

# EU:s framtida jordbrukspolitik

**Ds 2018:10**



**Regeringskansliet**  
Näringsdepartementet

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.  
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm  
Ordertelefon: 08-598 191 90  
E-post: kundservice@nj.se  
Webbadress: [www.nj.se/offentligapublikationer](http://www.nj.se/offentligapublikationer)

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB  
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/remisser](http://regeringen.se/remisser)

Omslag: Regeringskansliets standard

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2018

ISBN 978-91-38-24789-1

ISSN 0284-6012

# Innehåll

<b>Sammanfattning av promemorians förslag .....</b>	<b>9</b>
<b>1 Inledning.....</b>	<b>19</b>
1.1 Departementspromemorians förslag .....	19
1.2 Arbetets bedrivande.....	19
1.3 Bakgrund .....	20
<b>2 EU:s gemensamma jordbrukspolitik, GJP .....</b>	<b>21</b>
2.1 Beslutade målsättningar för EU:s gemensamma jordbrukspolitik enligt EU-fördraget.....	21
2.2 Övriga viktiga mål och strategier vid sidan om EU- fördraget .....	22
2.2.1 De globala hållbarhetsmålen .....	22
2.2.2 Genetiska resurser och biologisk mångfald .....	23
2.2.3 Miljöåtgärder i GJP .....	24
2.2.4 Internationella klimatavtal och klimatarbete inom EU.....	24
2.3 Skogens roll i GJP.....	25
2.3.1 Skog inom EU-samarbetet.....	25
2.3.2 Sveriges syn på en EU-gemensam skogspolitik.....	26
2.4 Utvecklingen av GJP fram till idag.....	26
2.5 Dagens utformning av den gemensamma jordbrukspolitiken, GJP .....	28
2.5.1 Pelare 1 – Gårdsstödet och marknadsåtgärder .....	28
2.5.2 Pelare 2 - Landsbygdsåtgärder.....	34
2.5.3 EU-budgeten .....	36

2.6	Kopplingar mellan GJP och andra fonder.....	38
2.6.1	Partnerskapsöverenskommelsen .....	38
<b>3</b>	<b>GJP i Sverige.....</b>	<b>39</b>
3.1	Sveriges grundläggande linje om EU:s gemensamma jordbrukspolitik.....	39
3.2	Genomförande av GJP i Sverige .....	40
3.2.1	Gårdsstödet i Sverige .....	40
3.2.2	Landsbygdsprogrammet 2014–2020 i Sverige .....	43
3.2.3	Utformning av stödadministrationen .....	47
<b>4</b>	<b>Utmaningar och möjligheter för jordbruket och landsbygden.....</b>	<b>49</b>
4.1	Jordbrukets lönsamhet och konkurrenskraft – Hållbar produktivitet .....	49
4.1.1	Ökad global efterfrågan på livsmedel och biomassa.....	49
4.1.2	Utvecklingen inom EU.....	50
4.1.3	Utvecklingen i Sverige .....	50
4.1.4	Jordbruket och de svenska miljömålen.....	53
4.1.5	Hållbar produktivitetsutveckling .....	54
4.1.6	Jordbrukets innovationssystem.....	55
4.1.7	Riskhantering .....	56
4.1.8	Jordbrukets kapitalförsörjning.....	57
4.1.9	Fungerande handel och marknad .....	57
4.2	Utmaningar och möjligheter för landsbygden .....	58
4.2.1	Parlamentariska landsbygdskommitténs delbetänkande SOU 2016:26.....	58
4.2.2	Olika landsbygder .....	58
4.2.3	Geografi och befolkningsstruktur .....	59
4.2.4	Företagande på landsbygden .....	60
4.2.5	Service och infrastruktur .....	63
4.2.6	Samarbete och socialt kapital .....	64
4.2.7	Jordbrukets betydelse för landsbygdsutvecklingen.....	65
4.2.8	Integration på landsbygden .....	65

4.3	Klimat .....	66
4.3.1	Internationella klimatavtal och klimatarbete inom EU.....	66
4.3.2	Sveriges klimatmål .....	66
4.3.3	Växthusgasutsläpp från jordbruket .....	68
4.3.4	Skogens, skogsmarkens och träprodukters upptag och utsläpp av koldioxid och andra växthusgaser.....	71
4.3.5	Klimatförändringarnas påverkan på jord- och skogsbruket.....	72
4.4	Biologisk mångfald .....	73
4.5	Övriga miljöfrågor (ingen övergödning, giftfri miljö, mark- och vattenresurser) .....	79
4.5.1	Vattenkvalitet.....	79
4.5.2	Luftkvalitet .....	81
4.5.3	Giftfri miljö.....	82
4.5.4	Tillgång till och bevarande av produktionsresurser .....	84
4.6	Världshandeln med jordbruksprodukter .....	85
4.6.1	GJP och WTO .....	85
4.6.2	GJP och regionala och bilaterala frihandelsavtal.....	87
4.7	Administrativa utmaningar och regelförenkling.....	88
4.7.1	Utmaningar för myndigheterna.....	89
4.7.2	Utmaningar för lantbrukare och andra stödmottagare .....	93
<b>5</b>	<b>Hur möter GJP kommande utmaningar och möjligheter .....</b>	<b>97</b>
5.1	Modellkörning - effekter av nuvarande utformning av GJP.....	98
5.1.1	Effekter på svensk nivå.....	98
5.1.2	Effekter på EU-nivå .....	104
5.1.3	Alternativ användning av gårdsstödet i GJP .....	105
5.2	Jordbrukets lönsamhet och konkurrenskraft – hållbar produktivitet .....	107

5.2.1	Jordbrukspolitikens påverkan på jordbrukets lönsamhet .....	107
5.2.2	Åtgärder inom GJP som stödjer jordbrukarnas möjligheter att få del av värdet från marknaden .....	118
5.2.3	Djurvälfärd.....	121
5.2.4	Sammanfattande bedömning .....	123
5.3	Landsbygdsutveckling.....	125
5.3.1	Avgränsning.....	125
5.3.2	Utvärdering av Landsbygdsprogrammet 2007-2013.....	125
5.3.3	Sammanfattande bedömning .....	129
5.4	Klimatomställning .....	130
5.4.1	Jord- och skogsbrukets utveckling och klimatomställningen.....	130
5.4.2	Nuvarande jordbrukspolitiks möjligheter att hantera framtidens klimatutmaningar.....	131
5.4.3	Sammanfattande bedömning klimatomställning .....	137
5.5	Biologisk mångfald .....	138
5.5.1	Jordbrukets utveckling och den biologiska mångfalden .....	138
5.5.2	Nuvarande jordbrukspolitiks möjligheter att hantera framtidens utmaningar för biologisk mångfald .....	139
5.5.3	Sammanfattande bedömning biologisk mångfald .....	146
5.6	Övriga miljöfrågor - ingen övergödning, giftfri miljö, mark- och vattenresurser .....	147
5.6.1	Jordbrukets utveckling och övriga miljöfrågor ...	147
5.6.2	Nuvarande jordbrukspolitiks möjligheter att hantera framtidens utmaningar .....	147
5.6.3	Sammanfattande bedömning övriga miljöfrågor.....	151
5.7	Världshandeln med jordbruksprodukter och hållbar global utveckling.....	152

<b>6</b>	<b>Förutsättningar för en ny jordbrukspolitik.....</b>	<b>153</b>
6.1	Möjligheten för en reform i svensk riktning.....	153
6.2	Omvärldsfaktorer som har betydelse för en kommande reform.....	154
6.2.1	Marknadsutveckling och jordbrukets lönsamhet.....	154
6.2.2	Miljö- och klimatutmaningar.....	156
6.2.3	Budgetresurser.....	157
6.2.4	Handelsaspekter.....	158
6.3	Hur ser olika aktörer på behovet av en reform?.....	159
6.3.1	Medlemsländerna.....	159
6.3.2	EU-kommissionen.....	160
6.3.3	Europaparlamentet.....	165
<b>7</b>	<b>Utformning av EU:s jordbruks- och landsbygdspolitik 2030 och kommande reform.....</b>	<b>167</b>
7.1	Vikten av en gemensam jordbruks- och landsbygdspolitik.....	168
7.2	Sveriges målsättning för EU:s gemensamma jordbrukspolitik.....	169
7.3	EU:s framtida jordbruks- och landsbygdspolitik 2030 möter framtida utmaningar och möjligheter.....	172
7.3.1	Ekonomisk hållbarhet.....	173
7.3.2	Miljömässig hållbarhet.....	181
7.3.3	Social hållbarhet.....	184
7.3.4	Struktur för den gemensamma jordbrukspolitiken.....	186
7.4	Hur kan jordbrukspolitiken reformeras i önskvärd riktning?.....	187
7.5	Förändringar av politiken som bör prioriteras vid kommande reformtillfällen.....	189
7.6	Kommissionens meddelande om EUs framtida jordbrukspolitik – ”Framtiden för livsmedel och jordbruk”.....	192





# Sammanfattning av promemorians förslag

Denna departementspromemoria har tagits fram inom regeringskansliet och utgör ett underlag med förslag för en önskvärd förändring av den gemensamma jordbrukspolitiken till år 2030.

