capital supply, risk management and change of ownership

Investments are necessary for growth, but will not be forthcoming if expectations regarding profitability are low. Building costs play an important role in this.

Market and price risks in the agricultural and horticultural sector, as in other companies, are significant and must be managed in an efficient manner to ensure profitability, confidence in the future and investments. The Inquiry therefore makes the following proposals:

- That the Swedish Board of Agriculture, together with other relevant stakeholders, be instructed to summarise knowledge and identify knowledge gaps on construction in the agricultural and horticultural sector.
- That research funds and innovation measures be allocated for developing knowledge on cost-effective construction in the agricultural and horticultural sector. The Swedish Board of Agriculture, together with market actors, will be instructed to describe models for various forms of changes of ownership and profit sharing between property owners and operators.
- That educational measures be implemented to increase knowledge about risk management on market terms, and how exposure to risk can be reduced when companies expand.

Land acquisition and leasing legislation

The Inquiry considers that land acquisition legislation, in its current form, impedes external supply of capital, complicates transfers and sales of agricultural land and results in administrative costs. Increased dynamics and new categories of owners will be necessary to allow transfers and investments in agricultural and horticultural companies. Transfers must be carried out in an efficient manner for the large and capital-intensive companies that represent the majority of production.

In addition, the Inquiry considers it important that leasing is an attractive form of tenure and that the leasing market functions well. The Inquiry therefore makes the following proposals:

- That the Government initiate an examination of the consequences of amending land acquisition legislation so that it is easier for limited companies to acquire agricultural land.
- That the Government take account of the proposals of Inquiry on leasing (Swedish Government Official Reports SOU 2014:32) concerning improved security of tenure regarding non-tenant leased land. Unlike the Inquiry on leasing, this Inquiry proposes that full freedom of contract should apply when establishing rents.

Regulations and conditions

Membership of the EU in 1995 meant a new competitive situation for the sector, and differences in the conditions and regulations between different Member States gained greater significance. The Inquiry notes that costs for labour, taxes on means of production, animal and plant health legislation, permit applications pursuant to the Swedish Environmental Code and application of regulations have a major impact on the competitiveness of the agricultural and horticultural sector. The Inquiry considers that the basis for the way society is governed should be the common legislation in the EU. National rules and requirements that go beyond this should be well motivated, rest on scientific grounds and be carefully considered in terms of their impact on competitiveness.

Taxes on means of production and costs of labour

The Inquiry considers that taxation of various means of production is a factor that greatly affects the competitive situation of the agricultural and horticultural sector. The costs of labour are also of great importance to the sector's ability to grow. The Inquiry therefore makes the following proposals:

- That national decisions concerning taxes on the means of production should be based on an analysis of the impact on competitiveness. An analysis of this kind should be conducted within the framework of follow up of the Riksdag's climate and energy policy decision of 2009.

- That employer and leadership training be offered to business operators in the agricultural and horticultural sector.

Animal welfare

Good animal welfare has strong support in Swedish society. However, Swedish livestock production has fallen dramatically in recent years. Consumers have increasingly chosen imported foods despite the fact that less stringent requirements concerning animal welfare may be in effect in the countries from which the import comes. The Inquiry considers that legislation is not the only way to accomplish good animal welfare. The Inquiry therefore makes the following proposals:

- That the Government push for tighter EU legislation and promote equal application of animal welfare legislation at EU level.
- That a review of animal welfare legislation be carried out, based on a balance between good animal welfare and competitiveness.
- That the Swedish Board of Agriculture be instructed to investigate the possibilities and consequences of removing the obligatory requirement concerning a preliminary examination for new construction, alterations or extensions of livestock buildings and fixtures and fittings for animals.

Plant health

The Inquiry notes that in some cases, Sweden has access to fewer pesticides of significance to production than other competitor countries. The Inquiry considers it important that Sweden use the opportunities for simplification that mutual recognition represents and, to a greater extent, accept the approval processes of other Member States. The Inquiry therefore makes the following proposals:

- That the Swedish Chemicals Agency be instructed to report on how processing of cases concerning the approval of pesticides can be simplified.

- Continued initiatives to ensure access to pesticides for crops cultivated on a small scale and for limited areas of use.

Permit applications

Under the Swedish Environmental Code, environmentally hazardous activities are required to have permits and provide notification. The Inquiry notes that the examination process is long and expensive. The Inquiry therefore makes the following proposals:

- That the Swedish Board of Agriculture, together with the Swedish Agency for Marine and Water Management, be instructed to produce a new guidance document for handling permits and notification of activities with livestock production.
- That the Government consider removing the requirement of consultation procedures for activities required to provide notification.

Market opportunities

To achieve the vision, better use must be made of market opportunities than at present. This requires a strategic and long-term effort in primary production and its associated stages.

Food industry and the marketing stage

The cost-effectiveness of the slaughterhouse industry has been deemed equivalent to comparable competitor countries. However, it is considered that the Swedish food industry could be better at obtaining maximum value from all product parts.

Companies in primary production currently have limited influence over the market for input products, the food industry and the marketing stage. One reason for this is that companies are often small, while there are actors with extensive market power in the rest of the chain. The Inquiry therefore makes the following proposals:

- That the Swedish Competition Authority be instructed to regularly analyse the market concentration of the food production chain.

Exports

More exports are considered to be an important way forward for creating new market opportunities, including for obtaining revenues from all product parts. The Inquiry therefore makes the following proposals:

- That priority be given to efforts aimed at increasing the number of country approvals.
- That there are food attachés for markets of strategic importance.
- That skills development measures be introduced to facilitate exports for small and medium-sized enterprises.

Consumption and public procurement

The Swedish market is important to the competitiveness of primary production. Swedish consumers demand products that are reasonably priced and of high quality, but qualities such as origin, animal welfare and food safety are also important. The Inquiry proposes:

- That the Swedish Board of Agriculture and the National Food Administration be instructed to compile facts on Swedish food production.

In addition, the Inquiry particularly emphasises the following assessments:

- That municipalities, central government and county councils should make greater use of the Swedish Competition Authority's procurement support.
- Public procurement should be used for seeking new solutions and thereby contribute to innovation.

- Product origin marking can help consumers and it is useful for market actors to develop a common national product origin marking system.

Knowledge and innovation

Being able to compete requires regularly acquiring new knowledge, innovation and updating of products, methods, processes and organisations. It places great demands on actors in research, advisory services, education, the business sector and development. It also places demands on the knowledge and innovation system. It must be attractive for private Swedish and foreign actors to invest time and money in research and development. Account of this should be taken in the next research and innovation bill.

Needs-driven research and priority areas

The Inquiry considers that more public funds should be allocated to needs-driven research to strengthen competitiveness in the sector. Better production processes, entrepreneurship and market knowledge are examples of prioritised knowledge areas. The Inquiry therefore makes the following proposals:

- That the instructions of the Swedish Research Council for Environment, Agricultural Sciences and Spatial Planning (Formas) be amended so that, to a greater degree, the Council can help ensure that research contributes to increased competitiveness.
- That the Swedish Research Council for Environment, Agricultural Sciences and Spatial Planning and the Swedish University of Agricultural Sciences (SLU) be instructed to more clearly report on the share that goes to needs-driven research and what needs are met by this research.

Increased private involvement, more collaboration, etc.

Private companies and industry organisations need to increase their involvement in the knowledge and innovation system and improve procurement skills. The institute sector needs to become stronger in the agricultural and horticultural sector. The Inquiry considers that greater strategic cooperation is needed among actors in the knowledge and innovation system. There needs to be more cooperation between the business sector, higher education institutions, institutes, advisory services and government agencies. The Inquiry proposes:

- That the Swedish University of Agricultural Sciences be instructed to report the scope and effect of cooperation with the business sector, and also the tasks of the institutes.
- That the Swedish University of Agricultural Sciences, together with relevant business and public sector organisations, be instructed to produce a special programme for industry-based doctoral students.
- That the Government engage the OECD to analyse the Swedish knowledge and innovation system in the agricultural and horticultural sector, including the future role of the Swedish University of Agricultural Sciences

Skills provision and advisory services

Companies providing advisory services play an important role in the knowledge system as a bridge between academia and the business sector. To strengthen competitiveness, the advisory services must function better. The Inquiry therefore makes the following proposals:

- That the Swedish University of Agricultural Sciences, together with Swedish and international experts, be instructed to analyse and present proposals on how higher education can strengthen skills provision for primary production.

In addition, the Inquiry emphasises the following assessments:

- Companies providing advisory services should develop skills in areas that are strategic to both expert knowledge and entrepreneurship.
- Skills provision should be facilitated by improving the opportunities for admission to vocational higher education institutions, including for those changing profession.
- It is important that it is possible to combine natural resource use programmes at upper secondary schools with post-secondary studies, at the same time as practical knowledge remains important.
- It is important that there is a higher degree of national coordination of skills development and advisory measures in the Rural Development Programme.

1 Uppdraget och genomförande

1.1 Direktiven

Utredningens uppdrag är att utreda förutsättningarna för en livskraftig jordbruks- och trädgårdsproduktion. Uppdraget består av två delar:

- Att belysa konkurrenskraften.
- Att ta fram förslag till strategi och åtgärder.

Den första delen i uppdraget redovisades i delbetänkandet Tillväxt och värdeskapande – konkurrenskraft i svenskt jordbruk och trädgårdsnäring (SOU 2014:38). I betänkandet jämfördes de svenska näringarnas konkurrenskraft med andra länder. Drivkrafter och faktorer som påverkar konkurrenskraften analyserades, sambandet mellan primärproduktionen och livsmedelsindustrin belystes. Utredningen redovisade även ett översiktligt huvudscenario och alternativa scenarier för en trolig utveckling av den svenska primärproduktionen fram t.o.m. 2030. Konsekvenserna av dessa scenarier analyserades avseende produktion, miljö, landskap samt när det gäller landsbygdens tillväxt och sysselsättning.

I slutbetänkandet föreslår utredningen en strategi och åtgärder för att nå målet om konkurrenskraft. Som viktiga områden anges i direktiven: Ökad produktivitet, stärkt företagande, villkor för företagande, livsmedelsindustrins konkurrenskraft samt forskning och innovation.

1.2 Utgångspunkter och avgränsning

Uppdraget går ut på att föreslå åtgärder för att stärka den svenska primärproduktionen. Åtgärderna ska syfta till att varaktigt stärka konkurrenskraften inom jordbruks- och trädgårdssektorn, för en

ökad och hållbar produktivitet med hänsyn till ett förändrat klimat, hårdare internationell konkurrens, strävan mot ökad marknadsanpassning av det kommersiella jordbruket och i övrigt ändrade förutsättningar. Skatteområdet ligger utanför uppdraget och fokus ska inte ligga på ekonomiska stöd.

1.3 Utredningens arbete

Under utredningstiden har 12 expertsammanträden hållits. Den 26 augusti 2014 ägde en hearing rum med företrädare för bl.a. branschorganisationer. Under hösten 2014 tillsattes fem arbetsgrupper där en expert utsågs som ordförande i varje grupp. Utöver dessa experter har arbetsgrupperna bestått av företrädare för bransch- och intresseorganisationer och berörda myndigheter. Arbetsgrupperna tog fram förslag som ligger till grund för slutbetänkandet. Utredningen har även gjort studiebesök på lantbruk, trädgårdsföretag och andra livsmedelsföretag samt ett naturbruksgymnasium. Möten har hållits med Yrkesprogramutredningen (U2014:01), Livsmedelsverket, Sveriges Lantbruksuniversitet, Kungliga Skogs- och Lantbruksakademien, LRF Mjölk, Svenska Naturskyddsförening, Jordägareförbundet, SP – Sveriges Tekniska Forskningsinstitut, Stiftelsen Lantbruksforskning samt Hushållningssällskapet. Utredningen har även deltagit i ett antal externa sammanhang för att informera om och diskutera uppdraget.

1.4 Disposition

I ett inledande kapitel (kap. 2) presenterar utredningen skälen för en strategi för jordbruks- och trädgårdsnäringen. Kapitlet innehåller förslag på hur denna ska utformas och genomföras. I de kapitel som följer läggs förslag inom de fyra fokusområden som strategin består av: företagande (kap. 3), villkor och regler (kap. 4), marknadsförutsättningar (kapitel 5) och kunskap och innovation (kap. 6). Konsekvenserna av förslagen beskrivs i kapitel 7.

väsentligt för livsmedelsindustrin att det finns en konkurrenskraftig primärproduktion.

En livskraftig jordbruks- och trädgårdsproduktion är en viktig del i förvaltningen av landets naturresurser och en förutsättning för att nå flera miljökvalitetsmål. Näringarna tillhandahåller också viktiga ekosystemtjänster.

Den svenska marknaden förväntar sig att den inhemska jordbruks- och trädgårdsnäringen levererar livsmedel och andra produkter av hög kvalitet. Samtidigt ställer samhället höga miljö- och djurskyddskrav på produktionen i form av lagar och regler. I försvarsberedningens rapport³ framhölls vikten av att över tid ”upprätthålla en tillförlitlig försörjnings- och flödessäkerhet av varor och tjänster såsom livsmedel och elektricitet vid framtida krisituationer såväl som vid höjd beredskap, krig och krigsfara”.

I delbetänkandet (SOU 2014:38) beskrev utredningen utvecklingen för den svenska trädgårds- och jordbruksnäringen och konstaterade att det finns tydliga tecken på svag och vikande konkurrenskraft inom delar av primärproduktionen. Detta avspeglas i minskande produktionsvolym, svag lönsamhet och genom en försämrad handelsbalans för jordbruksprodukter och livsmedel. Denna utveckling delar Sverige delvis med andra EU-länder.

I delbetänkandet presenterades även ett scenario fram till 2030 som visar att det samlade värdet i fasta priser för svensk jordbruksproduktion kommer att minska med motsvarande 35 procent mellan 2013 och 2030, med oförändrade politiska beslut⁴. Analysen visar på stora konsekvenser för sysselsättningen i jordbruket. Den visar också på effekter för biologiska mångfald, landskap och ekosystemtjänster. Inriktningsmålet för svensk miljöpolitik, det s.k. generationsmålet⁵, är att skapa ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser. En minskad jordbruks- och trädgårdsproduktion i Sverige innebär sannolikt att produktionen ökar någon annanstans i världen och att importen av livsmedel och råvaror till Sverige ökar. Eftersom den svenska produktionen har

³ Inriktning för det civila försvaret (Ds 2014:20).

⁴ Grundläggande antaganden för scenariot se SOU 2014:38 sid. 61.

⁵ Generationsmålet har beslutats av riksdagen och följs upp av Naturvårdsverket (<http://www.miljomal.se/sv/Miljomalen/Generationsmalet/Uppfoljning/>)

lägre klimatpåverkan⁶ (i synnerhet animalieproduktionen) än många konkurrentländer medför en ökad import att de globala utsläppen av växthusgaser ökar. En minskad jordbruks- och trädgårdsproduktion innebär även att den biologiska mångfalden minskar när marker växer igen. Sverige har även höga ambitioner när det gäller växtskydd och djurskydd. En ökad import medför risk för ökade rester av bekämpningsmedel i livsmedel.

Sammantaget bedömer utredningen att konsekvenserna av en minskande produktion inom jordbruks- och trädgårdsnäringen är i konflikt med andra mål i samhället.

Jordbrukspolitiken har de senaste decennierna genomgått stora förändringar i riktning mot en ökad marknadsorientering. Samtidigt har marknaderna för livsmedel och andra råvaror globaliserats.

Utredningen konstaterar att företagets konkurrenskraft måste bygga på ökad produktivitet och marknadsanpassning hos företagen. Statens roll är att skapa goda förutsättningar genom villkor och regler i paritet med konkurrentländerna samt genom ett kunskaps- och innovationssystem som är anpassat för företagets behov.

En ökande befolkning, kombinerad med höjd levnadsstandard, medför att den globala efterfrågan på jordbruks- och trädgårdsprodukter, i synnerhet produkter av högre kvalitet, bedöms stiga betydligt under de kommande decennierna. Efterfrågan på biomassa för andra användningsområden än livsmedel såsom energi ökar stadigt. Samtidigt tas mark i anspråk för andra samhällsändamål. Detta gör sammantaget att jordbruksmark väntas bli en allt knappare resurs globalt sett. Prognosen till 2023⁷ är att den globala produktionen väntas öka i en långsammare takt än efterfrågan.

Utredningen anser att Sverige både kan och bör utnyttja sin potential för att öka sitt bidrag till den globala livsmedelsförsörjningen. För detta behövs en förbättrad konkurrenskraft.

Sverige har goda förutsättningar för en konkurrenskraftig och hållbar⁸ jordbruks- och trädgårdsproduktion. Det finns stora resurser av mark och vatten, forskning av god kvalitet och en stabil

⁶ Tackling climate change through livestock (FAO 2013).

⁷ Enligt OECD/FAO-prognosen (2014/2023).

⁸ Med hållbar avses i detta betänkande social, ekonomisk och miljömässig hållbarhet. I begreppet hållbarhet inkluderas även djurens välfärd.

samhällsekonomi. Den svenska livsmedelsproduktionen utmärks av hög säkerhet, bl.a. när det gäller rester av läkemedel och bekämpningsmedel, samt av ett gott djurskydd. Sverige är ett föregångsland inom EU när det gäller djurskyddsfrågor och har EU:s lägsta användning av antibiotika inom animalieproduktionen. Den låga användningen av läkemedel är möjlig bl.a. tack vare god djurhållning, bra avelsarbete och god djurhälsovård.

Inom vissa sektorer inom jordbruket är produktiviten hög och jämförbar med många konkurrentländer. Det gäller t.ex. vegetabilieproduktionen och spannmål. Även delar av trädgårdsproduktionen uppvisar god produktivitet och ökad tillväxt. Gemensamt för sektorer med god konkurrenskraft är en snabb omvandlingstakt i riktning mot större och effektivare företag. När det gäller animalieproduktionen finns sedan flera år tillbaka tecken på svag och vikande konkurrenskraft.

Trots den generellt sviktande lönsamheten finns ljuspunkter. Den förbättrade lönsamheten inom växtodlingen på senare år, främst tack vare en starkare global efterfrågan, har resulterat i ökade produktionsvolymmer. Potentialen i jordbruket i de mest bördiga jordbruksområdena utnyttjas relativt väl. I de delar av landet som inte lämpar sig för renodlad växtodling, framför allt i skogs- och mellanbygd, har animalieproduktionen stor betydelse för jordbruksföretagens ekonomi. För en ökad produktion är det angeläget att även företagen i dessa delar av landet kan nå lönsamhet.

Sammantaget konstaterar utredningen att konsekvenserna av en minskad produktion inom jordbruks- och trädgårdsnäringen till 2030 skapar svårigheter att nå flera av samhällets mål. Jordbruks- och trädgårdsnäringen står inför stora utmaningar för att vända utvecklingen mot ökad konkurrenskraft och produktion. Särskilt allvarlig är situationen i skogs- och mellanbygd där företagen ofta är beroende av animalieproduktionen vilket kräver kraftfulla och skyndsamma åtgärder. Detta innebär att det finns behov av en samlad strategi för tillväxt och värdeskapande i den svenska jordbruks- och trädgårdsnäringen.

EU-medlemskapet

EU har en gemensam jordbrukspolitik⁹ och en gemensam jordbruksbudget. Beslut som fattas i EU påverkar hur konkurrenskraften utvecklas i EU som helhet och i de enskilda medlemsländerna.

EU:s påverkan är störst inom följande områden:

- Handel med länder utanför EU genom tullar, tullfria kvoter, exportbidrag och frihandelsavtal.
- Direktstöden som i dag i huvudsak är frikopplade från produktionen och som har ersatt marknadssnedvridande stöd.
- Stöd till landsbygdsutveckling, bl.a. stöd till miljöåtgärder inom jordbruket, exempelvis stöd till biologisk mångfald, stöd till regioner med klimatmässiga nackdelar, stöd till ekologisk odling, kompetensutveckling, investeringsstöd m.m.
- Gemensamma regelverk (se vidare kap. 4).
- Marknadsåtgärder, exempelvis främjandeinsatser, intervention, privat lagring och andra krisåtgärder.

Den gemensamma jordbrukspolitiken utgör en viktig ram för jordbrukspolitiken, men den är inte tillräcklig för att hantera en strategisk utveckling av konkurrenskraften, vare sig inom EU eller inom det enskilda medlemslandet. Frågor som kapitalförsörjning, skatter, regelverk för ägande och nationella regelverk inom många områden samt villkor för företagande är sådant som ligger på de enskilda medlemsländerna.

EU:s jordbruk och trädgårdsnäring har generellt stora utmaningar att konkurrera på en alltmer avreglerad global marknad. Attraktionskraften hos sektorn är i många länder i EU för svag för att attrahera tillräckligt med kapital och människor. Det finns behov av strukturomvandling. Behovet av forskning och innovation är stort. Det är också en utmaning att de frikopplade stöden driver upp priset på jordbruksmark, vilket skapar hinder för nya och växande företag. USA ändrar för närvarande, av denna anledning, sin jordbrukspolitik från frikopplade stöd till att istället

⁹ Common Agricultural Policy (CAP).

fungera som garant vid låg skörd och/eller låga priser. Frikopplade stöd är emellertid att föredra jämfört med tidigare stöd eftersom de inte snedvrider marknaden. Den svenska ståndpunkten har sedan EU-inträdet varit att stöden ska frikopplas både från priset på produkten och hur mycket som produceras samt att den gemensamma jordbruksbudgeten successivt ska minska. Sverige brukar också peka på behovet av att satsa mer på forskning och innovation för jordbruket och trädgårdsnäringen, samt mer på åtgärder inom landsbygdsprogrammen, bl.a. för att subventionera kollektiva nyttigheter. Den svenska ståndpunkten har varit ett resultat av Sveriges ambitioner med EU-medlemskapet i stort och inte främst resultatet av målsättningen om en konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdssektor.

Med hänsyn tagen till sektorns tydligt vikande konkurrenskraft finns, enligt utredningen, anledning att analysera om den svenska ståndpunkten inom EU kan anpassas så att den i större utsträckning gagnar svenska näringspolitiska intressen. Utredningen anser att Sveriges ståndpunkt bör utgå ifrån en ökad konkurrenskraft för svenskt jordbruk och för svensk trädgårdsnäring inom ramen för det övergripande målet om en avreglering av CAP och en minskning av dess andel av EU:s budget.

Även i vissa andra EU-länder råder svag konkurrenskraft och en minskande jordbruks- och trädgårdssektor. Flera EU-länder har uppmärksammat detta politiskt och försökt hantera det genom bl.a. nationella livsmedelsstrategier.

Sammantaget drar utredningen den slutsatsen att det finns goda skäl till att Sverige utvecklar en strategi för en konkurrenskraftig och hållbar jordbruks- och trädgårdsnäring med fokus på tillväxt och värdeskapande.

Attityder

Bedömning: Attityderna inom jordbruks- och trädgårdsnäringsen samt det omgivande samhällets föreställningar om sektorn har betydelse för utvecklingen. Utredningen bedömer att en vision, ett mål och en strategi för stärkt konkurrenskraft kan bidra till en attitydförändring bland marknadsaktörer, företagare, myndighetsutövare samt inom kunskaps- och innovationssystemet.

Utredningen konstaterar att produktiviteten och lönsamheten inom jordbruks- och trädgårdsnäringsen behöver förbättras. Det finns stora utmaningar när det gäller att nå en mer positiv utveckling.

Ett möjligt skäl till att denna positiva utveckling inte redan är i gång kan sökas i attityderna till näringarna och även inom dem. Detta skulle, enligt underlag från Jordbruksverket, kunna delas upp i några olika delar:

1. Det omgivande samhällets (inkluderar både medborgare, politiker och myndigheter) attityder och förväntningar på jordbruks- och trädgårdsproduktionen.
2. Landsbygdsboendes (inkl. jordägare som inte brukar marken, hel- och delårsboende) attityder till jordbruksproduktion i området.
3. Jordbruksföretagares egna attityder till det egna och andras företagande.

Inte minst utanför näringen finns ibland en föreställning om det diversifierade småskaliga jordbruksföretaget som norm. Företagen är i dag organiserade på olika sätt och är olika stora. En allt högre andel av produktionen kommer genom strukturomvandlingen att ske i stora företag framöver.

En annan omständighet är samhällets högt ställda krav på den svenska produktionen. Det finns en samsyn om att dessa ger mervärden för konsumenten och därmed en ökad betalningsvilja. I praktiken har det emellertid visat sig att företagen har haft svårt att få full ersättning för de merkostnader som samhällets krav innebär. Vissa företag lyckas emellertid utnyttja mervärdena till en affärsidé och nischproduktion.

Det har visat sig att det är svårt att ange vilka förändringar som behövs för att skapa en mer positiv attityd till jordbruket och trädgårdsnäringsen. En tydlig politisk viljeinriktning skulle sannolikt

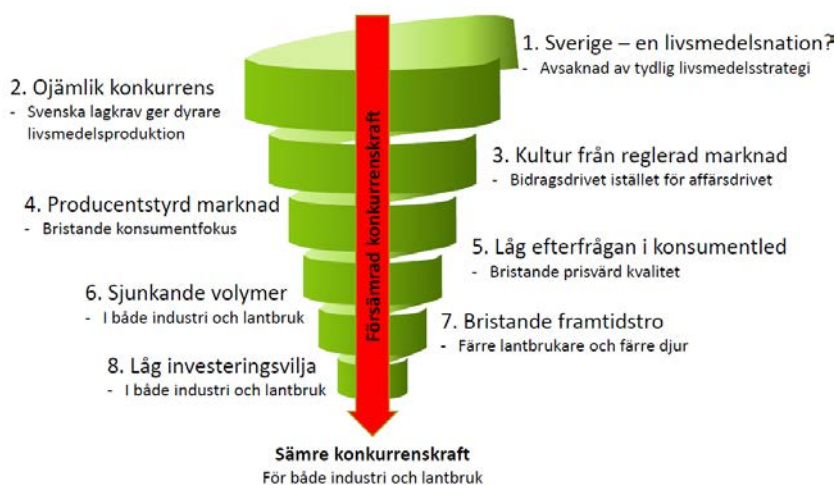
vara ett bra stöd. Samtidigt behövs en bred diskussion. Vilka resultat som denna diskussion kommer att få beror givetvis på lokala förhållanden och förutsättningar.

För att innovation ska leda till framgång och bättre konkurrenskraft hos primärproducenten är det viktigt att det finns en samsyn om vad som konkret leder till ökad konkurrenskraft och hållbarhet. Denna samsyn gynnas av tydliga, långsiktiga och stabila politiska mål. Samtidigt är det uppenbart att ett stort ansvar vilar på aktörerna utanför den offentliga sektorn om utvecklingen ska kunna vändas.

Att vända utvecklingen

Som nyss har konstaterats är det främst inom animalieproduktionen som konkurrenskraften är en stor utmaning. En av utmaningarna inom animalieproduktionen är att den ofta bedrivs i områden med svårbrukad mark och låg spannmålsavkastning. Detta innebär att alternativa driftsinriktningar är starkt begränsade om animalieproduktionen inte är konkurrenskraftig. För att vända utvecklingen inom animalieproduktionen behövs en positiv utveckling i alla led. Utredningen har uppdragit åt konsultfirman Macklean att analysera förädlingskedjans konkurrenskraft och dess påverkan på svensk animalieproduktion. I rapporten beskrivs en positiv spiral som skulle kunna lyfta konkurrenskraften i animalieproduktionen (diagram 2.1). Utredningen bedömer att denna modell kan tillämpas på hela jordbruks- och trädgårdsnäringen. Det handlar om att vända senare års negativa spiral (diagram 2.1) med sjunkande produktion orsakad av försämrad konkurrenskraft. I Mackleans modell förklaras den dåliga konkurrenskraften med 1. avsaknad av politisk målsättning och viljeinriktning, 2. ojämlika konkurrensvillkor, 3. dåligt fungerande marknadsanpassning på grund av årtal av reglering och bidragsberoende, vilket har medfört 4. bristande konsumentfokus och 5. svag efterfrågan på svenska produkter, 6. sjunkande volymer, 7. bristande framtidstro och 8. låg investeringsvilja.

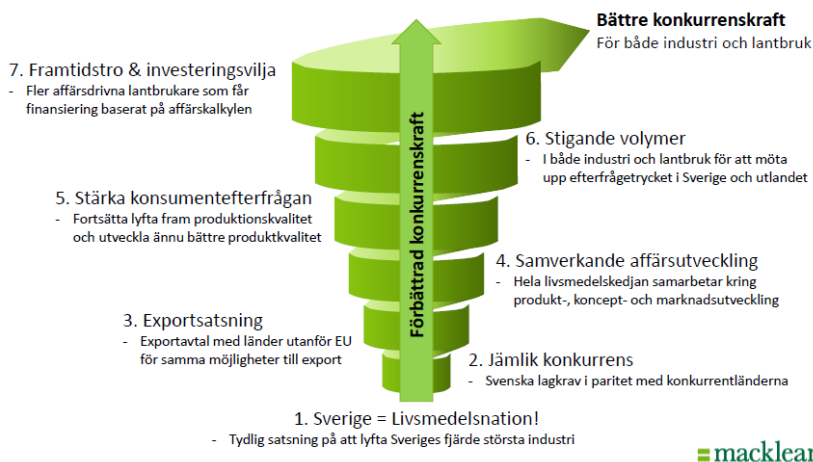
Diagram 2.1 Negativ spiral som orsakar försämrad konkurrenskraft



Källa: Macklean 2014.

För att vända den negativa utvecklingen gäller det alltså att finna en strategi som åstadkommer den positiva spiral som Macklean skisserar (diagram 2.2). I modellen kan noteras att det främst är i steg 1 till och med 3 i den positiva spiralen som staten kan medverka för att lyfta sektorn. Utredningens slutsats utifrån detta är att staten bör agera genom 1. att formulera en strategi och en ambitiös politisk målsättning, 2. skapa konkurrensneutrala villkor och regler samt 3. insatser för exportfrämjande, främst genom nya handelsavtal. Steg 4 till och med 7 kräver insatser från företag och organisationer i näringen, i samverkan med kunskapsamhälle och myndigheter. Utredningen konstaterar att det är här den stora möjligheten till förändring och förmåga att vända den negativa spiralen ligger. Samhället skapar goda förutsättningar genom att stödja och undanröja hinder för näringen. Exempel på detta är att samhället förser företagen med kunskap, utbildad arbetskraft och stöd till innovation.

Diagram 2.2 Positiv spiral för att förbättra konkurrenskraften för svensk animalieproduktion



Källa: Macklean 2014.

2.2 Vision 2030

Förslag: Utredningen föreslår att regeringen till riksdagen lägger fram ett förslag till en vision för 2030 – en hållbar, attraktiv och innovativ jordbruks- och trädgårdsnäring – som en del av en nationell livsmedelsstrategi.

Bedömning: Det finns tecken på svag och vikande konkurrenskraft inom betydande delar av primärproduktionen. Denna utveckling delar Sverige delvis med andra EU-länder. Flera EU-länder har av den anledningen antagit nationella livsmedelsstrategier. Det finns starka skäl även för Sverige att anta en nationell strategi för att öka den svenska jordbruks- och trädgårdsnäringens konkurrenskraft. Produktionen kan i ökad omfattning bidra till ekonomisk utveckling och sysselsättning, särskilt i vissa delar av landet. Dessutom förser näringen konsumenterna med säkra livsmedel och är en viktig leverantör av kollektiva nyttigheter, framför allt i form av miljövärden.

I visionen för 2030 ser förutsättningarna för svensk jordbruks- och trädgårdsnäring ut på följande sätt: Framgångsrikt företagande och effektiva produktionsprocesser skapar lönsamhet i jordbruks- och trädgårdsnäringarna. Primärproduktionen är en motor på landsbygden samt bidrar till sysselsättning och tillväxt. Produkterna efterfrågas lokalt, regionalt, nationellt och globalt. Sveriges export av jordbruks- och trädgårdsprodukter bidrar på ett betydelsefullt sätt till konkurrenskraften inom näringarna.

Exporten av svenska produkter är stor och växande samtidigt som företagen hittar nya exportmarknader för sina produkter.

Den svenska primärproduktionen, med efterföljande förädlingsled, utmärks av hög kompetens, attraktionskraft och god anpassningsförmåga. Företagen använder ny teknik och anammar nya processer i syfte att öka effektiviteten inom produktionen. Utbildning och forskning drivs i betydande utsträckning av behov i näringslivet och omgivande samhälle samtidigt som kunskapsflödena är starka och kommer till nytta i företagen. Ett transparent och effektivt forsknings- och innovationssystem präglas av gemensamma insatser från näringsliv, forskning och rådgivning i syfte att skapa värden för samhället, kunder och konsumenter.

Det finns lättillgänglig och pedagogisk information om produkternas påverkan på hälsa, djurskydd och miljö som möjliggör konsumenternas medvetna val. Kommun, landsting och stat ställer tydliga kvalitetskrav vid upphandlingar och att svenska produkter står sig väl i konkurrensen gentemot importerade. Svenska värden synliggörs och kommuniceras av leverantörer samt i handelsledet.

Den produktion som bedrivs i Sverige är effektiv och har höga ambitioner när det gäller djurhälso-, miljö- och sociala faktorer. Jordbrukets och trädgårdsnäringens negativa påverkan på miljön minimeras. Produktionen inriktas alltmer mot att bli klimatneutral. Sektorn bidrar väsentligt till att upprätthålla ett öppet och varierat landskap med hög biologisk mångfald.

Livsmedelssäkerheten är bland de högsta i världen. Det innebär att hela livsmedelskedjan har ett strikt regelverk med god övervakning och kontrollerbarhet samt spårbarhet. Detta skapar stort förtroende hos konsumenterna. Den svenska animalieproduktionen utmärks av god djuromsorg och medicinska preparat används sparsamt.

Samhällets¹⁰ styrning av den svenska primärproduktionen präglas av långsiktighet, tydlighet, transparens och förutsägbarhet. Den bygger på acceptans samt förståelse från inblandade aktörer för behovet av en konkurrenskraftig näring och för en hållbar produktion. Samhällets styrning genom lagstiftning är mål-orienterad och möjliggör för företagen att nå målen på olika sätt. Administrationen upplevs inte som onödigt betungande.

Djuromsorgen inom EU har stärkts och nivån på djurskyddet är hög till gagn för djuren i hela unionen. Djurskyddslagstiftningen är gemensam. Svenska regler, utöver EU:s lagstiftning, bygger på frivilliga branschöverenskommelser.

Den livskraftiga jordbruks- och trädgårdsnäringen gör att Sverige har god tillgång till insatsvaror och livsmedel vid eventuella krissituationer.

2.3 Strategi för värdeskapande och tillväxt

Förslag: Utredningen föreslår att ett övergripande nationellt mål beslutas om en hållbar, attraktiv och innovativ jordbruks- och trädgårdsnäring. Målet konkretiseras med etappmål som kontinuerligt följs upp och utvärderas. Utredningen föreslår att ett uppdrag ges till Jordbruksverket om att ta fram nyckeltal utifrån dessa etappmål. Utredningen föreslår vidare att ett uppdrag ges till Jordbruksverket om att löpande följa och redovisa nyckeltalen. Denna uppföljning bör ske vartannat år.

Etappmål

Utredningens bedömning är att det övergripande målet bör konkretiseras, kvantifieras och utvärderas. Utredningen föreslår därför att det övergripande målet konkretiseras genom följande etappmål:

1. Det samlade produktionsvärdet för jordbruket respektive trädgårdsnäringen ska öka i förhållande till 2015 i reala termer. Produktionsvärdet ses här som ett mått på värdeökningen i

¹⁰ Med samhälle avses i detta betänkande stat, kommun, landsting och region.

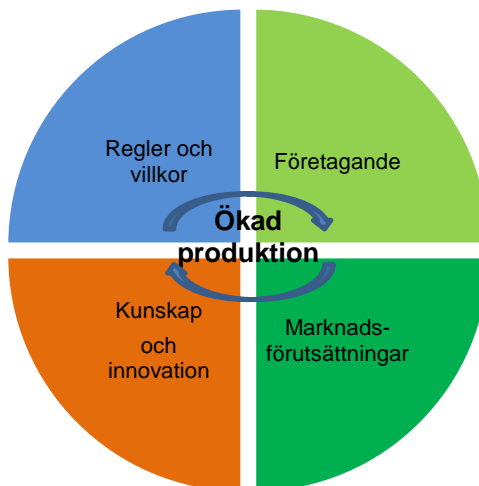
primärproduktionen. Det samlade produktionsvärdet för jordbruks- respektive trädgårdsnäringen uppgår i dag (2013 till 44,7 respektive 4,5 miljarder kronor. Produktionsvärdets utveckling ska även jämföras med övriga EU-länder.

2. Lönsamheten inom jordbruket respektive trädgårdsnäringen ska öka i förhållande till 2015 så att en större andel av företagen når en vinstmarginal likvärdig den i andra delar av näringslivet.
3. Jordbruks- och trädgårdsnäringens produktion ska på ett tydligt sätt bidra till de nationella miljökvalitetsmålen.
4. Antalet sysselsatta inom jordbruks- och trädgårdsnäringen, i heltidsekvivalenter, ska öka i förhållande till 2015. Större volymer genom förbättrad produktivitet, konkurrenskraft och värdeskapande genom ökad förädlingsgrad i livsmedelsföretagen, bör skapa förutsättningar för ökad sysselsättning jämfört med 2015.

Strategins fyra fokusområden

Utredningens förslag till strategi för tillväxt och värdeskapande förutsätter åtgärder och insatser inom flera områden. I delbetänkandet (SOU 2014:38) beskrivs de fyra fokusområden som utgör strategin (se diagram 2.3 nedan).

Diagram 2.3 Strategins fokusområden



- En konkurrenskraftig näring med **ökad produktion och tillväxt förutsätter lönsamma företag**. För att näringen ska kunna anpassa sin produktion till marknaden krävs god företagsledning samt förmåga till anpassning och strukturomvandling.
- Samhällets styrning av företagen ska vara relevant, förutsägbar och transparent samtidigt som administrationen ska minimeras. En tydlig styrning skapar förutsättningar för investeringar. En konkurrenskraftig och hållbar produktion inom jordbruks- och trädgårdsföretagen förutsätter att **villkor och regler** utformas i takt med konkurrentländerna. En ökad målstyrning ska göra det möjligt att leva upp till samhällets krav till minsta möjliga företagsekonomiska kostnad.
- **Marknaden för livsmedel samt jordbruks- och trädgårdsråvaror** är global och svenska företag konkurrerar med företag från övriga världen. Det finns även ett behov av att hitta nya exportmarknader. Det ställer stora krav på företagen vad gäller marknadsorientering, effektivitet och innovation. Utvecklingen på marknaderna avgör inriktningen på den svenska produk-

tionen. Detta ställer stora krav på lyhördhet och anpassningsförmåga.

- En ökad global konkurrens, klimatförändringar, ökat tryck på naturresurserna samt ett ökat behov av anpassning av produktionen efter konsumenters efterfrågan ställer krav på hög kompetens och innovation inom hela livsmedelskedjan. **Forskning, utbildning, rådgivning och näringsliv** behöver samverka för att komma till nytta i företagen. Detta fokusområde, tillsammans med fokusområdet kring produktion och företagande, spelar en avgörande roll för att på lång sikt nå målet om konkurrenskraft. Samtidigt bör alla aktörer vara medvetna om att utvecklingen fortskrider i snabb takt i viktiga konkurrentländer vilket innebär att kraven på framsteg inom svensk primärproduktion och förädlingsindustri i relativt hänseende blir ännu större.