Sveriges grundläggande linje om EU:s gemensamma jordbrukspolitik, GJP, anges i avsnitt 3.1 och är grunden för förslaget. GJP har genomgått omfattande reformer sedan Sverige blev medlem i EU samtidigt som omvärlden har förändrats. Politiken har i huvudsak reformerats i den riktning som Sverige önskat. Ytterligare reformsteg behöver dock tas.

Analysen visar att den nuvarande politiken har stor betydelse för jordbrukets livskraft i många delar av unionen, för uppfyllande av många miljökvalitetsmål och för landsbygdernas utveckling i Sverige och i EU. Analysen visar samtidigt att stödets effektivitet och uppföljningen av politiken behöver förbättras. De nuvarande stöden är kostsamma och kan i vissa fall motverka en nödvändig produktivitetensutveckling. Dessa brister bör hanteras samtidigt som politiken som helhet moderniseras. Möjligheten att utveckla och förbättra politiken bör tas tillvara samtidigt som man beaktar behovet av enkla regler och förutsägbarhet för företagen.

En viktig faktor för att få gehör för svenska prioriteringar i kommande reformer av GJP är att Sverige har en tydlig inriktning och även konkreta förslag på hur politiken bör förändras och vara utformad såväl på kort sikt som i ett längre perspektiv. Samtidigt krävs det att Sverige kan visa flexibilitet och pragmatism när förutsättningarna ändras genom förändringar i omvärlden eller i relation till övriga medlemsländers uppfattningar.

En övergripande prioritering på såväl lång som kort sikt bör vara att göra förändringar av politiken som innebär reell förenkling för företagen.

Promemorians bedömning är att ett genomförande av förslaget till utformning av GJP 2030, såsom det beskrivs i detta kapitel, bidrar till en mer verkningsfull, effektiv och ändamålsenlig politik. Den ökade effektiviteten i politiken ger även möjlighet att på sikt nå målen med politiken samtidigt som regeringens övergripande ambition om väsentligt minskade utgifter för GJP kan uppnås.

### Vikten av en gemensam jordbruks- och landsbygdspolitik

**Promemorians bedömning:** Det finns ett behov av en verkningsfull, ändamålsenlig och effektiv jordbruks- och landsbygdspolitik som är gemensam för alla EU:s medlemsländer. EU:s insatser på skogsområdet bör även fortsättningsvis vara begränsade.

### Sveriges målsättning för EU:s gemensamma jordbrukspolitik

**Promemorians bedömning:** De övergripande mål för jordbruks- och livsmedelspolitiken som riksdagen beslutade 1998 är fortfarande giltiga. De behöver dock tolkas och konkretiseras utifrån de i dag aktuella utmaningarna för jordbruket och landsbygden, såsom de kommer till uttryck i Sveriges livsmedelsstrategi och antagna miljö- och klimatmål, tillsammans med regeringens uttalade ambition om väsentligt lägre utgifter för den gemensamma jordbrukspolitiken.

### EU:s framtida jordbruks- och landsbygdspolitik 2030 möter framtida utmaningar och möjligheter

De areella näringarna är avgörande för den nödvändiga omställningen till en biobaserad ekonomi. En verkningsfull, ändamålsenlig och effektiv gemensam jordbrukspolitik kan understödja omställningen. Kapitel 7 med förslag till utformning av den

gemensamma jordbrukspolitiken 2030 är strukturerat utifrån de tre dimensionerna av hållbar utveckling; ekonomiskt, social och miljömässig. Åtgärderna bör bedömas utifrån samtliga hållbarhetsdimensioner och åtgärder som skapar synergier mellan olika målsättningar bör eftersträvas.

En utgångspunkt för Sveriges linje i kommande förhandlingar är att föreslagna åtgärder ska beakta målen i Sveriges livsmedelsstrategi (2016/17:104), EU-gemensamma miljö och klimatåtaganden samt bidra till uppfyllelsen av nationella miljö och klimatmål.

Förslagen i detta avsnitt är skrivna med utgångspunkt vad som kan ses som en rimlig målbild för utformningen av GJP 2030. I kommande reformer behöver justeringar och hänsyn tas till vad som är möjligt att uppnå.

## Ekonomisk hållbarhet

### **Promemorians bedömning:**

*Lönsamt och konkurrenskraftigt jordbruk och landsbygdsföretagande.*  
GJP behöver förenklas och utformas så att det främjar utveckling och tillväxt i jordbruks- och landsbygdsföretag.

EU:s statsstödsregler bör vara tydliga och restriktiva för att garantera lika konkurrensvillkor.

Jordbrukets beroende av inkomststöd bör minska genom satsningar på åtgärder som stärker jordbrukets konkurrenskraft och hållbara produktivitet. Exempel på detta är arbete för att säkerställa en fungerande kunskapskedja med fungerande grund- och behovsmotiverad forskning, kompetensutveckling, samt ökad satsning på att stimulera innovationer, digitalisering, investeringar och nyföretagande. Därigenom kan jordbrukets beroende av inkomststöd över tid minska. Tillhandahållande av miljötjänster som en komplettering av livsmedelsproduktionen kan stärka företagens lönsamhet och bidra till ökade inkomster. Reglerna för revision av genomförande av stöd inom ramen för GJP behöver ses över och göras enklare och effektivare, mer förutsebara samt proportionerliga vad gäller finansiella korrigeringar.

*Arealbaserade ersättningar*

Gårdsstödet bör omformas till ett generellt markstöd på en väsentligt lägre stödnivå än i dag, kopplat till grundläggande miljö- och skötselvillkor.

Förgröningsdelen i gårdsstödet har en låg effektivitet och bör avskaffas och ersättas med riktade åtgärder i den andra pelaren inom ramen för en totalt sett minskad budget.

I områden med sämre produktionsförutsättningar kan det generella markstödet kompletteras med riktade stöd för att upprätthålla öppet odlingslandskap och produktionsmöjligheter.

*Produktionskopplade stöd*

Marknadsorienteringen av GJP bör fortsätta. Stöd kopplade till produktionen bör begränsas.

*Marknadsåtgärder och riskhantering*

Nuvarande marknadsreglerande instrument på den inre marknaden bör tas bort helt.

I takt med förändringen av gårdsstödet bör nuvarande riskhanteringsinstrument i den andra pelaren utvecklas och göras effektiva, flexibla och enkla att tillämpa samtidigt som en fortsatt marknadsorientering säkerställs.

Regler och kriterier för krisreserven bör ses över.

Politiken bör utformas så att den leder till en väl fungerande marknad som kan understödja jordbrukarnas möjligheter att ta del av de värden som svenskt och europeiskt jordbruk skapar.

Regler för ekologisk produktion bör vara stabila och förutsägbara.

Systemen för säljfrämjande åtgärder och geografiska ursprungsbeteckningar bör förenklas.

*Åtgärder för klimatanpassning bör säkerställas.*

Politiken bör utformas så att den stödjer jord- och skogsbrukets möjligheter att anpassa sig till ett förändrat klimat.

*Djurvälfärd, djurhälsa och växtskydd*

Djurvälfärdsersättningar är viktiga instrument för att förbättra djuromsorgen. Medlemsländer bör kunna ge ersättning för djurvälfärdsåtgärder som går utöver grundkrav i EU:s lagstiftning, oavsett om åtgärderna utgör lagkrav i medlemslandet.

Den gemensamma EU-lagstiftningen avseende smittsamma djursjukdomar och nya allvarliga växtskadegörare bör vid behov ses över i ljuset av ny kunskap och omvärldsförändringar som påverkar spridningsrisker. Förebyggande åtgärder och bekämpning av utbrott och angrepp är prioriterat och bör fortsatt säkerställas.

## Miljömässig hållbarhet

### **Promemorians bedömning:**

Riktade miljö- och klimatåtgärder för att säkerställa miljönytta och ekosystemtjänster är mer effektiva än förgröningsstödet i den första pelaren och bör stärkas då förgröningen avskaffas.

Budgetandelen i andra pelaren som avsätts för miljö- och klimatåtgärder på EU-nivå, bland annat för ekosystemtjänster, bör öka.

Systemet med tvärvillkor bör ses över vad gäller omfattning, effektivitet och administrativt genomförande. Inga tvärvillkor bör tillämpas för åtgärder i den andra pelaren.

Regelverket för landsbygdsprogrammet bör öppnas för att i högre grad tillåta resultat- och värdebaserade miljö- och klimat-ersättningar

Indikatorsystemet bör förbättras och nya indikatorer bör utvecklas bl.a. för att understödja ökat resultatfokus i landsbygds-programmets miljöåtgärder

## Social hållbarhet

**Promemorians bedömning:** Den bredd som GJP:s andra pelare har vad gäller syfte och målgrupp bör behållas.

Samordningen mellan Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (GJP:s andra pelare) och övriga s.k. Europeiska struktur- och investeringsfonder (ESI-fonder) bör stärkas genom att regelverk och tillämpningar så långt det är möjligt blir enhetliga.

Erfarenheter från genomförandet av GJP:s andra pelare i allmänhet, och lokalt ledd utveckling genom Leader-metoden i synnerhet, ska tas tillvara i det fortsatta reformarbetet.

## Struktur för den gemensamma jordbrukspolitiken

### – Pelarstruktur

**Promemorians bedömning:** På sikt bör de två pelarna inom GJP integreras till en samlad politik med en tydlig koppling till målen med politiken och möjlighet att utvärdera den.

## Förändringar av politiken som bör prioriteras vid kommande reformtillfälle

**Promemorians bedömning:** Sverige bör verka för att kommande reformer går i en riktning som ligger i linje med den långsiktiga svenska målsättningen för politikens utformning 2030 såsom de anges i denna promemoria.

Sverige bör även prioritera och verka för att åstadkomma förändringar som medför förenklingar för företag och administrerande myndigheter tillsammans med väsentligt lägre utgifter för den gemensamma jordbrukspolitiken.

Genom EU-kommissionens meddelande som presenterades i november 2017 finns det förslag till inriktning för kommande reform av GJP.

Sverige bör arbeta för att genomföra de långsiktigt önskvärda förändringarna av GJP så snart det är möjligt. Vissa av de konkreta förslag för politiken 2030 som presenteras i detta kapitel förutsätter dock en djupare reform av GJP. Samtidigt finns det förslag som kan vara enklare att genomföra i det kortare perspektivet. Sådana förslag omfattar framförallt förändringar som bidrar till att förenkla och effektivisera politiken.

Promemorians bedömning är att nedanstående förslag till förändringar av den gemensamma jordbrukspolitiken bör prioriteras inför kommande reform för att uppnå regelförenkling samtidigt som man arbetar för att uppnå önskvärda förändringar av politiken på längre sikt.

#### *Finansiella och horisontella regler*

- Fortsatt successiv minskning av direktstöden samtidigt som likvärdiga konkurrensvillkor värnas.
- Fortsatt utjämning av direktstöden mellan medlemsländer och till en lägre nivå än dagens medelvärde.
- Verka för att icke-ändamålsenliga marknadsstöd inom GJP fasas ut.
- Öka andelen av medlen i landsbygdsprogrammet som varje medlemsstat minst ska avsätta till miljö- och klimatåtgärder.
- Ta bort möjligheten att föra över medel från landsbygdsprogrammet till direktstöden.
- Budgeten för gårdsstödet bör kunna användas för att täcka myndigheternas administrativa kostnader i likhet med budgetreglerna för landsbygdsprogrammet.
- Begränsa antalet regler som tillämpas som tvärvillkor.
- Tydligare kriterier för krisreservens användning.
- EU-kommissionen bör förlita sig på resultaten av de nationella revisionsmyndigheternas granskning av EU-medelsförvaltningen och revidera denna verksamhet istället för att revidera enskilda fall.

*Förändringar inom direktstödet*

- Bestämmelsen om aktiva jordbrukare bör vara frivillig för medlemsländerna att tillämpa.
- Ta bort systemet med stödrätter.
- Förbättrad effektivitet och styrning av åtgärderna inom förgröningen, så länge som reglerna om förgröningen kvarstår.
- Med utgångspunkt från kravet på ekologiska fokusarealer verka för en utformning av förgröningen som ger högre effektivitet, enklare regler samt bättre miljömässigt utfall.
- Ta bort kraven på gröddiversitet och kravet på bevarande av andelen permanenta gräsmarker. Istället bör Sverige verka för alternativa åtgärder som kan ge fler gräsmarker i jordbrukslandskapet.
- Undersöka möjligheterna att utnyttja riktade miljöåtgärder i landsbygdsprogrammet även inom ramen för förgröningen, i det fall förgröningen finns kvar, i syfte att förenkla systemet och att öka effektiviteten.
- Ökad proportionalitet i kontroll- och sanktionssystemen för arealstöden och tvärvillkor.
- Ytterligare begränsning av produktionskopplade stöd.

*Förändringar inom den samlade marknadsordningen*

- Marknadsstöden bör förenklas och moderniseras.

*Förändringar inom landsbygdsprogrammet*

- Öppna upp för ettåriga miljöersättningar i landsbygdsprogrammet.
- Utökade möjligheter för resultat- eller värdebaserade miljöersättningar i landsbygdsprogrammet.
- Ökad andel av landsbygdsprogrammet bör gå till miljö och klimatåtgärder.



- Utökade möjligheter till användningen av schablonersättningar i landsbygdsprogrammet.
- Ta bort kravet på att tvärvillkoren ska tillämpas för åtgärder i landsbygdsprogrammet.
- EU-lagstiftningsnivån bör fungera som minimikrav från när det är möjligt att införa djurvälståndersättningar.
- Det europeiska innovationspartnerskapet, EIP-agri, bör breddas så att det även omfattar andra landsbygdsföretag än jordbruksföretag.

### **Kommissionens meddelande om EUs framtida jordbrukspolitik – ”Framtiden för livsmedel och jordbruk”**

**Promemorians bedömning:** De förändringar och prioriteringar som föreslås i kommissionens meddelande ligger i stort i linje med de utgångspunkter som föreslås för utvecklingen av den gemensamma jordbrukspolitiken i denna promemoria.

Behovet av budgetneddragningar, som en följd av Storbritanniens aviserade utträde ur EU, borde dock ha beaktats i större utsträckning i meddelandet. Likaså borde fokus i högre grad riktats mot åtgärder i landsbygdsprogrammet relativt direktstödet.



# 1 Inledning

## 1.1 Departementspromemorians förslag

I denna departementspromemoria presenteras förslag till hur EU:s gemensamma jordbrukspolitik, GJP bör förändras till år 2030.

Utgångspunkten för arbetet har varit de mål som riksdagen tidigare beslutat rörande GJP. Utöver det har särskilt fokus varit att inkludera de globala målen för hållbar utveckling, förslaget till en svensk livsmedelsstrategi samt det pågående arbetet med en sammanhållen landsbygdspolitik i utformningen av förslaget till önskvärda förändringar av GJP.

Förslagen på reformer tar sikte på år 2030 men är även en utgångspunkt för regeringens arbete vid kommande reform. Nästa större reform av jordbrukspolitiken förväntas genomföras i och med förhandlingen av EU:s fleråriga budgetram där förslag läggs fram 2018. Genomförandet av en ny gemensam jordbrukspolitik kan därmed väntas tidigast år 2021.

Förslaget som helhet återfinns i kapitel 7.

## 1.2 Arbetets bedrivande

Framtagandet av denna departementspromemoria har skett i form av ett projekt i regeringskansliet med Näringsdepartementet som huvudansvarigt departement. Arbetets analyser har skett i huvudsak under 2016 men uppdatering har skett efter det att kommissionen lämnat sitt meddelande, Framtiden för livsmedel och jordbruk den 29 november 2017.

I den interdepartementala arbetsgruppen som varit knuten till projektet har utöver företrädare för Näringsdepartementet även ingått företrädare för EU-kansliet vid Statsrådsberedningen, Finansdepartementet, Utrikesdepartementet, Miljö- och energi-

departementet och Kulturdepartementet. Genomförda analyser har presenterats och diskuterats under arbetets gång i en extern referensgrupp där sammanlagt 33 berörda organisationer och myndigheter varit representerade. Samråd om arbetet har skett med företrädare från andra politiska partier genom en särskild kontaktgrupp.

### 1.3 Bakgrund

Den gemensamma jordbrukspolitiken har reformerats ett flertal gånger sedan Sveriges medlemskap i EU. I stort har reformerna gått i en riktning som ligger i linje med Sveriges grundläggande uppfattning. Reformerna har också inneburit ett successivt närmande mellan GJP:s andra pelare (som utgörs av landsbygdsprogrammet) och övriga s.k. ESI-fonder (Europeiska struktur- och investeringsfonder, för Sveriges del socialfond, regionalfond och havs- och fiskerifond). Från och med 2014 ingår dessa fonder i en samlad strategi, den s.k. partnerskapsöverenskommelsen. Trots att reformerna av GJP har gått i den riktning Sverige önskat motsvarar inte den nuvarande politiken Sveriges förväntningar och behov.

Mer genomgripande reformer av GJP sker normalt inför varje ny budgetperiod i EU eller vid en halvtidsöversyn i mitten av en budgetperiod. Nuvarande budgetperiod sträcker sig från 2014 till 2020. Under denna görs vissa justeringar, bland annat i syfte att förenkla och för att utvärdera delar av gårdsstödet förgröningsåtgärder.