2.4 Metod för genomförande

Förslag: Utredningen föreslår att regeringen bildar ett nationellt råd för att genomföra den strategin för tillväxt och värdeskapande. Syftet med rådet är att stärka samarbetet mellan berörda myndigheter, jordbruks- och trädgårdsnäringsbranscher, livsmedelsindustrin, handeln, forskarsamhället, utbildningsväsendet och andra berörda intressen. Rådet bör löpande informera regeringen om näringsens prioriteringar samt om vilka åtgärder som behövs. Rådet ska även arbeta för att berörda aktörer åtar sig att bidra till genomförandet av strategin. Regeringen bör även uppdra åt berörda myndigheter att samverka och medverka till förbättrad konkurrenskraft inom sektorn. Detta bör skrivas in i respektive myndighets instruktion eller regleringsbrev.

Bedömning: Ett genomförande av strategin för tillväxt och värdeskapande kräver ett systematiskt aktörs- och åtgärdsinriktat arbetssätt där lösningarna tas fram i samverkan mellan aktörerna. Konkurrenskraften i primärnäringen är i hög grad beroende av lönsamhet i hela produktionskedjan och av att ligga

i takt med omvärlden. För detta krävs forskning och innovation, utökade marknader, redskap för företagsoptimering, minskad administration, tydliga och ändamålsenliga regler samt myndigheter som samverkar med varandra och med näringen. Utredningen vill särskilt betona näringslivets roll i genomförandet av strategin.

Utredningen föreslår att regeringen – med utgångspunkt i visionen för 2030 – en hållbar, attraktiv och innovativ jordbruks- och trädgårdsnäring – tillsätter ett råd för att underlätta genomförandet av strategin för värdeskapande och tillväxt. Det statsråd som svarar för jordbruks-, trädgårdsnärings- och livsmedelsfrågor bör vara ordförande för rådet. Rådet bör samordna aktörernas insatser för att effektivt genomföra strategin. Rådet bör löpande informera regeringen om näringens prioriteringar samt om vilka åtgärder som är önskvärda. Rådet ska bestå av företrädare för jordbrukets och trädgårdsnäringens branscher, livsmedelsindustrin, handeln och andra berörda intressenter.

2.5 Förutsättningar att uppfylla visionen

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 produktivitetsutvecklingen framöver. Företagsutveckling och strukturuomvandling är väsentliga inslag för att nå visionen. Utredningen vill här betona behovet av att utveckla metoder och arbetssätt för att optimera utnyttjandet av arealer och övriga insatsmedel. Nya tekniker inom växtförädlingen skapar möjligheter och utredningen anser att dessa bör utnyttjas i större utsträckning än i dag. Det är därför viktigt att tillräckliga växtförädlingsinsatser kommer till stånd och att den svenska regeringen inom EU förhandlar i detta syfte.

Det är i princip omöjligt att avgöra hur stor potential för ökad produktion som finns i Sverige. De flesta produktionsfaktorer går att tillgängliggöra på olika sätt, t.ex. genom import av foder eller genom att köpa in kompetens och arbetskraft utifrån. En fysiskt begränsande resurs är emellertid jordbruksarealen som inte är samma hinder för trädgårdsnäringen. Som ett räkneexempel har utredningen gett Jordbruksverket i uppdrag om att beräkna konsekvenserna av att tillgodose den förväntade svenska konsumtionen, inklusive konsumtionsökningen mellan 2012 och 2030, med inhemsk produktion. I delbetänkandet (SOU 2014:38, tabell 6.1) redovisas hur produktionen skulle behöva öka för att möta den beräknade svenska konsumtionen 2030. Tabell 2.1 bygger på beräkningsunderlag från Jordbruksverket och LRF och anger vilken produktionsökning, genom ökad arealanvändning, som skulle krävas i Sverige under antagandet att konsumenterna behåller samma konsumtionsmönster 2030 som 2012 och att befolkningen ökar med drygt 10 procent under denna period.

Tabell 2.1 Arealbehov för att tillgodose svensk livsmedelskonsumtion 2030

Produkt	Arealökning ¹¹ utan produktivitetsökning beaktad, 1 000 ha	Arealökning med produktivitetsökning beaktad, 1 000 ha
Griskött	60	40
Fjäderfä	32	22
Ägg	8	6
Mjök	66	46
Nötkött	140	100
Summa	306 (+30%)	214 (+20%)

Källa: Jordbruksverket och LRF 2014.

Totalt skulle odlingen av foder behöva öka med drygt 300 000 hektar om ingen produktivitetsökning beaktas och med drygt 200 000 hektar om en årlig produktivitetsökning på en procent antas både i animalie- och vegetabilieproduktionen. Jämfört med de senaste årens spannmålsproduktion motsvarar det en ökning med cirka 30 respektive cirka 20 procent. Det finns i nuläget 150 000 hektar åkermark som rapporteras som träda och

¹¹ Förändring av nuvarande spannmålsareal.

några hundra tusen hektar vall som odlas mycket extensivt. Totalt finns det knappt 500 000 hektar som inte längre rapporteras som åkermark. Detta innebär en ökning med nästan 250 000 hektar sedan 1990. På denna areal skulle det förmodligen gå att odla ytterligare 1–2 miljoner ton spannmål. En del av dessa arealer är i skick att användas i stort sett omedelbart och har potential att ge en rimlig avkastning. En del mark måste restaureras innan produktionen kan starta på nytt.

Sammanfattningsvis torde det arealbehov på 200–300 000 hektar som räknats fram till stor del kunna tillgodoses. Utmaningen är att få tillräcklig lönsamhet för att odlingen ska kunna motiveras. En viktig förutsättning för att uppnå tillräcklig lönsamhet är att underlätta så att rationella företag, med sammanhållen mark, kan bildas.

Optimalt utnyttjande av resurserna

Trots att den svenska jordbruksarealen inte i nuläget är begränsande för sektorns utveckling konstaterar utredningen att den kan bli det på sikt. Efterfrågan på biomassa för olika ändamål förutspås växa. Det är därför väsentligt att den svenska jordbruks- och trädgårdsnäringen genom ökad produktivitet fokuserar på ett optimalt utnyttjande av marken som resurs. Utredningen vill särskilt nämna metoder som möjliggör att hektaravkastningen ökar, det kan handla om att marken är bevuxen en större del av året, bl.a. genom att utnyttja mellangrödor för produktion till energi m.m. Detta minskar även växtnäringsläckaget och gör att produktion för energi, och produktion för övriga ändamål, inte riskerar att inkräkta på behovet av livsmedel. En faktor som är viktigare för produktiviteten inom växtodlingen är tillgång till bra utsäde, anpassade efter svenska förhållanden. Traditionell växtförädling fokuserar till stor del på ökad avkastning. Dock bör detta i högre grad kombineras med ett gott utnyttjande av tillgängliga insatsmedel i form av växtnäring samt att förbättra växternas motståndskraft i syfte att minska behovet av kemiska växtskyddsmedel.

Utredningen vill, förutom utvecklingen av hållbara produktionsmetoder, även lyfta vikten av en avancerad växtförädling.

Växtförädlingsföretagen har genomgått en strukturuomvandling och är numera ofta stora multinationella företag. Dessa koncentrerar sin verksamhet till de större marknaderna och de ekonomiskt mest betydelsefulla grödorna. Sverige var under förra seklet ett framstående växtförädlarland med ett flertal framgångsrika företag. Numera för växtförädlingsbranschen en tynande tillvaro i hela Europa. Satsning på växtförädling är en grundläggande förutsättning för hög produktivitet i jordbruk och trädgårdsnäring, inte bara i Sverige utan det är en avgörande fråga för hela EU:s konkurrenskraft. Det framstår som alltmer nödvändigt för att åstadkomma en produktivitetsökning framöver. Jordbruket i Sverige har specifika förutsättningar. Ett geografiskt nordligt läge ger korta och intensiva somrar. Trots att klimatförändringarna framöver beräknas orsaka att medeltemperaturen höjs och att säsongen eventuellt kommer att förlängas, kvarstår ljusförhållandena. Marknaden för sorter som är specifikt anpassade till dessa förhållanden är med internationella mått begränsad. Liknande problem finns när det gäller vinterhärdighet.

Sammantaget anser utredningen det vara viktigt att tillräckliga växtförädlingsinsatser kommer till stånd, inte minst vad gäller att utnyttja möjligheter med nya tekniker inom växtförädlingen. Eftersom detta styrs av lagstiftning på EU-nivå så är det nödvändigt att den svenska regeringen inom EU förhandlar i syfte att påskynda utvecklingen av sådana nya tekniker.

Ett annat område med omfattande möjlighet att bidra till produktivitetsutvecklingen är digitaliseringen av jordbruket och trädgårdsnäringen. Mellan 2006 och 2013 svarade informations- och kommunikationsteknik (IKT) för 42 procent av produktivitetsutvecklingen i Sverige. Denna utveckling har dock nästan enbart ägt rum i just IKT-sektorn¹². Vi befinner oss i övergången mellan avtagande nytta för tidigare tekniska innovationer och behovet av förnyelse av jordbruksproduktionen och livsmedelsförsörjningen, fram till konsumenten. Teknik som innefattar t.ex. förarlösa maskiner och utrustning som mäter tillståndet hos växterna finns redan och kan komma att påverka produktiviteten avsevärt.

¹² Tillväxtanalys PM 2014/17.

3 Företagande

3.1 Strukturomvandling

Bedömning: Allt färre och större företag står för en allt högre andel av produktionen. Detta är en naturlig följd av utvecklingen på marknaden och företagarnas beslut om hur verksamheten ska utvecklas. Samtidigt finns det nischer på marknaden för små företag, inte minst med vidareförädling. Utredningens bedömning är att strukturomvandlingen kommer att fortsätta och gynna konkurrenskraften.

Under lång tid har jordbruks- och trädgårdsproduktionen i Sverige utvecklats till att bedrivas i större men färre enheter. Strukturomvandlingen innebär att de större jordbruks- och trädgårdsföretagen står för allt högre andel av Sveriges matproduktion. Tabell 3.1 visar den procentuella förändringen av antalet företag i olika storleksklasser. Det är framför allt företag med mer än 100 hektar som blir fler till antalet¹. Diagram 3.1 visar utvecklingen av antalet företag i olika produktionsinriktningar. Av diagrammet framgår att strukturomvandlingen har varit omfattande särskilt inom mjölk- och grisproduktionen.

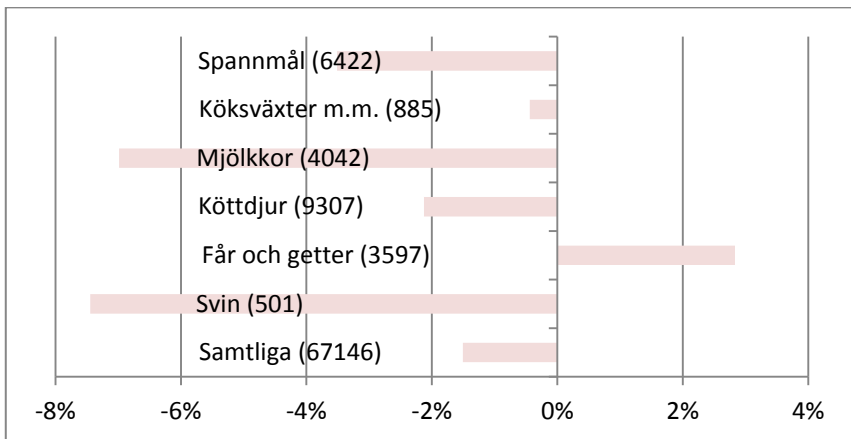
¹ Storleksklasser med mindre företag än 20 hektar visas inte i diagrammet. I dessa storleks-kategorier finns det klasser som det blir fler företag inom.

Tabell 3.1 Förändring av antalet företag i några utvalda storleksklasser, regioner och länder

Procentuell förändring 2010 jämfört med 2000

	20–29 ha	30–49,9 ha	50–99,9 ha	> 100 ha
Sverige	-27	-33	-28	23
Damark	-43	-49	-49	31
Finland	-34	-23	17	125
Tyskland	-40	-28	-5	38
Småland, Öland och Gotland	-25	-36	-26	45
Sydsverige	-31	-30	-30	12
Västsverige	-29	-33	-26	27
Norra				
Mellansverige	-27	-33	-26	59
Övre Norrland	-33	-45	28	100

Källa: Agrifood, 2014.

Diagram 3.1 Procentuell förändring per år av antalet företag inom olika produktionsinriktningar under 2005–2013 (antalet 2013 inom parentes)

Källa: Jordbruksverket.

Utvecklingen innebär att inom vissa produktionsinriktningar står 20 procent av företagen för 80 procent av produktionen. Inom delar av trädgårdsproduktionen finns inriktningar där endast ett fåtal företag står för huvuddelen av produktionen. Företagens storlek

förändras över tid och nya företag tillkommer. Detta ger dynamik, vilket kan vara gynnsamt för konkurrenskraften. Strukturomvandlingen drivs bl.a. av ny teknik, ökad kompetens, nya regelverk, utveckling av marknaderna samt av kostnaderna för arbetskraft.

Agrifood har studerat strukturomvandlingen inom jordbruket på uppdrag av utredningen. I studien har Agrifood också studerat hur storleken på gårdarna förhåller sig till effektiviteten. Studien visade att de större jordbruken generellt är mer effektiva än de små. Bland spannmålgårdar är de med mer än 200 hektar mest effektiva följt av de med mellan 100 och 200 hektar och därefter de med mindre än 100 hektar. Inom mjölkproduktionen är gårdar med färre än 50 djurenheter mindre effektiva än de med mer än 100 djurenheter. Även inom gris- och nötköttproduktionen är de större gårdarna mer effektiva än de mindre. Nötkötts- och mjölkföretagen har enligt analysen betydande stordriftsfördelar att vinna på att växa ännu mer. De stora grisföretagen har däremot svårt att öka effektiviteten genom att enbart växa.

Utredningen bedömer att fortsatt strukturomvandling sannolikt är nödvändigt för att möta den omfattande globala konkurrensen inom grisproduktionen. Det är därför viktigt att arbeta för att identifiera hinder och att utveckla metoder för att hantera dessa. Bland mjölkproduktionens företag har det skett en snabb teknikutveckling som möjliggör större enheter. Det finns därför ytterligare rationaliseringsvinster att utnyttja för företagen. Nötköttsproduktionen i Sverige är heterogen och i vissa delar av sektorn har utvecklingen gått långsamt. Utmaningar kan ha att göra med kompetensförsörjning, tillgången till välarronderad betesmark, inträdeshinder till nya marknader, ökande kostnader under tillväxtfasen samt ointresse för att bli större. Företagens inställning till sitt företagande och företagets framtid har förstås också betydelse för viljan att växa. Utredningen lägger därför ett antal förslag för att förbättra marknadstillträde, minska regelbördan och att förbättra tillgången till kunskap.

Förutsättningarna för jordbruks- och trädgårdsnäringen skiljer sig markant inom landet, vilket beskrivs i utredningens delbetänkade. Enligt Agrifoods analys är effektiviteten lägre i norra Sverige. För företagen i dessa delar av landet står de ekonomiska stöden för en större andel av den totala inkomsten.

Utredningen tolkar strukturomvandlingen som en del av en långsiktig trend. Lönsamhet, oavsett storlek på företagen, är nödvändig för en gynnsam utveckling av sektorn och för konkurrenskraften. Agrifoods analys visar att de större företagen generellt är mer effektiva än de små. Det är därför viktigt att det finns möjlighet för företag att växa och att myndighetsutövning beaktar möjligheterna till tillväxt. Samtidigt finns förstås även små företag som är lönsamma.

3.2 Företagande och inre effektivitet

Bedömning: Utredningen anser att en väsentlig del i konkurrenskraftsstrategin bör vara att öka fokus på produktionsprocesser, marknad, företagsledning och entreprenörskap. Kompetensen inom dessa områden behöver öka. Utredningen betonar att det naturligtvis är företagaren själv som ansvarar för besluten i företaget och som därmed har det yttersta inflytandet över processen.

I många företag, främst inom animalieproduktionen, så är lönsamheten för närvarande låg. Det finns samtidigt en stor spännvidd mellan de bästa och 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.

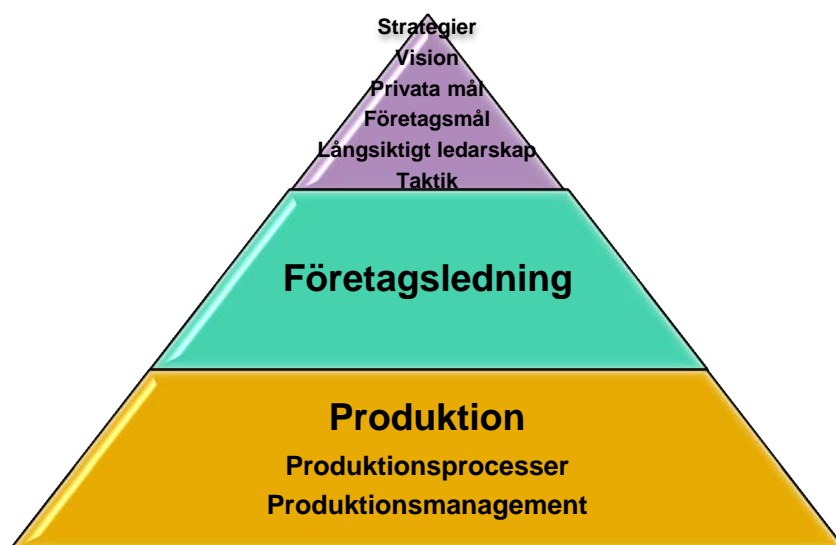
Lönsamheten är starkt kopplad till effektiviteten. Utredningen har mot den bakgrunden gett i uppdrag till Agrifood att mäta produktionsvärdet i förhållande till produktionskostnaderna i jordbruksföretagen. På så sätt kan man jämföra genomsnittsföretagen inom varje produktionsgren med de mest effektiva företagen. Det framgår av studien bl.a. att:

- Gris- och mjölkföretagen i genomsnitt är 22 procent mindre effektiva än det mest effektiva företaget inom respektive produktionsinriktning.
- Spannmålsföretagen i genomsnitt är 28 procent mindre effektiva än det mest effektiva spannmålsföretaget.

- Nötköttsföretagen i genomsnitt är 30 procent mindre effektiva än det mest effektiva nötköttsföretaget.

Skillnaderna är alltså stora även inom de produktionsgrenar där produktionsförutsättningarna är ganska likartade, t.ex. i grisproduktionen. Det är därför en rimlig slutsats att det finns stor potential för bättre lönsamhet i många företag. Den inre effektiviteten beskrivs ofta i litteraturen som en kombination av strategi, taktik och operativa frågor. Figur 3.1 illustrerar detta.

Figur 3.1 Inre effektivitet och utvecklingsområden fördelade på tre nivåer. För att optimera företagets lönsamhet bör man arbeta med alla tre nivåer.



Källa: Bilden har tecknats av Ove Karlsson.

De strategiska frågorna handlar om att identifiera mål för företaget och att långsiktigt utveckla företaget för att nå sådana mål. Beslut om investeringar i kapital eller i kunskap kan behöva fattas för att mål ska kunna nås. Viktiga utvecklingsområden är att identifiera och hitta marknader t.ex. för export och för försäljning av specifika

kvaliteter. Detta är en gemensam utmaning för alla led i produktionskedjan.

Inom de *taktiska frågorna* ryms frågor som har att göra med att leda personal och verksamhet samt att behärska marknad och affärer på kort sikt. Ett bra mått på hur väl ett företag lyckas på den taktiska nivån är resultaträkningen.

Operationella frågor handlar till stor del om att styra de produktionsprocesser som avgör produktionens kvalitet och kvantitet. Detta kan också ha stor effekt på produktionens miljöpåverkan och resursåtgång.

Utredningen bedömer att det går att arbeta mer med denna typ av analyser för att förbättra företagets lönsamhet och för sektorns konkurrenskraft.

Produktivitet är av stor vikt för konkurrenskraften. Utredningen har låtit göra analyser för att studera vilken produktivitetsutveckling som krävs för att nuvarande jordbruksproduktion ska upprätthållas till 2030². Analyserna visar att det inte räcker med dagens utveckling för att upprätthålla produktionsvärdet. Det beror i korthet på att prisutvecklingen globalt är svag och att konkurrensen från andra länder är hög. Därför måste svensk produktion bli bättre för att klara konkurrensen. Utredningen bedömer därför att produktiviteten behöver öka. För att det ska bli så behöver den inre effektiviteten stärkas och produktionsprocesserna optimeras. Några utvecklingsområden för att optimera produktionsprocesserna inom jordbruks- och trädgårdssektorn är:

- Att forskningsmedel i större utsträckning fördelas till att förbättra produktionsprocesserna.
- Att fler verktyg för produktionsstyrning utvecklas.
- Att det finns rådgivning och kompetensutveckling som fokuserar på företagets hela verksamhet, inklusive ekonomi och företagsledarskap.

Samtidigt vill utredningen betona att det är företagaren själv som förfogar över besluten i företaget och som därmed har det yttersta

² SASM-modellkörning av Lars Jonasson. För mer detaljerad beskrivning och utgångspunkter se delbetänkandet (SOU 2014:38). Analysen är en uppdatering av den scenarioanalys som beskrivs där.

inflytandet över processen. Arbetet med Lean Lantbruk är ett exempel på hur företagaren kan arbeta med dessa frågor. Lean Lantbruk är en tillämpning av det generella Lean-konceptet och syftar till att eliminera slöserier i produktionsprocesser och att fokusera på det som skapar värde för kunden. Lean Lantbruk används bl.a. för att utveckla rutiner och arbetssätt som gör det enkelt att ha en effektiv produktionsprocess.

Med tanke på behovet av produktivitetsutveckling för att stärka konkurrenskraften anser utredningen att en väsentlig del i konkurrenskraftsstrategin bör vara att öka fokus på produktionsprocesserna. Detta förutsätter att företagen är delaktiga och väl representerade i kunskapssystemet.

3.3 Kapitalförsörjning och investeringar

Förslag: Utredningen föreslår 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. Utredningen föreslår också att medel för kompetensutveckling inom Landsbygdsprogrammet allokeras till insatser för att stärka företagares processkunskap gällande upphandlingar vid omfattande investeringar.

Bedömning: Investeringar kommer inte att komma till stånd om förväntningarna på lönsamhet är låga. Investeringar är samtidigt en förutsättning för att skapa tillväxt och värdeskapande. Åtgärder behöver därför vidtas för att skapa förutsättningar för mer kostnadseffektivt byggande. Utredningen bedömer att forskningsmedel och innovationsinsatser bör fördelas till att utveckla kunnandet om kostnadseffektivt byggande inom jordbruks- och trädgårdssektorn.

Om svensk produktion ska kunna öka kommer investeringar att behöva göras i bl.a. markförbättringar, byggnader, byggnadsinventarier som inomgårdsteknik och maskiner. LRF har 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.

Kontakter som utredningen har haft med finansaktörer ger vid handen att kapitalförsörjningen till jordbruks- och trädgårdssektorn har fungerat relativt väl de senaste åren och att det finns en väl fungerande kapitalmarknad. En fungerande kapitalförsörjningsmarknad innebär självklart inte att alla som vill låna pengar får göra det. Kreditgivarna gör en helhetsbedömning av låntagarens återbetalningsförmåga och pantsäkerhet. Det finns därför – och kommer alltid att finnas – exempel på områden, branscher och individuella företag som upplever problem med att finna kapital för att expandera och starta verksamhet. Problemen är vanligare för företagare som inte har stora marktillgångar som kan användas som säkerhet vid lån. I gleset befolkade områden finns ytterligare hinder. Dessa består bl.a. i att det kan finnas färre köpare vid en eventuell försäljning och färre alternativa användningar av investeringar vilket leder till lägre totalt marknadsvärde (bl.a. på grund av markpriserna). Det kan i sådana områden finnas exempel på investeringar som är lönsamma men som möter finansieringsproblem på grund av otillräcklig säkerhet.

Det stora hindret för investeringar är den generellt låga lönsamheten i jordbruks- och trädgårdssektorn. Jordbruksverket har i en studie³ visat att man inom några områden och i jämförelse med andra länder bygger relativt dyrt i Sverige. Detta kan bero på flera faktorer, som ett högre kostnadsläge till följd av särskild lagstiftning, och att man av tradition bygger relativt påkostat. 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. Detta gör det nu mer angeläget att utveckla kunskaper och lösningar som tillgodoser behoven.

Utredningen föreslår därför att Jordbruksverket får i uppdrag att, i samarbete med näringsliv och forskare, sammanställa befintlig kunskap om byggnation och byggnadsinventarier som inomgårds-

³ Kostnader och intäkter i svenskt jordbruk – en jämförelse med Danmark och Finland. SJV Rapport 2010:18.

teknik inom jordbruks- och trädgårdssektorn. I uppdraget bör också ingå att göra en analys av behoven av förbättrad kunskap. Jordbruksverket ska också föreslå åtgärder för att långsiktigt stärka kompetensutvecklingen på området.

Företagens kompetens vid planering av nybyggnationer och vid upphandling av entreprenörer kan ha stor betydelse för hur dyr investeringen blir. I det sammanhanget kan rådgivningen spela en viktig roll. Enligt Institutet för jordbruks- och miljöteknik, JTI AB, kan företagens kunnande om själva upphandlingsförfarandet och om att vara byggherre förbättras. Utredningen föreslår därför att medel inom Landsbygdsprogrammet avsätts för att delfinansiera kompetensutveckling och rådgivning, förhandlingsförmåga, planering och löpande uppföljning vid byggnationer.

3.4 Riskhantering

Förslag: Utredningen föreslår att insatser görs för att öka kunskapen om riskhantering på marknadens villkor och hur exponeringen för risk kan minskas vid företagsexpansion. Detta bör göras genom utbildningsinsatser t.ex. inom ramen för Landsbygdsprogrammet.

Bedömning: Marknads- och prisriskerna i jordbruks- och trädgårdsföretag är, liksom i många andra företag, betydande och behöver hanteras effektivt för att säkra lönsamhet samt för framtidstro och investeringar. Inom animaliesektorn bedöms det i dag inte finnas några stora möjligheter till effektiv börshandel. Utbildning och kompetensutveckling bedöms vara av vikt för att fler aktörer så småningom ska utveckla affärs- och kontraktmodeller även för riskhantering inom animaliesektorn.

Jordbruks- och trädgårdssektorns risker kan grovt delas in i produktions- och prisrisker. Traditionellt har många företagare jämnat ut likviditetsvariationer genom att minska eget löneuttag, genom skogsavverkningar eller genom att deltidsarbeta utanför kärnverksamheten. Låg grad av specialisering och jordbrukspolitiska regleringar har också utgjort former av riskhantering.

Inom trädgårdsodlingen har kontraktsodling varit vanlig. Detta minskar pris- och produktionsrisker för företagaren.

Inom spannmålsproduktionen är både försäljning via kontrakt (pris och kvantitet avtalas för en framtida leverans av fysisk vara) och handel på en spannmålsbörs relativt vanligt, särskilt bland de större företagen.

Inom trädgårdssektorn har det historiskt sett varit vanligt att producentpriserna baseras på auktionspriser där de kortsiktiga utbudsvariationerna är avgörande för priset. Under senare år har det även för trädgårdsprodukter blivit vanligare med kontrakt som ger producenterna möjlighet att fastställa priset för en viss tidsperiod. Inom EU:s marknadsreglering finns, särskilt för frukt- och grönsaksproduktion, stöd till producentorganisationer i syfte att stärka producenternas ställning i livsmedelskedjan.

Inom animaliesektorn är verktyg för att hantera prisrisker mer ovanliga och mindre utvecklade. Under de senaste åren har det skett förändringar även inom köttproduktionen där det har blivit allt vanligare med kontrakt. Producenterna erbjuder möjligheten att fastställa priset på slaktdjur för en viss tidsperiod. För att sådana kontraktserbjudanden ska bli attraktiva och tillräckligt omfattande för producenterna och för att erbjuda reella möjligheter för prissäkring, behöver dock industriledet också ha möjlighet att hantera sin risk exempelvis gentemot en råvarubörs eller genom utvecklade affärsmodeller med senare led i kedjan.

Utredningens bedömning är att möjligheterna till börshandel för animalieprodukter i dagsläget är begränsade i Sverige. Det beror på att antalet aktörer är få och likviditeten i en sådan marknad därför bedöms vara för liten. En gemensam marknad, t.ex. inom EU, skulle vara möjlig. Inom animaliesektorn behöver nya affärs- och kontraktmodeller utvecklas om prissäkring ska erbjudas till kunder och leverantörer. Det nya zeeländska mejeriet Fonterra har nyligen börjat erbjuda sina leverantörer vissa möjligheter att prissäkra mjölk. Detta bedöms vara en möjlig utveckling även i Sverige, men för att detta ska kunna ske krävs att mejerier utvecklar nya affärs- och kontraktmodeller.

Det finns både EU-gemensamma och nationella stöd för att hantera omfattande produktionsrisker. T.ex. kan man få kompensation för en del av de kostnader som uppstår till följd allvarliga smittsamma djursjukdomar. Det finns även skäl att överväga om

man bör utveckla system för ersättning vid angrepp av vissa allvarliga växtskadegörare⁴.

Prisvariationerna på jordbruks- och trädgårdsprodukter är i dag avsevärda och företagen har ofta betydande fasta kostnader, t.ex. löner för anställd personal och räntekostnader för kapital. Sammantaget leder det till att riskerna blir betydande. Utredningen bedömer att exponeringen för risk minskar intresset för investeringar. Därför anser utredningen att strategier för att hantera risker är angelägna inom trädgårds- och jordbrukssektorn.

Utredningen anser att specifika insatser för kompetensutveckling behövs och bör prioriteras inom högre utbildning, rådgivning samt genom interaktiv utbildning för lantbrukare inom ramen för Landsbygdsprogrammet.

3.5 Ägarbyte och delat ägande

Förslag: Utredningen föreslår att 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.

Bedömning: Företagsöverlåtelser 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 jordbruks- och trädgårdsföretag. För att säkra konkurrenskraften måste överlåtelser fungera för de stora och kapitalintensiva företag där merparten av produktionen sker. I det sammanhanget är jordförvärvs- och arrendelagstiftning viktiga komponenter.

Det finns ett flertal olika sätt att genomföra ägarbyten, som exempel kan nämnas:

- Generationsskifte inom familjen genom arv, testamente, gåva eller blandad gåva.

⁴Jordbruksverket 2011. Ekonomisk ersättning vid bekämpning av växtskadegörare. SJV 2011:25. Frågan om ersättningar vid allvarliga växtskadegörare diskuteras också inom de pågående EU-förhandlingarna om det så kallade SANCO-paketet.

- Försäljning.
- Samägande
- Rullande övertaganda genom t.ex. samägt driftsbolag och gradvis köp av fast egendom.

Över 70 procent av jordbruks- och trädgårdsföretagarna är över 50 år⁵, vilket innebär att en stor andel av företagen kommer att byta ägare fram till 2030. Många av dessa kommer att vara stora och kapitalintensiva företag och när de ska byta ägare uppstår andra utmaningar än tidigare. Utredningen bedömer därför att de allt större företagen gör att fler modeller för överlåtelser behöver användas och utvecklas. I sammanhanget har jordförvärvslagstiftningen stor betydelse. Utredningen föreslår därför att Jordbruksverket får i uppdrag att redogöra för modeller för olika former av ägarbyten samt för vinstdelning mellan fastighetsägare och driftsansvariga.

Utredningen anser att former för gemensamt ägande, även vid andra tillfällen än ägarbyte, kan vara positiva för konkurrenskraften. Avtal som möjliggör delad risk och delad vinst (s.k. share farming) kan möjliggöra nytt kapital och nytt företagande i sektorn. Intresset för denna typ av samarbete inom jordbruket har hittills varit begränsat, delvis för att regelverket uppfattats som svårtillgängligt. Av konkurrenskraftsskäl föreslår utredningen att Jordbruksverket i samarbete med marknadens aktörer tar fram rekommendationer som kan användas av den som önskar tillämpa denna typ av driftsform.

3.6 Jordförvärvslagstiftningen

Förslag: Utredningen föreslår att jordförvärvslagen förändras så att aktiebolag lättare kan förvärva jordbruksmark. Lagen omfattar både jordbruks- och skogsmark. Det ligger utanför utredningens mandat att föreslå åtgärder som gäller skog. Utredningen föreslår att regeringen, ur ett helhetsperspektiv, låter utreda konsekvenserna av att ändra jordförvärvslagstiftningen. Detta med hänsyn till skog och jordbruk, konkurrenskraft, resursanvändning, äganderätt, miljö samt sociala faktorer.

⁵ Jordbruksverkets statistikdatabas.

Bedömning: Jordförvärvslagstiftningen, i dess nuvarande utformning, har en hämmande inverkan på konkurrenskraften i svenskt jordbruk genom att försvåra extern kapitalförsörjning.

Jordförvärvslagen (1979:230) reglerar när och hur en juridisk person, som t.ex. ett aktiebolag, har rätt att förvärva egendom som taxeras som lantbruksenhet. Med lantbruksenhet avses fastigheter som inkluderar skogsmark, skogsimpediment, betesmark eller åkermark.

Lagen kom till i början av 1900-talet och hade som ursprungligt syfte att skydda lantbrukare med små egendomar från att bli uppköpta av stora skogsbolag. Den innebär att juridiska personer behöver ansöka om särskilt tillstånd för att få förvärva en lantbruksenhet. Ett sådant tillstånd kan endast ges till en juridisk person om det föreligger särskilda skäl, som exempelvis att lantbruksenheten är kulturminnesmärkt och samtidigt för dyr att underhålla för att en enskild företagare ska ha råd att ta hand om fastigheten. Förvärvstillstånd kan också beviljas om en juridisk person samtidigt säljer eller överlåter motsvarande mängd jordbruksmark till staten eller till en fysisk person så att den totala proportionen jordbruks- och skogsmark som ägs av juridiska personer blir oförändrad. År 2013 utfärdades omkring 250 förvärvstillstånd till juridiska personer, varav en stor andel till skogsföretag.

Utredningen anser att jordförvärvslagen, i dess nuvarande utformning, har en hämmande inverkan på sektorns konkurrenskraft. Lagen komplicerar köp, byte, överlåtelse och försäljning av jordbruksmark samt ger upphov till administrativt arbete och krångel. Det är t.ex. vanligt att lantbrukare har sin mark i en enskild firma och andra tillgångar i ett driftsbolag. Detta kan försvåra ägarskiften och ekonomisk redovisning.

Den danska motsvarigheten till jordförvärvslagstiftningen bestod fram till den 1 januari 2015 av ett system där aktiebolag kan köpa jordbruksmark, förutsatt att bolaget har en lantbrukare med reell maktställning i styrelsen. Dessutom krävs att närliggande jordbruk först har fått möjlighet att köpa fastigheten och har tackat nej. Från och med 2015 har kravet på att en lantbrukare ska sitta med i styrelsen tagits bort helt och hållet. Motivet för förändringen är att attrahera mer externt kapital till sektorn.

Utgångspunkten i jordförvärvslagstiftningen i Sverige är att det är önskvärt att markägare har en tydlig koppling till bygden där de

är verksamma. Denna koppling skulle kunna försvagas om aktiebolag fritt fick förvärva mark. En annan möjlig konsekvens är att markpriserna kan stiga till följd av att fler har rätt att förvärva mark. Detta skulle i så fall försvåra ytterligare för personer utan betydande eget kapital att starta nya jordbruks- och trädgårdsföretag.

Utredningen föreslår att lagen utreds med hänsyn tagen till sociala och miljörelaterade värden, men med utgångspunkt i de hinder för konkurrenskraften som lagen utgör.

3.7 Arrendelagstiftningen

Förslag: Konkurrenskraftsutredningen föreslår att regeringen beaktar Arrendeutredningens förslag (SOU 2014:32) om förändrat besittningsskydd vid sidoarrenden. Konkurrenskraftsutredningen föreslår, till skillnad från Arrendeutredningen, att full avtalsfrihet ska råda vid fastställande av arrendeavgiften.

Bedömning: Utredningen bedömer att arrendemarknaden har stor betydelse för konkurrenskraften. Det är viktigt att arrende är en attraktiv upplåtelseform.

Mellan 30 och 40 procent av jordbruksverksamheten i Sverige bedrivs på arrenderad mark. Ofta utökas befintlig produktion genom att jordägande företag arrenderar ytterligare mark. Längden på arrendeavtalen och hur arrendekostnaden sätts påverkar incitamenten att ingå avtal, långsiktigheten i brukandet och i vissa fall även investeringar i bl.a. markförbättringsåtgärder.

Enligt gällande lagstiftning har arrendatorer med kontrakt på längre tid än ett år besittningsskydd. Detta innebär att det kan vara mycket svårt för jordägaren att säga upp kontraktet. Det kan också leda till att jordägaren inte vill ingå avtal som är längre än ett år.

Arrendeutredningen (SOU 2014:32) har lagt förslag om förändring av besittningsskyddet för sidoarrenden⁶. Förslagen innebär att det blir lättare att upphäva besittningsskyddet för vissa sido-

⁶ Den väsentliga skillnaden mellan sido- och gårdsarrende är att i gårdsarrendet ingår bostad för arrendatorn.

arrenden. Samtidigt föreslås ett mindre starkt besittningsskydd som ska gälla alla kontrakt upp till fem år. Reglerna föreslås vara oförändrade för arrenden på fem år eller längre. Utredningen har sammantaget bedömt att Arrendeutredningens förslag i dessa delar tillgodoser arrendemarknadens behov av mer överskådliga spelregler. Det ger sannolikt en bättre grund för sektorns långsiktiga konkurrenskraft än när parterna själva avtalar om besittningsskydd. Konkurrenskraftsutredningen föreslår därför att förslagen genomförs.

Det är i dag inte tillåtet för arrendemarknadens parter att bestämma nivån på arrendeavgiften i annat än pengar. Det är alltså t.ex. inte tillåtet att reglera avgiften som andel av vinsten. Arrendeutredningen föreslog bestämmelser som öppnar för möjligheten att avtala om en nivå på arrendeavgiften som följer ett index som går att relatera direkt till arrendatorns produktionsvillkor. Detta förslag bifölls av LRF men kritiserades av Jordbruksverket vars inställning är att full avtalsfrihet bör råda. Myndigheten anser att full avtalsfrihet skulle kunna leda till ett ökat utbud av arrenden på marknaden. En större flexibilitet för parterna borde leda till fler och längre arrendeavtal, med bättre resursutnyttjande och starkare konkurrenskraft som följd. Utredningen delar Jordbruksverkets uppfattning om full avtalsfrihet vad avser arrendekostnadens storlek.