Kommissionen anordnade under våren 2017 ett offentligt samråd om framtida GJP och lämnade i november ett meddelande om inriktningen på framtida GJP. Lagstiftningsförslag planerar kommissionen presentera sommaren 2018 efter det att budgetförslag för nästa budgetperiod presenterats.

## 2 EU:s gemensamma jordbrukspolitik, GJP

### 2.1 Beslutade målsättningar för EU:s gemensamma jordbrukspolitik enligt EU-fördraget

Utgångspunkten för utformningen av den första gemensamma jordbrukspolitik, 1962 var de mål som lades fast i Romfördraget 1957 i samband med att den Europeiska ekonomiska gemenskapen grundades. Dessa mål har inte ändrats trots att fördraget har omförhandlats vid olika tillfällen. I dag återfinns de i artikel 39 i fördraget om EU:s funktionssätt:

*Den gemensamma jordbrukspolitik ska ha som mål att*

- *höja produktiviteten inom jordbruket genom att främja tekniska framsteg och genom att trygga en rationell utveckling av jordbruksproduktionen och ett optimalt utnyttjande av produktionsresurserna, särskilt arbetskraften,*
- *på så sätt tillförsäkra jordbruksbefolkningen en skälig levnadsstandard, särskilt genom en höjning av den individuella inkomsten för dem som arbetar i jordbruket,*
- *stabilisera marknaderna,*
- *trygga försörjningen,*
- *tillförsäkra konsumenterna tillgång till varor till skäliga priser.*

2. *Vid utformningen av den gemensamma politiken och de särskilda åtgärder som krävs för att tillämpa den ska hänsyn tas till*

*a) Jordbruksnäringens särskilda karaktär som är en följd av jordbrukets sociala struktur och av strukturella och naturbetingade olikheter mellan olika jordbruksregioner,*

*b) nödvändigheten av att gradvis genomföra lämpliga anpassningsåtgärder,*

c) *det faktum att jordbruket i medlemsländerna utgör en sektor som är nära förbunden med ekonomin i dess helhet.*

Även om målen för jordbrukspolitiken i fördraget har varit desamma sedan 1957 har jordbrukspolitiken förändrats genom åren för att möta de utmaningar som varit aktuella.

I samband med den senaste reformen som beslutades 2013 utvidgades kravet på utvärdering. Den formella utvärdering som tidigare omfattat pelare 2, landsbygdsstöden, omfattar nu även pelare 1, direktstöden och marknadsinstrumenten. Kommissionen ska genom detta mäta och utvärdera den samlade effekten av alla instrument i förhållande till 3 mål. Dessa mål kan ses som en vidaretolkning av målen i artikel 39.

- Livskraftig livsmedelsproduktion, med fokus på jordbruksinkomst, jordbrukets produktivitet och prisstabilitet.
- Hållbar förvaltning av naturresurser och klimatåtgärder, med fokus på växthusgasutsläpp, biologisk mångfald, jord och vatten.
- Balanserad territorial utveckling, med fokus på sysselsättning på landsbygden, tillväxt och bekämpning av fattigdom i landsbygdsområden.

## **2.2 Övriga viktiga mål och strategier vid sidan om EU-fördraget**

Grunden för den gemensamma jordbrukspolitiken, GJP, är målen som beskrivs i avsnitt 2.1 ovan. Av olika skäl har det inte varit aktuellt eller möjligt att omförhandla dessa mål. Samtidigt har det sedan EU-fördraget beslutades tillkommit ett antal internationella mål och fördrag som bör beaktas vid utformningen av GJP.

### **2.2.1 De globala hållbarhetsmålen**

Vid FN:s toppmöte om global utveckling i New York i september 2015 antog FN:s medlemsländer nya globala mål för hållbarhet. Regeringens ambition är att Sverige ska ha en ledande roll i genomförandet av dessa mål. Denna ambition ska genomsyra

regeringens arbete med politikutformningen på nationell nivå, såväl som inom EU och internationellt. Målet om att utrota hunger, säkerställa tillgången till mat och förespråkandet av ett hållbart jordbruk ställer stora krav på utformningen av den gemensamma jordbrukspolitikerna i framtiden. Det är i sammanhanget viktigt att beakta samtliga tre dimensioner av hållbarhet: ekonomisk, social och miljömässig.

### **2.2.2 Genetiska resurser och biologisk mångfald**

FAO:s kommission för genetiska resurser (CGRFA), FN:s konvention om biologisk mångfald (CBD) samt instrumenten för tillträde till genetiska resurser och fördelning av nytta vid användning av genetiska resurser bidrar på ett kompletterande sätt till att bevara jordbrukets, odlingslandskapets samt skogsbrukets biologiska mångfald, såväl i Sverige som globalt.

Frågor om tillträde till genetiska resurser och fördelning av nytta vid användning av jordbrukets växtgenetiska resurser hanteras av det multilaterala systemet inom växtgenetiska fördraget. Fördraget som beslutades av FAO:s konferens och trädde i kraft 2004, syftar till att stimulera bevarandet och ett hållbart brukande av jordbrukets växtgenetiska resurser.

FN:s konvention om biologisk mångfald (CBD) är ett globalt avtal om bevarande och hållbar användning av biologisk mångfald. Målen för arbetet inom konventionen är att bevara och hållbart använda biologisk mångfald samt att nyttan av att använda genetiska resurser ska fördelas rättvist.

Vad avser andra genetiska resurser än jordbrukets växtgenetiska resurser hanteras tillträde och fördelning av nytta av det s.k. Nagoya-protokollet inom ramen för CBD.

CBD innebär ett långsiktigt åtagande för EU. En viktig del i genomförandet av CBD är att hänsyn till biologisk mångfald och genetiska resurser integreras i olika politikområden och sektorer. Så har redan skett inom GJP, och detta kommer också i fortsättningen vara en viktig aspekt i utformningen av jordbrukspolitikerna inom EU.

### 2.2.3 Miljöåtgärder i GJP

Under Sveriges första period som ordförandeland i EU 2001 antog jordbruks- och fiskerådet slutsatser om miljöintegrering och hållbar utveckling i den gemensamma jordbrukspolitiken. Dessa utgjorde en del av ordförandeskapets slutsatser vid Europeiska Rådet i Göteborg i juni 2001. Miljö- och hållbarhetsaspekter har sedan dess i en allt större omfattning återspeglats i debatten och besluten om reformering av den gemensamma jordbrukspolitiken.

### 2.2.4 Internationella klimatavtal och klimatarbete inom EU

I Paris i december 2015 slöts ett nytt globalt och rättsligt bindande klimatavtal. Avtalet innebär att den globala temperaturökningen ska hållas väl under två grader och att ansträngningar ska göras för att hålla ökningen under 1,5 grader jämfört med förindustriell nivå. Avtalet innebär att ländernas åtaganden, som utgörs av de utsläppsminskningar som länderna själva har meddelat, ska ses över med syfte att successivt höja ambitionsnivån. Avtalet erkänner också vikten av att både anpassa sig till klimatförändringarna och att undvika och hantera de skador och förluster som klimatförändringarna ger upphov till. Fram till 2020 omfattas Sverige och EU av kvantitativa åtaganden enligt Kyotoprotokollet, medan Parisavtalets åtaganden om utsläppsminskningar gäller från och med 2021.

I oktober 2014 antog Europeiska rådet slutsatser om ramarna för klimat- och energipolitiken inom EU från 2021 till 2030. De centrala målen i ramverket är att till 2030 minska utsläppen av växthusgaser i EU med minst 40 procent jämfört med 1990, öka andelen förnybar energi som används inom EU till 27 procent och genomföra en energieffektivisering på 27 procent i jämförelse med prognoser för framtida energianvändning. Ramverket utgör EU:s åtagande enligt Parisavtalet. Alla sektorer inkluderas i ramverket och i genomförandet av Parisavtalet, inklusive skogsbruk och annan markanvändning<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Sektorn skogsbruk och annan markanvändning förkortas LULUCF, vilket står för Land Use, Land Use Change and Forestry. I denna sektor skogsbrukets kolfloden, inklusive avskogning och nybeskogning, samt inlagring och avgång och kol från jordbruksmarken.



Det övergripande utsläppsmålet ska uppnås dels genom utsläppsminskningar inom EU:s system för handel med utsläppsrätter, dels inom övriga sektorer (de icke-handlande sektorerna). Kommissionen lade i juli 2016 fram förslag på hur ansvaret för utsläppsminskningar inom de icke-handlande sektorerna ska fördelas mellan medlemsländerna och hur skogsbruk och annan markanvändning ska inkluderas. I december 2017 nåddes en preliminär överenskommelse mellan ministerrådet och EU-parlamentet om båda förslagen. Att medlemsländerna ges övergripande utsläppsbeting som omfattar alla sektorer utanför den handlande sektorn, i kombination med föreslagna flexibilitetsinstrument inom ramverket, ger medlemsländerna valfrihet att välja inom vilka sektorer och genom vilka åtgärder som utsläppsminskningarna ska uppnås.

## **2.3 Skogens roll i GJP**

### **2.3.1 Skog inom EU-samarbetet**

I EU:s fördrag saknas en specifik rättslig grund för en gemensam skogspolitik, men lagstiftning och initiativ inom en rad olika EU-politikområden har en direkt eller indirekt påverkan på skog, skogsbruk och skogsnäring. Mest aktuell är unionspolitiken som utformas på klimat- och energiområdet samt EU:s art- och habitatdirektiv och i viss mån EU:s fågeldirektiv.

EU:s skogsstrategi, EU:s timmerförordning och handlingsplanen för skogslagstiftningens efterlevnad samt förvaltning av och handel med skog (FLEGT), inklusive de frivilliga partnerskapsavtalen med timmerexporterande länder, är andra områden som rör skog inom EU-samarbetet. Lagstiftningen om saluföring av skogsodlingsmaterial och skyddsåtgärder mot växtskadegörare är i stor utsträckning EU-harmoniserad. Därtill finns skogliga kopplingar i bl.a. landsbygdsförordningen, fågeldirektivet, ramdirektivet för vatten, EU:s bioekonomistrategi, EU:s strategi för biologisk mångfald samt EU:s forskningsprogram Horisont 2020. Ytterligare initiativ är att vänta i och med uppbyggnaden av ett skogsinformationssystem för Europa, ny hållbarhetspolitik för bioenergi samt EU:s beslut för genomförandet av EU:s klimat- och energiramverk för 2030.

Unionspolitikens påverkan på skogsbruk och skogsnäring understryker behovet av stärkt samordning, både inom kommissionen och mellan kommissionen och medlemsländerna.

### 2.3.2 Sveriges syn på en EU-gemensam skogspolitik

Sveriges grundposition är att skogspolitik är nationell kompetens och i övrigt, där kommissionen använder sin initiativrätt, måste subsidiaritetsprincipen respekteras. Gemensamma stödprogram som kan snedvrída marknaden för skogsråvara ska undvikas. Sverige deltar gärna i kunskapsuppbyggnad och informations- och erfarenhetsutbyten med andra medlemsländer och kommissionen. Svenska skogspolitikens grundläggande förtjänster som exempelvis avreglering, miljöhänsyn på hela arealen och avsaknad av subventioner samt skogens roll i gränsöverskridande samhällsutmaningar är viktiga ingångsvärden. Sverige värdesätter därför EU:s skogsstrategi som ett strategiskt ramverk som tar sin utgångspunkt i det dynamiska konceptet hållbart skogsbruk, och som syftar till att förbättra samordningen på EU-nivå.

## 2.4 Utvecklingen av GJP fram till idag

Den gemensamma jordbrukspolitiken har genomgått många förändringar sedan den tillkom 1962. Från 60-talet fram till 90-talet var prisregleringar av jordbruksvarorna och gränsskydd de huvudsakliga medlen för att uppnå de jordbrukspolitiska målen. Politiken stimulerade produktion och genom att priset inom EU var högre än på världsmarknaden resulterade det i utbudsöverskott som exporterades till övriga världen med hjälp av exportbidrag. För att undvika utbudsöverskott infördes olika former av kvoter, till exempel mjölkkvoterna som infördes 1984.

Den dåvarande jordbrukspolitiken kritiserades från olika håll för att vara kostsam, byråkratisk, orsaka överskottsproduktion och inte heller var miljömässigt hållbar. År 1992 kom den första av en serie reformer i marknadsorienterande riktning. Reformerna innebar att pristödet på jordbruksprodukter sänktes och istället erhö llantbrukarna djurbidrag och arealbidrag. Samtidigt kvoterades produktionen på brukarnivå och nationell nivå. I mitten av 1990-

talet blev det ett ökat fokus på livsmedelskvalité. Stöd infördes för att främja investeringar, rådgivning, bearbetning av livsmedel och marknadsföring. Gemensam lagstiftning om ekologisk produktion infördes.

Reformen 1999 innebar vid sidan om ytterligare steg mot en mer marknadsorienterad jordbrukspolitik även att landsbygdsutveckling blev en integrerad del av jordbrukspolitiken. Sedan dess har landsbygdsutveckling, som andel av den totala jordbruksbudgeten, ökat i betydelse fram till reformen 2013 då utvecklingen istället blev den motsatta.

År 2003 beslutades en av de mer genomgripande reformerna. Kommissionen hade fått i uppdrag att föreslå anpassningar av jordbrukspolitiken till krav i de pågående handelsförhandlingarna och till kommande östutvidgning av EU. I reformen infördes det frikopplade gårdsstödet som i hög utsträckning bröt sambandet mellan jordbrukarnas stöd och produktionen. Reformen 2003 innebar också att flera åtgärder som tidigare hade hanterats inom ramen för de s.k. strukturfondsprogrammen för Mål 1 istället lyftes in i GJP och i landsbygdsprogrammet.

Ytterligare steg för att marknadsorientera jordbrukspolitiken togs under perioden 2003 till 2008 då olika marknadsordningar reformerades och flertalet produktionsstöd frikopplades från produktionen.

Reformprocessen från början av 1990-talet fram till 2013 innebar ett antal steg i samma riktning. Minskat stöd till jordbrukssektorn och ökad marknadsorientering.

Den senaste reformen 2013 innebar i viss utsträckning ett avsteg från tidigare reformer mot en ökad marknadsorientering till exempel genom en ökad andel stöd som kopplades till produktion.

Det som kännetecknade den senaste reformen var det nya beslutsförfarandet som kom i och med Lissabonfördraget och som innebar att Europaparlamentet och ministerrådet tillsammans fattade beslut om jordbrukspolitiken. Detta resulterade i en komplex förhandling som påbörjades genom ett meddelande från kommissionen 2010 och en jordbruksreform som beslutades först i december 2013.

Samtidigt som antalet medlemsländer ökat har den samlade budgeten för GJP minskat reellt under den tid som Sverige varit medlem i EU.

## **2.5 Dagens utformning av den gemensamma jordbrukspolitiken, GJP**

GJP är uppbyggd i en struktur med två pelare. Pelare 1 utgörs av Europeiska garantifonden för jordbruket, som finansierar direktstöd samt marknadsåtgärder. Pelare 2 utgörs av Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling som från EU-nivån finansierar landsbygdsprogrammen. Utöver detta kan även områden som djurhälsa, djurskydd och skyddsåtgärder mot växtskadegörare inräknas i GJP. Nedan beskrivs det som omfattas av de två pelarna i GJP.

### **2.5.1 Pelare 1 – Gårdsstödet och marknadsåtgärder**

#### **Gårdsstödet**

Gårdsstödet är idag uppdelat i en rad komponenter där vissa är obligatoriska att införa för medlemsländerna medan andra är frivilliga. Gårdsstödet är uppdelat i grundstöd, förgröningsstöd och stöd till unga och nystartade lantbrukare. Utöver detta kan medlemsländerna välja att avsätta medel för ytterligare stödformer. På kommissionens hemsida finns en sammanställning som visar alla olika nationella val som medlemsländerna gjort.

#### *Grundstödet*

Gårdsstödet betalas ut per hektar jordbruksmark och baseras på innehavet av så kallade stödrätter. Vissa nya medlemsländer tillämpar dock ett förenklat arealstöd som inte är kopplat till innehav av stödrätter. Kravet för båda typer av stöd är att marken ska hållas i ett skick lämpligt för jordbruksproduktion. Fördelningen av gårdsstöd mellan medlemsländer och regioner inom medlemsländer baseras på tidigare produktionsnivåer. Stödet per hektar är därför olika för lantbrukare inom och mellan medlemsländer.

### *Utjämning av stödnivåer*

Under perioden 2015–2020 sker det en utjämning av gårdsstödet. Stödnivåerna mellan länder utjämnas genom att gapet mellan de med högst stödnivåer och de med lägst stödnivåer minskas. Även i varje enskilt medlemsland utjämnas stödnivåerna mellan lantbrukare. Reglerna ställer krav på att en minsta utjämning av stöd mellan enskilda lantbrukare ska genomföras, samtidigt finns handlingsutrymme för medlemsländerna att utjämna stödnivåerna ytterligare. Nio medlemsländer kommer under perioden 2015–2020 att utjämna stödnivåerna helt på nationell eller regional nivå. 11 länder har valt att inte utjämna helt och det kommer därför fortfarande att vara stora skillnader i stödnivåer inom och mellan medlemsländer inför nästa budgetperiod.

### *Minskning av höga stödbelopp och omfördelning mellan stora och små företag*

Gårdsstödsbelopp över 150 000 euro till enskilda gårdar ska minskas årligen. Medlemsländerna kan välja hur mycket stödbeloppen över 150 000 euro ska reduceras, från fem procent upp till att hela stödbeloppet över 150 000 euro kan dras in. Medel som dras in från enskilda företag förs över till landsbygdsprogrammet.