4 Regler och villkor

Företagande inom jordbruks- och trädgårdsverksamhet, liksom all annan näringsverksamhet, styrs av ett antal regler och villkor. Dessa utgörs både av lagstiftning och av egna branschöverenskommelser. En studie från Tillväxtanalys visar att en stor regelbörda inte enbart medför direkta kostnader (administrativa kostnader) utan även betydande indirekta samhällsekonomiska kostnader, t.ex. minskad förmåga att snabbt anpassa sig till omvärldsförändringar¹.

Inom utredningen har arbetet med analys av villkor och regler fokuserat på ett antal områden inom vilka regelverken anses ha stor betydelse för konkurrenskraften. Dessa omfattar arbetskraftskostnader, produktionsmedelsskatter, djurskyddslagstiftningen, växtskyddslagstiftningen och tillståndsprövning med tillhörande miljökonsekvensbeskrivning enligt miljöbalken.

Utöver innehållet i själva regeln har även tillämpningen en stor betydelse för regelverkets effektivitet. Handläggningen – i bemärkelsen kompetens, bemötande, språk (muntligt och skriftligt), attityd och service är en del av tillämpningen. Det har stor inverkan på den som är föremål för myndighetsutövning. Jordbruksverket har tagit initiativ till ett regelförenklingsarbete, den s.k. Förenklingsresan, som genomförts tillsammans med LRF. Arbetet har resulterat i flera insatser för minskat regelkrångel². En slutsats som Jordbruksverket drar av detta arbete är att ett bra bemötande och tydlig kommunikation är bland det viktigaste för lantbrukarna. Utredningen konstaterar att detta arbete är värdefullt.

¹ Tillväxtanalys, 2010. Regelbördans ekonomiska effekter. Rapport 2010:14.

² Jordbruksverket, 2014. Handlingsplan för en enklare vardag för lantbrukare. Lägesrapport juni 2014.

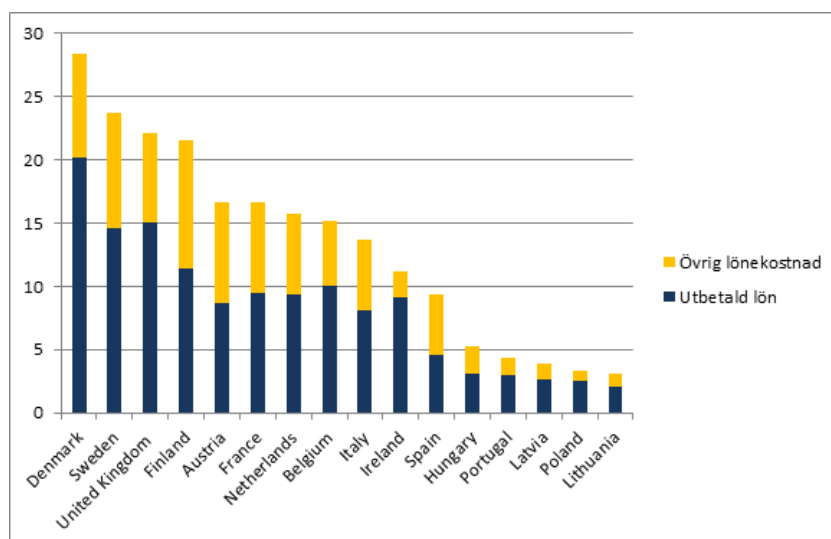
4.1 Kostnader för arbetskraft

Förslag: Utredningen föreslår att arbetsgivarutbildning och ledarutbildning erbjuds företagare inom jordbruks- och trädgårdsnäringen. Utredningen föreslår att utbildningen finansieras via Landsbygdsprogrammet och genom deltagaravgifter.

Bedömning: Företagare inom sektorn behöver öka sin kompetens vad gäller arbetsrätt och företagsledning. I ett perspektiv där den svenska produktionen ska öka inom ramen för en nationell strategi för tillväxt och värdeskapande har kostnadsnivån för arbetskraft, jämfört med konkurrentländerna, stor betydelse. De totala arbetskraftskostnaderna, dvs. inklusive arbetsgivaravgifter och övriga lönekostnader, är höga i Sverige i jämförelse med flera andra EU-länder.

Arbetsgivare har ett ansvar för sin personal genom både lagstiftning och branschspecifika avtal mellan arbetsmarknadens parter, men också genom överenskommelser i det enskilda fallet. En jämförelse av arbetskraftskostnader i ett antal länder i Europa visar att kostnadsläget varierar (diagram 4.1). Danmark har den högsta kostnaden i EU med cirka 28 euro per timme, följt av Sverige med en arbetskraftskostnad på cirka 24 euro per timme. Arbetskraften är billigast i Litauen med drygt 3 euro per timme.

Diagram 4.1 Arbetskraftskostnader för fastanställda i jordbruket, euro per timme



Källa: Geopa-Copa/Eurostat.

Av diagrammet framgår att de kostnader, t.ex. arbetsgivaravgifter, som tillkommer utöver lönen också varierar. Dessa kostnaders andel av den totala arbetskraftskostnaden varierar från 19 procent i Irland till 52 procent i Spanien. I Sverige uppgår de till 39 procent av den totala arbetskraftskostnaden, vilket inte avviker från övriga länder som ingår i jämförelsen.

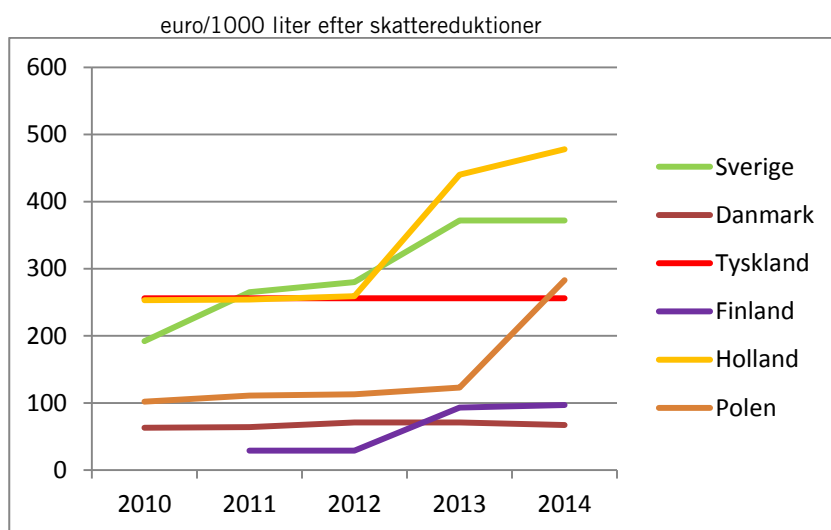
En stor del av jordbruksföretagen har få eller inte några anställda och 40 procent av de anställda inom jordbrukssektorn är säsonganställda. Att ha anställd personal kräver både arbetsrättslig kompetens och goda ledaregenskaper. I dag har 8–10 000 av jordbruksföretagen och flertalet inom trädgårdsnäringen anställd personal, hela eller delar av året. Det är ett stort steg att gå från noll till en anställd. I syfte att stärka arbetsgivarfunktionen föreslår utredningen att utbildningar anpassade efter jordbruks- och trädgårdsnäringarnas behov erbjuds. Det finns redan i dag projekt inom jordbruks- och trädgårdsnäringen som arbetar med dessa frågor, exempelvis projektet Lean Lantbruk. Utredningen föreslår att utbildningen ska finansieras av Landsbygdsprogrammet och av deltagaravgifter.

och kostnader samt klimatpåverkan i förhållande till målen, liksom kunskapsläget vad gäller klimatförändringar.

Det är svårt att jämföra produktionsmedelsskatternas påverkan på konkurrenskraften i Sverige i förhållande till andra länder. Dessutom sker ständiga förändringar inom sektorn genom innovationer, effektiviseringar eller förändringar av produktionsinriktningen, som påverkar förbrukningen av insatsmedel och därmed skatternas påverkan på konkurrenskraften.

Skatt på diesel anses vara den mest betungande produktionsmedelsskatten för sektorn i Sverige⁴. En jämförelse mellan olika länder av skatt på lantbruksdiesel visar att kostnadsnivån varierar stort mellan länderna. Följande diagram visar också att flera länder har höjt skatten betydligt sedan 2012.

Diagram 4.2 Beskattning av lantbruksdiesel 2010–2014



Källa: LRF, 2013. Mat på lika villkor, uppdateringar för 2014.

Förbrukningen av diesel för transporter är större i Sverige än i exempelvis Danmark och Nederländerna, detta beroende på glesa strukturer och långa avstånd. Beaktas beslutade skatteförändringar fr.o.m. 2015 för diesel kan noteras att den svenska skattenivån ökar

⁴ LRF, 2013. Mat på lika villkor.

till nära 460 euro/1 000 liter och den finska till cirka 120 euro/1 000 liter. LRF har i tabell 4.1 använt sig av det svenska lantbrukets förbrukning under 2014 för att illustrera vilka kostnadsförändringar som uppstår när den svenska skattesatsen byts ut mot den skattesats som gäller i Danmark, Finland och Tyskland.

Tabell 4.1 Totala kostnader för svenskt jordbruk med olika länders skattesatser 2014

Miljoner kronor

	svenska skatter	danska skatter	finska skatter	tyska skatter
El	7	123	87	188
Eldningsolja	55	28	41	38
Dieselolja	847	161	233	616
Bekämpningsmedel	51	255	0	0
Handelsgödsel	0	0	0	0
Jordskatt	0	530	0	0
Summa	960	1097	361	842

Källa: Bearbetning av underlag från LRF.

Den svenska och danska kostnadsnivån är jämförbar vid 2014 års förhållanden. Den tyska kostnadsnivån är cirka 15 procent under den svenska och med finska skattesatser minskar kostnaderna med cirka 600 miljoner kronor. Inom EU förekommer skatt på bekämpningsmedel i Sverige och i Danmark. Den danska skattenivån är betydligt högre än den svenska och återförs till stor del till näringen för olika utvecklingsåtgärder. Det kan också tilläggas att ovanstående jämförelse enbart omfattar skatter och inte övriga regleringar såsom exempelvis krav på gödselräkenskaper i Danmark, vilka också är kostsamma för näringen.

Tidigare fattade beslut, i enlighet med klimat- och energi-propositionen (prop. 2008/09:162), innebär att den svenska skattenivån ökar med ytterligare 310 miljoner kronor 2015, vilket påverkar jämförelsen i tabell 4.1. Energiskatterna i övriga länder förändras relativt marginellt 2015 varför skillnaden mellan Sverige och övriga länder växer.

Sammantaget konstaterar utredningen att produktionsmedels-skatter ökar kostnader för jordbruks- och trädgårdsnäringen. Det

är emellertid svårt att uttala sig om påverkan på konkurrenskraften i förhållande till andra konkurrentländer.

4.3 Djurskydd

Förslag: Utredningen föreslår:

1. Att regeringen driver på för skärpt EU-lagstiftning på djurskyddsområdet. Vidare ska regeringen verka för en likvärdig tillämpning av lagstiftningen på EU-nivå.
2. Att ökad målstyrning, minskad detaljeringsgrad och ökad flexibilitet bör prägla djurskyddslagstiftningen. Med lagstiftning avses både lag, förordning och föreskrifter. Utredningen föreslår en översyn av den svenska djurskyddslagstiftningen med utgångspunkt i en balans mellan ett gott djurskydd och stärkt konkurrenskraft. Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt regler kring byggnationer och beteskraav som kan öka kostnaderna för djurhållare.
3. Att förslaget om vetenskapligt råd som presenterades i Djurskyddslagsutredningen (SOU 2011:75) ska genomföras. Först efter en vetenskaplig värdering ska övriga avvägningar göras mellan djurskyddsintresse och ekonomi.
4. Att Jordbruksverket och länsstyrelserna fortsätter arbetet med att öka samordningen av djurskyddskontrollerna för att lika fall ska bedömas på samma sätt. Rättssäkerheten i kontrollerna kan därmed öka. En ökad målstyrning kräver att djurskyddskontrollerna fokuserar på helheten i djurmiljön.
5. Att ett uppdrag ges till Jordbruksverket om att utreda möjligheterna och konsekvenserna av att ta bort det obligatoriska kravet om förprovning.

Bedömning: 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 och att fortsatta initiativ tas kring ursprungsmärkning av livsmedel. 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.

4.3.1 Den svenska djurskyddslagen och EU:s minimilagstiftning

Den nuvarande djurskyddslagen (1988:534) tillkom 1988. Grundläggande paragrafer i lagen är att djur ska behandlas väl och skyddas mot onödigt lidande och sjukdom samt att djuren ska hållas och skötas i en god miljö och på ett sådant sätt att det främjar deras hälsa och ger dem möjlighet att bete sig naturligt. Lagstiftningen på området innefattar också djurskyddsförordningen som beslutas av regeringen samt för närvarande 29 författningar med föreskrifter som beslutas av Jordbruksverket. Efter 1988 har lagen och förordningen setts över på vissa punkter men dess huvuddrag består. Den senaste utredningen, Djurskyddslagsutredningen (SOU 2011:75), hade bl.a. som uppdrag att modernisera och förenkla lagstiftningen med bibehållen djurskyddsnivå.

Djurskyddslagen (1988:534) kompletterar de EU-förordningar som faller inom lagens tillämpningsområde. EU:s reglering på djurskyddsområdet utgörs av 9 förordningar och direktiv. Förordningarna är ofta fullharmoniserade men i vissa fall kan det även i förordningar ges möjlighet för en medlemsstat att ha mer långtgående bestämmelser. När det gäller direktiven på djurskyddsområdet så är de flesta s.k. "minimidirektiv". Ett minimidirektiv anger en undre gräns eller minsta nivå som en medlemsstat ska leva upp till. Ett initiativ om en mer långtgående harmonisering av EU:s djurskyddsregler är inlett. EU-kommissionen har tagit fram en

strategi för djurskydd och djurs välbefinnande där en ny ramlag för djurskydd är en del av det fortsatta arbetet⁵.

Den svenska lagstiftningen har i viktiga delar en högre ambitionsnivå för djurskyddet än de EU-gemensamma rättsakterna. Tabell 4.2 anger ett antal exempel på skillnader mellan svensk lagstiftning och EU-direktiven gällande lantbrukets djur.

Tabell 4.2 Exempel på skillnader i svensk lagstiftning och EU:s djurskyddsdirektiv

		EU-direktiv	Svensk lagstiftning
Matfågel	Utrymmeskrav	Max 42 kg/m ²	Max 20 kg/m ² eller 36 kg/m ² om ansluten till kontrollprogram
Värphöns	Näbbtrimning	Ja	Nej
Grisar	Fixering	Tillåtet	Förbjudet
	Avvänjning	3 veckor	4 veckor
Mjölkkor	Beteskrav	Nej	Ja
Lamm	Svanskupering	Tillåtet	Förbjudet
	Beteskrav	Nej	Ja

När djurskyddslagen utformades 1988 fanns i Sverige en jordbruksprisreglering och ett gränsskydd med införselavgifter och tullar som tillämpades vid import. Detta gjorde bl.a. att kostnaderna för djurskyddet kunde tas ut i högre priser. Sedan dess har avel, foder och teknik inom animalieproduktionen utvecklats, kunskapen om djurens behov har förbättrats och kompetensen utvecklats hos lantbruket. Dessutom medförde EU-medlemskapet att marknadsförutsättningarna ändrades. Importen har ökat kraftigt och i dag uppgår de svenska råvarorna till cirka 50–70 procent av allt kött som konsumeras i Sverige. Utvecklingen av handeln visar att svenska mervärden i form av ett högre djurskydd hittills inte i tillräcklig omfattning har kunnat omsättas i form av högre priser som kan kompensera företagen för kostnaderna. Under 2014 har det emellertid noterats en minskad import av gris- och nötkött.

⁵ EU-kommissionen, 2012. Meddelande från Kommissionen från Europaparlamentet, Rådet och Sociala Kommittén om EU:s strategi för djurskydd och djurs välbefinnande 2012–2015. COM(2012) 6 final/2.

Sverige har sedan 20 år tillbaka drivit på inom EU för ett förbättrat djurskydd och EU-lagstiftningen har närmat sig den svenska nivån⁶. En tidigare översyn av bl.a. EU-direktiven för grisar och fjäderfä har lett till skärpta EU-regler på dessa områden, men skillnader föreligger alltjämt. Tillämpningen av regelverken i olika EU-länder, inom exempelvis grisproduktionen, skiljer sig åt samtidigt som flera länder bryter mot EU-direktivet⁷.

Utredningen anser att Sverige fortsatt ska vara aktivt i EU-arbetet och verka för skärpt lagstiftning till gagn för alla djur inom EU. Minst lika viktigt är emellertid att driva frågan om en likvärdig implementering och tillämpning av befintlig lagstiftning. Utredningen anser att EU-nivån ska vara grunden för reglering av djurskyddet i Sverige. Utredningen anser också att nationella regler och krav som går utöver den gemensamma EU-nivån bör vara väl motiverade och noga prövas bl.a. vad gäller deras effekter på konkurrenskraften.

4.3.2 Kostnader för svenska särkrav

Svenska regler som är strängare än EU:s djurskyddsbestämmelser medför både ökade och minskade kostnader för företagen. Vissa av kraven innebär att stallbyggnader i vissa fall blir dyrare än i konkurrerande länder och att antalet djur per yta är lägre. Vissa av kraven leder också till ökade arbetskostnader. Samtidigt innebär de svenska lagkraven att djuren är friskare, vilket för företagaren innebär minskade kostnader⁸.

Att få en samlad bild av vilka nettokostnader som de svenska reglerna innebär för animalieproduktionen är svårt och kostnaderna varierar beroende av produktionsinriktning. Flera studier finns emellertid som visar på merkostnader av enskilda krav. Jordbruksverket konstaterar i en rapport från 2010 att byggkostnaderna i Sverige är högre än i Danmark och Finland. Orsaken till detta är dels skillnader i lagstiftningen, dels att danska företag bygger

⁶ Ny djurskyddslag (SOU 2011:75).

⁷ Svenska djurhälsovården, 2014. Schysst kött.

⁸ Jordbruksverket, 2012. Sveriges första femton år som medlem i EU – djurskydd. Rapport 2012:28.

större, vilket därmed ger stordels fördelar⁹. I rapporten framgår att de danska regelverken på djurskyddsområdet ofta är mer allmänt hållna och flexibla. De svenska och finska reglerna har mer exakta krav och tydliga gränsvärden. Ytterligare en studie från Jordbruksverket har analyserat vilka kostnader som beteskraven innebär för mjölkproduktionen¹⁰. I djurskyddförordningen anges att nötkreatur äldre än sex månader, som hålls för mjölkproduktion, ska släppas på bete på sommaren. Sverige är det enda land inom EU som har ett lagstiftat beteskrav¹¹. Studien visar att lagkravet medför ökade kostnader motsvarande 200–550 kronor per ko och år för rastbete¹² och 1 000–1 200 kronor per ko för produktionsbete. Samtliga samhällsekonomiska och etiska värden av bete ingår inte i beräkningarna. Som framgår av Jordbruksverkets rapport kan beteslagstiftningen begränsa möjligheten att växa för ett företag eftersom det kan vara svårt att få tillgång till tillräckligt med betesmark på rimligt avstånd. En stor skillnad, jämfört med tiden för lagens tillkomst, är att hälften av mjölkorna i dag går i lösdrift och inte längre står uppboundna i stall.

En uppskattning av de administrativa kostnaderna för jordbruket för att uppfylla myndighets- och branschkrav visar på kostnader motsvarande mellan 4 och 7 procent av årsarbetskostnaden¹³. Högst är kostnaden för kycklinguppfödare följt av slaktsvinsproducenter. Det framgår emellertid av undersökningen att företagen har svårt att hålla isär vilka krav som följer av lagstiftningen och vilka krav som är kopplade till annat, exempelvis branschens egna krav.

Utredningen konstaterar att den del av den svenska lagstiftningen som går utöver EU:s minimilagstiftning i vissa avseenden fördyrar produktionen i förhållande till konkurrentländerna och därmed försämrar för konkurrenskraften. Samtidigt konstaterar utredningen att ett gott djurskydd har djup förankring hos många konsumenter, vilket ökar betalningsviljan för svenska produkter.

⁹ Jordbruksverket, 2010. Kostnader och intäkter i svenskt jordbruk – en jämförelse med Danmark och Finland. Rapport 2010:18.

¹⁰ Jordbruksverket, 2014. Beteslagstiftningens effekter på lönsamheten i mjölkföretagen. Rapport 2014:16.

¹¹ LRF, 2013. Mat på lika villkor.

¹² Rastbete är bete enligt lagens minimikrav och där betet inte ingår i foderstaten. Produktionsbete går utöver lagkraven och där betet utgör en del av foderstaten.

¹³ Jordbruksverket, 2012. Kraven kostar. Rapport 2012:31.

4.3.3 Ersättningsmöjligheter för nationella särkrav

Det finns ett begränsat antal sätt att hantera nationella särkrav på en fri marknad där alla aktörer inte agerar under samma reglering:

- Subventionering av de merkostnader som en strängare djurskyddslagstiftning medför.
- Sänkning av produktionskostnaderna.
- Profilering av de varor som är producerade med strängare djurskyddslagstiftning så att konsumenterna har möjlighet att betala ett merpris för dessa produkter.

Inom ramen för EU:s landsbygdsförordning finns möjligheter att ersätta djuruppfödare för merkostnader och inkomstbortfall som uppstått till följd av det åtagande som görs. Ersättning ges enbart för insatser som går utöver EU:s och nationell lagstiftning samt utöver praxis. Med anledning av detta är det, enligt utredningen, knappast möjligt att med hjälp av ersättningar kompensera lantbrukarna för de merkostnader som den svenska lagstiftningen medför. Om det hade varit möjligt att använda Landsbygdsprogrammet för att uppfylla lagstiftning eller praxis så skulle även andra medlemsländer kunna använda sig av detta. Det är således inte givet att en sådan möjlighet skulle gynna den svenska konkurrenskraften relativt sett. I sammanhanget kan nämnas att länder, exempelvis Finland, som i vissa avseenden har en lägre djurskyddslagsnivå har använt Landsbygdsprogrammets ersättningar för att stimulera till ett ökat djurskydd.

De begränsningar som ligger i att använda systemet med djurvälståndersättningar medför enligt utredningen att ökade forsknings- och innovationsinsatser behövs för att sänka produktionskostnaderna. Detta gäller i synnerhet avel-, teknik- och foderutveckling.

En god djurvälstånd har stor betydelse för många konsumenter och har djup förankring i det svenska samhället. Utredningen anser därför att det är angeläget att arbetet med frivilliga kontrollprogram på djurskyddsområdet fortsätter. Även överenskommelser kring frivillig ursprungsmärkning av livsmedel är, enligt utredningen, en värdefull del i detta förtroendeskapande arbete på mark-

naden. Det är av stor vikt att denna märkning utvecklas, ägs och förvaltas av livsmedelskedjans aktörer.

Genom märkning skapas möjligheter för företagare att producera med god djurvälstånd. Därmed skapas mervärden som tydligt kan kommuniceras till konsumenterna, i Sverige eller i andra delar av världen. Konsumenterna med hög betalningsvilja för livsmedel producerade med höga djurskyddskrav kan med stöd av märkning göra val i butik eller vid restaurangbesök.

Erfarenheter från exporterande företag visar att svenska mervärden i form av hög djuromsorg i första hand efterfrågas på hemmamarknaden. Emellertid efterfrågas livsmedel med hög säkerhet på en internationell marknad. En god djuromsorg minskar behovet av läkemedel såsom antibiotika i produktionen, vilket bidrar till hög livsmedelssäkerhet. Sverige har EU:s lägsta användning av antibiotika i produktionen, vilket kan vara en stor konkurrensfördel om den tydligt kan kommuniceras till konsumenterna.

4.3.4 Ökad målstyrning och flexibilitet i lagstiftningen

Den viktigaste garanten för ett gott djurskydd är den dagliga omsorgen från djurskötlaren. För en livskraftig animalieproduktion med hög djurskyddsnivå krävs också att företagen är konkurrenskraftiga och lönsamma. Om så inte är fallet upphör produktionen i Sverige och ersätts av import från länder där kraven på djurskydd kan vara lägre. Därför anser utredningen att det är nödvändigt att förena ett gott djurskydd med konkurrenskraft. Det är av stor vikt att lagstiftningen är målinriktad och möjliggör för företagen att utvecklas. Utredningen anser också att ett gott djurskydd kan uppnås på fler sätt än enbart genom lagstiftning.

Utredningen föreslår att en ökad målstyrning, ökad flexibilitet och en minskad detaljeringsgrad, bör präglade djurskyddslagstiftningen. Det gäller för såväl lag och förordning som för föreskrifter. Utredningen föreslår därför att en översyn görs av lagstiftningen på alla nivåer i syfte att förena ett gott djurskydd med stärkt konkurrenskraft. Utredningen vill särskilt poängtera att det är angeläget att denna översyn sker så snart som möjligt. En stor del av detaljreglerna kommer från EU-lagstiftningen på området och kan alltså inte ändras i den svenska lagstiftningen.

En viktig del i rättsäkerheten är förutsägbarhet och likhet inför lagen. Lagstiftningen ska vara så tydlig att den enskilde vet vad som förväntas av honom eller henne. En ökad målstyrning, med få detaljerade regler, kan öka inslaget av subjektiva bedömningar och kan därför riskera att öka otydligheten. Utredningen anser att det är en svår balansgång mellan ökad målstyrning och minskat antal detaljerade regler å ena sidan och tydlighet, rättsäkerhet och kontrollerbarhet å andra sidan. Utredningen anser emellertid att det råder obalans mellan dessa två sidor i dagens regelverk och anser därför att en ökad målinriktning är till gagn för jordbrukets konkurrenskraft. En ökad målstyrning ger större möjlighet för djurhållaren att själv avgöra på vilket sätt som lagens intentioner bäst kan uppnås, vilket för många företagare troligtvis upplevs som en förbättring. En ökad målstyrning kan innebära att dagens modell för djurskyddskontroller blir svårare att genomföra.

I Djurskyddslagsutredningen (SOU 2011:75) konstateras att utformningen av Jordbruksverkets föreskrifter har påverkats av den samhällsdebatt som förekommit vid de olika tillfällena när föreskrifterna beslutades. Äldre regler har inte heller alltid uppdaterats. Utredningen anser att det är av stor vikt att lagstiftningen vilar på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. I likhet med Djurskyddslagsutredningen föreslår utredningen att ett vetenskapligt råd inrättas och knyts till föreskriftsarbetet. Rådet ska sammanställa och utvärdera vetenskapliga fakta. Efter rådets bedömning kan övriga avvägningar mellan olika intressen göras av förvaltningsmyndigheten, med hjälp av redan befintlig rådsstruktur där representanter för bransch- och intresseorganisationer ingår. Detta tillvägagångssätt innebär att lagstiftning föregås av en process där såväl vetenskaplig fakta som andra överväganden kan diskuteras noggrant och vägas mot varandra. Utredningen föreslår att detta råd inrättas under ledning av SLU. Vetenskaplig utvärdering av ny teknik tar ofta lång tid och kan kräva stora resurser. Det är angeläget att förenkla prövning av ny teknik så mycket som möjligt, exempelvis genom att undanta prövning av ny teknik från kravet på godkännande från de djurförsöksetiska nämnderna.

Inom djurskyddsområdet finns i dag ett antal frivilliga kontrollprogram som har tagits fram av branschorganisationer och som har godkänts av ansvarig myndighet. För besättningar anslutna till programmen förbinder sig producenterna att uppfylla vissa kriterier

och i gengäld kan produktionen i vissa bestämda och begränsade delar, exempelvis avseende beläggningsgrad, ske på annat sätt än vad lagstiftningen anger. De grundläggande bestämmelserna enligt djurskyddslagen och djurskyddsförordningen samt tillämpliga EU-rättsakter måste självklart alltid följas. Under hösten 2013 remitterade regeringen ett förslag till ändring av djurskyddsförordningen som innebar en ny reglering av kontrollprogram och som syftade till att åtgärda de rättsliga brister som har identifierats i det befintliga systemet¹⁴. Förslaget har fått kritik från flera håll om att vara byråkratiskt och tillkrånglat. Förslaget bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Utredningen anser att kontrollprogram kan vara ett sätt att öka flexibiliteten genom att företagarna finner egna vägar att förena ett gott djurskydd med en utveckling av företaget. Kontrollprogrammen skulle kunna ge möjlighet att pröva en ny praxis under former där uppfyllande av djurvälstånd nogga följs upp. Om ny praxis fungerar bör det föranleda ändringar i föreskrifterna. På så sätt kan den administrativa bördan som kontrollprogrammen innebär hållas på rimlig nivå.

4.3.5 Tillämpning av lagstiftningen

LRF har till utredningen inkommit med synpunkter om djurskyddslagstiftningen och dess tillämpning. Enligt LRF uppfattas den av många djurhållare som rättsosäker. Enligt en undersökning från LRF anser två av tre lantbrukare att det är svårt att veta vad som gäller och sex av tio anser att reglerna är mycket krångliga. Den senaste brukarundersökningen som genomfördes av länsstyrelserna, visade samtidigt att 60 procent av de intervjuade (totalt 1 200) var nöjda med djurskyddskontrollerna och att närmare 80 procent ansåg att bemötandet var bra eller mycket bra¹⁵.

LRF har fört fram att förprovningen upplevs som fördyrande för företagen och kan försena investeringar. Förprovning är en form av bygglov som krävs vid ny-, om- eller tillbyggnad av djurstallar samt vid inredning för djur. Länsstyrelsen ska först godkänna företagets byggplaner och därefter besiktiga den färdiga

¹⁴ Landsbyggsdepartementet, 2014. Reglering i djurskyddsförordningen beträffande frivilliga kontrollprogram för djursorg.

¹⁵ Länsstyrelserna, 2014. Brukarundersökningen 2014.

byggnationen. Länsstyrelserna har ett gemensamt mål om att beslut om förprovning ska fattas inom åtta veckor från det att en komplett ansökan har inkommit. För 2013 beslutades närmare 90 procent av alla ansökningar om förprovning inom denna tidsgräns¹⁶. Utredningen anser att det primärt är företagarens ansvar att uppföra byggnader i enlighet med gällande normer och regler. Att ta bort kravet om förprovning skulle innebära en regelförenkling. Förprovningen kan emellertid vara en trygghet för den som ska investera det mångmiljonbelopp som byggnationen innebär. Utredningen föreslår därför att ett uppdrag ges till Jordbruksverket om att utreda möjligheterna och konsekvenserna av att ta bort kravet på obligatorisk förprovning.

Det är sammantaget av stor vikt att kontroller av lagens efterlevnad sker på likartat sätt och utifrån en enhetlig bedömningsgrund. Redan i dag görs insatser av Jordbruksverket och länsstyrelserna för att öka enhetligheten i djurskyddskontrollen. Utredningen föreslår att Jordbruksverket och länsstyrelserna tillsammans fortsätter att arbeta för en ökad samordning i syfte att åstadkomma mer enhetliga bedömningar och ökad rättssäkerhet vid kontroller. Med en mer detaljerad lagstiftning är det lättare för kontrollanter och djurhållare att veta om en viss regel är uppfylld eller inte. En ökad målstyrning i lagstiftningen, vilket utredningen föreslår, innebär stora krav på kompetens hos såväl kontrollanterna som hos djurhållarna. Likaså ökar behovet av en ökad samordning av kontrollerna mellan länsstyrelserna. En förändrad utformning av lagstiftningen mot ökad målstyrning medför att djurskyddskontrollen behöver fokusera på helheten i djurmiljön och uppföljning av rutiner och mindre på detaljregler.

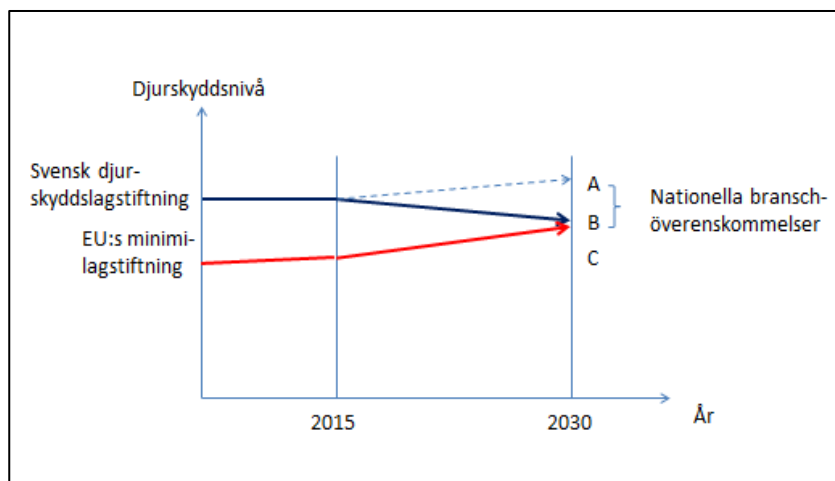
4.3.6 En sammanfattande beskrivning av förslagen på kort och lång sikt

Utredningen anser att Sverige ska driva på för en stärkt lagstiftning till gagn för alla djur inom EU genom en höjning av djurskyddsnivån i EU:s lagstiftning. I följande diagram illustreras detta genom en gemensam djurskyddsnivå i enlighet med punkt B, dvs. en

¹⁶ Länsstyrelsernas årsredovisningar, 2013.

skärpning av djurskyddsnivån i den gemensamma lagstiftningen från läge C. Det svenska regelverket förändras från läge A till läge B.

Diagram 4.3 Schematisk bild över djurskyddsnivåer och lagstiftningen



röd linje= djurskyddsnivå EU-lagstiftning
 blå linje= djurskyddsnivå svensk lagstiftning
 streckad linje= djurskyddsnivå frivilliga överenskommelser

Utredningen bedömer att en god djurskyddsnivå har djup förankring bland många konsumenter. Det finns därför goda möjligheter att uppnå ett gott djurskydd på andra sätt än genom lagstiftning. Utifrån marknadens villkor och konsumenternas efterfrågan finns möjligheter för företagare att producera med höga djurskyddskrav. Utredningen bedömer därför att en gemensam ursprungsmärkning bör utvecklas där djurskyddskvaliteter tydligt kommuniceras till konsumenterna. I diagrammet ovan illustreras detta av skillnaden mellan läge A och läge B. Enligt diagrammet motsvarar de frivilliga överenskommelserna en djurskyddsnivå motsvarande minst dagens ambition.

Utredningen poängterar att en anpassning till EU:s gemensamma lagstiftning är eftersträvarvärd på sikt. På kortare sikt behöver dessutom ytterligare åtgärder vidtas. Därför föreslår utredningen en översyn av hela lagstiftningen i syfte att balansera ett gott djurskydd med stärkt konkurrenskraft. Utredningen anser att ökad målstyrning, ökad flexibilitet och minskad detaljeringsgrad bör präglade lagstiftningen. Nationella regler som går utöver den i

dag gällande EU-gemensamma lagstiftningen bör vara väl motiverade och noga prövas. I detta syfte föreslår utredningen att ett vetenskapligt råd inrättas och som har till uppgift att sammanställa och värdera vetenskapliga fakta.

En ökad målstyrning ställer också ökade krav på både kontrollanter och djurhållare. Utredningen föreslår att Jordbruksverket och länsstyrelserna tillsammans arbetar för att lika fall ska bedömas på lika sätt och därmed öka rättssäkerheten i kontrollerna.

4.4 Växtskydd

Förslag: Utredningen föreslår:

1. Att Kemikalieinspektionen får i uppdrag att till regeringen redovisa hur handläggningen av ärenden om godkännande av växtskyddsmedel kan förenklas. En jämförande analys av tillämpningen i ett antal andra EU-länder bör redovisas i detta sammanhang. Förslagen bör därtill analyseras utifrån ett konkurrenskrafts- och miljö/hälsoperspektiv.
2. Att regeringen uppmanar EU- kommissionen att genomföra en granskning av tillämpning av förordning (EG) nr 1107/2009 i enlighet med artikel 82 i förordningen. Detta syftar till att granska hur systemet med ömsesidigt erkännande fungerar i EU:s olika zoner och vilka effekter det har för jordbrukets och trädgårdsnäringsens diversifiering, konkurrenskraft samt människors hälsa och miljö.
3. Att Sverige ska använda de möjligheter till förenkling som ömsesidigt erkännande innebär. Kemikalieinspektionen ges i uppdrag att årligen till regeringen redovisa inkomna ansökningar om ömsesidigt erkännande samt motiv till beslut.
4. Att insatserna inklusive finansiering – för att säkra tillgång till växtskyddsmedel för grödor som odlas i liten omfattning och för begränsade användningsområden, fortsätter.
5. Att satsningar inklusive finansiering – på forskning, utveckling och innovation för ett effektivt och hållbart växtskydd, utökas. Detta omfattar både förebyggande och direkta växtskyddsmetoder.

Bedömning: Utredningen konstaterar att Sverige i vissa fall har tillgång till färre växtskyddsmedel av betydelse för produktionen än övriga konkurrentländer. Tillgången till adekvata 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 anser att det är av stor vikt att Sverige tillämpar ömsesidigt erkännande och accepterar andra medlemsländers godkännandeprocesser.

4.4.1 Tillämpningen av den gemensamma växtskyddsförordningen

Undersökningar visar att konsumenter anser det vara viktigt att livsmedlen är ”giftfria” och ”har få tillsatser”¹⁷. Generellt förknippar konsumenter gifter med bekämpningsmedel. Kunskapen är mer begränsad om att livsmedel kan innehålla gifter som hamnat där på annat sätt, bl.a. genom förorening, att de finns där naturligt eller att de bildas vid tillagning. Andelen överskridande av gränsvärden för bekämpningsmedel i livsmedel minskar i Sverige¹⁸. Enligt en rapport från Europeiska myndigheten för livsmedels-säkerhet (EFSA) förekommer rester av bekämpningsmedel i betydligt mindre omfattning i livsmedel producerade i Sverige i jämförelse med flertalet övriga andra EU-länder¹⁹. Det har skett en granskning av vilka växtskyddsmedel som får användas inom EU, vilket har lett till att de flesta av de ämnen som har mest skadliga egenskaper (för hälsa och miljö) inte längre är godkända.

Godkännande av växtskyddsmedel regleras av växtskyddsförordningen (EG) nr 1107/2009. Syftet med förordningen är dels att säkerställa en hög skyddsnivå för människor, djur och miljö, dels att värna om jordbrukets konkurrenskraft. Principen om ömsesidigt erkännande är central inom EU:s inre marknad²⁰. I ett

¹⁷ Macklean, 2013. Är maten värd sitt pris? och GfK Sverige, 2014. Sverige det nya matlandet. En undersökning av svenskarnas matvanor och attityder till mat.

¹⁸ Livsmedelsverket, 2014. Rapport om Sveriges kontroll i livsmedelskedjan 2013.

¹⁹ EFSA, 2014. The European Union report on pesticides residues.

²⁰ Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling (SOU 2013:12).

avgörande i EU-domstolen slogs det fast att en vara som lagligen har satts ut på marknaden i ett medlemsland i princip inte kan vägras tillträde till andra medlemsländers marknader²¹. Ömsesidigt erkännande innebär att de produktgodkännanden som beviljas av en medlemsstat också ska kunna godtas av andra medlemsstater där förhållandena är jämförbara²². EU är därför, i enlighet med förordningen, indelat i tre zoner där jordbruks- och miljöförhållandena bedöms vara jämförbara. Sverige ingår i den norra zonen tillsammans med Danmark, Finland, Estland, Lettland och Litauen. Storleken på de tre zonerna skiljer sig åt. Den norra zonen utgör cirka 10 procent av den totala åkerarealen och cirka 4 procent av den totala arealen för äpple och lökodling inom EU.