Ett enskilt medlemsland behöver dock inte minska stödbelopp över 150 000 euro om landet istället tillämpar möjligheten att ge ett högre stöd till de första hektaren som varje lantbrukare förfogar över, så kallat omfördelningsstöd.

### *Minimikrav för att lantbrukare ska erhålla gårdsstöd*

Medlemsländerna måste definiera minimigräns för att lantbrukarna ska erhålla gårdsstöd. Gränsen ska antingen vara ett minsta stödbelopp eller ett minsta antal hektar jordbruksmark.

Vidare får gårdsstödet och vissa stöd i landsbygdsprogrammet endast tilldelas företag som uppfyller definitionen av aktiv lantbrukare. Definitionen innebär att flygplatser, järnvägar, vattenverk, fastighetsbolag och permanenta sport- och rekreationsmarker inte får tilldelas stöd. Medlemsländerna kan välja att exkludera även

andra verksamheter från stödsystemet. Samtidigt har dessa företag möjlighet att få stöd om de kan bevisa att de även bedriver aktiv jordbruksverksamhet. Från och med 2018 kommer det vara frivilligt för medlemsländerna att tillämpa kravet om aktiv brukare.

#### *Tvärvillkor*

För att få fullt gårdsstöd måste lantbrukaren även följa specifika skötselkrav för marken och EU-gemensamma regler inom miljö, folkhälsa och djurskydd s.k. tvärvillkor. Tvärvillkoren tillämpas även på flera stöd i landsbygdsprogrammet. Vid bristande efterlevnad av tvärvillkoren görs ett procentuellt avdrag på de berörda stöden.

#### *Förgröningsstödet*

Trettio procent av gårdsstödet är kopplat till särskilda miljövillkor. Detta innebär att lantbrukaren måste genomföra tre åtgärder på gården med syftet att förbättra miljön och begränsa klimatpåverkan.

- a) Odling av flera olika grödor varje år
- b) Permanenta gräsmarker ska bevaras
- c) Viss andel av åkermarken ska utgöras av ekologiska fokusarealer med en markanvändning som är positiv för miljön.

Undantag finns för vissa typer av lantbruksföretag och möjlighet ges även för medlemsländerna att införa vissa alternativa åtgärder under förutsättning att de anses vara likvärdiga ur miljösynpunkt. Det finns valmöjligheter för medlemsländerna hur kravet på ekologisk fokusareal och bevarande av permanenta gräsmarker ska tillämpas i det enskilda landet.

#### *Särskilt stöd till unga och nystartade lantbrukare*

Medlemsländerna ska använda upp till två procent av gårdsstödet till ett särskilt stöd till lantbrukare som startar sin verksamhet när de är under 40 år. Medlemsstaten kan till viss del välja hur stödet ska utformas.

*Särskilt stöd till områden med naturliga begränsningar och förenklat stödsystem för små jordbrukare*

Medlemsländerna kan välja att använda upp till fem procent av gårdsstödet till ett särskilt stöd till områden med naturliga begränsningar, dvs. områden med sämre odlingsförutsättningar. Medlemsländerna kan även välja att införa ett förenklat stödsystem för småbrukare.

*Produktionskopplade stöd inom ramen för gårdsstödet*

Medlemsländer kan välja att avsätta en viss andel av gårdsstödet för stöd till viss djur- eller växtproduktion. Stödet kan utgöra en årlig utbetalning baserat på areal eller antalet djur. Sådant stöd får enbart ges till sektorer eller i regioner där viss jordbruksproduktion genomgår särskilda svårigheter och får enbart beviljas till den grad att det utgör ett incitament att behålla nuvarande produktionsnivåer.

Beroende på hur stor andel av stödet som tidigare använts till produktionskopplat stöd så kan medlemsländerna avsätta upp till 8 eller 13 procent till sådana stöd. Några medlemsländer kan avsätta en ännu större andel. Utöver detta har alla medlemsländer möjlighet att införa ett arealstöd för proteingrödor på ytterligare två procent av medlemsstatens gårdsstödsbudget.

## **Marknadsåtgärder**

Inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitikens första pelare finns även medel för olika typer av marknadsåtgärder och särskilda stödprogram. Endast några procent av den totala jordbruksbudgeten går i dag till detta område.

Marknadsåtgärderna består främst av offentlig intervention, d.v.s. uppköp av jordbruksprodukter för offentlig lagring och subventioner till privat lagring av vissa varor, i syfte att upprätthålla en lägsta prisnivå inom gemenskapen. Offentlig intervention används idag främst vid allvarigare marknadskriser. Offentlig intervention omfattar skummjörkspulver, smör, spannmål, ris samt nöt- och kalvkött. Subventioner till privat lagring används i något större utsträckning och då främst vid marknadsstörningar. Privat

lagring omfattar också fler produkter än offentlig intervention, bland annat ost och griskött.

Inom frukt- och grönsakssektorn är det möjligt att ge stöd för bland annat återtag och skörd av omogna produkter. Syftet med dessa stöd är att skapa bättre balans mellan efterfrågan och utbud och därmed stabilisera marknaden och priserna.

Vid marknadskriser har EU-kommissionen möjlighet att anta särskilda krisåtgärder vilka till exempel kan innebära förlängning av perioden för lagring av jordbruksprodukter eller införandet av särskilda krisstöd till producenter i drabbade sektorer.

Exportbidragen inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken har under de senaste åren varit oanvända och kommer fasas ut till följd av överenskommelsen i WTO i december 2015.

Vissa sektorer har varit reglerade under ett kvotsystem i syfte att reglera utbudet och därmed upprätthålla prisnivåerna. Mjölkkvoterna fasades ut i mars 2015. Det sista kvarvarande kvotsystemet var kvotsystemet för socker, vilket upphörde att gälla i oktober 2017.

### Särskilda stödprogram

Det finns även ett antal särskilda stödprogram inom ramen för den första pelaren, exempelvis stöd till producentorganisationer, stöd till mjölk, frukt och grönsaker i skolan och stöd till säljfrämjande. Inom GJP finns även regler för skydd av jordbruksprodukter med ett särskilt geografiskt ursprung.

#### *Stöd till producentorganisationer*

Stödet till producentorganisationer syftar till att stärka producenternas ställning på marknaden, bland annat genom att koncentrera utbudet och få producentledet att ta ett större ansvar för att anpassa utbudet till efterfrågan och därigenom få ner kostnaderna för andra marknadsåtgärder inom sektorn.

Medlemsländerna tar fram nationella strategier för stödet. Utifrån den nationella strategin ska producentorganisationer ta fram verksamhetsprogram på 3–5 år med en plan över de åtgärder som producentorganisationen vill genomföra med stöd från EU.



### *Stöd för utdelning av frukt, grönsaker och mjölk*

Stödprogrammen för utdelning av frukt och grönsaker samt mjölk i skolan tillämpas från och med skolåret 2017/18 som ett sammanslaget program. Stödet syftar bland annat till att främja hälsosamma kostvanor hos skolbarn. Varje medlemsland har en fastslagen tilldelning av stöd för skolmjölk och en för skolfrukt. Det är frivilligt för medlemsländerna att delta i programmet liksom att distribuera antingen frukt och grönsaker, mjölk eller båda produktkategorierna.

### *Stöd till informationskampanjer och säljfrämjande*

Stödet till informationskampanjer och säljfrämjande syftar till att:

1. Betona särdragen hos unionens jordbruksproduktionsmetoder, särskilt vad gäller livsmedelssäkerhet, spårbarhet, produkternas äkthet, märkning, näringsmässiga aspekter och hälsoaspekter, djurskydd, miljöhänsyn och hållbarhet, samt jordbruksprodukternas och livsmedlens egenskaper, särskilt i fråga om kvalitet, smak, mångfald och traditioner samt
2. Höja medvetenheten om äktheten i europeiska skyddade geografiska beteckningar.
3. Stödet innebär att producent- och branschorganisationer kan ansöka om medel för informations- eller marknadsföringsprojekt. Medlen används också för att finansiera näringslivsdelegationer till särskilt utvalda länder. EU-samverkan för att främja handel med tredje land, har en roll, primärt för att undanröja handelshinder, men även för att främja export.

### *Skyddade ursprungsbeteckningar*

Reglerna för skydd av jordbruksprodukter med särskilt geografiskt ursprung, s.k. skyddad geografisk beteckning innebär en kollektiv immaterialrätt, vilken tjänar till att identifiera en produkt med ursprung från ett särskilt territorium, och vars karaktär och kvalitet kan härledas till detta territorium. Av totalt ca 3300 skyddade geografiska beteckningar i EU är ungefär hälften för vin, drygt tusen

för jordbruksprodukter och resterande för spritdrycker. Det finns endast ett fåtal skyddade svenska geografiska beteckningar för jordbruksprodukter. Ett par exempel är öländska bruna bönor och Sveciaost. Anledningen är bland annat att Sverige har en stark varumärkestradition och att villkoren för skyddade geografiska beteckningar är anpassade till mindre geografiska områden medan svensk livsmedelsproduktion ofta är centraliserad. I övriga EU finns de flesta skyddade geografiska beteckningarna i Frankrike, Italien, Portugal, Grekland, Spanien och Tyskland.