Varje verksamt ämne bedöms och godkänns gemensamt inom EU. När EU har bedömt och godtagit ett verksamt ämne ska den som önskar släppa ut ett växtskyddsmedel på marknaden ansöka om detta i varje land där växtskyddsmedlet ska användas. Länderna inom varje zon samarbetar om utvärdering och riskbedömning av växtskyddsmedel inför godkännande av ett preparat. Det slutgiltiga beslutet fattas av varje enskilt land. I Sverige ska produkten godkännas av Kemikalieinspektionen.

För företag som ansöker om godkännande av växtskyddsmedel innebär att färdigställa och genomföra en ansökan stora kostnader, i vissa fall många miljoner kronor, vilket måste vägas mot framtida försäljningsmöjligheter. Den lilla marknad som den norra zonen utgör blir därmed mindre intressant för dessa företag, vilket leder till färre ansökningar om godkännande. LRF har därför till utredningen föreslagit en förändring av zonindelningen.

Utredningens bedömning är att ett svagt intresse från företagen om att ansöka om godkännande påverkar trädgårds- och jordbruksföretagen negativt. Utredningen anser därför att det är av vikt att så långt som möjligt förenkla godkännandeprocessen. Detta gäller i synnerhet för de grödor som odlas i mindre omfattning eller där behovet av växtskyddsmedel är litet i volym räknat men har stor betydelse för den specifika odlingen. Utredningen föreslår att ett uppdrag ges till Kemikalieinspektionen i syfte att förenkla god-

²¹ En ny djurskyddslag (SOU 2011:75).

²² Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2009 av den 21 oktober 2009 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden och upphävande av rådets direktiv 70/117/EEG och 91/414/EEG. Beaktandesats 29.

kännandeprocessen. Detta gäller alla typer av godkännanden och i synnerhet för ansökan om utökat användningsområde där ett växtskyddsmedel redan är godkänt. Uppdraget bör även omfatta en analys av förenklade förfaranden som används i andra EU-länder.

En viktig del i lagstiftningen är harmonisering av tillämpningen mellan medlemsländerna inom EU. Regeringen redogjorde i december 2010 för sin hållning genom en skrivelse till ansvarig EU-kommissionär där vikten av en enhetlig tillämpning framhölls. Harmoniseringen har ökat inom EU men fortfarande tillämpar medlemsländerna förordningen olika, vilket resulterar i olika tillgång till växtskyddsmedel.

Enligt växtskyddsförordningen ska kommissionen senast i december 2014 genomföra en analys av hur ömsesidigt erkännande av produktgodkännande och medlemsstaternas tillämpning fungerar. Kommissionen har meddelat att en sådan översyn inte är planerad för tillfället. Utredningen anser att en översyn skulle ha stor betydelse för harmoniseringen av lagstiftningens tillämpning och att regeringen bör framställa till kommissionen att genomföra en sådan analys.

4.4.2 Ansökningar genom ömsesidigt erkännande

Under våren 2014 var Sverige föremål för en revision av EU:s Kontor för Livsmedel och Veterinära frågor (FVO), i syfte att utvärdera tillämpningen av kraven för godkännande av växtskyddsmedel. FVO konstaterade i sin slutrapport att systemet med ömsesidigt erkännande inte tillämpas i Sverige, främst på grund av Sveriges beslut att inte acceptera utvärderingar som gjorts av annan medlemsstat²³.

Principen om ömsesidigt erkännande minskar de administrativa bördorna och bör säkra tillgången till växtskyddsmedel på lika villkor. Utredningen har därför uppdragit åt Videntcenter i Danmark att granska de ansökningar som har kommit till Sverige genom ömsesidigt erkännande och vilka skäl som ligger bakom

²³ GD (Sanco) 2014-7182-MR Slutlig. Slutlig rapport om en revision utförd i Sverige den 13-20 maj 2014 för att utvärdera kontrollerna av bekämpningsmedel.

myndighetsbesluten²⁴. I uppdraget ingår även en jämförelse med övriga länder inom den norra zonen. Tabell 4.4 visar utfall av de ansökningar som har inkommit till Sverige, Finland och Danmark genom ömsesidigt erkännande sedan växtskyddsförordningen trädde i kraft.

Tabell 4.4 Ansökningar genom ömsesidigt erkännande i Sverige, Finland och Danmark

	Total inkomna ansökningar	Godkända ansökningar	Avslagna ansökningar	Tillbakadragna ansökningar	Fortfarande under handläggning
Sverige	18	1+(1*)	9+(1*)	6	1
Finland	18	9	0	1	8
Danmark	14	4	8	1	1

* ansökan har blivit godkänd för användning i växthus men avslag för användning på friland.

Av tabellen framgår att fler ansökningar tenderar att bli godkända i Finland än i både Sverige och Danmark. Likaså framgår att fler företag drar tillbaka sina ansökningar i Sverige än i de båda övriga länderna. FVO gjorde en revision i Finland under våren 2014 och konstaterade att Finland har ett adekvat system som överensstämmer med kraven i förordning (EG) nr 1107/2009²⁵. Av de 18 ansökningar som har inkommit till Sverige genom ömsesidigt erkännande finns redan flera produktgodkännanden i länderna i den norra zonen. I Danmark och Estland är 10 av dessa 18 växtskyddsmedel godkända. Videntcenter drar följande slutsatser i sin rapport:

- Färre växtskyddsmedel har blivit godkända i Sverige än i Finland och Danmark.
- Sverige har inte fler nationella särkrav än de andra länderna i den norra zonen. Det är svårt att värdera betydelsen av ländernas olika särkrav.
- Det framgår inte av ärendehandlingarna att Kemikalieinspektionen varit i kontakt med referenslandet för att få del av ytter-

²⁴ Nielsen, M, 2014. Uppdrag om analys av tillämpningen av EU-förordning nr 1107/2009 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden och dess konsekvenser i Sverige.

²⁵ GD (Sanco) 2014-7181-MR Final. Final report of an audit carried out in Finland from 5 to 9 May 2014 in order to evaluate controls of pesticides.

ligare information eller för att be om förklaringar till godkännande, vilket står i strid med den interna vägledning²⁶ som finns för produktgodkännande.

- I ett antal av de granskade fallen har ansökningar avslagits på grund av att Kemikalieinspektionen antingen inte beaktar kompletterande information från de sökande företagen eller för att myndigheten inte accepterar den godkännandeprocess som har vidtagits i referenslandet. Detta kan, enligt rapporten, ha betydelse för vilket beslut som fattas.

Kemikalieinspektionen har kommenterat rapporten och dess slutsatser. Enligt Kemikalieinspektionen är orsaken till att en stor del av alla ansökningar om ömsesidigt erkännande i Danmark och Sverige har avslagits eller återkallats att de inte uppfyller de grundläggande kraven i EU-bestämmelserna. Finland avviker från de övriga nordiska länderna och godkänner fler ansökningar. Vidare kommenterar Kemikalieinspektionen att möjligheter för företagen att lämna viss kompletterande dokumentation nu är föremål för domstolsprövning sedan ett växtskyddsföretag har överklagat Kemikalieinspektionens avslag. Kemikalieinspektionen har i målet framfört att eftersom dessa frågor handlar om tillämpning av EU-lagstiftning på det totalharmoniserade området är det värdefullt för rättsutvecklingen om domstolen hämtar in ett förhandsavgörande från EU-domstolen. I januari 2015 meddelade Mark- och miljödomstolen att växtskyddsföretaget har möjlighet att lämna in kompletterande dokumentation. Domstolen återförvisar ärendet till Kemikalieinspektionen för förnyad handläggning. Mark- och miljödomstolen anser också att det saknas skäl att inhämta förhandsavgörande från EU-domstolen vilket Kemikalieinspektionen har föreslagit²⁷.

Utredningen delar den bedömning som både FVO och Viden-center gjort, vilket innebär att Sveriges hanteringar av ansökningar genom ömsesidigt erkännande kan förbättras. Av olika skäl avslås ett större antal ansökningar samtidigt som fler ansökningar dras tillbaka av de sökande företagen. Utredningen anser därför att det

²⁶ Kemikalieinspektionen, 2012. Vägledning om produktgodkännande genom ömsesidigt erkännande, 2012:1.

²⁷ Nacka tingsrätt, mark- och miljödomstolen, 2015. Mål nr M 4325-13.

är angeläget att Sverige använder de möjligheter till ett förenklat förfarande som ömsesidigt erkännande innebär. Utredningen bedömer vidare att ett ökat samarbete mellan behöriga myndigheter inom den norra zonen är av stor vikt i syfte att öka harmonisering. Utredningen föreslår att Kemikalieinspektionen årligen ska redovisa de ansökningar genom ömsesidigt erkännande som har kommit in till Sverige och skälen för myndighetens beslut. Redovisningen görs lämpligen under en treårsperiod i syfte att belysa frågan.

4.4.3 Tillgängliga växtskyddsmedel

Effektiva växtskyddsmedel är en förutsättning för att bedriva en lönsam växtodling. När det inte finns tillgång till sådana medel uppstår kostnader, dels för att hantera det aktuella växtskyddsproblemet, dels i form av förlorad inkomst om det inte blir möjligt att bedriva en viss produktion. För flertalet grödor och skadegörare finns i dag ett fåtal växtskyddsmedel registrerade i Sverige och många av dessa medel har samma verksamma substans.²⁸ Detta innebär en ökad risk för resistens. Detta är särskilt tydligt när det gäller odling av t.ex. äpplen, jordgubbar, oljeväxter, lök eller potatis. Under senare år har det inte varit möjligt att få tillgång till godkända effektiva växtskyddsmedel. Näringen har fått ansöka om dispenser för att kunna odla äpple, lök och jordgubbar. LRF beräknar att kostnaderna hade uppgått till 100-tals miljoner kronor i utebliven skörd om dispenser inte beviljats. FVO har haft synpunkter på Sveriges sätt att använda sig av dispenser i andra situationer än just i undantagsfall.²⁹

Växtodlingsförsök genomförda av Hushållningssällskapet visar att användningen av svampmedel kan öka skörden av höstvetete med i genomsnitt 12 procent. Om dessa resultat aggregeras till nationell nivå betyder avsaknaden av dessa svampmedel en förlorad intäkt på cirka 400 miljoner kronor årligen. Mot bakgrund av att effektiva medel saknas kan äldre, mindre effektiva medel vara det alternativ som står till buds vilket kan innebära att större doser användas för

²⁸ Jordbruksverket, 2014. Strategin för växtskyddsmedel. Dnr 21-11260/12.

²⁹ GD (Sanco) 2014-7182-MR Slutlig. Slutlig rapport om en revision utförd i Sverige den 13-20 maj 2014 för att utvärdera kontrollerarna av bekämpningsmedel.

att kompensera för en sämre effekt. Äldre medel kan även ha sämre miljö- och hälsoegenskaper.

Antalet aktiva godkända substanser inom den norra zonen skiljer sig inte nämnvärt åt mellan länderna³⁰. Emellertid är det inte antalet, utan snarare vilka aktiva substanser som är godkända, som har betydelse för produktionen. En sammanställning av tillgängliga växtskyddsmedel för tre vanliga skadegörare visar att Sverige och Danmark har något färre godkända medel än övriga länder inom den norra zonen. Dessutom har länderna i den norra zonen färre godkända växtskyddsmedel än länderna i den centrala zonen (bl.a. Tyskland, Frankrike och Nederländerna). I en studie har Hushållningssällskapet jämfört tillgången till tio olika växtskyddsmedel som används i stor utsträckning inom EU och som har ansetts ha stor betydelse för odling av stråsäd, oljeväxter och för trädgårdsodling.

Tabell 4.5 Antalet godkända av totalt tio växtskyddsmedel av stor betydelse för vegetabilieproduktion

	Danmark	Estland	Finland	Lettland	Litauen	Sverige
Antal godkända preparat	8	5	8	5	8	1

Källa: Hushållningssällskapet 2014. Möjligheter avseende användning av växtskyddsmedel i vår närmaste omvärld. Presentation vid Växtskyddsrådets möte i oktober 2014.

Av tabellen framgår att färre växtskyddsmedel är godkända i Sverige än i övriga länder inom den norra zonen. Hushållningssällskapet menar att Sverige intar en unik position. Detta gör att svensk jordbruks- och trädgårdsnäring förlorar i förhållande till konkurrentländerna.

I dag saknar Sverige effektiva växtskyddsmedel för flera växtskyddsproblem. Följande tabell sammanställer situationen för ett antal viktiga grödor.

³⁰ http://ec.europa.eu/sanco_pesticides/public/?event=homepage

Tabell 4.6 Exempel på viktiga grödor, växtskyddsproblem och växtskyddsmedel

Gröda	Växtskadegörare	Växtskyddsmedel
Höstvete	Svartpricksjuka	Resistensproblem i befintliga medel
Korn	Flygsot	Medel saknas
Rotfrukter	Morotsflugor	Endast förebyggande medel finns
Lök	Ogräs	Effektiva medel på väg att fasas ut eller saknas.
Kålväxter	Bladlus	Medel saknas
Äpplen	Rönnbärsmal	Medel på dispens

Källa: Egen bearbetning av material från LRF och Jordbruksverket.

Utredningen konstaterar att tillgången till effektiva växtskyddsmedel i Sverige i många fall är begränsad och otillräcklig. Detta gäller i synnerhet för grödor som odlas i liten omfattning såsom lök och morot samt för begränsade användningsområden, s.k. minor use-grödor. Jordbruksverket bedömer att alternativ till kemiska växtskyddsmedel kan ta flera år att utveckla och kan användas effektivt i praktisk odling. I en övergång behövs därför kemiska medel. Utredningen föreslår att fortsatta insatser görs för att säkra tillgången till växtskyddsmedel. Detta gäller i synnerhet för minor use-grödor och utredningen pekar på vikten av att arbetet fortgår med att säkra tillgången till effektiva växtskyddsmedel. Jordbruksverket har, tillsammans med näringen, en viktig roll i detta arbete.

Regeringen gav 2011 Jordbruksverket i uppdrag att utarbeta en strategi för att förbereda jordbruks- och trädgårdsnäringen på att växtskyddsmedel kommer att försvinna. I strategin identifieras allvarliga växtskyddsproblem samt medel och metoder som alternativ till kemiska växtskyddsmedel. Behovet av utveckling skulle också belysas. Syftet med strategin är att behålla förutsättningarna för en konkurrenskraftig produktion även om växtskyddsmedel försvinner. I takt med klimatförändringarna kommer också problemen med skadegörare och ogräs att förändras och förstärkas. Vissa skadegörare och ogräs kommer med stor sannolikhet att öka i våra biotoper och nya kan tillkomma³¹. Utredningen bedömer att arbe-

³¹ Jordbruksverket, 2012. Vässa växtskyddet för framtidens klimat. Rapport 2012:10.

tet med strategin är viktigt för att systematiskt synliggöra allvarliga växtskyddsproblem, identifiera möjliga lösningar och situationer där inte några lösningar finns tillgängliga i nuläget. Utredningen föreslår därför att fortsatt prioritet ges åt detta arbete inom ramen för Jordbruksverkets uppdrag, med finansiering från Landsbygdsprogrammet. Utredningen föreslår även ökade satsningar på forskning, utveckling och innovation för ett effektivt växtskydd omfattande både förebyggande (t.ex. växtföljdsplanering) och direkta metoder (termiska, fysikaliska, biologiska eller kemiska).

4.5 Tillståndsprovning av jordbruksverksamhet

Förslag: Utredningen föreslår 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. Uppdraget bör ske efter samråd med Naturvårdsverket i frågor av större betydelse. Utredningen föreslår vidare att regeringen överväger att ta bort kravet på samrådsförfarande för anmälningspliktig verksamhet.

Bedömning: Prövningsprocessen är lång och kostsam, vilket kan verka hämmande på företagets utveckling.

Miljöfarliga verksamheter är, enligt 6 kap. miljöbalken, tillstånds- eller anmälningspliktiga beroende på omfattning och verksamhet. Enligt direktiv 2011/92/EU³² (MKB-direktivet) ska medlemsstaterna säkerställa miljöprovning och att en miljökonsekvensbeskrivning upprättas för projekt som kan antas ha en betydande påverkan på miljön (art. 2.1). Stora anläggningar för fjäderfä och svin anses alltid medföra en så omfattande påverkan att en miljökonsekvensbeskrivning krävs³³. Miljöprovning krävs även för annan

³² Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92 av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt.

³³ 40 000 platser fjäderfä, 2 000 platser för slaktsvin och obetäckta gyltor eller 750 platser för suggor och obetäckta gyltor i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/1/EG av den 15 januari 2008 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar och Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (IPCC/IED-direktiven).

intensiv djurhållning eftersom denna kan antas medföra en betydande påverkan på miljön. Det är medlemsstaterna som fastställer gränsvärden för vilka verksamheter som ska bedömas som intensiva och således om en miljöprövning med miljökonsekvensbeskrivning ska göras. I enlighet med miljöprövningsförordningen (2013:251) definieras anläggningar med djurhållning av nötkreatur, hästar och minkar med mer än 400 djurenheter som intensiva. I Sverige överensstämmer gränserna för tillstånds- och anmälningsplikt för nötkreatur med Helsingforskonventionen^{34,35}. I utredningen Djurhållning och miljö (SOU 2013:5) konstaterades att det i Sverige krävs miljökonsekvensbeskrivningar för fler verksamheter än vad som följer av MKB-direktivet³⁶.

Tillstånd för större jordbruk med djurhållning prövas av miljöprövningsdelegationer vid 12 utpekade länsstyrelser. För djurhållningar med mer än 100 djurenheter krävs en anmälan till kommunens miljö- och hälsoskydds nämnd enligt miljöprövningsförordningen (2013:251). I tabellen visas hur många anläggningar som omfattas av tillståndsplikt i Sverige.

Tabell 4.7 Tillståndspliktiga anläggningar i Sverige 2014

> 750 suggor	>2 000 slaktsvin	> 40 000 fjäderfä
14	106	153

Källa: Egen bearbetning av statistik från Naturvårdsverket.

Tillståndet reglerar var en anläggning får lokaliseras, vilken verksamhet som får bedrivas vid anläggningen och verksamhetens omfattning. Vidare regleras andra förhållanden genom villkor, t.ex. användning av gödsel och hur stora utsläpp av föroreningar till luft och vatten som får förekomma. Även ändringar i en verksamhet, exempelvis förändringar i produktionsvolymen, kan kräva anmälan eller tillstånd.

³⁴ Reglerna om tillståndsplikt för stora djuranläggningar med gränser för när en djuranläggning ska omfattas av tillståndsplikt (regel 4, del II bilaga III till Helsingforskonventionen).

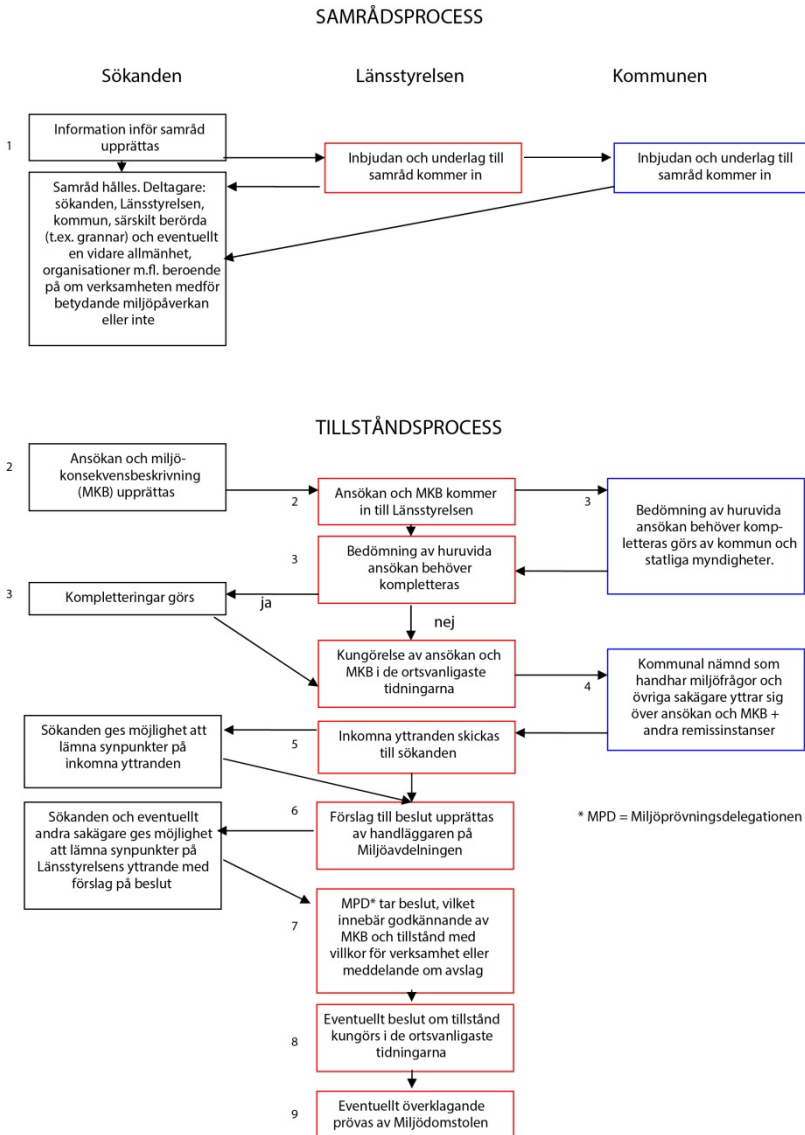
³⁵ Helsingforskonventionen (Helcom) är ett mellanstatligt samarbete mellan Östersjöns nio länder och EU-kommissionen och syftar till att skydda Östersjöns marina miljö.

³⁶ Djurhållning och miljö – hantering av risker och möjligheter med stallgödsel (SOU 2013:5).

Prövningsprocessen för både tillståndspliktiga och anmälningspliktiga verksamheter påbörjas med samråd enligt 6 kap. 4 § miljöbalken. Samrådet syftar till att företagaren i ett tidigt skede ska informera och samla in synpunkter från berörda sakägare, myndigheter, organisationer och allmänhet. Därefter ska företagaren som söker tillstånd upprätta och bekosta en miljökonsekvensbeskrivning. Kraven på en miljökonsekvensbeskrivning är omfattande och oftast så anlitas en konsult. Kostnaden för detta varierar och beror bl.a. på storlek på företaget, lokalisering eller antalet sakägare.

En miljökonsekvensbeskrivning ska bl.a. innehålla de uppgifter som krävs för att identifiera och beskriva de direkta och indirekta effekter som verksamheten kan medföra på människor, djur, växter, mark, vatten, luft, klimat, kulturmiljö och landskap. Den ska även ange vilka åtgärder som planeras för att undvika negativa effekter. Diagram 4.4 visar schematiskt hur en tillståndprocess ser ut. Diagrammet avser handläggning av ärenden inom Skåne län men är i stora delar representativ för handläggning vid länsstyrelserna.

Diagram 4.4 Samråds- och tillståndsprocessen för prövning av miljöfarlig verksamhet



Källa: Länsstyrelsen i Skåne län, 2012. Serviceförklaring till tillståndsprövning enligt miljöbalken av miljöfarliga verksamheter i Skåne län.

Naturvårdsverket har fått i uppdrag att analysera och lämna förslag på vilka verksamheter som ska omfattas av långtgående krav på bl.a.

miljökonsekvensbeskrivning och vilka som kan omfattas av lättare krav. I delredovisningen av uppdraget bedömde Naturvårdsverket att jordbruksverksamhet som i dag omfattas av tillståndsplikt alltid kan antas medföra betydande miljöpåverkan och föreslog därför inte några lättnader³⁷. Uppdraget ska slutredovisas den 31 maj 2015.

I samband med den s.k. Förenklingsresan, som Jordbruksverket har genomfört tillsammans med LRF, har de långa beslutsprocesserna för tillståndsprövning påtalats som ett problem. Naturvårdsverket har i det sammanhanget tagit ansvar för att se över de olika beslutsprocesserna för tillstånd, miljöprövning och miljökonsekvensbeskrivning³⁸.

Frågan om tillståndsprövningen och dess effekter för företag, myndigheter samt för andra berörda har utretts vid en rad tillfällen de senaste åren, bl.a. av Miljöbalkskommittén (SOU 2003:124) och Miljöprocessutredningen (SOU 2009:45). I utredningen Djurhållning och miljön (SOU 2013:5) konstateras att handläggningstiderna är långa och att vissa län har strängare krav än andra. Omkring hälften av tillståndsärendena beslutades inom ett år från att ansökan hade kommit in och 15 procent tog längre tid än två år. I samma utredning konstaterades också att kraven skiljer sig mellan länen men inte inom länen. Anmälningssärenden har kortare handläggningstider än tillståndsärenden. Utredningen (SOU 2013:5) konstaterade vidare att det ställdes krav som är relativt ingripande utan att det finns motiveringar i det enskilda fallet och där det vetenskapliga underlaget är osäkert. Utredningen föreslog bl.a. följande:

- Ett uppdrag till Jordbruksverket och Havs- och vattenmyndigheten för att öka sin vägledning vid handläggning av tillstånd och anmälan av djurhållande verksamheter. Detta ansågs vara ett effektivt sätt att förkorta prövningsprocessen, öka kompetensen hos handläggare och att främja en enhetlig rättstillämpning.

³⁷ Naturvårdsverket, 2014. Delredovisning av regeringsuppdrag om prövning av miljöfarliga verksamheter och krav på bl.a. upprättande av miljökonsekvensbeskrivning (M2012/1054/Ma (delvis), M2013//R m.fl.).

³⁸ Jordbruksverket, 2014. Handlingsplan för en enklare vardag för lantbrukare. Lägesrapport juni 2014.

- En koncentration av prövningen av djurhållande verksamhet till färre miljöprövningsdelegationer. Detta bedömdes leda till en mer enhetlig rättstillämpning, underlätta för specialisering av miljöskunniga och effektivisering av prövningen.

Utredningen (SOU 2013:5) föreslog inte några förändringar av gränserna för tillstånds- respektive anmälningsspliktiga verksamheter.

I en undersökning bland lantbrukare i Skåne ansågs de långa handläggningstiderna som det mest bekymmersamma med tillståndsprocessen. Därför föreslogs ett datorbaserat ansöknings-system som skulle förenkla och påskynda processen³⁹.

Utredningen konstaterar att de krav som ställs i tillstånds-ärenden kostar både tid och pengar för företagen. De långa handläggningstiderna kan verka hämmande på investeringsviljan.

Utredningen föreslår att regeringen överväger om att ta bort kravet på samrådsförfarande för anmälningsspliktig verksamhet. Enligt MKB-direktivet är det endast tillståndspliktig verksamhet som kräver en samrådsprocess. Den anmälningsspliktiga verksamheten betraktas som mindre miljöpåfrestande. Därför anser utredningen att det finns skäl att ifrågasätta kravet på samrådsförfarande för anmälningsspliktiga anläggningar. Kravet på samrådsförfarande innebär extra kostnader för den enskilde och det tar längre tid att genomföra verksamhetsförändringar.

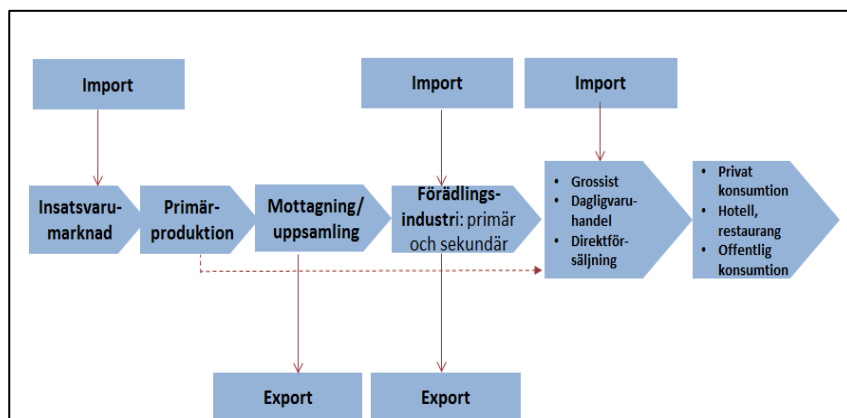
Likaså anser utredningen att det är viktigt att fortsätta att arbeta för en enhetlig tillämpning av regelverket. De skillnader som förekommer i tillämpningen mellan olika delar av landet bör vara tydliga och kommuniceras till företagen. Utredningen stödjer därför det förslag som utredningen Djurhållning och miljö (SOU 2013:5) lämnade om ett uppdrag till Jordbruksverket att tillsammans med Havs- och vattenmyndigheten utarbeta en ny vägledning för anmälningss- och tillståndsprövning. En sådan vägledning ska kunna användas av handläggare vid länsstyrelser och kommuner som hjälp vid bedömning och riskvärdering av olika problem.

³⁹ Thomsson, A., 2009. Miljötillståndsprövning för animalieproduktion – en kartläggning av inblandade parter syn på processen. SLU, LTJ-fakultetens faktablad 2009:21.

5 Marknadsförutsättningar

Konkurrenskraften i jordbruks- och trädgårdsnäringen beror till stor del av konkurrenskraften i hela livsmedelskedjan. Konkurrensen är hård i såväl primärproduktion, grossistled, dagligvaruhandel som inom restaurang. Varje led har självklart som utgångspunkt att pressa inköpspriset, tillföra egna unika kvaliteter eller mervärden och slutligen maximera försäljningspriset. Livsmedelskedjan illustreras förenklat i följande bild.

Diagram 5.1 Livsmedelskedjan



Sveriges primärproduktion och efterföljande förädling var fram till 1990 anpassad efter hemmamarknaden. Det innebar årliga förhandlingar mellan politiker, konsumenter och näringen där produktionsvolymerna reglerades med tullar och andra stöd. Det gav Sverige en möjlighet att hålla en högre prisnivå på den inhemska marknaden och därigenom kompensera företagarna för merkostnader, t.ex. på grund av särregler. EU-medlemskapet 1995 innebar

att svenska företag började konkurrera med länder som sedan långt tidigare hade en livsmedelsindustri med högt fokus på skalfördelar, fri rörlighet inom EU och export till övrig världsmarknad. EU:s marknadsregleringar, t.ex. produktionskvoter för olika produkter, begränsade emellertid konkurrensen mellan EU-länderna. Livsmedelsindustrins struktur i Sverige har utformats efter en blandning av svenska regler, nya regler genom EU-medlemskapet och en hård konkurrens på livsmedelsmarknaden.

Råvara från jordbruks- och trädgårdssektorn används även till andra ändamål, exempelvis energi. Användningen av råvara från jordbruket till energi är förhållandevis blygsam och bidrar med en till två procent av Sveriges bioenergiproduktion. Jordbruksverket bedömer att det finns en potential att öka produktionen av energi-grödor. Potentialen beror på den tekniska utvecklingen och prisutvecklingen på energimarknaderna. I dag odlas grödor för energi på omkring sju procent av den svenska åkerarealen.¹ Enligt OECD-FAO:s senaste långtidsprognos kommer både konsumtion och produktion av biobränsle och etanol från jordbruket att öka globalt sett².

5.1 Insatsvarumarknaden

Jordbruks- och trädgårdsnäringens kostnader för varor och tjänster som används i produktionen, uppgick 2013 till drygt 40 miljarder kronor. Djurfoder är den största kostnadsposten och uppgick till cirka 13 miljarder kronor. Andra stora kostnader är underhåll av maskiner, drivmedel och gödning med 3 miljarder kronor vardera. Sedan 2005 har prisnivån för insatsvaror ökat med cirka 40 procent. Under samma period har jordbruks- och trädgårdsnäringens produktionsvärde också ökat med 40 procent³.

Statistiken över kostnadsutvecklingen i Sverige tyder på att kostnaderna har utvecklats i ungefär samma takt som i andra EU-länder under de senaste åren. För vissa kostnadslag, särskilt gödning och energi, har utvecklingen varit gynnsam i Sverige. Detta förklaras delvis av att skatten på kvävegödsel har tagits bort. För

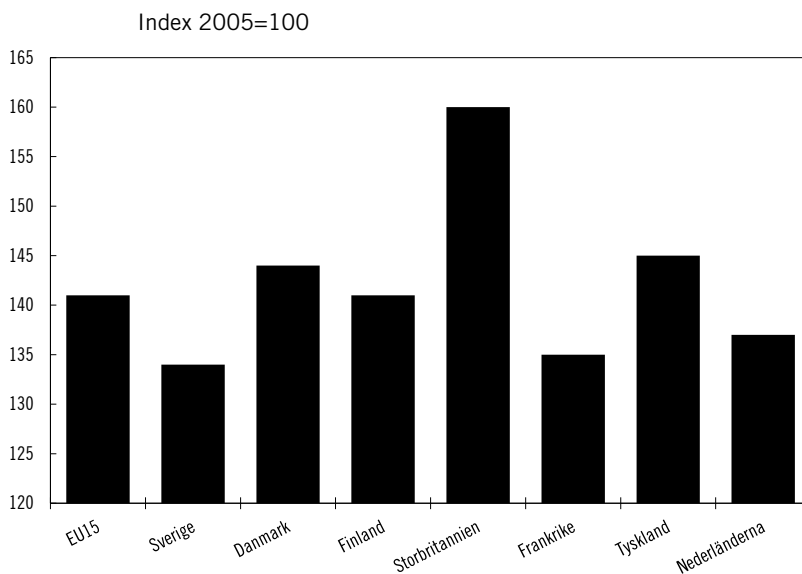
¹ Jordbruksverket, 2013. Bioenergi från jordbruket. Rapport 2013:2.

² OECD-FAO Agricultural Outlook 2014.

³ Jordbruksverkets statistikdatabas. EAA-kalkylen.

andra varor, t.ex. utsäde och bekämpningsmedel, har däremot kostnaderna stigit snabbare i Sverige. Det kan bero på att Sverige är en liten marknad och det finns höga fasta kostnader för t.ex. utveckling av nya sorter och preparat som måste slås ut på en liten volym.

Diagram 5.2 Prisutveckling för insatsmedel i några EU-länder 2005–2012



Källa: Eurostat.

Länderna i jämförelsen har haft olika inflationstakt under åren 2005–2012, vilket naturligtvis påverkar prisutvecklingen. Storbritannien hade exempelvis en hög inflationstakt i förhållande till övriga EU samtidigt som Sveriges var lägre.

För vissa insatsvaror sker huvuddelen av tillverkningen i Sverige, t.ex. foderblandningar och utsäde. En stor del av råvarorna i foderblandningarna utgörs emellertid av import. Detsamma gäller för en stor del av växtförädlingen som ligger till grund för utsädesproduktionen. Andra insatsvaror importeras i stort sett i sin helhet, t.ex. handelsgödsel, bekämpningsmedel och drivmedel. Marknaden för insatsvaror domineras av ett fåtal stora företag. Den svenska marknaden är liten. Det kan göra det ofördelaktigt för nya aktörer att etablera sig här. Utvärderingar som har gjorts av delar av den svenska insatsvarumarknaden pekar på att konkurrensen är svag, vilket

kan leda till högre kostnader än vad som skulle ha varit fallet med fler aktörer och fri konkurrens. Mot detta talar möjligheten till stordriftsfördelar.

5.2 Livsmedelsindustrins konkurrenskraft

Bedömning: En strategi för stärkt konkurrenskraft med en tydlig politisk viljeinriktning kan ha en stor betydelse för intresset att verka och investera i livsmedelskedjan. Analyser av slakterinäringen visar samtidigt på svårigheter att få ut maximalt värde ur varje del av djuret. Tillträde till nya exportmarknader är nödvändigt för att öka lönsamheten inom livsmedelsindustrin.

En ökad internationell konkurrens har lett till att livsmedelsindustrin har genomgått en kraftig strukturomvandling. En stor del av svensk förädlingsindustri är aktiv på den internationella marknaden och ägs ofta av multinationella företag. Hemmamarknaden har emellertid fortfarande stor betydelse. Internationella aktörer med del av sin verksamhet i Sverige bygger sällan sina affärsidéer och övergripande strategier på svenska mervärden. En tydlig politisk vilja och ett attraktivt företagarklimat har betydelse för var investeringarna kommer att ske. I en studie av mejeribranschens effektivitet i åtta östersjöländer betonades betydelsen av en politisk viljeinriktning. I de länder där det finns en allmän konsensus om att inhemsk livsmedelsproduktion är viktig är investeringsviljan högre⁴. Rapportförfattarna betonar att Sverige saknar det politiska stöd som finns i grannländerna. Utredningen anser att en strategi med en tydlig politisk viljeinriktning har stor betydelse för intresset att verka och investera. Likaså är det av stor vikt att en strategi för konkurrenskraft tas fram i samarbete med livsmedelsindustrin.

Det har tidigare i utredningen konstaterats att det framför allt är inom animalieproduktionen som konkurrenskraften behöver förbättras. Utredningen har därför gett ett uppdrag åt konsultföretaget Macklean om att analysera effektiviteten i svensk förädlings-

⁴ MTT, 2014. Competitiveness of Northern European dairy chains.

industri och i ett antal andra konkurrentländer med fokus på animalieproduktion. De slutsatser som dras i rapporten är:

- Svenska slakteriföretag är processmässigt kostnadseffektiva oavsett djurslag i jämförelse med sina konkurrenter i Danmark och Tyskland.
- När det gäller nöt och framför allt gris är svenska slakteriföretag sämre på att maximera värdet på marknaden av djurkroppens alla delar.
- Sammanfattningsvis påverkas konkurrenskraften främst av möjligheterna att få bra betalt för produkterna på olika marknader, vilket i sin tur till stor del styrs av möjligheterna till export.

Tabell 5.1 Nyckeltal för svensk, dansk och tysk köttindustri 2013

	Produktion i förhållande till konsumtion, %			Andel av produktionen som exporteras, %		
	Gris	Nöt	Fågel	Gris	Nöt	Fågel
Sverige	67	50	65	11	11	11
Danmark	455	87	93	85	82	48
Tyskland	127	103	96	41	30	43

Källa: Macklean, 2014a.

Av tabellen framgår att Sverige är en stor nettoimportör av både nöt- och griskött till skillnad från Danmark och Tyskland. Alla tre länderna importerar matfågel. I jämförelse med Danmark och Tyskland är Sveriges export av animalier liten. Den svenska exporten av kött- och mejerivaror uppgick 2013 till cirka 6 miljarder kronor. Mejerivaror stod för nära 4 miljarder kronor⁵.

Omstruktureringen har varit stor inom gris- och nötslakterinäringen. I dag står de fem största slakterierna för cirka 70 procent av marknaden. Inom nöt- och i synnerhet inom grisslakterinäringen har stora förändringar skett i strukturen mellan 1998 och 2014. De mindre slakterierna⁶ har blivit fler och de större färre.

⁵ Jordbruksverket, 2014. Svensk handel med jordbruksvaror och livsmedel. Rapport 2014:19.

⁶ Mindre slakteri: < 1 000 nöt eller < 2 500 grisar.

Tabell 5.2 Strukturförändring inom slakterinäringen mellan 1998 och 2014

	Nötkött		Griskött		Fågelkött	
	Antal slakterier	Slaktad volym, 1 000 ton	Antal slakterier	Slaktad volym, 1 000 ton	Antal slakterier ¹	Slaktad volym ² , 1 000 ton
1998	61	139	59	323		80
2014	75	131	56	236	33	127

¹ Avser fjäderfäslakterier och styckanläggningar.

² Inkl. kassation.

Källa: Jordbruksverkets statistikdatabas.

Geografisk lokalisering av slakterier och regler för hur länge djur får transporteras påverkar var primärproduktion kan bedrivas. Den spridda svenska uppfödningen av gris och nöt minskar möjligheterna till effektiva transporter till slakt, inte minst i norra Sverige. I vissa områden har mindre slakterier etablerats, där det tidigare funnits storskaliga slakterier. Konkurrenssituationen påverkas av antalet förädlingsföretag och maktförhållandet mellan köpare (förädlingsföretag) och säljare (primärproducent).

Svenska mejerier har en effektiv produktion och förädlar mjölkråvara för nationella och för internationella marknader. I förädlingsledet finns ett fåtal större aktörer. En stor mängd av de svenska mjölkleveranserna kommer emellertid från mindre gårdar och i kombination med långa avstånd kan det vara svårt att samla upp råvaran på ett effektivt sätt⁷. Sverige är i dag godkänd exportör av mejeriprodukter till drygt 10 länder utanför EU, vilket kan jämföras med Danmark som är godkänd exportör till drygt 30 länder. Danmarks mjölkproduktion uppgår till knappt 5 miljoner ton medan den svenska uppgår till knappt 3 miljoner ton⁸. Samtidigt är den svenska hemmamarknaden större än den danska.

Inom fågelproduktionen är slakten ännu mer koncentrerad och de två största aktörerna står för 95 procent av marknaden. Den svenska strukturen inom fågelköttbranschen bedöms som effektiv i jämförelse med Danmark och Tyskland⁹.

⁷ Macklean, 2014. Den svenska mejeribranschens effektivitet och påverkan på svensk mjölkproduktion.

⁸ Jordbruksverket, 2014. Jordbruksstatistisk årsbok 2014.

⁹ Macklean, 2014. Förädlingskedjans konkurrenskraft.

Diagram 5.3 Sammanfattning av livsmedelsindustrins konkurrenskraft i jämförelse med danska och tyska motsvarigheter

	Kostnadseffektivitet	Värdeeffektivitet	Sammanfattning
	<ul style="list-style-type: none"> Svenska slakterierna har ett högre lönekostnadsläge än de tyska men lägre än de danska. Höga avräkningspriser. Jämförbar kostnadseffektivitet. 	<ul style="list-style-type: none"> Brist på export av biprodukter nackdel för svenska slakterier. Innovationer för att bättre utnyttja alla styckdetaljer. 	<ul style="list-style-type: none"> Kostnadseffektiviteten är jämförbar. Potential finns till förbättrad lönsamheten.
	<ul style="list-style-type: none"> Sjunkande produktionen vilket skapar lägre kapacitetsutnyttjande. Höga avräkningspriser. Tyska och danska aktörer har större volymer och därmed bättre kapacitetsutnyttjande. 	<ul style="list-style-type: none"> Brist på export av biprodukter nackdel för svenska slakterier. Innovationer för att bättre utnyttja alla styckdetaljer. Svenska slakterier kan ta ut ett högre pris i Sverige på styckdetaljer och charkråvara. 	<ul style="list-style-type: none"> Effektiva processer men sjunkande volymer skapar utmaningar för kostnadseffektivitet. Potential till förbättrad lönsamheten om värdeeffektiviteten höjs, främst genom export.
	<ul style="list-style-type: none"> Kostnadseffektiv svensk produktion. Skillnader i regler för förädlingsledet innebär vissa merkostnader. 	<ul style="list-style-type: none"> Export av biprodukter är viktigt. 	<ul style="list-style-type: none"> Sveriges slakterier är relativt konkurrenskraftiga både vad gäller kostnads- och värdeeffektivitet

Källa: Egen bearbetning utifrån Macklean, 2014.

Enligt studien från Macklean beror förädlingsindustrins konkurrenskraft främst på hur värdeeffektiva de svenska slakteriföretagen är, dvs. om varje del av djuret kan säljas på den marknad som betalar bäst¹⁰. De begränsade exportmöjligheterna till länder utanför Europa skapar svårigheter att få ut maximalt värde ur varje del av djuret. För styckdetaljer är svenska slakteriföretag framför allt hänvisade till hemmamarknaden eftersom Sverige saknar landsgodkännanden för flera viktiga marknader. För biprodukter är man beroende av danska och tyska företag som kan exportera produkterna vidare till tredje land. Under våren 2014 tog Landsbyggsdepartementet initiativ till att samla företrädare för hela värdekedjan för att ta fram en handlingsplan för svensk grisproduktion. I handlingsplanen fastslogs att ”rätt detalj på rätt marknad” är avgörande för slakteribranschens lönsamhet¹¹.

I rapporten framhålls också vikten av ett högt marknadspris på svenska produkter genom bl.a. ursprungsmärkning och faktabaserad

¹⁰ Macklean, 2014. Förädlingskedjans konkurrenskraft.

¹¹ Landsbyggsdepartementet 2014. Handlingsplan för svensk grisproduktion.

kommunikation kring svensk djurhållning. Slakteriernas möjligheter att betala ett högre pris än konkurrensländerna beror på konsumenternas betalningsvilja.

Utredningen drar slutsatsen att ökad export är nödvändig för att öka lönsamheten inom svensk förädlingsindustri, även i andra delar än i slakt- och charkindustrin. Utredningen föreslår därför att insatser görs för att öka tillträdet till nya marknader såväl utanför som inom Europa.

Vidare drar utredningen slutsatsen att en profilering av svenska produkter är angelägen och att en nationell ursprungsmärkning är ett viktigt verktyg för detta.

Ökad innovation inom förädlingsledet är strategiskt viktigt för sektorn. I takt med ökad global konkurrens krävs nya produkter och nya produktionsprocesser för att behålla och öka marknadsandelarna. Livsmedelsindustrin består främst av många små och medelstora företag. Dessa kan ha svårt att generera de resurser som krävs för innovationsprojekt. Ett sätt att stärka innovation och nyskapande inom näringen är gemensamma innovationsprojekt. Detta skapar spridningseffekter som kan gynna hela sektorn.

5.3 Export av livsmedel och jordbruksvaror

Förslag: Utredningen föreslår:

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

Bedömning: 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.

Sverige har länge haft ett exportorienterat näringsliv. På livsmedelsområdet¹² har exporten ökat först under den senaste 20-årsperioden. Livsmedlens andel av Sveriges totala varuexport har ökat från knappt två procent 1995 till nära fem procent 2012¹³. Den stabila ökningstakten för svensk livsmedelsexport och förmågan att ta nya marknadsandelar oavsett konjunkturläge är ett uttryck för konkurrenskraft inom denna sektor. De större livsmedelsföretagen står för omkring 90 procent av exporten.

Inom ramen för Sverige – det nya matlandet¹⁴ fanns mål om att exporten ska fördubblas mellan 2008 och 2020 samt att fler små och medelstora företag ska bidra till denna ökning. Mellan 2008 och 2013 har värdet av den svenska livsmedelsexporten ökat med 15 procent, borträknat exportvärdet av fisk och fiskprodukter där Sverige i stor utsträckning är transitland från Norge¹⁵. Den positiva utvecklingen för svensk export sedan EU-inträdet beror bl.a. på effektiviseringar inom livsmedelsindustrin samt på tillgång till nya marknader genom handelsavtal och EU-medlemskapet.

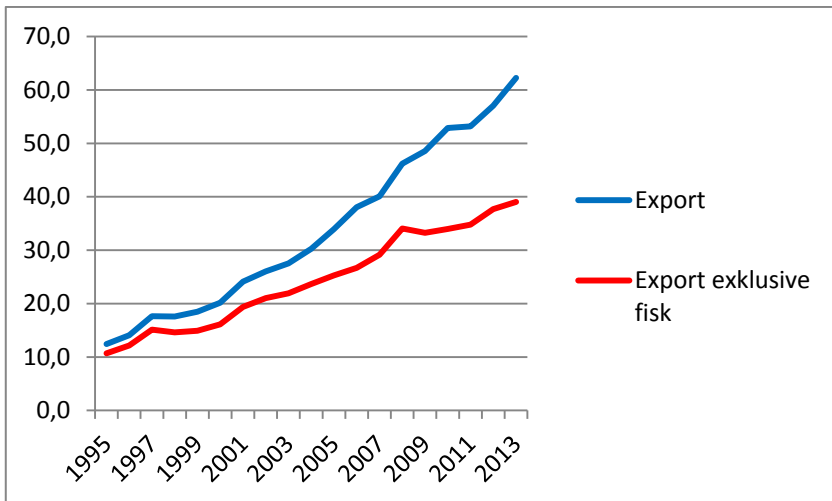
¹² Med livsmedelsområdet avses både livsmedel och jordbruksvaror.

¹³ Jordbruksverket, 2014. Nya exportmarknader på livsmedelsområdet. Rapport 2014:4.

¹⁴ Sverige – det nya matlandet är en långsiktig vision som lanserades av regeringen 2008 med syfte att skapa jobb och tillväxt genom mat och matupplevelser.

¹⁵ Bearbetning av handelsstatistik från Jordbruksverket.

Diagram 5.4 Utveckling av livsmedelsexporten 1995–2013, miljarder kronor



Källa: Bearbetning av handelsstatistik från Jordbruksverket.

Livsmedelsexporten är i dag koncentrerad till närmarknaderna i Norden och övriga Europa. Export till länder inom Europa utgör 86 procent av det totala exportvärdet för livsmedel. Den största potentialen för framtida export bedöms finnas på EU-marknaden¹⁶. Det beror på den fria rörligheten av varor inom gemenskapen. Övriga länder som bedöms utgöra en stor potential för export av svenska livsmedel är bl.a. USA, Kina, Japan och Kanada. Jordbruksverket bedömer i en studie att dessa marknader är stora livsmedelsimportörer i dag och efterfrågan på livsmedel av hög kvalitet och säkerhet ökar¹⁷. Utredningen delar denna bedömning.

Export till tredje land

Export av jordbruksprodukter och livsmedel till länder utanför EU kräver handelsavtal. Export av animaliebaserade produkter kräver ofta tredje landsgodkännanden, dvs. att det exporterande landets

¹⁶ Jordbruksverket, 2014. Nya exportmarknader på livsmedelsområdet. Rapport 2014:4.

¹⁷ ibid.

produkt godkänns av det importerande landet. Förhandlingar om godkännande kan ta lång tid, ibland år.

Livsmedelsverket och Jordbruksverket har i uppdrag att arbeta för fler landsgodkännanden. Sedan 2009 har anslagen för detta ökat kraftigt. Detta har resulterat i flera nya exportmarknader. Livsmedelsverket har i en skrivelse till regeringen framfört att ökade resurser är nödvändiga för att minska handläggningstiderna, upprätthålla dagens exportmarknader och för att kunna arbeta mer proaktivt med exportsatsningar. Livsmedelsverket och Jordbruksverket framhåller vikten av erfarenhetsutbyte och nätverksbyggande för att underlätta exporten. Utredningen delar dessa bedömningar.

Business Sweden (tidigare Exporrådet) har sedan början av 1990-talet haft ett uppdrag att främja livsmedelsexporten genom programmet Food from Sweden. Genom programmet lämnas stöd till små- och medelstora företags deltagande i exempelvis kompetensutveckling, exportrådgivning, utländska mässor och inköps-samarbeten. En tidigare utvärdering av programmet har kommit fram till att dessa insatser stärkt flera svenska livsmedelsföretag i deras exportambitioner. Samtidigt konstateras att det är troligt att en relativt stor andel av företagen skulle ha deltagit i liknande aktiviteter även utan stöd från Food from Sweden¹⁸.

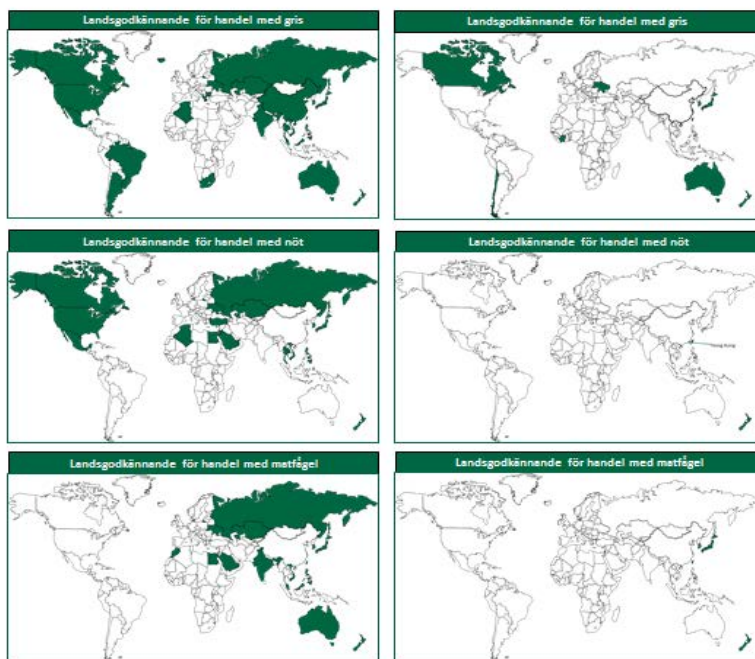
Av de samlade resurserna för ökad livsmedelsexport 2014 fördelades omkring 5 miljoner kronor till Jordbruksverket och Livsmedelsverket för arbetet med lands- och anläggningsgodkännande samt 13,5 miljoner till programmet Food from Sweden. För 2015 har anslaget minskat till 12 miljoner kronor varav omkring 7 miljoner kronor till programmet Food from Sweden.

Eftersom lands- och anläggningsgodkännanden är avgörande för att kunna exportera vissa produkter till tredje land anser utredningen att en högre prioritet bör ges till arbetet med lands- och anläggningsgodkännanden. Utredningen föreslår vidare att insatserna för att främja export utvärderas för att öka effektiviteten i åtgärderna. Ett aktivt deltagande från branschorganisationer i främjandeinsatserna är viktigt. Arbetet med exportfrämjande av livsmedel kräver samverkan mellan flera olika aktörer såsom svenska myndigheter, Business Sweden, näringen och utlandsmyndigheter.

¹⁸ Kontigo AB, 2013. Sverige – det nya matlandet.

Erfarenheter från Finland och Danmark visar att det finns en betydande exportpotential inte minst för animaliska biprodukter. Marknaden i Kina är av stort intresse. Svenska exportörer bedömer att när det blir möjligt att exportera biprodukter till Kina kommer det att ge ytterligare 100–200 miljoner kronor i intäkt. I följande diagram visas till vilka länder som Sverige respektive Danmark har landsgodkännande för export av gris-, nötkött och matfågel.

Diagram 5.5 Länder med vilka Danmark (vänster bild) respektive Sverige (höger bild) har ett landsgodkännande



Källa: egen bearbetning av Macklean, 2014.

Attachéer vid prioriterade ambassader kan ha god kännedom om såväl den svenska marknaden och det svenska samhället liksom om det aktuella landet, dess kultur, marknad och myndighetsstruktur. De kan därför bidra till att påskynda landsgodkännanden och export. Regeringen tillsatte under hösten 2014, på prov, ett lantbruksråd vid ambassaden i Peking. I januari 2015 beslutades att tjänsten ska permanentas. Utredningen bedömer att livsmedelsattachéer är

strategiskt viktiga för att öka tillträdet till nya exportmarknader och föreslår därför att attachéer utplaceras på fler viktiga marknader.

Vad krävs av företagen?

Export kräver en hög kostnadseffektivitet och innebär en stor investering i att bygga upp en marknad, varumärken och distributionskanaler. Det finns en stark efterfrågan från företagen på grundläggande export- och marknadkunskap¹⁹. Att exportera till tredje land innebär högre kostnader och större risker för företagen jämfört med handel inom EU. Utredningen anser därför att ytterligare insatser bör göras för att höja företagens kompetens och kännedom om andra marknader. Utredningen föreslår också exportkurser som riktas till små och medelstora företag. Sådana kurser kan ges med delfinansiering från Landsbygdsprogrammet. I programmet Food from Sweden bör också enskild exportrådgivning prioriteras.

Ett flertal livsmedelsföretag, särskilt mindre och medelstora, har uttryckt önskemål om tillförlitlig och kontinuerligt uppdaterad information om vilka regler som gäller vid export till olika marknader, inom och utom EU. Jordbruksverket har därför skapat en handelsguide på sin webbplats som hjälper företag att snabbt och enkelt få en överblick över de regler som gäller för en viss vara. Utredningen ser ett stort värde i att denna informationsinsats permanentas och föreslår att Jordbruksverket, med berörda myndigheter, avdelar resurser för kontinuerlig uppdatering. Utöver detta har branschorganisationerna en viktig roll för att vägleda och hjälpa företagen.

5.4 Marknadsmakt inom livsmedelskedjan

Förslag: Utredningen föreslår att Konkurrensverket ges i uppdrag att löpande analysera utvecklingen inom livsmedelskedjan med avseende på marknadskoncentration.

Bedömning: Utredningen bedömer att både dagligvaruhandeln och förädlingsledet har en betydande köpar- och säljarmakt gentemot tidigare och senare led i livsmedelskedjan. Primärpro-

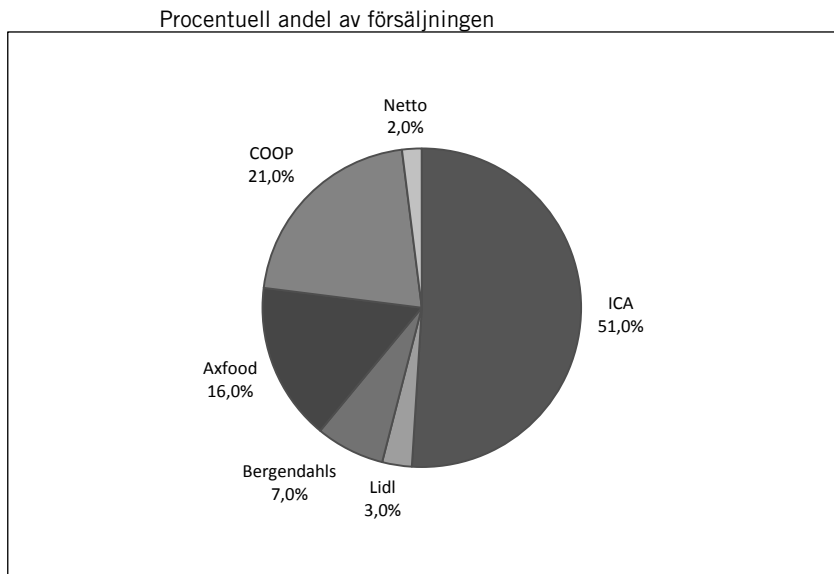
¹⁹ Se ex. SOU 2008:90 och Jordbruksverket, rapport 2014:4.

ducenten är pristagare och har ofta svårt att påverka avräkningspriset. Utredningen drar slutsatsen att primärproducenternas lönsamhet kan öka genom lägre produktionskostnader, nya marknadskanaler eller genom att skapa sina egna varumärken.

Sedan EU-inträdet har det blivit både enklare och billigare att importera mat. Detta har lett till ett större utbud och lägre kostnader för konsumenterna. Den ökande importen har påverkat konkurrensen inom livsmedelskedjan vilket har lett till en kostnadsjakt och en prispress som har fortplantat sig till tidigare led.

Livsmedelshandeln i Sverige domineras av ett fåtal aktörer där de tre största står för drygt 85 procent av marknaden²⁰. ICA har ökat sin marknadsandel under senare år och står ensam för cirka 50 procent av marknaden.

Diagram 5.6 Marknadsandelar 2013



Källa: Delfi, DLF och Fri Köpenskap, 2014. Dagligvarukartan 2014.

²⁰ Delfi, DLF och Fri Köpenskap, 2014. Dagligvarukartan 2014.

I en rapport från Konkurrensverket dras slutsatsen att konkurrensen i livsmedelskedjan i stort sett fungerar väl. I rapporten konstateras samtidigt att dagligvaruhandeln är mer koncentrerad i Sverige än i andra länder²¹. Både livsmedelsindustrin och dagligvaruhandeln är branscher där ett fåtal företag står för en stor del av försäljningen. Konkurrensverket konstaterar att marknadskoncentrationen är hög i båda dessa led. Svensk livsmedelsproduktion med ett historiskt nationellt fokus har få alternativ och kunder och hamnar därför lätt i prispress från uppköpsled och från import till lägre priser. Utredningen anser att det med hänsyn tagen till handelns och livsmedelsindustrins roll finns skäl att löpande analysera utvecklingen av marknadskoncentration. Utredningen föreslår därför att ett uppdrag ges till Konkurrensverket.

Sveriges konsumenter spenderar årligen cirka 210 miljarder kronor på livsmedel och alkoholfria drycker genom dagligvaruhandeln. Hur stor del av intäkten som går tillbaka till primärledet varierar stort mellan olika produkter. Generellt gäller att ju mer förädlad en produkt är, desto fler led är inblandade i processen samtidigt som råvaran blir mer anonym. Detta leder till en lägre andel av intäkten för primärproducenten. Konsultföretaget Macklean har på utredningens uppdrag analyserat fördelningen av konsumentkronan, dvs. hur stor del av konsumentpriset som fördelas på de olika leden, för ett antal livsmedelsprodukter. Resultat från studien visar att fördelningen av konsumentkronan är relativt jämn mellan de tre aktörerna. Inte någon av aktörerna bedöms ha en orimligt stor (mer än 80 procent) eller liten del (mindre än 20 procent) av konsumentkronan. Följande tabell visar en sammanfattning av studien.

²¹ Konkurrensverket, 2011. Mat och marknad.

Tabell 5.3 Maktförhållande i värdekedjan för fyra produkter och fördelning av konsumentkronan

	Prisökning i värdekedjan från primärled till slutkund	Fördelning av konsumentkronan, %			Maktförhållande i värdekedjan
		%	Primärproducent	Industri/ grossist	
Mejeri-produkter	159	39	42	19	DVHs köparmakt betydande
Nötkött*	213	32	44	24	Primär-producenter säljarmakt och DVH köparmakt
Morot	226	31	27	42	Balanserat förhållandet mellan säljar-/köparmakt
Äpple	139	42	16	42	

avser styckdetaljer och nötkött.

DVH=dagligvaruhandeln.

Källa: Macklean, 2014. Konsumentkronan.

Fördelningen av konsumentkronan beskriver inte var vinsterna uppstår i de tre leden. Produktionskostnaderna är högre i både primärled och i industriled än inom dagligvaruhandeln. Det bör också noteras att förädlingsgraden skiljer sig åt mellan de fyra produkterna, vilket också påverkar fördelningen av vinsten. Maktförhållandet i livsmedelskedjan varierar mellan olika produkter. Primärproducenten har ofta få alternativa uppköpare. Inom exempelvis mejerisektorn är köparmakten stor gentemot producenterna. Macklean drar slutsatsen att dagligvaruhandeln generellt har möjlighet att utöva betydande köparmakt genom sin starka marknadskoncentration. Dagligvaruhandelns marknadsmakt stärks även genom att inköparna har god information om leverantörernas råvaru- och produktionskostnader. Även möjligheterna till import gör att dagligvaruhandelns köparmakt stärks. Likaså är utvecklingen av egna varumärken ett exempel på en strategi som ökar möjligheterna att byta leverantör utifrån pris och kvalitet. Därmed kan handeln stärka sitt förhandlingsläge gentemot leverantörsledet²². Andelen egna varumärken bland livsmedel i svensk dagligvaruhandel uppgår

²² Konkurrensverket, 2011. Mat och marknad. Rapport 2011:3.

till mellan 20 och 22 procent. Förädlingsledet kan däremot stärka sin säljarmakt gentemot dagligvaruhandeln genom att marknadsföra svenska mervärden och sin lokala förankring.

Stora marginaler inom dagligvaruhandeln kan vara ett tecken på bristande konkurrens och marknadsmakt. I rapporten från Konkurrensverket 2011 gjordes en jämförelse av rörelsemarginaler för svenska och brittiska dagligvarukedjor och det konstaterades att de svenska marginalerna inte var större än de som hade beräknats för Storbritannien²³.

Utredningen drar slutsatsen att det finns en stark koncentration och köparmakt i både handels- och förädlingsledet. Detta gör att mindre delar av vinster (eller mervärden) tillfaller primärproducenterna. Det är främst genom att påverka kostnadssidan eller att hitta nya marknadskanaler som primärproducenterna kan stärka sin konkurrenskraft och öka sin lönsamhet.

Utöver försäljning genom grossist och dagligvaruhandeln sker även försäljning via export, offentlig sektor samt till hotell, restaurang och catering. Ytterligare en försäljningskanal är direktförsäljning från gård till slutkund. Antalet jordbruks- och trädgårdsföretag som har förädling och försäljning av gårdsprodukter ökar men utgör fortfarande en liten andel av både företagen och volymen på marknaden²⁴.

För att kunna påverka även intäktssidan kan nya kanaler skapas för försäljning. Det kan exempelvis handla om direktförsäljning, kontraktproduktion, producentorganisationer, direkta kontakter med handeln eller utveckling av ett starkt varumärke. Utredningen anser att ytterligare insatser krävs för att utveckla nya försäljningskanaler. Utredningen föreslår därför att Landsbygdsprogrammets insatser används för att stödja projekt som syftar till detta.

²³ *ibid.*

²⁴ Statistiska meddelanden, JO 47 SM 1401. Jordbruksföretagens kombinationsverksamheter 2013.

5.5 Medvetna konsumenter

Förslag: Utredningen föreslår att ett uppdrag ges till Livsmedelsverket och Jordbruksverket om att sammanställa och tillgängliggöra fakta om säkra livsmedel och svensk livsmedelsproduktion.

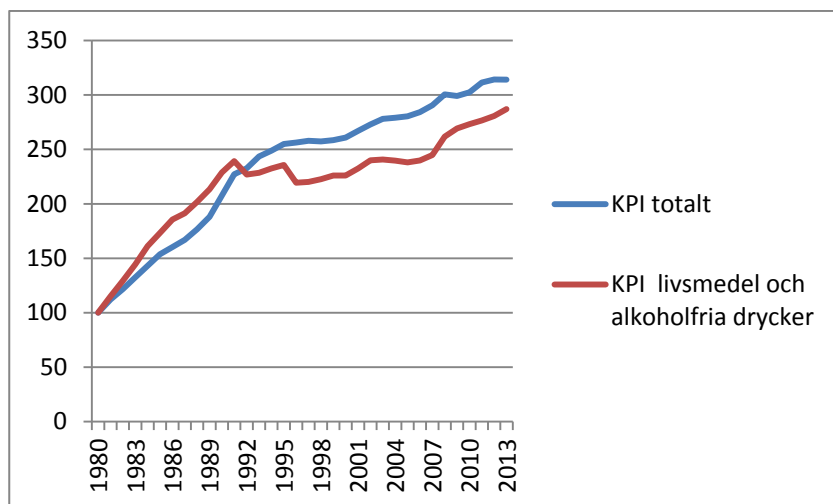
Bedömning: Utredningen anser att det är värdefullt att marknadsaktörer utvecklar en nationell gemensam ursprungsmärkning.

Utredningen anser vidare att kommuner, stat och landsting bör använda sig av Konkurrensverkets upphandlingsstöd i större utsträckning. Detta skapar möjligheter att anta anbud som utgår från de ambitioner, exempelvis i fråga om djurskydd, som gäller i Sverige. Dessutom anser utredningen att upphandling bör användas i större utsträckning för att gynna innovationer inom livsmedelsområdet.

Prisökningen för livsmedel har varit lägre än konsumentprisindex sedan början av 1990. Detta beror på bl.a. sänkning av matmomsen, effektivisering inom livsmedelskedjan, EU-medlemskapet och en ökad konkurrens i handelsledet. I jämförelse med andra EU-länder är fortfarande priserna för livsmedel höga i Sverige, cirka 24 procent högre än EU-genomsnittet²⁵.

²⁵ LRF, 2014. Matkronan.

Diagram 5.7 Utveckling av konsumentprisindex, KPI 1980=100



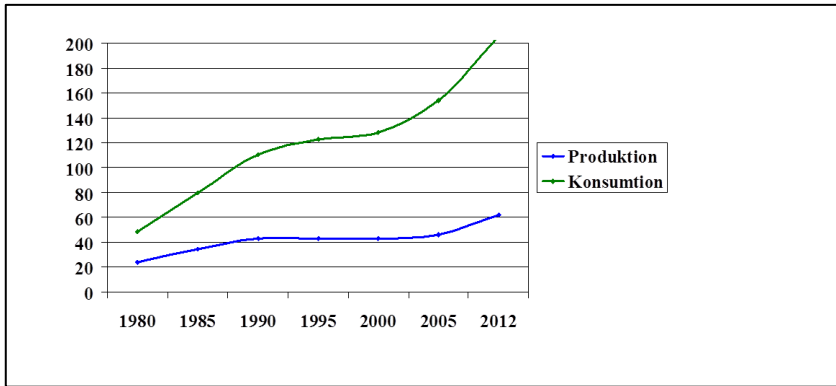
Källa: SCB.

I dag lägger hushållen cirka 12 procent av sin disponibla inkomst på mat och cirka 5 procent på restaurang- och kafébesök²⁶. Sett över tid så spenderas alltmer på restaurangbesök och mindre på inköp i butik. Trots att maten fortfarande är dyr i Sverige i jämförelse med övriga EU lägger svenskar en mindre andel av inkomsterna på mat än den genomsnittliga EU-medborgaren. Detta beror bl.a. på att inkomstnivån är relativt hög i Sverige.

Av följande diagram framgår att värdet av livsmedelskonsumtionen har ökat mer än den svenska produktionen. Ökningstakten har varit dubbelt så snabb för konsumtionen som för produktionen, trots sänkningen av matmomsen från 21 till 12 procent 1996.

²⁶ SCB, 2014. Nationalräkenskaperna.

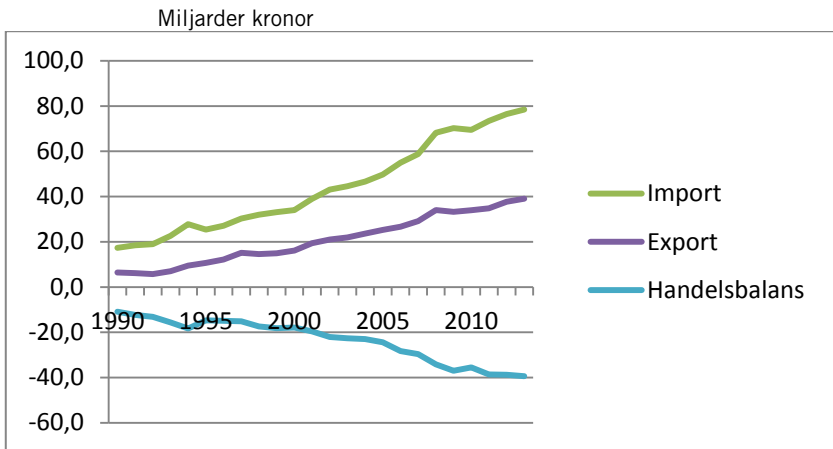
Diagram 5.8 Värdet av livsmedelskonsumtionen samt jordbruks- och trädgårdssektorns produktionsvärde 1980–2012, miljarder kronor (löpande priser)



Källa: LRF.

Det ökade gapet beror bl.a. på ökad import. Handelsbalansen var tämligen konstant fram till 2000 för att sedan försämrans mellan 2000 och 2010. Sedan 2010 har handelsbalansen legat på en konstant nivå.

Diagram 5.9 Handelsutveckling, exklusive fisk, 1990–2013



Källa: egen bearbetning av statistik från Jordbruksverket.

Att göra medvetna val

Efterfrågan och betalningsviljan från konsumenterna är relativt god för svenska färskvaror. Sju av tio konsumenter anger att de köper svenska råvaror i så stor utsträckning som möjligt²⁷. För de mer anonyma produkterna, exempelvis färdiglagade rätter, charkprodukter, mat inom hotell, restaurang och catering samt i offentliga kök, är andelen svenska råvaror lägre²⁸. När råvaror, exempelvis kött, ingår i en bearbetad produkt så blir råvarans ursprung mindre viktig²⁹.

En undersökning bland konsumenterna visar att det som anses utmärka svensk mat är hög kvalitet och omtanke om djur och miljö³⁰. Samma undersökning visar också att förtroendet för primärproduktionen är betydligt större än förtroendet för både livsmedelsförädlingen och livsmedelsbutikerna. Närmare 80 procent av de tillfrågade anser att Sveriges bönder producerar råvaror av hög kvalitet. Detta är en tydlig ökning jämfört med tre år tidigare.

Priset på produkten är fortfarande viktigt men allt fler konsumenter efterfrågar andra aspekter än just ett lågt pris. En forskningsrapport från Lund visar att produktens kvalitet är det som är viktigast för betalningsviljan. Det är också viktigt med mervärden såsom att varan är unik i sitt slag, att den signalerar social status och varans ursprung³¹.

För att konsumenterna i butik eller på restaurang och kaféer ska kunna göra val utifrån sina preferenser krävs en bra samt tydlig märkning. I dag finns ett flertal märkningar för att vägleda konsumenten, exempelvis KRAV, Svenskt Sigill, Svenskt kött och Svensk Fågel. Åsikter framförda av LRF och Svensk Dagligvaruhandel till utredningen är att denna mångfald av märken försvårar för konsumenten. Vissa produktkategorier, exempelvis mejerivaror, saknar i dag en gemensam ursprungsmärkning. I bl.a. Finland och Storbritannien finns det gemensamma nationella märkningar som hela livsmedelskedjan står bakom. Utredningen bedömer att samverkan

²⁷ GfK Sverige, 2014. Sverige – det nya matlandet.

²⁸ Jordbruksverket, 2013. Köttkonsumtionen i siffror – utveckling och orsaker. Rapport 2013:2.

²⁹ Macklean, 2013. Är maten värd sitt pris?

³⁰ GfK Sverige, 2014. Sverige – det nya matlandet.

³¹ Anselmsson, et al (2014). Brand image and customers' willingness to pay a price premium for food brands. *Journal of Product & Brand Management*, Vol. 23 Iss 2 pp. 90–102.

mellan livsmedelskedjans olika aktörer behöver öka även i Sverige. Detta ökar möjligheterna för konsumenterna att göra medvetna val i butik och restaurang, även val av bearbetade produkter. Initiativ kring ursprungsmärkning behövs för att underlätta för konsumenten. En sådan märkning bör utgå från ett samarbete mellan både primärproducenter och förädlingsindustrin tillsammans med handeln.

Utredningen bedömer att det finns en potential för svenska produkter att konkurrera med importerade livsmedel. Livsmedelskedjans aktörer behöver bli bättre på att kommunicera de kvaliteter som konsumenterna efterfrågar på marknaden, exempelvis djuromsorg och livsmedelssäkerhet. Ett tydligt mervärde för svenska produkter är hög livsmedelssäkerhet. Den svenska animalieproduktionen har exempelvis EU:s lägsta användning av antibiotika, till stor del tack vare en god djuromsorg³². Likaså har Sverige bland världens lägsta förekomst av salmonella i animalieproduktionen³³.

Utredningen föreslår mot denna bakgrund att Jordbruksverket och Livsmedelsverket ges i uppdrag att sammanställa fakta om säkra livsmedel och svensk livsmedelsproduktion med fokus på både djurhållning och trädgårdsproduktion. En sådan sammanställning kan vara värdefull för att sprida information om svenska livsmedel. Den kan användas av näringen, av dagligvaruhandeln, myndigheter och t.ex. när svenska varor ska marknadsföras utomlands.

Offentlig upphandling och konsumtion

Den offentliga sektorn beräknas upphandla livsmedel för cirka 8,4 miljarder kronor årligen (2009), vilket utgör fyra procent av den totala konsumtionen³⁴. Konsumentens förtroende för matens kvalitet inom den offentliga sektorn är låg. I synnerhet gäller det maten inom äldreomsorgen³⁵. En bedömning från Konkurrens-

³² Svenska djurhälsovården, 2014. Schysst kött.

³³ Jordbruksverkets hemsida 2015-01-22.

³⁴ Konkurrensverket, 2011. Mat och marknad- offentlig upphandling. Rapport 2011:4.

³⁵ GfK Sverige, 2014. Sverige-det nya matlandet. En undersökning av svenskarnas matvanor och attityder till mat.

verket är att en stor del av de upphandlade livsmedlen är importerade³⁶.

I delbetänkandet Goda affärer- en strategi för hållbar offentlig upphandling (SOU 2011:73) beskrivs upphandling av livsmedel som problematisk på grund av bristande konkurrens i grossistledet. Konkurrensen är begränsad till ett mindre antal rikstäckande livsmedelsgrossister där de två största aktörerna beräknas stå för cirka 70 procent av livsmedelsförsäljningen till offentlig sektor³⁷. Antalet överklaganden av beslut om offentlig upphandling av livsmedel är stort i förhållande till andra områden och tendensen är att antalet ökar³⁸. En undersökning från Konkurrensverket visar att mellan 10 och 15 procent av alla offentliga upphandlingar av livsmedel överklagas³⁹. Under överprövningens tid fortsätter tidigare kontrakt att gälla. Både kommundienstemän och livsmedelsproducenter upplever den offentliga upphandlingen som krånglig och byråkratisk. Detta har uppmärksammats i flera studier⁴⁰.

I februari 2014 beslutade EU:s ministerråd och EU-parlamentet om ett nytt direktiv för offentlig upphandling. Direktivet innebär bl.a. att möjligheterna att ställa miljö- och djurskyddskrav samt sociala krav tydliggörs.

Det finns ett välutvecklat stöd för upphandling som syftar till att underlätta för kommuner och landsting att ställa krav på hållbar upphandling av livsmedel. Konkurrensverket bedömer att det är möjligt att ställa miljökrav och djurskyddskrav utöver EU:s harmoniserade lagstiftning⁴¹. Upphandlande myndigheter har stor frihet att bestämma och precisera vad de vill köpa, men självklart inte från vem.

En undersökning bland upphandlande myndigheter gjord under 2010–2011 visade att det ställdes miljökrav i 83 procent av alla

³⁶ Konkurrensverket rapport 2011:4 och Agroidé AB 2012. Offentlig marknad för livsmedel i Sverige samt import av livsmedel till aktörer i offentlig sektor.

³⁷ *ibid.*

³⁸ På jakt efter den goda affären- analys och erfarenheter av den offentliga upphandlingen. SOU 2011:73.

³⁹ Statistik från VISMA Commerce AB och bearbetning av Konkurrensverket, 2015.

⁴⁰ Se t.ex. Tillväxtverket, (2012), Affärer och attityder: Lärande om upphandling skapar tillväxt och ökad service.