### **2.5.2 Pelare 2 – Landsbygdsåtgärder**

Den nuvarande programperioden för landsbygdsprogrammen inom pelare 2 inleddes 2014 och sträcker sig fram till 2020.

Medlemsländerna kan välja relativt fritt vilka åtgärder man vill tillämpa och vilken strategisk inriktning ett landsbygdsprogram ska ha. Varje medlemsland kan välja att ha ett nationellt eller flera regionala landsbygdsprogram. De sex prioriteringar som programmen kan inriktas mot är:

1. Kunskapsöverföring och innovation
2. Jordbrukets konkurrenskraft
3. Organisationen av livsmedelskedjan samt riskhantering, och djurvälstånd
4. Miljö
5. Klimat
6. Social inkludering och ekonomisk utveckling på landsbygden.

Utöver dessa prioriteringar kan maximalt 4 procent av budgetmedlen användas för s.k. tekniskt stöd för att finansiera utvärdering, driften av det nationella landsbygdsnätverket och vissa administrativa kostnader.

Utifrån SWOT-analyser av landsbygdens förutsättningar väljer medlemsländerna hur budgetmedlen fördelas mellan dessa prioriteringar. Prioritering 1, Kunskapsöverföring och innovation, betraktas som en horisontell prioritering som ska genomföras inom var och en av de övriga prioriteringarna och har därför inte någon

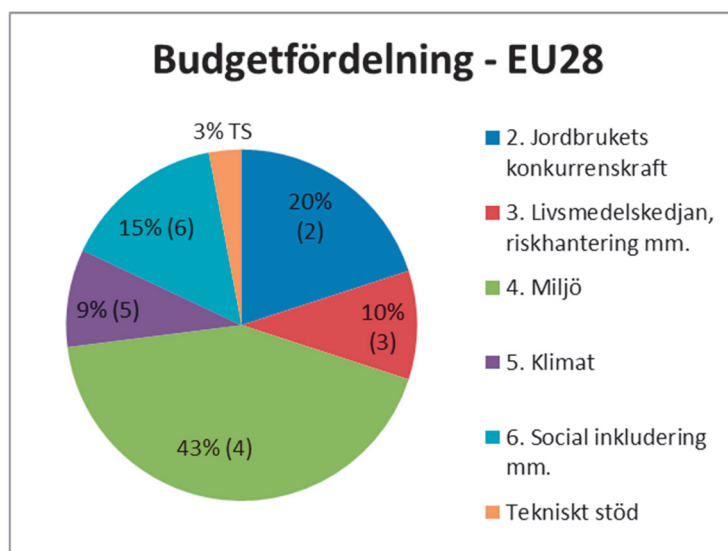
egen budgetpost i diagrammet nedan. Ett flertal olika åtgärder kan användas för att uppnå målen för de olika prioriteringarna. Stöd kan t.ex. lämnas för att täcka inkomstbortfall och merkostnader till följd av de miljöåtaganden som en lantbrukare åtar sig, eller för att ersätta en lantbrukare för naturgivna produktionsnackdelar inom vissa utpekade områden.

Företag på landsbygden kan också få stöd för exempelvis investeringar eller kompetensutvecklingsinsatser som bidrar till att uppfylla landsbygdsprogrammets mål.

Utöver stöd till företag, där nyttan kommer det enskilda företaget till del, kan programmet också stödja projekt där nyttan kommer flera till del och som därigenom skapar förutsättningar för utveckling. Ett exempel på sådana insatser är stöd för bredbandsutbyggnad på landsbygden.

Av bilden nedan framgår en indikativ budgetfördelning för de totalt 118 landsbygdsprogrammen (nationella och regionala) inom EU.

Figur 2.1 Budgetfördelning – EU28



De budgetmedel som disponeras för GJP:s andra pelare i EU:s budget kompletteras med nationell medfinansiering som får variera mellan 47 och 80 procent av programbudgeten (kan vara lägre än 47 procent i vissa regioner).

## Ekologisk produktion

Den ekologiska jordbrukssektorns betydelse ökar i de flesta medlemsländer i takt med att efterfrågan från konsumenterna har ökat. De senaste reformerna av den gemensamma jordbrukspolitiken, med betoningen på marknadsorientering och behovet av att erbjuda kvalitetsprodukter för att möta konsumenternas efterfrågan, kan komma att stimulera marknaden för ekologiska produkter ytterligare. Mot den bakgrunden spelar lagstiftningen om ekologisk produktion en allt viktigare roll och är nära knuten till utvecklingen inom jordbruksmarknaden. Det finns även möjlighet att ge ekonomiskt stöd till den ekologiska produktionen inom landsbygdsprogrammet.

Under hösten 2017 beslutades om förändringar av EU-regelverket för ekologisk produktion efter långa förhandlingar. Tillämpningsföreskrifter kommer att beslutas under 2018.

### 2.5.3 EU-budgeten

#### Fördragsrätlig grund

Artikel 312 i fördraget om EU:s funktionssätt anger att EU:s fleråriga budgetram på minst fem år ska beslutas i enhällighet i rådet och godkännas av Europaparlamentet. För att justera och balansera budgeten tas varje år ett beslut om EU:s årsbudget, i enlighet med artikel 313–319 i fördraget, med ordinarie beslutsförfarande och kvalificerad majoritet i rådet och med Europaparlamentet som medbeslutande part. Beslutsprinciper för EU:s finansiering, s.k. egna medel, regleras av fördragets artikel 311 och beslutas genom enhällighet i rådet men där Europaparlamentet inte är medbeslutande.

EU-budgeten finansieras bl.a. av tullintäkter och delar av medlemsländernas momsbas. Den största delen, av EU-budgeten, finansieras dock av medlemsländernas BNI avgifter som baseras på respektive medlemslands andel av EU:s samlade BNI. Sveriges sammanlagda avgift till EU för 2016 blev 30 miljarder SEK och motsvarade 3,1 procent av den totala EU-budgeten.]

## EU:s jordbruksbudget

EU:s fleråriga budgetram, MFF, 2014–2020 fastställs och regleras i Europaparlamentets och rådet förordning 1311/2013 och till del i det inter-institutionella avtalet mellan rådet, europaparlamentet och Kommissionen (2013/ C73/01). Budgetramen för nuvarande budgetperiod, 2014–2020, är 1087 miljarder euro i löpande priser. Av EU:s totala budget är 39 procent avsatt för olika ändamål inom jordbruks- och landsbygdssektorn, inom EU:s andra budgetområde; hållbar tillväxt och naturresurser.

Under innevarande budgetram finansierar Sverige ca 3 procent av alla utgifter inom GJP och får tillbaka ca 1,5 procent.

Av samtliga EU-medel avsatta för jordbrukssektorn, 420 miljarder euro, är 309 miljarder euro öronmärkta för den första pelaren, gårds- och marknadsstöd. Den första pelaren utgörs ffa av gårdsstöd som uppgår budgetmässigt till 94 procent av jordbrukspolitikens första pelare. Denna andel kan dock variera och vara högre i de fall marknadsåtgärderna utnyttjas i lägre grad.

En krisreserv för jordbrukssektorn på totalt 2 800 miljoner euro uppdelat på 400 miljoner euro per år i 2011 års priser för perioden 2014–2020 är direkt knuten till gårdsstödsbudgeten. Krisreserven finansieras genom avdrag på gårdsstödsbelopp över 200 euro. Om krisreserven inte används går medlen tillbaka till budgeten för gårdsstöd. Hitintills har inte krisreserven använts. Tilldelningen av gårdsstöd regleras i Europaparlamentets och rådets förordning 1307/2013 och dess utbetalningar är obligatorisk. Den nationella tilldelningen av gårdsstöd till Sverige är drygt 690 miljoner euro per år.

Den gemensamma jordbrukspolitikens andra pelare, landsbygdspolitiken och landsbygdsprogrammen, är nära 110 miljarder euro i löpande priser vilket motsvarar ca 26 procent av den totala jordbruksbudgeten.

Fördelningen av medel till landsbygdsprogrammet mellan EU-länderna bestäms av kommissionen utifrån fastlagda principer i MFF-förordningen. Landsbygdsprogrammet kräver nationell medfinansiering och graden av EU-medfinansiering är minimalt 20 procent och den maximala bestäms av MFF-förordningen men varierar mellan EU MS och programområde.