⁴¹ Konkurrensverket, 2014. Sammanfattning av Konkurrensverkets riktlinjer för användning av hållbarhetskriterier vid offentlig upphandling.

livsmedelsupphandlingar⁴². Vilka miljökrav som ställs varierar men ofta rör det sig om krav på ekologiskt sortiment. Samma undersökning visade att det ställdes djurskyddskrav i 55 procent av upphandlingarna. Det är vanligt att ställa krav på information om ursprung, salmonellafrihet och antibiotikaanvändning. Det är däremot ovanligt med produktspecifika krav, exempelvis att mjölk ska komma från kor som går på bete, och klimatkrav förekommer inte alls. När denna undersökning genomfördes var det tämligen nytt att ställa krav på låg klimatpåverkan vid upphandling. Rädslan för överklaganden gör att flera upphandlare inte vågar ställa särskilda djurskyddskrav.

Den politiska viljeinriktningen från ansvariga kommunpolitiker är avgörande för ambitionsnivån i kommunernas upphandlingar. Det största hindret för att ställa djurskyddskrav vid upphandling är svårigheter när det gäller kontroll och uppföljning⁴³. Regeringen har gett Konkurrensverket i uppdrag att genomföra kompetenshöjande insatser för offentlig upphandling med särskilt fokus på förbättrad uppföljning och verifiering. Uppdraget ska redovisas den 31 mars 2015.

Konkurrensverket har också i uppdrag att ge stöd, vägledning och information om alla aspekter av innovationsupphandling. Detta är en del av den upphandlingsstödande verksamheten. Innovationsupphandling är en upphandling som främjar utveckling och införande av nya lösningar, varor och tjänster.

Utredningens slutsats är att konsumtion inom den offentliga sektorn utgör en mindre men ändå viktig del av efterfrågan som kan driva förnyelse av primärproduktionen och livsmedelsindustrin. Upphandling har stor potential att bidra till den offentliga sektorns kvalitet och förnyelse samtidigt som den har en positiv påverkan på företags innovationskraft och i slutänden en hållbar tillväxt. Genom att använda innovationsupphandling som verktyg för problemlösning samt inte begränsa offentlig upphandling till befintliga lösningar, kan t.ex. skolans och äldreomsorgens efterfrågan på mat av god kvalitet tillgodoses. Detta kan aktivt driva på utvecklingen av nya livsmedel och tjänster samt nya sätt att arbeta.

⁴² Miljöstyrningsrådet, 2012 Uppföljning av miljöstyrningsrådets livsmedelskriterier 2012. Rapport 2012:2.

⁴³ World Animal Protection, 2014. Djurskyddskrav i kommunernas upphandling av mejeriprodukter.

De signaler som offentlig upphandling skickar ut kan också ha betydelse för konsumenterna. Det finns i dag goda möjligheter för den offentliga sektorn att ställa höga miljö- och djurskyddskrav som motsvarar den ambitionsnivå som finns för svensk produktion. Utredningen anser sammantaget att kommuner och landsting bör använda upphandlingsstödet i större utsträckning. Utredningen bedömer också att upphandlande myndigheter behöver ett kontinuerligt stöd och rådgivning. Konkurrensverket har en viktig roll i detta. Kommun och landsting bör även särskilt beakta möjligheterna med innovationsupphandling.

5.6 EU:s marknadsreglerande åtgärder

Bedömning: Utredningen bedömer att det inte föreligger någon motsättning mellan att ha en principiell ståndpunkt i en förhandling och att sedan använda de möjligheter som blir resultatet av förhandlingen. Detta gäller särskilt om detta bedöms leda till en ökad konkurrenskraft inom jordbruks- och trädgårdsnäringsen och om de administrativa konsekvenserna är hanterbara. Dessutom kan en ökad användning av EU:s insatser leda till ett ökat återflöde av EU-medel till Sverige.

En del av EU:s gemensamma jordbrukspolitik (CAP) utgörs av olika typer av marknadsreglerande åtgärder som fungerar som ett skyddsnät mot låga priser inom EU eller för att öka efterfrågan på vissa EU-producerade jordbruks- och trädgårdsprodukter⁴⁴. I politiken ingår olika åtgärder för att hålla priserna uppe till primärproducenterna, exempelvis interventionsuppköp (offentlig lagerhållning), privat lagringsstöd samt exportbidrag. Exportbidrag får numera endast tillämpas i undantagsfall. Säljfrämjande åtgärder (informationskampanjer och marknadsföring) och frivilliga stödprogram i form av subventionering av mjölk, frukt och grönt till skolbarn är exempel på åtgärder som syftar till att stimulera efterfrågan på olika produkter. Bland de säljfrämjande åtgärderna ges prioritet för åtgärder som riktar sig till tredje land, dvs. till mark-

⁴⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1144/2014 av den 22 oktober 2014 och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1308/2013 av den 17 december 2013.

nader utanför EU. Andra marknadsreglerande åtgärder, som stöd till producentorganisationer och branschorganisationer inom olika produktområden, finns också. Syftet med dessa stöd är bl.a. att producenterna genom samarbete ska få en starkare ställning i olika avtalsfrågor gentemot nästa handelsled (t.ex. uppsamlade handel eller förädlingsindustrin). I Sverige finns sex godkända producentorganisationer. Dessa är inom trädgårdsnäringen (frukt och grönt). Årligen utbetalas knappt 40 miljoner kronor till organisationerna varav 50 procent kommer från EU-budgeten.

Sveriges ståndpunkt har sedan EU-inträdet varit att marknadsreglerande åtgärder bör tas bort. Marknadsåtgärderna har ett starkt stöd från många andra medlemsländer. Sverige har infört EU-subventionering av mjölk till skolbarn, men av administrativa skäl inte motsvarande subventionering av frukt och grönt. En stor majoritet av övriga EU-länder har infört subventionering av både mjölk, frukt och grönt till skolbarn. Skolmjölksstödet uppgår till drygt 70 miljoner kronor per skolår i Sverige.

Utredningen ser inte att det finns någon motsättning mellan att ha en principiell ståndpunkt i en förhandling och att sedan använda de möjligheter som blir resultatet av förhandlingarna. Detta gäller särskilt om det bedöms leda till en ökad konkurrenskraft inom jordbruks- och trädgårdsnäringen och om de administrativa konsekvenserna är hanterbara. Dessutom kan en ökad användning av EU:s olika åtgärder leda till ett ökat återflöde av EU-medel till Sverige.

6 Kunskap och innovation

6.1 Kunskaps- och innovationssystemet

För att kunna konkurrera krävs ständigt ny kunskap, innovation och förnyelse av produkter, metoder, processer och organisations-sätt. Det ställer höga krav på aktörerna inom forskning, rådgivning, utbildning, näringsliv och utvecklingsverksamhet. Det ställer också krav på kunskaps- och innovationssystemet. Det måste vara attraktivt för privata svenska samt utländska aktörer att investera tid och pengar i forskning och utveckling.

Utredningen har gett VINNOVA¹ i uppdrag att analysera kunskaps- och innovationssystemet i jordbruks- och trädgårds-sektorn². Enligt rapporten finns det mycket i det svenska kun-skapssystemet som är positivt och som går att bygga vidare på. Samtidigt finns det stora möjligheter till förbättringar för att stärka konkurrenskraften. Utredningen vill särskilt uppmärksamma tre punkter:

1. Mer offentliga medel bör gå till behovsdriven forskning som stärker konkurrenskraften inom jordbruks- och trädgårds-sektorn.
2. Privata företag och branschorganisationer behöver öka sitt engagemang i kunskaps- och innovationssystemet. Företagen är små och de samlande strukturer som finns bedöms vara för svaga. Detta resulterar i en svag beställarkompetens, vilket i sin tur påverkar inflytandet över kunskapsutvecklingen och för-mågan att nyttiggöra resultat.

¹ Verket för innovationssystem.

² VINNOVA, 2014. Jonas Brändström. Forskning och innovation för konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdssektor. Hädaneftre endast omnämnd som VINNOVA:s rapport.

3. Såväl privata som offentliga aktörer inom praktik och forskning behöver arbeta mer tillsammans med att skapa innovationer och ta fram ny kunskap.

Utredningen presenterar i det följande ett antal förslag och bedömningar som är viktiga för att möta de tre utmaningar som har beskrivits ovan. Nästa forsknings- och innovationsproposition är planerad att läggas under hösten 2016. Inför denna och under 2015 kommer därför ett antal analyser och underlag att tas fram. Det här kapitlet bedöms kunna utgöra ett underlag för ett sådant arbete.

6.1.1 Offentligt finansierad behovsdriven forskning

Förslag: Utredningen föreslår att Formas instruktion ändras så att myndigheten i större utsträckning kan verka för att forskningen bidrar till ökad konkurrenskraft. Utredningen föreslår dessutom att Formas får i uppdrag att tydligare redovisa vilken andel som går till behovsdriven forskning samt vilka behov denna forskning svarar mot. Utredningen föreslår att SLU ges i uppdrag att redovisa hur stor andel som går till behovsdriven forskning samt vilka behov som denna forskning svarar mot.

Bedömning: Utredningen anser att behovsdriven forskning som stärker konkurrenskraften inom jordbruks- och trädgårdssektorn bör ges högre prioritet. Regeringen bör beakta detta i arbetet med nästa forsknings- och innovationsproposition.

Forskning kan i olika grad vara motiverad av att det finns ett identifierat behov i samhället eller hos en kund. Om det finns ett identifierat behov kan man kalla forskningen för behovsdriven. I många sammanhang, t.ex. i myndigheten Formas instruktion används i stället begreppet behovsmotiverad forskning. Med nyfikenhetsdriven forskning menas i det här betänkandet att forskningen är motiverad utifrån ett vetenskapligt perspektiv. Det betyder att det inte är möjligt att exakt peka på hur resultaten kan komma till nytta. Både behovsdriven och nyfikenhetsdriven forskning är av avgörande betydelse för utveckling, tillväxt och värdeskapande och måste bedrivas med hög kvalitet för att kunna

leda till utveckling och innovation. Den nyfikenhetsdrivna forskningens kvalitet mäts genom hur vetenskapligt excellent den är, medan man i utvärderingen av behovsdriven forskning också kan komplettera med andra parametrar såsom relevans.

I VINNOVA:s rapport konstateras det att man under senare tid har gett nyfikenhetsdriven forskning högre prioritet än behovsdriven forskning. Detta stöds av den intervjustudie som KSLA³ låtit göra. Den behovsdrivna forskningen inom området, som har finansierats med offentliga medel, bedöms i hög grad berört utmaningar inom t.ex. miljöområdet. Den bedöms i relativt liten utsträckning haft som primär utgångspunkt att stärka konkurrenskraften eller att öka lönsamheten.

En viktig forskningsfinansierare inom jordbruks- och trädgårdssektorn är Formas, som 2013 betalade ut drygt 1 miljard kronor i forskningsmedel. Ungefär en tredjedel av medlen tillföll området areella näringar, djur och livsmedel. Myndigheten finansierar behovsdriven och nyfikenhetsdriven forskning och i viss utsträckning även utvecklingsverksamhet. I VINNOVA:s rapport framkommer att det Formas uppdrag och processen med ett forskarstyrt råd leder till en obalans mellan nyfikenhetsdriven och behovsdriven forskning.

Utredningen bedömer att det är angeläget med en högre andel behovsdriven forskning inom jordbruks- och trädgårdssektorn för att stärka konkurrenskraften. Detta bör också vara en utgångspunkt i regeringens nästa forsknings- och innovationsproposition.

Utredningen föreslår också att Formas instruktion ändras så att myndigheten kan verka för forskning med syfte att bl.a. uppnå stärkt konkurrenskraft. Detta kan göras genom ett tillägg i första paragrafen: ”Myndigheten ska verka för nyttiggörande av forskning för att uppnå hållbar tillväxt och för att stärka konkurrenskraften inom myndighetens ansvarsområde”. En snarlik mening finns i VINNOVA:s instruktion⁴. Det finns även andra sätt att uppnå en högre andel behovsdriven forskning inom jordbruks- och trädgårdssektorns område. Regeringen kan t.ex. precisera detta i regleringsbrev till Formas. VINNOVA skulle också kunna få ett uttalat uppdrag om att finansiera behovsdriven forskning inom området

³ Laurell, M. 2014. Framtidsområden för lantbruksforskning – en intervjustudie.

⁴ Förordning med instruktion för Verket för innovationssystem. SFS 2009:1101.

areella näringar. Mer medel kan också utlysas genom Stiftelsen Lantbruksforskning (SLF:s) process med finansiering från Formas. Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU) och andra berörda aktörer kan därtill bidra till att mer behovsdriven forskning inom området kommer till stånd.

Som ett underlag till nästa forsknings- och innovationsproposition bör det redovisas vilken behovsdriven forskning som finansieras av Formas i dag. Utredningen föreslår därför att regeringen uppdrar åt Formas att redovisa vilken andel av myndighetens medel som går till behovsdriven forskning med anknytning till jordbruks- och trädgårdsområdets konkurrenskraft samt vilka behov denna forskning svarar emot. Utredningen föreslår också att SLU får i uppdrag att redovisa vilken behovsdriven forskning med anknytning till jordbruks- och trädgårdssektorns konkurrenskraft som bedrivs vid universitetet.

6.1.2 Branschens medverkan och beställarrollen

Bedömning: Det privata engagemanget i forskning och utveckling behöver öka för att konkurrenskraften i sektorn ska öka. Näringslivet behöver bli en tydligare beställare och ta aktivt ansvar för att formulera mål, strategi och åtgärdsbehov inom kunskaps- och innovationssystemet. Systemet behöver därtill bli mer attraktivt att verka och investera i.

En utmaning för jordbruks- och trädgårdssektorn är att det privata engagemanget i forskning och utveckling är begränsat jämfört med engagemanget i andra sektorer. Med privata aktörer avses här enskilda företag inom primärproduktion och förädling, rådgivningsföretag och de aktörer som i någon mening representerar företagen. Det svaga engagemanget får konsekvenser för förmågan att formulera behov, agera beställare, bidra med relevanta frågeställningar eller aktivt delta i innovationsfrämjande arbete.

Ett sätt att åskådliggöra det privata engagemanget är att visa de privata investeringarna och jämföra med övriga sektorer (se tabell 6.1). Som framgår av tabellen är investeringarna låga inom både primärproduktionen och livsmedelsindustrin.

Tabell 6.1 Privata investeringar i forskning och utveckling (FoU) i företag med fler än 10 anställda. Av sekretesskäl ingår även mineral, bl.a. gruvindustri, i statistiken⁵

Sektor	FoU-personal av total personal	FoU av omsättning	FoU av förädlingsvärde
Varuproducerande företag	5 %	2,40 %	9,60 %
Jord, skog, fiske, mineral	1,20 %	0,30 %	4,70 %
Livsmedel, dryck o tobak	0,90 %	0,30 %	1,60 %

Källa: VINNOVA:s rapport.

Förädlingsföretagen inom jordbruk och trädgård har traditionellt ofta varit medlemsägda. Dessa aktörer har historiskt varit viktiga för behovsdriven och tillämpad forskning och utveckling, även inom primärproduktionen. Avelsarbete och sortförädling är exempel på verksamheter som har drivits av sådana aktörer och som har haft stor betydelse för bl.a. produktivitetens utveckling. Livsmedelsförädlingen är i dag en del av en internationell marknad, vilket bl.a. innebär att både marknad, ägande och verksamhet i stor utsträckning finns i andra länder. Som ett led i denna utveckling har flera stora företag i dag förlagt forskning och utveckling i andra länder än i Sverige⁶. I Livsmedelsföretagens inspel till den dåvarande regeringens forsknings- och innovationsproposition⁷ pekade man på denna trend och som skäl till utflyttningen angavs att t.ex. Danmark och Finland mer konkret stödjer företagen och skjuter till mer forskningsmedel. Utredningen bedömer att en utflyttning av FoU-verksamheten innebär att de svenska företagens behov och den verksamhet som bedrivs riskerar att komma allt längre ifrån varandra.

En viktig privat finansiering av tillämpad och behovsdriven forskning inom jordbruks- och trädgårdssektorn är SLF. SLF samlar in medel från företagen i de olika näringsgrenarna, bl.a. genom avdrag på priset för sålda djur eller spannmål. I en utvärdering som Formas

⁵ En svaghet med statistiken är att företag med färre än 10 anställda inte ingår. Jordbruks- och trädgårdsföretag har ofta färre än 10 anställda.

⁶ Personlig kommunikation, Elisabeth Rytter, Livsmedelsföretagen.

⁷ Livsmedelsföretagen, 2012. Livsviktig forskning och innovation på matområdet som möter globala och nationella utmaningar. Livsmedelsföretagens (LI:s) inspel till Forsknings- och innovationspolitiska propositionen 2012.

gjorde av SLF 2009 framkom det att projekten som beviljades finansiering var relevanta och att den tillämpade forskning som kom till stånd annars inte skulle ha gjort det. Utvärderingen pekade också på att projekten ofta var små, vilket resulterade i fragmentering, minskad effekt, begränsad vetenskaplig publicering samt svårigheter att arbeta tvärvetenskapligt⁸. SLF arbetar för närvarande med en ny forskningsagenda som tar sikte på 2030. Agendan ska syfta till att öka tillväxten och lönsamheten i svensk lantbruks- och trädgårdsnäring och samtidigt bidra till en hållbar utveckling i samhället. Den ska också kunna vägleda finansiärer av forskning och innovation och politiska beslutsfattare samt stärka samarbete mellan ämnesområden och olika aktörer⁹.

Stiftelsen JTI samlar också in privata medel till forskning från intressenterna och även dessa medfinansieras av staten genom Formas. Totalt sett finansierar SLF och Stiftelsen JTI forskning och utveckling till ett värde av omkring 75 miljoner kronor årligen¹⁰.

Utredningen har haft omfattande kontakter med aktörer i kunskapssystemet. Det tycks finnas koncensus om att det saknas en gemensam utgångspunkt och beställarfunktion i den svenska jordbruks- och trädgårdssektorn. Aktörerna förefaller också att vara ense om att en förändring krävs för att få till stånd ett bättre innovationsklimat. Detta stöds också av VINNOVA:s rapport. Utredningen har i sammanhanget tagit del av det gemensamma inspel som de gröna näringarna samlat gjorde inför forsknings och innovationspropositionen 2012¹¹. Där sägs bland annat att den gröna sektorn har lyckats förena hållbarhet med produktivitet och rimlig lönsamhet samt att olika åtgärder krävs för att bibehålla konkurrenskraften¹². Inspelet lämnar inte några tydliga förslag till strategiska åtgärder för att stärka konkurrenskraften. Utredningen anser att en tydlig viljeinriktning från näringens sida givetvis skulle ha stort värde både för att samla de privata aktörerna och som underlag för prioriteringar av offentliga medel.

⁸ Formas, 2009. Evaluation of SLF-funded Research 2002-2007.

⁹ Personlig kommunikation, Bengt Persson, ordförande SLF

¹⁰ ibid

¹¹ KSLA 2012 Strategier inför den kommande forsknings- och innovationspolitiska propositionen 2012.

¹² Värt att notera att med den gröna sektorn avses fler sektorer än jordbruk och trädgård, till exempel skog.

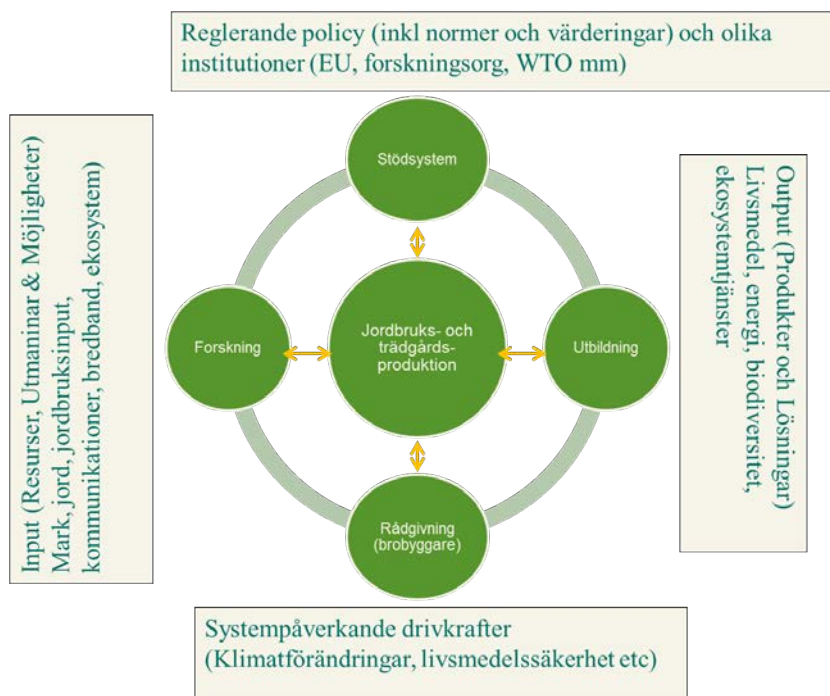
6.1.3 Samverkan

Förslag: Utredningen föreslår att SLU ges i uppdrag att redovisa omfattningen och effekten av samverkansinsatserna.

Bedömning: Utredningen bedömer att det krävs ökat samarbete mellan kunskaps- och innovationssystemets aktörer.

I Sverige finns ett stort antal aktörer som är aktiva i kunskaps- och innovationssystemet. Som exempel kan nämnas aktörer inom forskning, utbildning, utveckling samt företag inom primärproduktion och rådgivning. En utmaning är att nationell samordning, koordinering och kraftsamling behöver förstärkas inom jordbruks- och trädgårdssektorn. Det handlar bl.a. om att det saknas en gemensam målbild, att aktörer har olika incitament och att det saknas mötesplatser. Följande diagram illustrerar kunskapssystemet.

Diagram 6.1 Schematisk bild över kunskapssystemet



Källa: VINNOVA:s rapport.

De svagheter som finns leder till att effekten av insatta medel blir mindre än vad de hade kunnat vara. Ett exempel är att de verktyg som offentlig verksamhet erbjuder inte kommer till maximerad nytta i jordbruks- och trädgårdssektorn¹³. Utredningen noterar samtidigt att frågor om samarbete och samverkan är högaktuella just nu. Som exempel kan nämnas att det finns flera regionala kluster som skapar kontaktytor mellan forskning och näringsliv. SLU har även startat nya kompetenscentrum för företagsutveckling respektive rådgivning. Där kommer de gröna näringarnas företag och rådgivare att vara viktiga parter. Diskussioner om hur jordbruks- och trädgårdssektorn kan stärkas genom kunskaps- och innovationssystemet förs också på andra håll, t.ex. inom KSLA. Sverige har valt att införa European Innovation Partnership (EIP) inom ramen för Landsbygdsprogrammet. Tanken med EIP i Landsbygdsprogrammet är bl.a. att skapa kontaktytor mellan akademi och praktik. Dessutom kan man inom ramen för EIP testa nya lösningar i den praktiska verksamheten, t.ex. som pilot- och testverksamhet¹⁴.

SLU ska, liksom övriga högskolor och universitet samverka med det omgivande samhället och verka för att forskningsresultat från lärosätet kommer till nytta¹⁵. Universitetet har under de senaste decennierna flyttat fokus mot mer generell naturvetenskap och miljövetenskap av hög kvalitet. Detta bedöms i någon utsträckning ha skiftat fokus från primärproduktionens behov och lett till minskade kontakter med näringslivet. Parallellt med denna utveckling bedöms andra universitets samarbeten med företag inom jordbruks- och trädgårdssektorn emellertid ha ökat.

För att öka samverkan med näringslivet och det omgivande samhället har SLU nyligen infört samverkanslektorer med särskilt ansvar för vissa ämnesområden. De kontakter som utredningen har haft uppger emellertid att dessa, än så länge, inte har fyllt det behov som branschen har. Sammantaget anser utredningen att SLU har stora möjligheter att öka sitt bidrag till stärkt konkurrenskraft i

¹³ Till exempel har Sverige varit lågt representerat vad gäller Horisont 2020:s utlysningar till små- och medelstora företag som riktas till sektorn.

¹⁴ <http://ec.europa.eu/eip/agriculture/en/content/guidelines-programming-innovation-and-implementation-eip-agricultural-productivity-and>

¹⁵ Högskolelag (1992:1434) 1 kap 2 §.

sektorn. Detta förutsätter emellertid att universitetet prioriterar resurser till att samarbeta och ökar fokus på näringsens behov.

Som en del i ett sådant förändringsarbete behöver det tydliggöras hur universitetet i dag samverkar med det privata näringslivet inom jordbruks- och trädgårdssektorn och vilka resultat som denna samverkan leder till. Utredningen föreslår därför att regeringen ger SLU i uppdrag att redovisa omfattningen och effekten av samverkan med näringslivet. Detta förslag är särskilt relevant eftersom VINNOVA har fått i uppdrag av regeringen om att utforma en modell för bedömning av prestation och kvalitet i lärosätenas samverkan med det omgivande samhället¹⁶. Vetenskapsrådet presenterade dessutom nyligen en ny modell för hur en del av basanslagen för forskning och forskarutbildning ska kunna fördelas i framtiden. Bedömningarna föreslås utgå från de tre komponenterna vetenskaplig/konstnärlig kvalitet (70 procent), genomslag utanför akademien (15 procent) och kvalitetsutvecklade faktorer (15 procent). Samverkan lyfts fram i de två sistnämnda bedömningskomponenterna¹⁷.

Samverkan genom strategiskt samarbete

För att öka samarbetet mellan kunskapssystemets aktörer kan man skapa strukturer och former där befintliga aktörer kan hitta varandra lättare och där det finns ett gemensamt mål.

Ett tidigare exempel på strukturerat samarbete är Tvärlivs som pågick 2010–2014. Tvärlivs finansierades gemensamt av branschen¹⁸, VINNOVA och Formas. Programmet omfattade totalt 40 miljoner kronor per år och har framför allt gått till forskningsprojekt men även till stöd för en forskarskola. Primärproduktionen har inte varit i omedelbart fokus men TvärLivs har innefattat hela livsmedelskedjan och ett flertal aktörer från primärproduktionen har medverkat i forskningsprojekten. Tvärlivs har ännu inte utvärderats, vilket beror på att vissa projekt inte är avslutade. Som en fortsättning på initiativet har Livsmedelsföretagen nyligen ansökt

¹⁶ Regeringsbeslut N2013/1162/FIN, 2013-02-28.

¹⁷ Vetenskapsrådet, 2014. Forskningskvalitetsutvärdering i Sverige – FOKUS.

¹⁸ Livsmedelsföretagen, LRF och Svensk dagligvaruhandel.

om att bilda ett strategiskt innovationsområde (SIO) under namnet "Food for Health".

Ett SIO är en form för samverkan där intressenter bestämmer sig för att utveckla ett definierat område i en viss utveckling. Aktörerna enas om vad som är viktigt och kan peka ut tematiska områden men också hur man ska arbeta, t.ex. genom centrumbildningar, projekt, försöksverksamhet och m.m. Vanligt är att någon aktör tar på sig att koordinera verksamheten. Själva utlysningssprocessen av offentliga medel sker dock även fortsatt i myndigheternas regi.

Under 2014 och 2015 har det pågått diskussioner om hur SLF och Stiftelsen JTI¹⁹ ska kunna arbeta mer effektivt i framtiden²⁰. En utgångspunkt är att det behövs starkare fokus på att koordinera projekt och program samt att utvärdera effekter av satsningar och arbetsmetoder för jordbruks- och trädgårdssektorns konkurrenskraft. De behov man har diskuterat är bland annat:

- Effektiv samverkan med alla aktörerna i kedjan, att ansvar tas för att hålla ihop både forskning och implementering samt att de som ska äga resultatet av forskning och utveckling aktivt deltar.
- Strategisk prioritering, planering och koordinering.
- Att hjälpa företag med bl.a. metodstöd för att kunna testa och konceptualisera nya lösningar.

Utredningen håller med om att de ovanstående punkterna är viktiga. Utredningen anser därför att någon form av strategisk samverkan skulle kunna vara mycket intressant för jordbruks- och trädgårdssektorn. SIO är en etablerad form för samverkan som bedöms kunna passa jordbruks- och trädgårdssektorns struktur. Det finns inte någon motsättning mellan att ett SIO skapas och att annan samverkan samtidigt intensifieras. Utredningen bedömer dock att starkt privat engagemang är nödvändigt för att strategisk samverkan ska få effekt.

¹⁹ Stiftelsen JTI ska inte förväxlas med JTI AB. Stiftelsen JTI är en finansjär som enligt stadgarna endast har i uppdrag att finansiera JTI AB:s verksamhet. JTI AB är ett institut, som får ta emot från finansiering även för andra finansärer.

²⁰ Personlig kommunikation, Bengt Persson, ordförande i stiftelsen JTI och i SLF.

6.1.4 Institutssektorn med mera

Förslag: Utredningen föreslår att SLU får i uppdrag att tillsammans med relevanta organisationer inom näringsliv och offentlig verksamhet arbeta fram ett särskilt program för industridoktorander. Utredningen föreslår också att SLU får i uppdrag att särskilt redovisa vilka institutsuppgifter man genomför samt hur de påverkar jordbruks- och trädgårdssektorns konkurrenskraft.

Bedömning: Institutssektorn behöver bli starkare inom jordbruks- och trädgårdsnäringen. Stärkt samverkan mellan befintliga aktörer bedöms vara nödvändig.

Institutssektorn spelar en stor roll för att föra samman praktik och akademi och har betydelse för innovation, utveckling och konkurrenskraft. Denna verksamhet kan sägas ligga mellan universitetens och högskolornas forskning och näringslivets utveckling. Institutet kopplar också samman biologisk, teknisk och samhällsvetenskaplig kompetens. Institutssektorn är relativt liten i Sverige inom jordbruks- och trädgårdssektorn. Några berörda är Institutet för jordbruks- och miljöteknik (JTI AB)²¹, delar av Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA) och SP Food and Bioscience (tidigare SIK). Privata aktörer kan också utföra institutsuppgifter, som exempel kan nämnas den officiella fältförsöksverksamheten som utförs av SLU och Hushållningssällskapet. I fältförsöken testas bl.a. sortprovning, växtskydd och precisionsodling i ettåriga eller långliggande försök. Verksamheten syftar till att förbättra produktionen, odlingssäkerheten, effektiviteten, kvaliteten samt att minimera miljöbelastningen och är viktig för utvecklingen av jordbruks- och trädgårdssektorn. Delar av SLU:s verksamhet räknas också som institutsuppgifter. Enligt årsredovisningen för 2013 uppgick kostnaderna för SLU:s institutsverksamhet till drygt 200 miljoner kronor²².

²¹ JTI AB är ett institut och ska inte förväxlas med Stiftelsen JTI. Den första är ett institut och den andra en finansiär som enligt stadgarna endast har i uppdrag att finansiera JTI AB:s verksamhet. JTI AB får däremot ta emot från andra finansiärer.

²² SLU:s årsredovisning för 2013. Dnr SLU ua 2014.1.1.1-567.

Utredningen bedömer att det är svårt att få en klar bild av vilka institutsuppgifter som genomförs vid SLU och vilka effekter dessa har på konkurrenskraften. Utredningen föreslår därför att regeringen ger SLU i uppdrag att särskilt redovisa vilka institutsuppgifter som man genomför samt hur de påverkar sektorns konkurrenskraft.

Det har förts en diskussion mellan berörda parter om att skapa ett fristående institut för jordbruks- och trädgårdssektorn. Det skulle kunna innebära att vissa befintliga aktörer skulle upphöra med institutliknande uppgifter. Det kan bl.a. handla om Hushållningssällskapet, SLU och JTI AB. Det är en omfattande förändring som bedöms vara svår att genomföra. Detta är delvis kopplat till en annan diskussion som handlar om hur de statsägda och delvis statsägda instituten ska ägas och utvecklas i framtiden. Resultaten av diskussionerna kommer att påverka jordbruks- och trädgårdssektorn. Sveriges Tekniska Forskningsinstitut (SP) är majoritetsägare till JTI AB. SIK har nyligen blivit en enhet inom Sveriges Tekniska Forskningsinstitut²³. Utredningen har inte några synpunkter på diskussionerna om hur de statsägda och delvis statsägda instituten ska utvecklas. Utredningen vill däremot betona att det är viktigt för jordbruks- och trädgårdssektorns konkurrenskraft att det finns en stark institutssektor.

En form av anställning som är relativt ovanlig inom jordbruks- och trädgårdssektorn är industridoktorander. Industridoktorander kan finansieras genom samarbete mellan universitet och arbetsgivare utanför universitetet. Industridoktorander kan vara viktiga för att föra samman relevanta frågeställningar med vetenskapliga metoder och resultat. Utredningen gör den bedömningen att med fler industridoktorander inom jordbruks-, och trädgårdssektorn blir samarbetet mellan forskning, företag och organisationer starkare. Samtidigt kan forskningen bli en gemensam angelägenhet på ett naturligt sätt. Utredningen föreslår därför att ett program för industridoktorander inom jordbruk- och trädgårdssektorn arbetas fram i samarbete mellan SLU och representanter för näringsliv och offentlig verksamhet.

Utredningen bedömer också att det finns andra aktiviteter som behöver öka i omfattning. I VINNOVA:s rapport förordas bl.a.

²³ Enheten heter SP Food and Bioscience.

demonstrationsanläggningar, innovationscheckar, innovationsstöd och innovationsmäklare. Dessa aktiviteter skulle sannolikt öka i omfattning om en struktur för strategisk samverkan fanns på plats.

6.1.5 OECD-utvärdering

Förslag: Utredningen föreslår att regeringen låter OECD göra en analys av det svenska kunskaps- och innovationssystemet inom jordbruks- och trädgårdssektorn, där även SLU:s framtida roll analyseras.

Bedömning: Ökad transparens och ett kontinuerligt förbättringsarbete och lärande bedöms vara nödvändigt för att ge förutsättningar för ett kunskaps- och innovationssystem som leder till en innovativ, attraktiv och hållbar jordbruks- och trädgårdssektor.

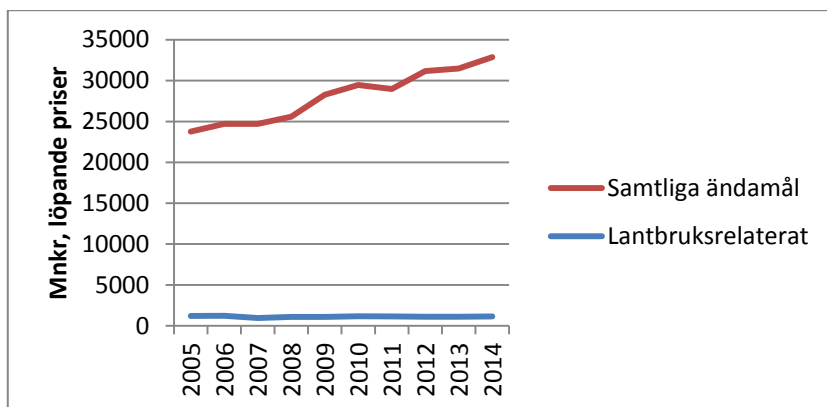
Det nationella råd som föreslås i kapitel 2 kommer att löpande kunna påpeka önskvärda förändringar i kunskapssystemet. Utredningen föreslår dessutom att regeringen låter OECD göra en genomlysning av Sveriges kunskaps- och innovationssystem. Syftet med en sådan analys bör vara att förbättra systemets effekt och kostnadseffektivitet och kunna dra lärdomar från hur andra länder har arbetat. VINNOVA har i sin rapport även belyst behovet av en analys av SLU:s sektorsroll samt för- och nackdelar med ett sektorsuniversitet. Utredningen bedömer att man i det sammanhanget kan ha stor nytta av OECD:s internationella perspektiv. Utredningen föreslår därför att frågorna hanteras inom OECD-analysen.

6.2 Kunskapsområden för konkurrenskraft

Bedömning: 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 marknadskunnandet.

De offentliga anslagen till forskning har ökat kraftigt de senaste åren. Anslagen till lantbruksrelaterad forskning har varit snarast oförändrade (se diagram 6.2). Satt i relation till lantbrukets produktionsvärde så är satsningarna höga jämfört med motsvarande satsningar i många andra länder.

Diagram 6.2 Offentligt finansierad forskning i Sverige



Källa: VINNOVA.

För att samla uppgifter om lantbruksrelaterad forskning i Sverige samt att hämta in förslag till forskningsområden som kan bidra till konkurrenskraft och hållbarhet har en intervjustudie genomförts på uppdrag av KSLA²⁴. Studien visar att SLU är en viktig leverantör av forskning när det gäller traditionell produktion och har en nyckelroll i den mer tillämpade lantbruksforskningen. Samtidigt framgår av studien att den direkta, produktionsinriktade forskningen vid lärosätet har minskat i omfattning. Detta anses bl.a. bero på att delar av denna forskning prioriterades ner under 1980-talet. Överproduktion av livsmedel var vid den tidpunkten ett problem och forskningens fokus kom att handla mer om effekterna av ett intensivt och industrialiserat jordbruk. SLU är också en viktig leverantör av generell naturvetenskaplig forskning, t.ex. ekologi och miljövetenskaper. Enligt SLU:s årsredovisning 2013 stod universitetet för 88 procent av de totala svenska vetenskapliga

²⁴ Laurell, M., 2014. Framtidsområden för lantbruksforskning – en intervjustudie.

publikationerna inom området som innehåller jordbruks- och husdjursvetenskap. SLU publicerade emellertid fler artiklar inom flera andra områden.

Studien visar också att flera andra universitet utöver SLU bidrar med forskningsresultat till nytta för jordbruks- och trädgårdssektorn. Lunds universitet bidrar till kunskapsuppbyggnaden dels genom samarbeten med t.ex. SLU, dels på egen hand. Ekonomisk lantbruksforskning, livsmedelsforskning med fokus på livsstilsrelaterade frågor, energiforskning, livsmedelsteknisk forskning, nutrition och miljöforskning är några områden som har koppling till jordbruks- och trädgårdssektorn. Uppsala universitet samarbetar med SLU och SVA inom t.ex. husdjursgenetik, växtgenetik och säkra livsmedel, men har även forskning som berör smittsamma sjukdomar mellan djur och människa samt antibiotikaresistens. Även Chalmers har lantbruksrelaterad forskning framför allt inom områdena energi, livsvetenskaper och teknik. Linköpings universitet är också ett lärosäte med koppling till primärproduktionen, t.ex. genom forskning kring biologisk mångfald och miljöteknik. Linköpings universitet är också drivande inom projektet Grönovation som syftar till att organisera användardrivna innovationsprocesser inom de gröna näringarna. KTH bidrar också till kunskapsutvecklingen inom sektorn, t.ex. genom sitt deltagande i programmet Mistra Biotech som är ett tvärvetenskapligt forskningssamarbete kring användningen av bioteknik i lantbruket.

Vid SP²⁵ Food and Bioscience (tidigare SIK) studeras bl.a. resurseffektiva industriprocesser, produkter med specifika egenskaper och konsumentförståelse. JTI AB (Institutet för jordbruks- och miljöteknik) arbetar bl.a. inom områdena energi, husdjur och stallgödsel, maskiner och arbetsmiljö samt växtodling. Agrifood Economics Centre är ett samarbete mellan SLU och Lunds universitet som utför samhällsekonomiska analyser inom livsmedels-, jordbruks- och fiskeriområdena samt inom landsbygdsutveckling.

Intervjustudien som KSLA låtit göra anger två grundläggande utmaningar för forskningen. Det handlar dels om att identifiera vilka produkter och värden som det är troligt att konsumenterna och samhället kommer att efterfråga till 2030, dels att utveckla produkter, system och processer som kan möta efterfrågan på ett lön-

²⁵ Sveriges Tekniska Forskningsinstitut.

samt och resurseffektivt sätt. Studien anger också att satsningar på forskning, utveckling och innovation förutsätter att branschen upplevs som en intressant samarbetspartner.

Utredningen bedömer med utgångspunkt i intervjustudien och i diskussioner med ett antal berörda parter, att en viktig utmaning är att öka fokus på produktionsprocesserna i syfte att öka konkurrenskraften. Därför är avel, växtförädling, hållbara produktionsystem, tillämpning av modern teknik och verktyg för att optimera produktionsprocesserna som helhet viktiga forskningsområden. Därtill krävs ytterligare åtgärder för att förbättra kunskapsläget när det gäller den inre effektiviteten i företagen, t.ex. om affärsstrategier och ekonomisk styrning. Kunskapen om marknaden, inte minst vad gäller konsumtionstrender, nutrition och hälsa, behöver också öka. Ett ökat fokus marknad bör integreras i kunskapen om produktionsprocesser och inre effektivitet. Utredningen bedömer att finansiering för sådana prioriteringar kan ske inom ramen för befintliga resurser. Utredningen vill vidare betona att stärkt fokus på viktiga frågor i forskningen behöver kompletteras med insatser för att öka forskningens användbarhet.

6.3 Rådgivning

Bedömning: Rådgivarna kan spela en nyckelroll i arbetet med att stärka jordbruks- och trädgårdssektorns konkurrenskraft genom att agera brobyggare mellan praktik och akademi. Utredningen bedömer att det är viktigt att rådgivningsföretagen utvecklar kompetens inom områden som är strategiskt viktiga för konkurrenskraften både vad gäller företagande och sakkunskap. Utredningen bedömer vidare att branschen bör ta ansvar för att kategorisera rådgivningen så att kunder ges bättre möjlighet att välja den rådgivning som svarar mot behovet. 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.

Rådgivningsföretagen har en viktig roll som brobyggare mellan praktik och akademi. Jordbruks- och trädgårdsföretagare har emellertid under senare år efterfrågat nya ämnesområden för rådgiv-

ningen. Utredningen har haft ett möte med ett antal företagare som använder mycket rådgivning. Mötet syftade till att diskutera utvecklingen inom rådgivningen. För dessa företagare var det dock kollegorna som var den viktigaste kunskapskällan beträffande strategier för att utvecklas som företagare. De ansåg att rådgivarna ibland inte har förmågan att vara den kritiska röst som är nödvändig vid stora strategiska beslut. Framtidens större företag kräver dessutom en annan typ av rådgivning, t.ex. vad gäller ledarskap, försäljning, riskhantering och marknader.

Utredningen drar den slutsatsen att rådgivningsföretag har en strategisk roll för att konkurrenskraften ska stärkas för det enskilda företaget. Detta gäller inte minst inom följande områden:

- att möta internationell konkurrens,
- entreprenörskap, försäljningsstrategier och marknadsanalys,
- strategiska beslut på ledningsnivå och ledarskap,
- produktionsprocesser,
- verktyg för kontinuerlig uppföljning.

Rådgivningsföretagen har under en tid haft problem med att rekrytera nya medarbetare. Aktörer som utredningen har haft kontakt med uppger att det både utbildas för få agronomer med lämplig inriktning och att dessa inte alltid motsvarar förväntningarna vad gäller praktisk rådgivarkompetens. För att underlätta nyrekrytering till rådgivningen är det angeläget att företagen arbetar med marknadsföring gentemot t.ex. för gymnasieungdomar. Redan i dag erbjuds mentorsprogram för studenter vid SLU som har intresse av att arbeta med rådgivning. Utredningen bedömer även att branschen, i samarbete med SLU:s kompetenscentrum för rådgivning, bör utforma ett traineeprogram för nya rådgivare.

Rådgivningsföretagen har också haft problem att behålla erfarna rådgivare och svara upp mot efterfrågan på seniora och strategiska rådgivare som kan bistå med råd vid exempelvis stora strategiska beslut som kan gälla investeringar eller ägandeförändringar. Utredningen bedömer att branschen skulle kunna ta ansvar för att kategorisera rådgivningen för att skapa möjligheter för detta. Möjliga kategorier är strategisk rådgivare, seniorrådgivare, juniorrådgivare och trainee. Detta bedöms ha två effekter, dels får kunderna möjlighet att välja

den rådgivning som svarar mot behovet. Samtidigt skapas karriärvägar för erfarna rådgivare. Offentliga aktörer kan uppmuntra till övergången genom att begära en viss kompetens vid offentlig upphandling av rådgivning. Kategoriseringen kan med fördel innehålla en tredjepartscertifiering.

6.4 Kompetensförsörjning

Förslag: 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. Utredningen föreslår att viktiga kunskapsområden för att stärka konkurrenskraften prioriteras inom ramen för kompetensutveckling och rådgivning inom Landsbygdsprogrammet.

Bedömning:

1. Utredningen anser att den högre utbildningen har stor betydelse för tillväxt och konkurrenskraft i sektorn. Universitet som vill utvecklas måste emellertid erbjuda utbildning med en bredare inriktning. Jordbruks- och trädgårdssektorn har minskat i omfattning, vilket har medfört att det finns färre studenter som vill utbilda sig inom sektorn. Detta innebär att det kan bli svårt att tillgodose behovet av kompetens för att stärka jordbruks- och trädgårdssektorns konkurrenskraft.
2. Utredningen anser att man bör underlätta 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 yrkeshögskoleutbildningar inom jordbruk och trädgård.
3. Utredningen anser att naturbruksgymnasium bör kunna kombineras med högskolekompetens, och att ökad nationell

samordning t.ex. genom riksintag inom gymnasieskolans naturbruksutbildningar bör övervägas.

4. Utredningen anser att det skulle vara positivt med en högre grad av nationell samordning av kompetensutvecklings- och rådgivningsinsatser inom Landsbygdsprogrammet.
5. 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.

Konsultfirman Markör har på uppdrag av Landsbygdsdepartementet undersökt kompetensbehovet inom de gröna näringarna²⁶. Man konstaterade att det inom jordbruket, på sikt, bedöms finnas ett ökat behov av arbetskraft samt att det finns ett kunskapsbehov inom områdena miljö, entreprenörskap, ekonomi, ledarskap, omvärldsbevakning och behovsanalyser. Redan i dag anställer man, enligt studien, driftsledare från Danmark eftersom det är svårt att hitta arbetskraft med adekvat bakgrund i Sverige. Ett inflöde från andra länder är naturligtvis positivt men visar samtidigt att det svenska systemet kan förbättras.

Behovet av utbildad personal är enligt Markör redan i dag stort inom trädgårdsnäringen. Det gäller särskilt kompetens inom arbetsledning, ekonomi, arbetsmiljö, företagande, entreprenörskap, arbetsmiljö, kundorientering och marknad. Neringen har uppgett att det finns ett behov av att anställa 2 500 personer per år²⁷. Antalet elever som är inskrivna på trädgårdsinriktningen på naturbruksgymnasiet har minskat kraftigt de senaste åren. 2014 fanns det färre än 50 elever i årskurs två.²⁸

Det pågår för närvarande statliga utredningar om utbildningar inom gymnasium, yrkesvuxenutbildning och yrkeshögskola²⁹.

²⁶ Markör 2011. Djupintervjuer angående kompetens- och försörjningsbehovet inom de gröna näringarna nu och i framtiden.

²⁷ <http://www.svt.se/nyheter/sverige/stor-brist-pa-tradgardsmastare>. Observera att siffrorna gäller hela trädgårdssektorn d.v.s. även parkförvaltning och liknande.

²⁸ Naturbrukets Yrkesnämnd och Naturbruksskolornas Förening.

²⁹ Uppdrag om översyn av Myndigheten för yrkeshögskolans uppgifter (U 2013:G) och Yrkesprogramsutredningen (U2014:01).

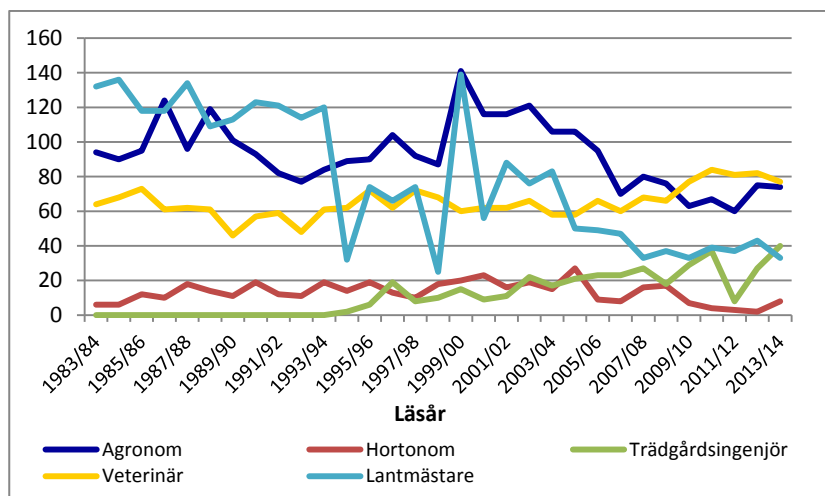
6.4.1 Högre utbildning

Högre utbildning har i studier tillmätts stor betydelse för innovation. Det beror på att varje student som kommer ut i arbetslivet har potential att föra in ny kunskap och därmed bidra till innovationer, utveckling och tillväxt. OECD konstaterar i en studie om utbildningens roll för innovation, att dagens utmaningar ställer stora krav på den högre utbildningens innehåll och metoder. Man menar att det är tre överlappande uppsättningar av förmågor som krävs för innovation: teknisk, kreativ och social/beteendemässig förmåga. OECD konstaterar vidare att de institutioner som utvecklar och genomför högre utbildningar står inför en utmaning vad gäller att utbilda studenter för dessa tre utmaningar samtidigt. De akademiska institutionerna förväntas utbilda studenter för jobb som ännu inte finns, använda tekniker som ännu inte har uppfunnits och att lösa problem som ännu inte är kända.³⁰

SLU har i sitt uppdrag att erbjuda lantbruksspecifika utbildningar. Diagrammen 6.3 och 6.4 åskådliggör hur antalet examina inom några viktiga lantbruksrelaterade utbildningar har förändrats över tid. Det kan även vara intressant att sätta denna utveckling i relation till utvecklingen i Sverige generellt. Det totala antalet examina vid Sveriges högskolor och universitet har ökat med nästan 50 procent mellan 2003/2004 och 2013/2014. Under samma period minskade antalet examinerade lantmästare, agronomer och hortonomer medan utvecklingen varit positiv för veterinärer och trädgårdssingjörer.

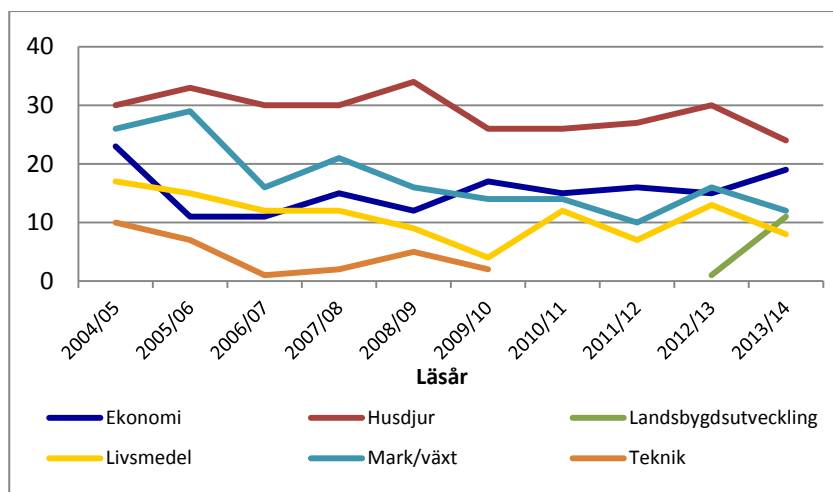
³⁰ Hoidn, S. and Kärkkäinen, K., 2014. "Promoting Skills for Innovation in Higher Education: A Literature Review on the Effectiveness of Problem-based Learning and of Teaching Behaviours". OECD Education Working Papers, No. 100,

Diagram 6.3 Antal examina inom lantbruksrelaterad högre utbildning



Källa: Egen bearbetning av statistik från SCB (1983/1984 till 2003/2014) och SLU (2004/2005 till 2013/2014).

Diagram 6.4 Antal agronomexamina med olika inriktning



Källa: Egen bearbetning av statistik från SLU.

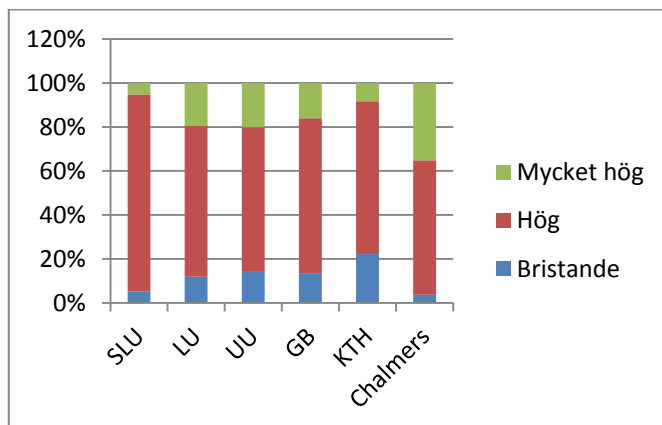
I naturvetarnas arbetsmarknadsrapport från 2014 redovisas var agronomer finns på arbetsmarknaden. Av rapporten framgår att lantbruksrelaterade arbetsuppgifter är det vanligaste verksamhetsområdet följt av livsmedel och miljö. Ett fåtal återfinns inom andra

verksamhetsområden såsom IT, kemi och Life Science. Ungefär hälften av agronomerna arbetar inom offentlig sektor, exempelvis på Jordbruksverket och länsstyrelserna. Vanliga privata arbetsgivare är till exempel Lantmännen, DeLaval International och Hushållningssällskapet. Cirka 20 procent av agronomerna arbetar som chefer, 10 procent som projektledare och nästan 60 procent som handläggare eller specialister.³¹

När utredningen har diskuterat utvecklingen med representanter för SLU har intrycket varit att den breda arbetsmarknaden är en fördel och att man arbetar för att skapa en utbildning av hög kvalitet vars studenter kan få arbete inom många olika områden, både utomlands och i Sverige.

Vid de kvalitetsutvärderingar som har genomförts av Universitetskanslerämbetet har det stora flertalet utbildningar vid SLU fått omdömet hög kvalitet³² (se diagram 6.5).

Diagram 6.5 Andel utbildningar med olika omdömen



Källa: Egen bearbetning efter Universitetskanslerämbetet.

I en intervjuundersökning som KSLA har låtit göra³³ har ett antal personer från några företag med betydelse för sektorns konkurrenskraft (Hushållningssällskapet, Lantmännen Lantbruk, LRF

³¹ Naturvetarna, 2014. Naturvetares arbetsmarknad och trender 2014. Nya möjligheter i en föränderlig omvärld.

³² Skalan består av mycket hög, hög och bristande.

³³ Laurell, M., 2014. Framtidsområden för lantbruksforskning – en intervjustudie.

Konsult, Jordbruksverket och Växa Sverige) intervjuats för att fånga in synpunkter på de akademiska utbildningarna inom jordbruks- och trädgårdssektorn. Undersökningen har syftat till att analysera om utbildningarna uppfattas som ändamålsenliga, om det finns behov som i dagsläget inte möts samt om det finns andra utbildningar som bättre svarar mot kompetensbehoven. Flera av de tillfrågade organisationerna anser att praktisk kunskap är av stor betydelse för vissa yrkesroller, t.ex. rådgivare och vissa säljare men att i förädlingsledet är annan kompetens minst lika viktig. I rapporten framgår även att lantmästarutbildningen har generell och praktiskt kunskap om jordbruks- och trädgårdsnäringen och att lantmästare uppfattas som ”doers”. Agronomernas bredare teoretiska bas efterfrågas i t.ex. rådgivning och andra komplexa processer, särskilt bland de intervjuade företag som arbetar nära primärproduktionen. Lantmännen menade emellertid att agronomerna har vissa svagheter, inklusive begränsade erfarenheter av att arbeta med praktiska fallstudier med nära koppling till näringslivet. Detta har gjort att agronomerna har haft svårt att hävda sig i konkurrensen mot civilingenjörer vad gäller de eftertraktade traineeplatserna på företaget. I intervjustudien framgår också att det har skett en tyngdpunktsförskjutning mot naturvetenskap och forskning i grundutbildningen. Man menar att det har skett på bekostnad av förankring i den praktiska verkligheten. Brist på affärsförståelse, processkunskap samt kunskap om management och ledarskap blir enligt intervjustudien resultatet. Bristen på agronomer med relevant kompetens för att arbeta med rådgivning påpekas också i studien, eftersom en kombination av hög akademisk nivå och praktisk kunskap krävs, inte minst inom områden som rör växtodling och teknik. Vid Jordbruksverkets avdelning för djurskydd och hälsa anser man å andra sidan att agronom- och veterinärutbildningen är relevanta för anställning som handläggare. Flera intervjupersoner uppgav att andra yrkeskategorier ofta har starkare meriter än de lantbruksutbildade akademikerna vid exempelvis rekrytering av chefer.

Utifrån resultaten av intervjustudien kan man konstatera att SLU inte i full utsträckning lyckas utbilda studenter med den kompetensprofil som de intervjuade arbetsgivarna efterfrågar. Samtidigt skulle SLU, om man endast fokuserade på att tillfredsställa jordbruks- och trädgårdsnäringarnas önskemål, inte i dagsläget

kunna attrahera tillräckligt många studenter för att fylla sina utbildningsplatser, vilket sannolikt skulle förvärra och inte förbättra situationen. Att man lade ner teknikagronomprogrammet kan ses som ett exempel på detta.

Utredningen bedömer att relevant högre utbildning är en mycket viktig drivkraft för tillväxt och innovation samt för att främja entreprenörskap. I en rapport har det konstaterats att SLU:s utbildningsorganisation kan uppfattas som förvirrande för en utomstående. I rapporten lyftes det fram att åtgärder och förändringar behöver vidtas för att skapa klarhet i systemet.³⁴ Det framgår också att SLU behöver koppla utbildningsmålen till de kvalitetsutvärderingar som görs av utbildningen. Utredningen har inte någon anledning att ifrågasätta rapportens rekommendationer. Utredningen bedömer att man även behöver belysa vilka förändringar som behövs för att tillgodose primärproduktionens behov av kompetens genom högre utbildning. För att göra det behöver man se över hur de högre utbildningarna som specifikt riktar sig mot trädgård och jordbruk kan förändras eller hur dessa och annan högskoleutbildning kan kompletteras för att tillfredsställa kompetensförsörjningen för en liten men viktig arbetsmarknad³⁵. Utredningen föreslår därför att SLU i samarbete med näringslivet, samt svensk och internationell expertis inom universitet och högskola, får ett sådant uppdrag.

6.4.2 Yrkehögskola

Det är av stor vikt att jordbruks- och trädgårdssektorns kompetensförsörjning fungerar väl och att det finns goda möjligheter till fortbildning. Att personer med erfarenhet från andra sektorer börjar arbeta och driva företag inom jordbruks- och trädgårdsområdet är självklart positivt eftersom det innebär att nytt kunskande blir tillgängligt som kan bidra till förnyelse och utveckling. Att underlätta för yrkesbytare är därför en viktig åtgärd för kompetensförsörjningen. Det finns redan i dag ett stort intresse bland vuxna för att arbeta med trädgård, ett intresse som ofta kommer efter några år på arbetsmarknaden.

³⁴ SLU 2012. On the education of SLU. DNR: ua Fe.2012.3.0-303.

³⁵ SLU har inlett en översyn av agronomprogrammen och hortonomprogrammet.

I Sverige finns Yrkeshögskolan (YH) vars utbildningar ska svara mot ett konstaterat behov på arbetsmarknaden. Utbildningarna är eftergymnasiala och har ofta särskilda behörighetskrav. För t.ex. trädgårdsmästare kan det gälla att man ska ha en viss tids yrkeserfarenhet samt avlagd examen från naturbruksgymnasium med trädgårdsinriktning. Det sistnämnda kravet kan även uppfyllas genom kompletterande vuxenutbildning på gymnasial nivå eller genom s.k. preparandkurser (att likna vid högskolornas basår) i yrkeshögskolans regi. I de diskussioner som utredningen har fört med berörda inom sektorn och utbildningsväsendet så har det emellertid kommit fram att det kan vara svårt för vuxna att genomgå en sådan förberedande utbildning. Detta medför att man inte får tillgång till utbildningarna inom yrkeshögskolan.

Dessa problem berör även andra yrkesområden. Myndigheten för yrkeshögskolan fick genom regleringsbrevet för 2014 i uppdrag att föreslå insatser som kan vidtas för att skapa behörighet i de särskilda förkunskaper som krävs inom vissa utbildningar³⁶. I rapporten föreslås:

- Att riktade medel inom befintlig kommunal verksamhet införs, där den studerande ska ha möjligheten att läsa behörighetsgivande kurser i en annan kommun än hemkommunen, men med finansiering från hemkommunen. I dag är kommunerna skyldiga att erbjuda utbildning för en vuxen som har examen från ett yrkesprogram i gymnasieskolan men inte har uppnått grundläggande behörighet till högskolestudier. Kommunerna är däremot inte skyldiga att erbjuda behörighetsgivande utbildning inför studier vid yrkeshögskolan. Vilket utbud som i det sammanhanget erbjuds regleras av kommunerna själva.
- Att det bör genomföras en förordningsändring som möjliggör förberedande kurser (preparandkurser) med statlig finansiering. Lösningen liknar det tekniska basår som ibland erbjuds personer som vill studera på högskolan men som saknar viss behörighet.
- Att rekommendationer ska tas fram för förberedande kurser (preparandkurser) som betalas av den studerande och som ges

³⁶ Myndigheten för yrkeshögskolan, 2014. Korta riktade insatser som kan vidtas för att skapa behörighet i de särskilda förkunskaper som krävs inom vissa yrkeshögskoleutbildningar. MYH 2014/597.

av utbildningsanordnaren. Det finns sådana kurser i dag, men det finns inte några riktlinjer eller någon styrning kring dem. Det kan innebära att en viss preparandkurs endast passar en enskild yrkeshögskoleutbildning. Genom att tydligare reglera förkunskapskraven skulle man kunna få ett utökat samarbete mellan utbildningsanordnarna och säkerställa att den sökandes intyg blir gångbart på fler yrkeshögskoleutbildningar.

Utredningen anser att det är viktigt att åtgärder vidtas för att underlätta tillträde till yrkeshögskolan inom trädgård och jordbruk. Utredningen anser därför att myndighetens förslag om möjligt bör genomföras.

Inom yrkeshögskolan får utbildningsanordnarna i dag tvååriga tillstånd för att ge en viss utbildning. Tidigare gavs tillstånd för fyra år i följd. Utredningen anser att två år är en kort tid för utbildningar inom jordbruk och trädgård, eftersom kompetensuppbyggnad samt investeringar i utbildningsresurser är omfattande för utbildningar inom dessa smala områden. Utredningen bedömer därför att man för dessa utbildningar bör överväga att ge tillstånd för en längre tid än två år.

6.4.3 Gymnasieutbildning

Utbildningarna på naturbruksgymnasiet är yrkesprogram som förbereder elever för att arbeta i ett specifikt yrke. Utbildningarna är i dag indelade i fyra inriktningar och dessa är djur, trädgård, lantbruk och skog. Det finns 54 skolor inom Naturbruksskolornas Förening vilka drivs i privat eller kommunal/regional regi. Totalt studerar 6 653 elever på naturbruksprogrammet läsåret 2014/2015.

I jordbruks- och trädgårdssektorn finns särskilda utmaningar. Som exempel kan nämnas att det kan vara svårt att få till stånd utbildningar när elevunderlag lokalt/regionalt är litet, att utbudet av moderna pedagogiska material är begränsat samt att det kan vara svårt att rekrytera lärare med rätt profil.

Vad gäller gymnasieskolans inriktning mot lantbruk, trädgård samt djur så bedömer utredningen att den praktiska tillämpningen är viktig även i framtiden. Man bör också verka för att samla resurser så att det främjar elevernas möjlighet att praktiskt tillämpa

sina kunskaper. Samtidigt är det viktigt att det ges möjlighet för eleverna att skaffa sig högskolebehörighet via naturbruksprogrammet. Såväl grundläggande behörighet som viss särskild naturvetenskaplig behörighet är krav för många högskoleutbildningar. Detta påverkar sektorns konkurrenskraft eftersom personer som först läser naturbruksutbildning på gymnasienivå och sedan studerar högskoleutbildningar på avancerad nivå utgör viktiga bryggor mellan praktik och akademi. Ett ökat flöde av elever från naturbruksgymnasier till högskoleutbildningar på högre nivå (t.ex. agronom och hortonom) skulle skapa bättre förutsättningar för kombinationen av hög akademisk och praktisk kunskapsnivå, vilket efterfrågas av branschen.

Ett tillräckligt elevunderlag vid naturbruksgymnasierna krävs för att angelägna utbildningar för näringen ska komma till stånd. En ökad nationell samordning, t.ex. i form av riksintag, bör övervägas för att undvika detta.

6.4.4 Kompetensutvecklingsinsatser

Utredningen har pekat på behovet av kompetensutveckling och rådgivning inom viktiga områden för att stärka konkurrenskraften i primärproduktionen. Landsbygdsprogrammets kompetensutvecklings- och rådgivningsinsatser³⁷ utgör en viktig åtgärd för att höja kompetensen. Det är samtidigt viktigt att befintliga privata initiativ inte trängs ut. De områden som utredningen särskilt vill peka på är:

- Arbetsgivarkompetens med fokus på både juridisk kompetens och ledarskapsförmåga för trädgårds- och jordbruksföretag.
- Entreprenörskap, affärsmannaskap och produktionsoptimering.
- Riskhantering genom interaktiv utbildning och affärsmodeller.
- Marknadsförståelse, inklusive nya försäljningskanaler.
- Information- och kompetensutvecklingsinsatser till företag utan tidigare erfarenhet av export samt enskild företagsrådgivning.

³⁷ Inom landsbygdsprogrammet används ordet kompetensutveckling om insatsen görs för en grupp och rådgivning om den görs för en enskild person eller ett enskilt företag.

- Upphandlings- och planeringskunskap vid byggnation samt vid omfattande investeringar i annan kapitalintensiv utrustning.

Utredningen bedömer att dessa insatser bör prioriteras inom den budgetram som har beslutats för Landsbygdsprogrammet. I det sammanhanget är det viktigt att ett långsiktigt arbete för att prioritera resurser till ovan nämnda områden genomförs och att inte bara sporadiska och enstaka satsningar görs.

Strukturumvandlingen inom jordbruks- och trädgårdssektorn medför att företagen blir färre men större. Detta medför också att antalet företag på regional nivå, i vissa fall, är för litet för att formulera det regionala kompetensbehovet och för att ta fram strategier för hur behovet ska tillfredsställas. Inom vissa branscher och ämnesområden samordnas därför kompetensbehovet på nationell nivå redan i dag. Utredningens bedömning är dock att fler branscher borde samordna sig nationellt och att kompetensutveckling och rådgivning bör organiseras nationellt inom fler ämnesområden. Som en följd av detta bör medlen till kompetensförsörjning i högre grad än i dag administreras av Jordbruksverket i stället för av länsstyrelserna. Nationella behov av kompetensutveckling bör hanteras på nationell nivå. En kurs som attraherar deltagare från flera delar av landet kan däremot med fördel ges på flera orter.

Kontakter som utredningen har haft har också pekat på vikten av att i vissa fall skapa långsiktiga program för kompetensutveckling och rådgivning. Det är också viktigt med hög grad av samverkan mellan aktörerna. Utredningen anser att det, med dagens struktur inte finns några hinder att inom Landsbygdsprogrammet genomföra fler längre insatser. Några goda exempel är LEAN Lantbruk, Säkert Bondförnuft, Greppa näringen, Bondeföretagaren, Högre-kurskoncept och meNY-programmet.

6.4.5 Attraktivitet

Sektorns innovationsförmåga beror inte enbart på utbildningens och rådgivningens omfattning och kvalitet, utan också på vilka personer som sektorn lyckas attrahera. En rapport av Virvel kommunikation som KSLA har låtit göra visar att 4 procent av de

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 fiske³⁸. Undersökningen visar vidare att 16 procent kan tänka sig att arbeta inom djur/natur/jordbruk. Knappt 10 procent anser att branschen är en framtidsbransch och 50 procent har inte någon uppfattning om branschen. Djur/natur/jordbruk anses vara betydligt mindre attraktivt att arbeta inom än t.ex. marknadsföring, media och teknik. Rapportförfattaren noterar dessutom det faktum att arbete med djur är relativt populärt och antagligen drar upp genomsnittet för kategorin som helhet.

Att endast en minoritet av ungdomarna är intresserade av att arbeta och utbilda sig inom jordbruk och trädgård säger naturligtvis inte något om kvaliteten på de som faktiskt är intresserade. I en enkätundersökning som har genomförts av Agronomuppropet, ett initiativ av agronomstudenter vid SLU, så framkommer det endast 5 procent av studenterna har valt utbildningen för att arbetsmarknaden är bra³⁹. De tre vanligaste anledningarna till att välja agronomutbildningen är istället viljan att studera lantbruksfrågor och djurhållning samt att så småningom få arbeta i en näring som hanterar många viktiga framtidsfrågor.

Utredningen anser att det är av stor vikt för en bransch som vill växa att inte enbart utbilda och vidareutbilda studenter och redan yrkesverksamma på ett bra och effektivt sätt, man måste också arbeta för att attrahera individer med de kompetensprofiler som krävs för att utveckla såväl företagare som anställd arbetskraft. Det är rimligen branschens representanter och företagen själva som kan och bör ta ansvar för detta.

Det är också viktigt att arbeta med att attrahera underrepresenterade grupper, framför allt till att starta och driva företag, eftersom detta bedöms stärka konkurrenskraften.

³⁸ Virvel Kommunikation 2014. Ungas attityder till de gröna näringarna.

³⁹ Enkätundersökning från Agronomuppropet. <http://agronomuppropet.se/>

7 Konsekvensbedömning

7.1 Vision, strategi och genomförande

Jordbruks- och trädgårdsnäringen uppvisar tydliga tecken på svag och vikande konkurrenskraft inom delar av primärproduktionen. Situationen inom animalieproduktionen kräver särskild uppmärksamhet. I delbetänkandet redovisas ett scenario fram till 2030 som visar att det samlade värdet i fasta priser för svensk jordbruksproduktion kommer att minska med motsvarande 35 procent mellan 2013 och 2030, med oförändrade politiska beslut¹. Analysen visar på stora konsekvenser för sysselsättningen, effekter för biologisk mångfald, landskap och ekosystemtjänster. Eftersom den svenska produktionen har lägre klimatpåverkan² (i synnerhet animalieproduktionen) än många konkurrentländer medför en ökad import att de globala utsläppen av växthusgaser ökar. En minskad jordbruks- och trädgårdsproduktion innebär även att den biologiska mångfalden minskar när marken förbuskas och växer igen. Sverige har höga ambitioner när det gäller växtskydd och djurskydd. Användningen av både läkemedel och växtskyddsmedel är lägre i Sverige än i många andra EU-länder. Sverige har i vissa delar en högre ambition på djurskyddsområdet än många andra länder inom och utanför EU. En ökad import innebär således att djurvälståndet, kopplad till den svenska konsumtionen av animalieprodukter, riskerar att försämrast.

Utredningen bedömer att förslaget om ett tydligt politiskt mål kan påverka attityderna såväl inom sektorn som i det omgivande samhället. Målet för den strategi som föreslås är att produktionen inom näringarna ska öka väsentligt till 2030. En ökad produktion

¹ Grundläggande antaganden för scenariot se SOU 2014:38, s. 61.

² FAO, 2013. Tackling climate change through livestock.

inom primärnäringsen förutsätter en ökad odlingsareal. Produktivitetsoökningen påverkar vilket arealbehov som krävs. Utredningen har gjort beräkningar på hur produktionsarealen skulle påverkas av att tillgodose den förväntade svenska konsumtionen, inklusive konsumtionsökningen mellan 2012 och 2030, med inhemsk produktion. Spannmålsarealen skulle behöva öka med 30 procent jämfört med i dag och med dagens produktivitet eller med 20 procent om en procents årlig produktivitetsoökning antas. En ökad odlingsareal innebär en ökad miljöbelastning i de delar där odlingen intensifieras, framför allt i form av ökat näringsläckage. En ökad odlingsareal bedöms medföra positiva effekter för den biologiska mångfalden. Klimatutsläppet, växtnäringsläckaget och användningen av växtskyddsmedel bedöms öka i Sverige. Samtidigt ersätter den svenska produktionen den i andra länder med lägre miljökrav. Därför bedöms nettoeffekten på miljön vara positiv.

En ökning av produktionen i primärledet väntas gynna företagen inom kringliggande verksamheter såsom livsmedelsförädling, transporter, maskinverksamhet, rådgivning m.m. Eftersom livsmedelsindustrin är en viktig arbetsgivare för utrikes födda väntas denna grupp gynnas av sektorns tillväxt.

Utredningen bedömer att uppdraget till Jordbruksverket om att ta fram nyckeltal för etappmålen och att följa upp dessa regelbundet, kan ske inom ramen för ordinarie verksamhet. Utredningen har övervägt om Tillväxtanalys skulle vara mer lämpligt för uppdraget men myndigheten bedömer att uppdraget inte ligger inom dess kompetensområde.

Det av utredningen föreslagna nationella rådet bör ledas från Regeringskansliet och detta arbete bedöms kunna ske inom ordinarie verksamhet med befintliga resurser.

Sammantaget bedömer utredningen att samtliga företag inom jordbruks-, trädgårds- och livsmedelssektorn berörs av förslagen.

Samtliga av utredningens förslag syftar till att gynna konkurrenskraften inom jordbruks- och trädgårdsnäringsen. Utredningen vill betona att förslagen har olika karaktär. Vissa verkar på kort sikt och vissa på längre sikt. Vissa har en engångseffekt och andra verkar kontinuerligt. Utredningen vill betona att strategin ska betraktas i sin helhet och att inte något enskilt förslag har den dignitet och effekt att det ensamt kan åstadkomma en väsentlig förbättring av jordbruks- och trädgårdsnäringsens konkurrenskraft.

Nedan följer en sammanställning av konsekvenserna av förslagen inom strategins fyra fokusområden.

7.2 Företagande

Kapitalförsörjning, riskhantering och ägarbyte

Utredningens förslag om uppdrag till Jordbruksverket om byggt teknik m.m. syftar till att stärka kompetensen på området och att ge förslag till fortsatt arbete. Utredningens förslag bedöms leda till ökade kostnader motsvarande 2 årsarbetskrafter vid Jordbruksverket. Uppdraget bedöms ligga inom ramen för myndighetens uppdrag och kan finansieras inom ramen för tillgängliga resurser.

Utredningens förslag om kompetensutveckling inom Landsbygdsprogrammet för stärkt kunskap vid omfattande investeringar syftar till att underlätta för företag som står inför stora investeringar.

Utredningens förslag om uppdrag till Jordbruksverket om ägarbyte m.m. syftar till att underlätta för ägarbyten, oavsett företagsform. Uppdraget bör kunna leda till lättnader för de företag som står inför beslut om ändrat ägande. Utredningens förslag bedöms leda till ökade kostnader motsvarande 1 årsarbetskraft på Jordbruksverket. Uppdraget bedöms ligga inom ramen för myndighetens uppdrag och kunna finansieras inom ramen för tillgängliga resurser.

Utredningens förslag om kompetensutveckling inom Landsbygdsprogrammet om riskhantering syftar till att bistå företag med ökad kunskap inom området. Detta bedöms också vara av vikt för att få fler aktörer att på sikt utveckla affärs- och kontraktsmodeller för riskhantering.

Jordförvärvs- och arrendelagstiftning

Utredningens förslag om att låta utreda konsekvenserna av att ändra jordförvärvslagstiftningen har sin utgångspunkt i de hinder för konkurrenskraften som lagen utgör. Utredningen bedömer att en sådan utredning behövs eftersom en ändrad företagsstruktur och en ökad kapitalintensitet gör det rimligt att ifrågasätta de sam-

lade effekterna av lagstiftningen. Utredningen uppskattar att en sådan utredning leder till ökade kostnader motsvarande 2 årsarbetskrafter och att en sådan utredning kan finansieras inom ramen för tillgängliga resurser.

Utredningen föreslår 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. Konkurrenskraftsutredningen bedömer att konsekvenserna av förslagen är grundligt utredda i Arrendeutredningens betänkande. Arrendeutredningen framförde att det är svårt att se något egentligt behov av full avtalsfrihet. Arrendeutredningen framförde också att parterna riskerar att komma överens om beräkningssätt som får oförutsedda konsekvenser samt att det saknas förutsättningar för att åstadkomma en tydlig och förutsägbar avgiftsbestämning vid avtalsfrihet. Konkurrenskraftsutredningen anser emellertid att det finns skäl till full avtalsfrihet. En större flexibilitet för parterna borde leda till fler och längre arrendeavtal, med bättre resursutnyttjande och bättre förutsättningar för investeringar. Konkurrenskraftsutredningen delar Arrendeutredningens riskanalys men anser inte att de farhågor som finns är tillräckligt tunga för att motivera begränsningar av avtalsfriheten kring arrendeavgiften.

7.3 Regler och villkor

Företagande inom jordbruks- och trädgårdsverksamhet, liksom inom all annan näringsverksamhet, styrs av ett antal regler och villkor. En stor regelbörda medför inte endast direkta kostnader (administrativa kostnader) utan även betydande indirekta samhälls-ekonomiska kostnader, t.ex. minskad förmåga att snabbt anpassa sig till omvärldsförändringar.

Arbetskraftskostnader och produktionsmedelsskatter

Utredningens förslag om en arbetsgivar- och ledarutbildning föreslås delvis finansieras genom Landsbygdsprogrammet, delvis med deltagaravgifter. Utbildningen bör riktas mot småföretag inom

jordbruks- och trädgårdsnäringen. Anställd arbetskraft kan vara en nödvändighet för ett växande företag. Utredningen bedömer att en sådan utbildning kan underlätta för företagen att växa och att ta steget från ingen till en anställd.

Utredningens förslag om produktionsmedelsskatterna syftar till att analysera deras påverkan på konkurrenskraften, utöver påverkan på målen i klimat- och energipolitiken. Enligt klimat- och energi-propositionen 2008/2009 ska en översyn genomföras 2015 i syfte att analysera kostnader för vidtagna åtgärder och klimatpåverkan i förhållande till målen³. Utredningen föreslår att påverkan på konkurrenskraften ska inkluderas i denna analys. Detta bedöms inte medföra ytterligare kostnader.

Djurskydd

Förslaget om en översyn av djurskyddslagstiftningen kan leda till förändringar i djurskyddskontrollerna och till en förändrad kontrollmetod. Detta ökar behovet av samordnings- och utbildningsinsatser vid Jordbruksverket och länsstyrelserna. En målstyrd lagstiftning och kontroll kommer också att kräva en ökad kompetens hos företagarna. En ökad målstyrning, och mindre detaljstyrning, kan initialt komma att öka osäkerheten om vad som krävs för att uppnå målen. Detta kan ha betydelse exempelvis vid investeringar och i den dagliga djurtillsynen. För att säkerställa en god rätts-säkerhet behöver en målstyrd lagstiftning kombineras med kontroller som fokuserar på helheten i djurmiljön.

Utredningens förslag om att utreda konsekvenser av att ta bort obligatorisk förprovning syftar till att förenkla för företagen. Behovet ser också annorlunda ut i dag än då förprovningen infördes för mer än 25 år sedan. I uppdraget bör olika konsekvenser analyseras, exempelvis besparingar på länsstyrelserna, ökade kostnader för den ordinarie djurskyddskontrollen, möjligheter till kreditgivning och till administrativa förenklingar för företagen.

Förslaget om en anpassning till EU:s regelverk kan på sikt innebära sänkta kostnader för företagen. Kostnadseffekterna på gårdsnivå gäller både vid investeringar och i det dagliga arbetet

³ En sammanhållen klimat- och energipolitik (prop. 2008/2009:163).

genom att de svenska särreglerna tas bort. Att verka för en skärpt EU-lagstiftning är ett långsiktigt och kontinuerligt arbete som kräver resurser inom befintliga ramar från både Regeringskansliet och från berörd myndighet.

Utredningens förslag innebär också att kontrollprogram och frivillig märkning bör kunna användas i större utsträckning. Både kontrollprogram och märkning kan leda till ökade kostnader för företagen men ökar samtidigt möjligheterna för en anpassning efter marknadens efterfrågan. De ökade företagsekonomiska kostnaderna kan därmed i högre grad kompenseras via marknaden.

Utredningens förslag bedöms leda till ökade kostnader för olika uppdrag motsvarande 5 årsarbetskrafter vid Jordbruksverket. Dessa uppdrag avser en översyn av djurskyddslagstiftningen och av förprovningen. Uppdragen bedöms ligga inom ramen för myndighetens uppdrag. Utöver detta bedöms förslagen sammantaget löpande kräva resurser motsvarande 1,5–2 årsarbetskrafter. Detta avser ytterligare insatser inom EU-arbetet, ökad samordning mellan Jordbruksverket och länsstyrelserna samt inrättande och drift av det vetenskapliga rådet. Utredningen föreslår att detta finansieras genom en omprioritering inom ramen för befintliga resurser.

Förslagen på djurskyddsområdet kan komma att innebära nya eller förändrade regler både vad gäller lag, förordning och föreskrifter. Cirka 20 000 företag med djurhållning berörs av förslagen⁴. Förslaget om en anpassning till EU:s regelverk kan komma att påverka djurskyddet negativt. Detta kan kompenseras genom att användningen av kontrollprogram och frivillig märkning kan öka. Exempelvis kan en frivillig märkning, utifrån marknadens villkor, innebära en bättre djurvälstånd jämfört med i dag.

Växtskydd

Utredningen bedömer att en förenkling av godkännandeprocessen för växtskyddsmedel kommer att leda till fler godkända växtskyddsmedel på marknaden. Detta gynnar företag inom jordbruks- och trädgårdsnäringen. Utredningen bedömer att fler godkända

⁴ Jordbruksverkets statistikdatabas.

preparat inte leder till en ökad användning av växtskyddsmedel totalt sett. Det innebär i stället fler valmöjligheter av olika växtskyddsmedel för specifika problem. Ett större urval av växtskyddsmedel kan också leda till mindre risk för resistens. Sammantaget bedömer utredningen att miljöbelastningen kan minska om fler växtskyddsmedel blir tillgängliga på marknaden.

Utredningens förslag om att öka forskning och utveckling för ett effektivt och hållbart växtskydd syftar till att utveckla fler effektiva metoder samt medel med mindre risker för människan och miljön. Detta behov kommer att öka i takt med klimatförändringar som ändrar betingelserna för växtskadegörare. Tidigare har en återföring av skatt på handelsgödsel och bekämpningsmedel motsvarande cirka 20 miljoner kronor årligen använts för detta ändamål. Återföringen upphörde 2011.

Utredningens förslag syftar till att säkra tillgången till växtskyddsmedel för grödor som odlas i liten omfattning eller för mindre användningsområden. Utredningen anser att Jordbruksverket bör ha ett huvudansvar och tillsammans med näringen genomföra detta arbete. Nuvarande arbete som bedrivs av Jordbruksverket och LRF, kostar årligen cirka 3 miljoner kronor och har tidigare finansierats genom en återföring av skatt på handelsgödsel och bekämpningsmedel.

Utredningen bedömer att föreslagna åtgärder kommer att kräva ytterligare resurser på framför allt Kemikalieinspektionen men också på Jordbruksverket. Sammantaget bedöms förslagen innebära ett resursbehov motsvarande 4 årsarbetskrafter, varav 3 årsarbetskrafter är en engångskostnad. Utredningen föreslår att detta finansieras genom en omprioritering inom ramen för tillgängliga resurser.

I stort sett alla 70 000 företagen inom jordbruks- och trädgårdsnäringen, såväl konventionella som ekologiska odlare, gynnas av förslagen.

Tillståndsprövning

Utredningens förslag syftar till att förkorta handläggningstiden för prövning av tillstånds- och anmälningspliktig verksamhet. Utredningen har övervägt att förkorta handläggningstiderna genom att höja gränsen för vilka verksamheter som ska betraktas som miljö-

farliga och därmed bli tillståndspliktiga. Utredningen bedömer emellertid att denna fråga redan har analyserats⁵ och föreslår därför inte några sådana förändringar. Utredningen föreslår i stället ett uppdrag om en ny vägledning för handläggning av prövning av tillstånds- och anmälningspliktig verksamhet, i enlighet med förslaget som presenterades i utredningen Djurhållning och miljö (SOU 2013:5). Konsekvenserna av förslagen bedöms vara grundligt utredda i SOU 2013:5. Detta uppdrag bedöms kräva resurser vid myndigheterna motvarande uppskattningsvis 1 årsarbetskraft. Utredningen föreslår att detta finansieras genom en omprioritering inom ramen för tillgängliga resurser.

Förslaget om att ta bort samrådskravet för anmälningspliktig verksamhet innebär ett minskat inflytande från berörda sakägare, myndigheter, organisationer och allmänheten. Förslaget innebär minskade kostnader för den enskilde företagaren och kan påskynda förändringar av verksamheten. Utredningen bedömer att denna vinst överstiger det minskade inflytande från berörda sakägare m.fl. I den utsträckning det behövs i det enskilda fallet ska en anmälan också innehålla en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. miljöbalken. Utredningen anser att en miljökonsekvensbeskrivning är viktig även för denna verksamhet och föreslår därför ingen ändring i regelverket.

Förslaget innebär förändringar i befintliga nationella regelverk. De mindre animalieföretagen som vill utöka sin verksamhet till mer än 100 djurenheter kommer att beröras av förslaget. Det är svårt att uppskatta antalet företag som kommer att beröras.

⁵ Se exempelvis SOU 2013:5 och Naturvårdsverket, 2014. Delredovisning av regeringsuppdrag om prövning av miljöfarliga verksamheter och krav på bl.a. upprättande av miljökonsekvensbeskrivning (M2012/1054/Ma (delvis), M2013//R m.fl.).

7.4 Marknadsförutsättningar

Marknadsmakt inom livsmedelskedjan

Utredningens förslag om att löpande analysera marknadskoncentrationen i livsmedelskedjan ger en ökad insyn i konkurrensförhållanden mellan olika aktörer i kedjan. Inom såväl insatsvaru- som grossistledet och i dagligvaruhandeln är aktörerna få. Detta riskerar att skapa oligopol- eller monopolsituationer på marknaden. Förslaget bedöms innebära en kostnad motsvarande mindre än 1 årsarbetskraft per år och bör kunna finansieras inom befintlig ram.

Export

Utredningens förslag på exportområdet syftar till att underlätta för export av livsmedel och jordbruksvaror, i första hand till marknader utanför EU. En omprioritering föreslås inom befintlig ram till arbetet med lands- och anläggningsgodkännande.

Utredningen anser att medel inom Landsbygdsprogrammet kan användas för att delfinansera kompetensutveckling riktade till små och medelstora företag. Genom att delfinansiera insatserna genom Landsbygdsprogrammet frigörs medel inom nuvarande anslag för exportfrämjande. Därmed kan ökade resurser tilldelas arbetet med lands- och anläggningsgodkännande.

Förslaget om utplacering av livsmedelsattachéer på strategiska marknader bedöms kräva resurser motsvarande 1 årsarbetskraft per marknad och bör kunna rymmas genom omprioritering inom Regeringskansliets befintliga ram.

Medvetna konsumenter

Utredningens förslag om att sammanställa och göra fakta tillgänglig kring svensk livsmedelsproduktion och livsmedels säkerhet, underlättar för livsmedelskedjans aktörer att kommunicera de kvaliteter som efterfrågas av konsumenter, i Sverige och på andra marknader. Utredningens förslag bedöms leda till ökade kostnader motsvarande totalt 2 årsarbetskrafter vid Jordbruksverket och Livsmedelsverket och bör kunna finansieras inom befintlig ram.

7.5 Kunskap och innovation

Kunskaps- och innovationssystemet

Förslaget om att ändra Formas instruktion syftar till att myndigheten i större utsträckning ska kunna verka för att forskningen bidrar till ökad konkurrenskraft. Utredningen bedömer att förslaget är av stor vikt eftersom det behövs mer behovsdriven forskning som stärker konkurrenskraften inom jordbruks- och trädgårdssektorn. Att instruktionen ändras innebär att Formas mer uttalat behöver förhålla sig till konkurrenskraftsperspektivet, men berör inte de kvalitetskrav som finns. Det innebär att det är svårt att uppskatta vilken omfördelning av medel som kan bli resultatet av ändringen och vilka konsekvenser som uppstår på andra områden. Förslaget bedöms inte vara tillräckligt för att öka andelen behovsdriven forskning. För att en sådan ökning ska komma till stånd behöver också näringslivet bli en tydligare beställare och ta aktivt ansvar för att formulera mål, strategi och åtgärdsbehov.

Utredningens förslag om ett redovisningsuppdrag till SLU och Formas syftar till att tydliggöra vilken verksamhet och finansiering som finns i dag. Syftet är också att öka transparensen och därmed attraktiviteten för näringslivet att aktivt delta i kunskaps- och innovationssystemet. Underlagen bedöms därtill vara viktiga för berörda aktörer inför kommande forsknings- och innovationsproposition. Uppdragen uppskattas kosta sammanlagt 1 årsarbetskraft vid SLU och Formas och bör finansieras inom befintlig ram.

Utredningens förslag om att anlita OECD för en systemanalys syftar till att optimera det svenska kunskaps- och innovationssystemet och att få maximal nytta av insatta medel. Sverige kan betala för en separat OECD-studie på området. Den beräknas kosta mellan 3 och 5 miljoner kronor. En sådan kostnad bör kunna rymmas inom Regeringskansliets budget. Ett annat alternativ är att Sverige verkar för att en sådan studie kommer till stånd inom OECD:s ordinarie verksamhet och finansieras genom ländernas medlemsavgifter. I så fall kommer sannolikt inte studien att analysera de svenska förhållandena lika grundligt.

Utredningens förslag om ett särskilt program för industriadvisorer inom sektorn syftar till att få till stånd ett bättre samarbete mellan forskning och företag och att föra in relevanta frågeställningar i forskningen på ett bättre sätt. Utredningen be-

dömer att SLU är en lämplig aktör för att starta ett särskilt program för industridoktorander. Kostnaderna för att starta och upprätthålla ett sådant program bedöms vara mindre än en halv årsarbetskraft årligen. Därefter tillkommer kostnader för forskarutbildningen som universitetet ofta bär. SLU:s schablonmässiga kostnad för lokal- och driftskostnader är omkring 200 000 kronor per forskarstudent. Förslaget bedöms kunna finansieras inom ram.

Kompetensförsörjning och rådgivning

Utredningens förslag om att undersöka hur den högre utbildningen bäst kan tillgodose primärproduktionens behov av kompetens syftar till att ge förutsättningar för ett optimalt utbildningssystem. SLU föreslås leda uppdraget eftersom universitetet har lång erfarenhet av att erbjuda dessa utbildningar och väl känner till de utmaningar som universitetet står inför. Samtidigt måste extern kompetens delta aktivt eftersom uppdraget handlar om primärproduktionen och dess behov. Deltagande från andra länder bedöms vara viktigt för att bidra med förslag till lösningar. Utredningens förslag bedöms leda till ökade kostnader motsvarande 1 årsarbetskraft vid SLU och bör kunna finansieras inom ram.

Utredningen föreslår att sex viktiga kunskapsområden prioriteras inom ramen för kompetensutveckling och rådgivning inom Landsbygdsprogrammet. Utredningen anser att den här typen av kompetensutveckling egentligen är företagets ansvar. Det finns samtidigt redan i dag offentliga medel avsatta inom ramen för Landsbygdsprogrammet. Ett av målen med Landsbygdsprogrammet är också att stärka konkurrenskraften inom primärproduktionen. Utredningen anser därför att det är rimligt att dessa medel används för de sex prioriterade områdena. Sammantaget bedömer utredningen att de sex prioriteringarna är nödvändiga för att främja en positiv företagsutveckling och därmed stärka konkurrenskraften. Minst 25 miljoner kronor per år bör allokeras till dessa kunskapsområden.

7.6 Övriga konsekvenser

Förslagen syftar till ökad produktion inom primärnäringen. Detta bör även leda till fler arbetstillfällen i kringliggande led, däribland livsmedelsindustrin. Denna näring sysselsätter många utrikesfödda. Utredningens förslag bedöms således ha en gynnsam effekt på de integrationspolitiska målen.

Utredningen bedömer att förslagen inte har någon påtaglig betydelse för de jämställdhetspolitiska målen.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av Jakob Söderberg

Världen efterfrågar mer mat och Sverige har utvecklingsmöjligheter

Svensk konsumtion är en del av den globala konsumtionen och klimatpåverkan som vi behöver ta ansvar för, även om produktionen sker i annat land. Vår mjölkproduktion är en av de mest klimateffektiva i världen och en minskad svensk produktion är ett steg i fel riktning. Det finns en potential för tillväxt om vi kan förstärka drivkrafter och minska hinder för tillväxt. Sedan EU-inträdet har produktion minskat och Sverige står inför ett val. Ska produktionen fortsätta minska till ett fåtal nischade och exklusiva producenter motsvarande 25 % av svenska marknaden och importera 75 % av behovet? Eller ska vi ta tag i hindren och bli bäst i Europa på att producera livsmedel på ett effektivt och hållbart sätt med hög kvalitet som marknaden efterfrågar och som ger svenskt lantbruk ökad lönsamhet och konkurrenskraft? Det är i grunden en fråga om attityd och vilja hos de aktörer som påverkar livsmedelsproduktionen, efterfrågan och regelverk.

Svenska lantbrukare vill bidra till en hållbar global livsmedelproduktion

FAO:s slutsats är att hållbarhet inkluderar såväl miljömässig, ekonomisk som social hållbarhet. En hållbar livsmedelsförsörjning inkluderar såväl produktion som konsumtion. Livsmedelskedjan och konsumtionen behöver ta ett tydligare ansvar för den påverkan den medför även om den sker i annat land. Det behövs en ekonomisk och social hållbarhet på gårdsnivå för att livsmedelsförsörjningen ska vara hållbar.

Tillväxt eller avveckling?

Svenskt lantbruk står inför generations- och ägarskiften. Det behövs tydliga riktlinjer om politisk vilja, villkor om 3–5 år och hur företagmässiga risker kan hanteras så att en ny generation vill och kan satsa. Med nuvarande ekonomiska kris inom mjölkproduktionen är det nödvändigt med snabba åtgärder som ger effekt på gårdsnivå kommande 2015–2016. Det handlar även om framtiden för livsmedelssektorn, Sveriges fjärde största sektor. Tydliggör spelregler och marknadsmöjligheter så att företagarna kan bedöma möjligheten att investera. Tillväxt är viktigt för framtida konkurrenskraft och vi behöver investera i nya resurseffektiva företag.

Tillgång till EU marknaden för insatsvaror

Den fria rörligheten inom EU gäller för livsmedel men inte på samma sätt för insatsvaror. Svenska lantbrukare behöver på samma sätt som andra i värdekedjan kunna optimera och välja på olika insatsvaror, ha tillgång till olika internationella leverantörer och kunna pressa produktionskostnaden.

Risk

Riskhantering är en allt viktigare fråga och vem som ska bära olika risker i värdekedjan, t ex prisrisker, marknadsrisk, valutarisker och politisk risk. Om det finns en högre politisk ambition än den marknaden efterfrågar får lantbrukaren ta risken för ökade kostnader. Likaså kan utrikespolitik skapa stor risk såsom exportförbud till Ryssland på grund av EU:s utrikspolitik.

Mervärde

Mervärde bygger på att det finns unika egenskaper. Om all svensk produktion har samma mervärde så är det svårt att framstå som unik. Ett bra exempel på marknadsanpassat mervärde är ekologisk produktion. Lantbrukaren har ett val och därmed ett marknadsmässigt förhandlingsläge. Om efterfrågan ökar, stiger priset till lantbrukaren och produktionen ökar. Svensk primärproduktion

behöver kunna välja, ha bättre tillgång marknadsanalyser och riskhanteringssystem på samma sätt som konkurrentländerna och andra branscher.

Förbättrad lönsamhet, produktivitet och företagande

För att klara internationell konkurrens behöver svensk primärproduktion fortsatt öka effektivitetet och bli mer kostnadseffektiv i takt med konkurrentländerna. Sverige är världsledande inom många ämnesområden såsom djurhälsa, avel och klimateffektivitet. För att skapa hållbar lönsamhet behövs fortsatt utveckling av produktivitet och effektivitet men även utveckling av företagande, riskhantering, lönsamhet, management, logistik, kostnadseffektiva byggsystem och hur produktionsprocessen kan trimmas och bli mer resurs-effektiv. Växa Sverige ser särskild potential i att forskning och innovation fokuserar på de mest effektiva och lönsamma företagen och att sprida best practice. Den svenska högre produktionskostnaden behöver bli hela sektorns ansvar att hantera och hur den kan sänkas.

Växa Sverige ser att:

- Svenska lantbrukare behöver uppskattning och känna en stolthet för att fortsatt kunna leverera livsmedel producerade på ett hållbart, etiskt och ekonomiskt sätt.
- Svensk mjölkproduktion är motorn i svenskt lantbruk.
- Svensk mjölkproduktion måste få utrymme att agera affärsmässigt till samma regelverk som konkurrenterna. Ska maten produceras i Sverige eller ska vi köpa den från andra länder?
- Svensk mjölkproduktion kan inte styras av detaljerade regelverk utan behöver förenklas – lita på de svenska livsmedelsproducenterna som vet sambandet mellan lönsamma företag med fortsatt god djurvälstånd. Friska kor är lönsamma kor.
- Lönsamheten i svensk mjölkproduktion är pressad när avräkningspriset sjunkit 30 % på sju månader – det är bråttom med akuta insatser.

- Svensk mjölkproduktion är bland de mest klimateffektiva i världen. Därför är ytterligare minskad svensk mjölkproduktion ett steg bort från en hållbar global livsmedelsproduktion
- Växa Sverige ser att svensk mjölk- och köttproduktion kan och vill producera livsmedel med hög kvalitet på marknadens villkor och hoppas att det finns en vilja i hela sektorn att skapa tillväxt i Sveriges fjärde största sektor.

Kommittédirektiv 2013:20

Konkurrenskraft och utvecklingsmöjligheter för svensk jordbruks- och trädgårdsproduktion

Beslut vid regeringssammanträde den 21 februari 2013

Sammanfattning

En särskild utredare ska utreda möjligheter för en framtida livskraftig jordbruks- och trädgårdsproduktion, dock inte primärt i form av ekonomiska stöd. Tidsperspektivet i utredningen ska vara till och med år 2030.

Uppdraget består av två deluppdrag:

- belysa konkurrenskraften i svensk jordbruks- och trädgårdsproduktion,
- ta fram förslag till strategi och åtgärder utanför skatteområdet för en livskraftig svensk jordbruks- och trädgårdsproduktion.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 mars 2014. En delredovisning ska lämnas den 31 oktober 2013.

Uppdraget att belysa konkurrenskraften i svensk jordbruks- och trädgårdsproduktion

Efterfrågan på livsmedel och jordbruksråvaror i världen ökar, framför allt beroende på befolkningsökning samt ökat välstånd i befolkningsrika länder som Kina och Indien. Samtidigt ökar behovet av förnybara råvaror både till industriråvara och till energiproduktion.

Den ökade efterfrågan har lett till ökande priser på jordbruksråvaror och utgör en möjlighet för jordbruks- och trädgårdsnäringen.

De naturgivna förutsättningarna i kombination med god tillgång på mark och vatten innebär stora utvecklingsmöjligheter för en ökad jordbruksproduktion i Sverige. Trots detta är utvecklingen i viktiga delar av svensk primärproduktion vikande.

Företag inom de gröna näringarna kan bidra till att skapa jobb och ekonomisk tillväxt, men möter precis som många andra företagare en rad utmaningar. En av dessa är att anpassa sig till en mer konkurrensutsatt marknad dels från länder inom EU, dels från världsmarknaden.

Produktionsvolymerna i branscher med stor andel av jordbrukets ekonomiska omsättning mjölk, nötkött- och grisköttsproduktion har minskat under senare år, trots en omfattande strukturrationalisering som visar att lantbrukare investerar i dessa kapitalintensiva verksamheter. Mjölk- och nötköttsproduktionen har även stor betydelse för att upprätthålla odlingslandskapets natur- och kulturvärden. Det är därför viktigt att särskilt belysa vilka faktorer som är betydelsefulla för ovanstående branschers konkurrenskraft och utvecklingsmöjligheter.

Det finns flera branscher som har en positiv utveckling. Det gäller äggproduktion, produktion av matfågel, köks- och plantskoleväxter samt spannmålsproduktion i områden med goda naturgivna produktionsförutsättningar. Det är angeläget att belysa vilka faktorer som gör dessa branscher framgångsrika och vilka utmaningar de måste klara av för att utvecklas ytterligare.

Jordbruket genomgår sedan lång tid en omfattande omstrukturering och rationalisering bl.a. storleksrationalisering. Inom flera sektorer bedrivs dock verksamhet i varierande skala, t.ex. i nötköttsproduktionen. En växtodlingsgård kan bedrivas lönsamt både i stor och i mindre skala, beroende på stor flexibilitet när det gäller investeringar och arbetsinsats. Nya verksamhetsgrenar i kombination med jordbruksverksamhet utvecklas, t.ex. förädling av jordbruksråvaror, gårdsbutiker, turism och entreprenad. Trädgårdsnäringen innefattar odling av frukt, bär, grönsaker, plantskoleväxter och prydnadsväxter. Odlingen sker beroende på växtslag och säsong både på friland och i växthus.

För att belysa konkurrenskraften krävs en mångsidig analys av påverkansfaktorer, såsom tillgång till naturresurser, kapital, arbets-

kraft, resiliens i ekosystemen, kompetens, ekonomiska och juridiska förutsättningar samt teknisk och kommersiell kunskap.

Sverige har god tillgång på åkermark och vatten. När världens klimat ändras förväntas klimatet i Sverige bli varmare och fuktigare. Vårt nordliga läge ger fördelar med god miljö, färre växtsjukdomar och skadeinsekter, men det innebär också nackdelar såsom en kortare växtsäsong. Vårt nordliga klimat ställer även större krav på djurstallar och andra byggnader än i andra länder.

Produktiviteten i den svenska jordbruks- och trädgårdsnäringsen är generellt sett hög, men har de senaste åren utvecklats långsammare än tidigare. Produktiviteten påverkas bland annat av faktorer som växtsorter, växtskydd, avel, utfodring, djurhälsa, jordbruksmarkens långsiktiga produktionsförmåga och teknikutveckling.

En hög produktivitet är en förutsättning för att jordbruks- och trädgårdsföretagen genom god lönsamhet ska kunna attrahera kompetens och kapital, i konkurrens med andra branscher och verksamheter i Sverige.

Utbildning och forskning i Sverige är generellt av hög kvalitet, men behöver ständigt utvecklas för att möta nya behov. Storleksrationaliseringen inom lantbruket kräver större kompetens i företagen, bl.a. i fråga om företagsledning och entreprenörskap. En annan ny utmaning som kräver kunskap att hantera är de frekventa och kraftiga prisrörelserna när det gäller både intäkter och kostnader. Prisernas ökade rörlighet är en effekt bl.a. av ökad efterfrågan på jordbruksprodukter som lett till mindre lager och därmed minskad buffert för avkastningsvariationer som bl.a. beror på vädret. Det beror också på att världsmarknadspriserna slår igenom i en alltmer avreglerad marknad.

Lagar, regler, styrmedel och andra faktorer kan skapa olika konkurrensvillkor. Utredaren skall studera sådana faktorer som har relevans för konkurrenskraften inte bara i Sverige, utan även i relevanta konkurrentländer. De svenska regelverken för djurskydd och miljö är delvis mer långtgående än regelverk i många andra länder. Detta återspeglar sig bl.a. i en god djurhälsa lägre belastning på miljön och på den biologiska mångfalden.

Livsmedelsindustrins utveckling påverkar i hög grad primärproduktionen eftersom dess effektivitet, produktutbud och marknadsnärvaro avgör förmågan att betala ett konkurrenskraftigt pris för producenternas råvaror. De svenska produkterna håller generellt en

hög kvalitet. Livsmedelsindustrins förmåga att använda producenternas mervärden till att ta marknadsandelar eller att utveckla premiumprodukter påverkar i vilken mån producenterna kan ges en högre betalning.

Hur väl avsättningskanalerna fungerar, bl.a. med avseende på prissättning, logistik och effektiva marknadskanaler, har stor betydelse för primärproducenternas konkurrenskraft.

En marknad som ännu är i sin linda, men som kan komma att få stor betydelse, är nya och innovativa produkter baserade på biomassa. Den kan få stor betydelse för utveckling av ett hållbart samhälle, där tillgången på fossila råvaror minskar.

Utöver det kommersiella värdet producerar lantbruket kollektiva nyttigheter såsom biologisk mångfald och ekosystemtjänster samt upprätthåller odlingslandskapets natur- och kulturvärden. Livsmedelssektorn, inräknat primärproduktion, industri och serviceföretag, har en stor betydelse för landsbygdsutveckling och regional utveckling.

Utredaren ska därför

- analysera konkurrenskraften i den svenska jordbruks- och trädgårdssektorn i jämförelse med ett urval av motsvarande sektorer i viktiga konkurrentländer,
- belysa sambandet mellan livsmedelsföretagens konkurrenskraft och utvecklingen av primärproduktionen,
- redovisa ett översiktligt huvudscenario och alternativa scenarier för en trolig utveckling av den svenska primärproduktionen fram till och med år 2030, baserat på förväntade omvärldsförändringar såsom marknadsutveckling, EU:s gemensamma jordbrukspolitik, förändrat klimat m.m. och då även inkludera möjligheter inom nya marknader såsom nya biobaserade produkter,
- redovisa konsekvenserna av dessa scenarier för primärproduktionen, baserat på analysen av konkurrenskraft, samt beskriva påverkan på kollektiva nyttigheter såsom bevarande av biologisk mångfald, ekosystemtjänster och odlingslandskapets natur- och kulturvärden samt sysselsättning och landsbygdsutveckling,
- redovisa konsekvenserna i en sammantagen samhällsekonomisk analys,
- kartlägga befintliga stöd till jordbruks- och trädgårdsnäringen.

Uppdraget att ta fram förslag till strategi för en livskraftig jordbruks- och trädgårdsproduktion

Mot bakgrund av det första deluppdraget, ska utredaren ta fram förslag till strategi för en framtida livskraftig jordbruks- och trädgårdsproduktion i Sverige. Regeringen prioriterar arbetet med att stärka jordbruks- och trädgårdsföretagens konkurrenskraft. En lönsam och konkurrenskraftig primärproduktion är ryggraden i regeringens arbete med visionen om Sverige – det nya matlandet. Med livskraftig avses att produktionen av råvaror till livsmedel och andra produkter bibehålls eller ökar jämfört med i dag genom att på mer marknadsmässiga grunder möta efterfrågan på såväl globala som regionala och lokala marknader. En utgångspunkt är därför att förslaget till strategi inte primärt ska bygga på åtgärder i form av utökade ekonomiska stöd. Om förslagen leder till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Några åtgärder på skatteområdet ska dock inte föreslås. Utredningen ska beakta de hinder och möjligheter som redovisas i det första deluppdraget och rekommendera lämpliga åtgärder i relation till dessa. Särskild vikt ska läggas vid näringens produktivitet och företagande.

Ökad produktivitet

Produktivitet behöver kontinuerligt utvecklas, bl.a. genom tillämpad forskning, utbildning och rådgivning. Ett varmare och fuktigare klimat ger nya utmaningar i form av ökad risk för nya växt- och djursjukdomar och ökade regnmängder. Växsorter, växtskydd, avel, utfodring, djurhälsa, jordbruksmarkens långsiktiga produktionsförmåga och teknik behöver utvecklas för att klara en produktivitet i världsklass. För animalieproduktionen är utveckling av byggnadsteknik en viktig faktor för produktiviteten.

Jordbruks- och trädgårdsnäringarnas förmåga att attrahera företagare och arbetskraft med grundläggande utbildning såväl som nyckelkompetenser är en strategisk fråga för branschens utveckling. Förutom branschens attraktionskraft är relevanta utbildningar, såväl gymnasium som högre utbildning, viktiga för utveckling och tillväxt. Avgörande är också möjligheter att knyta nyckel-

kompetenser till sektorn, såsom specialister inom byggnad, teknik och marknad.

Ett stärkt företagande

Kraven på företagsledning inom jordbruks- och trädgårdsnäringen ökar, bland annat med anledning av att vissa produktionsinriktningar i dag är mycket kapitalintensiva. Högre priser på jordbruksråvaror ger möjlighet till bättre lönsamhet, men de kraftiga prisrörelserna exponerar samtidigt företagarna för ökad risk. Lantbrukarens egen kunskap om marknader, riskhantering och bl.a. terminshandel kan vara avgörande. Tillgången till utbildning och rådgivning om riskhantering och företagsledning kan behöva ses över inom ramen för befintliga strukturer. Diversifiering av verksamheter ställer nya krav på entreprenörskap och kunskaper om bl.a. marknadsföring. Det är viktigt att både mäns och kvinnors kompetens i företagsledning utvecklas.

Bättre villkor för företagande

Utredaren ska belysa lagar och regler som bedöms vara hinder för att utveckla jordbruks- och trädgårdsföretag. Regeringen har en tydlig målsättning att fortsätta arbetet med att förenkla för företagen och att skapa ett positivt näringslivsklimat med gott miljöskydd. Sänkta egenavgifter, avskaffad revisionsplikt för mindre bolag och kvartalsredovisning av mervärdesskatt är några exempel på förbättringar som genomförts.

Det finns en stark tradition av familjejordbruk som tycks fortsätta dominera bland jordbruksföretagen. Ett sätt för familjejordbruken att utveckla verksamheten är att samarbeta med andra jordbrukare och därmed uppnå storleksfördelar, som bättre arbetsmiljö och möjligheter till ledighet. Det är angeläget att kapitalförsörjning, samägande, generationsskiftet och företagsöverlåtelser fungerar för alla typer av företag. Aktiebolagsformen kan erbjuda utvecklingsmöjligheter inom tydliga juridiska ramar.

Livsmedelsindustrins konkurrenskraft och påverkan på primärproduktionen

Livsmedelsindustrins förmåga att utvecklas är viktig för den svenska primärproduktionen. Det råder hård konkurrens i livsmedelsbranschen i Europa vilket ställer stora krav på branschens förmåga att utveckla marknader och produkter.

Flera faktorer såsom forskning, innovationsklimat och närvaro på exportmarknader påverkar utvecklingen. Genom att skapa bryggor mellan forskning och praktisk användning kan nya idéer uppstå och testas. Det finns ett tidsbegränsat samlat tvärvetenskapligt forskningsprogram för livsmedel, Tvärlivs, som löper från 2010 t.o.m. 2014. I Tvärlivs samverkar och samfinansierar akademi, forskningsinstitut och näringsliv. För att forskningsbaserad kunskap ska omsättas i nya produkter, processer och tjänster krävs en infrastruktur som stöder och uppmuntrar innovation i företagen. Här spelar instituten en viktig roll, även för att kunna involvera svenska företag i EU-forskningsprojekt. Livsmedelsexport kräver kunskap och resurser och ger i sin tur värdefull kunskap om konsumenttrender och därmed impulser för utveckling och innovation.

Utredaren ska därför ta fram förslag till en strategi för en livskraftig jordbruks- och trädgårdsproduktion i Sverige

En viktig del av uppdraget består i att föreslå åtgärder för att stärka den svenska primärproduktionen. Utredaren ska föreslå åtgärder utanför skatteområdet, dock inte primärt i form av ekonomiska stöd,

- för att varaktigt stärka konkurrenskraften inom jordbruks- och trädgårdssektor,
- för en ökad och hållbar produktivitet med hänsyn till ett förändrat klimat, hårdare internationell konkurrens, strävan mot ökad marknadsanpassning av det kommersiella jordbruket, och i övrigt ändrade förutsättningar,
- för områden där den tillämpade forskningen behöver stärkas för att förbättra produktiviteten, samt för hur kopplingen mellan tillämpad forskning och praktik kan stärkas,

- för hur företagsledning och entreprenörskap inom jordbruk och trädgårdsnäringen kan stärkas och utvecklas med syfte att öka lönsamhet och konkurrenskraft,
- för att möjliggöra olika alternativ till privat riskhantering genom bl.a. försäkringslösningar,
- riktade till livsmedelsindustrin inom områdena innovation och export, genom vilka primärproduktionen kan stärkas.

Utredaren ska vidare analysera

- behovet av kompetensförsörjning, t.ex. när det gäller riskhantering, samt möjligheter att öka attraktionskraften för nya grupper bl.a. ungdomar och nya svenskar,
- förutsättningar för att bedriva verksamhet i större lantbruksföretag, bl.a. företagsöverlåtelser och finansiering,

Samråd, konsekvensbeskrivningar och redovisning av uppdraget

Uppdraget ska bedrivas utåtriktat och i kontakt med berörda myndigheter, näringsliv, utbildningsväsende och övriga intressenter. En expertgrupp med bred kompetens ska tillsättas för att bistå utredaren.

Vidare ska utredaren beakta andra relevanta pågående utredningar bl.a. Miljömålsberedningen (M 2010:04), Utredningen om miljöbestämmelser för jordbruksföretag och djurhållning (dir 2011:49, 2012:75), Tomträtts- och arrendeutredningen (dir. 2011:60, 2012:8), Utredningen om vattenverksamheter (dir. 2012:29), samt den pågående reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken och framtagande av nytt landsbygdsprogram. Utredaren ska också beakta den nationella innovationsstrategin och regeringens arbete med forskning och innovation.

Utredaren ska redovisa de samhällsekonomiska och andra konsekvenser som förslagen medför. Om förslagen leder till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras.

Utredaren ska också utreda om förslagen har några konsekvenser för jämställdheten eller för miljön. Förslagets konsekvenser för

små och mellanstora företag samt för möjligheterna att bo och verka på landsbygden ska också belysas.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 mars 2014. Eventuella förslag som har betydelse för framtagande av ett nytt landsbygdsprogram för perioden 2014–2020 ska delredovisas senast den 31 oktober 2013.

(Landsbygdsdepartementet)

Kommittédirektiv 2013:97

Tilläggsdirektiv till Utredningen om konkurrenskraft och utvecklingsmöjligheter för svensk jordbruks- och trädgårdsproduktion (L 2013:01)

Beslut vid regeringssammanträde den 7 november 2013

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 21 februari 2013 om ett kommittédirektiv ”Konkurrenskraft och utvecklingsmöjligheter för svensk jordbruks och trädgårdsproduktion”.

Enligt direktivet skulle utredaren ha slutfört sitt arbete den 1 mars 2014. Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas i form av ett delbetänkande senast den 1 juni 2014 och ett slutbetänkande den 1 mars 2015.

Landsbyggsdepartementet

Statens offentliga utredningar 2015

Kronologisk förteckning

1. Deltagande med väpnad styrka i utbildning utomlands. En utökad beslutsbefogenhet för regeringen. Fö.
2. Värdepappersmarknaden MiFID II och MiFIR. + Bilagor. Fi.
3. Med fokus på kärnuppgifterna. En angelägen anpassning av Polismyndighetens uppgifter på djurområdet. Ju.
4. Ett svenskt tonnageskattesystem. Fi.
5. En ny svensk tullagstiftning. Fi.
6. Mer gemensamma tobaksregler. Ett genomförande av tobaksprodukt-direktivet. S.
7. Krav på privata aktörer i välfärden. Fi.
8. En översyn av årsredovisningslagarna. Ju.
9. En modern reglering av järnvägstransporter. Ju.
10. Gränser i havet. UD.
11. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2015. Kontroll, dokumentation och finansiering för ökad säkerhet. M.
12. Överprövning av upphandlingsmål m.m. Fi.
13. Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del I. A.
14. Sedd, hörd och respekterad. Ett ändamålsenligt klagomålssystem i hälso- och sjukvården. S.
15. Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi för en konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdsnäring. N L.

Statens offentliga utredningar 2015

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Tillämpningsdirektivet till
utstationeringsdirektivet – Del I [13]

Sedd, hörd och respekterad. Ett
ändamålsenligt klagomålssystem
i hälso- och sjukvården. [14]

Finansdepartementet

Värdepappersmarknaden
MiFID II och MiFIR. + Bilagor [2]
Ett svenskt tonnageskattesystem. [4]
En ny svensk tullagstiftning. [5]
Krav på privata aktörer i välfärden. [7]
Överprövning av upphandlingsmål m.m.
[12]

Utrikesdepartementet

Gränser i havet. [10]

Försvarsdepartementet

Deltagande med väpnad styrka
i utbildning utomlands. En utökad
beslutsbefogenhet för regeringen. [1]

Justitiedepartementet

Med fokus på kärnuppgifterna. En ange-
lägen anpassning av Polismyndig-
hetens uppgifter på djurområdet. [3]
En översyn av årsredovisningslagarna. [8]
En modern reglering
av järnvägstransporter. [9]

Miljö- och energidepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2015.
Kontroll, dokumentation och finansie-
ring för ökad säkerhet. [11]

Näringsdepartementet

Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi
för en konkurrenskraftig jordbruks-
och trädgårdsnäring. [15]

Socialdepartementet

Mer gemensamma tobaksregler.
Ett genomförande av tobaks-
produkt direktivet. [6]