Mellan den första och den andra pelaren finns möjlighet för flexibilitet och överflyttning på nationell nivå. Upp till 15 procent av den nationella tilldelningen i respektive pelare kan överföras mellan pelarna<sup>2</sup>. Se bilaga 1 för medlemsländernas val av överföring mellan pelarna. Överförda medel från första till andra pelaren är undantagna medfinansieringskrav nationellt.

Även inom andra delar av EU-budgeten finns jordbruksrelaterade utgiftsområden. Inom EU:s tredje utgiftsområde, Medborgarskap och Säkerhet, finns avsatta medel för bl.a. nödåtgärder vid utbrott av djursjukdomar och för medlemsländernas program för utrotning, bekämpning och övervakning av djursjukdomar. Medel fanns också avsatta för nödåtgärder vid angrepp av växtskadegörare och för medlemsländernas undersökningar avseende förekomsten av skadegörare. I beslutet om EU:s fleråriga budgetram för åren 2014–2020 flyttades detta budgetområde från jordbruksbudgeten till EU:s tredje utgiftsområde.

## 2.6 Kopplingar mellan GJP och andra fonder

### 2.6.1 Partnerskapsöverenskommelsen

Under programperioden 2014–2020 har de s.k. Europeiska struktur- och investeringsfonderna (ESI-fonderna) (Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden) en starkt strategisk inriktning med en tydligare koppling till EU 2020-strategin om smart och hållbar tillväxt för alla.

Varje medlemsland har utarbetat en överenskommelse med kommissionen om den övergripande strategiska inriktningen för genomförandet av ESI-fonderna i respektive medlemsstat, en s.k. partnerskapsöverenskommelse. Syftet är att nå ett mer effektivt genomförande av programmen och ett bättre utfall av insatserna, Se vidare avsnitt 3.3.2.

---

<sup>2</sup> Ytterligare 10procent kan överföras från landsbygdsprogrammet till gårdsstödet för EU MS som har under 90 procent av EU-genomsnittet för gårdsstödet per hektar.

## 3 GJP i Sverige

### 3.1 Sveriges grundläggande linje om EU:s gemensamma jordbrukspolitik

Sveriges grundläggande inställning till den gemensamma jordbrukspolitiken lades fast i propositionen Riktlinjer för Sveriges arbete med den gemensamma jordbrukspolitiken (prop. 1997/98:142, bet. 1997/98:JoU23, rskr. 1997/98:241). Dessa riktlinjer är fortfarande allmängiltiga men de är samtidigt framtagna då den gemensamma jordbrukspolitiken såg annorlunda ut än idag.

I propositionen konstateras att det även i framtiden behövs en gemensam jordbrukspolitik inom EU. Det motiveras framför allt av tre skäl.

- En gemensam politik med likartade konkurrensvillkor är en förutsättning för den inre marknaden för jordbruksprodukter.
- En gemensam politik skapar förutsättningar för ökad effektivitet för att hantera problem som är gränsöverskridande.
- En gemensam politik ger Sverige större möjligheter att driva höga gemensamma krav på främst miljö-, djurskydds- och livsmedelsområdet.

Tre övergripande mål föreslogs samtidigt för Sveriges agerande vad gäller jordbruks- och livsmedelspolitiken inom EU.

- Jordbruks- och livsmedelsföretagens produktion ska styras av konsumenternas efterfrågan
- Politiken ska främja ett brett och varierat utbud av säkra livsmedel till skäliga priser.

- Produktionen ska vara långsiktigt hållbar från både ekologiska och ekonomiska utgångspunkter och politiken ska bidra till global livsmedelssäkerhet.

För att nå dessa målsättningar efterfrågades ytterligare åtgärder som främjar miljöanpassade brukningsmetoder, djurhänsyn, landsbygdsutveckling och regional utveckling. Produktionsbegränsningarna och subventionerna i marknadsordningarna bör tas bort. Samhällets styrning av jordbruksproduktionen ska begränsas till för samhället viktiga kollektiva nyttigheter.

Den svenska linjen tydliggörs även i budgetpropositionen, BP 2017/18:1 UO 23 där det anges att regeringen avser att arbeta för att reformen ska leda till en effektivare politik och därmed ge förutsättningar för en högre måluppfyllelse. En del i detta är genom riktade miljöåtgärder istället för generella åtgärder kopplad till gårdsstödet. Det är vidare viktigt att säkerställa en fortsatt marknadsorientering av den gemensamma jordbrukspolitikerna. Den reformerade politiken behöver även innebära märkbara förenklingar för såväl företagare som myndigheter.

## **3.2 Genomförande av GJP i Sverige**

### **3.2.1 Gårdsstödet i Sverige**

#### **Sveriges mål för gårdsstödet vid nationellt genomförande och val av stödmodell**

Enligt BP 2015/16 UO 23 var regeringens målsättning vid genomförandet av den senaste reformen i Sverige att de nationella valen skulle bidra till sysselsättning och aktivitet i Sveriges alla landsbygder. Utformningen skulle även ske på ett sätt som stärker konkurrenskraften i jordbrukssektorn på så marknadsmässiga villkor som möjligt. I det sammanhanget skulle lika konkurrensvillkor mellan Sverige och övriga EU-länder eftersträvas samtidigt som hänsyn skulle tas till gårdsstödet betydelse för att upprätthålla inkomsterna. Utgångspunkten var även att det skulle generera en hög nytta för natur- och kulturmiljöerna. Även regelförenkling var en prioriterad fråga i samband med den nationella utformningen av stödet.



## Grundstödet

Sverige tillämpar grundstödet som baseras på innehavet av så kallade stödriätter. Under perioden 2015–2020 utjämnas gårdsstödsnivåerna mellan jordbrukare i Sverige. Detta innebär att alla jordbrukare kommer att få samma stöd per hektar år 2020. De tidigare differentierade stödnivåerna som bl.a. var kopplade till historiska produktionsnivåer och indelningen av Sverige i fem regioner försvinner i och med utjämnningen.

Sverige tillämpar den lägsta reduktionen av höga stödbelopp vilket innebär att gårdsstöd över 150 000 euro minskas med 5 procent.

### *Minimikrav för att lantbrukare ska erhålla gårdsstöd*

All jordbruksmark är stödberättigad för gårdsstödet under vissa villkor. Minimikravet för att erhålla gårdsstöd är att ansökan omfattar minst 4 hektar eller minst 100 euro. För att berättiga till gårdsstöd ska marken hållas i ett skick som gör att den kan användas för jordbruksverksamhet. Dessutom finns det krav på viss minimiaktivitet på marken, i normalfallet att vegetationen på marken slås av varje år.

### *Stödberättigande areal*

År 2015 införde Sverige ett nytt sätt för bedömning av vilka typer av betesmarker och slätterängar som ger rätt till gårdsstöd och miljöersättningar. Betesmark och slätteräng är jordbruksmark där det växer gräs och örter som kan användas som foder. Betesmarken sköts med bete, avslagning eller putsning och slätterängen används slätter. Den nya tillämpningen innebär att marken bedöms utifrån växttäckets och förekomsten av impediment som inte betraktas som jordbruksmark. Betesmarker som har ett glest växttäck och många och stora impediment berättigar enbart till miljöersättning inom landsbygdsprogrammet (alvarbete, skogs- och fåbodbete och mosaikbetesmarker).

*Förgröningsstödet*

Av de tre miljökraven inom förgrönningen är det främst kravet att bevara andelen permanenta gräsmarker av den totala jordbruksarealen och kravet på arealer med ekologiskt fokus som är föremål för nationell tillämpning.

Sverige har valt att följa andelen permanent gräsmark på nationell nivå. Det är först om den nationella andelen av dessa marker sjunker under ett visst gränsvärde som krav inträder för jordbrukarna. Med permanent gräsmark avses marker som varit bevuxna med gräs i minst fem år. Därutöver ska medlemsstaterna peka ut särskilt känsliga permanenta gräsmarker, i synnerhet marker inom Natura 2000-områden, som inte får förstöras eller ställas om till annan markanvändning. Sverige har valt att peka ut alla betesmarker inom Natura 2000-områden, och som berättigar till gårdsstöd, som sådana särskilt känsliga gräsmarker. Detta krav gäller direkt för berörda jordbrukare.

Jordbruk som har mer än 15 hektar åkermark ska ha minst 5 procent av åkermarken som arealer med ekologiskt fokus. I Sverige kan lantbrukarna välja arealer som ligger i träda, odling av salix, obrukade fältkanter på åkermark, insådd av vallfrö i huvudgröda och arealer med kvävefixerande grödor som ekologiska fokusarealer. Varje enskild form av ekologisk fokusareal som lantbrukaren väljer omfattas av specifika detaljregler. Sverige har valt att använda möjligheten att undanta jordbruksföretag som har huvuddelen av sin jordbruksmark i områden med stor andel skog.

*Särskilt stöd till områden med naturliga begränsningar och förenklat stödsystem för småjordbrukare*

Sverige har valt att varken tillämpa förenklat stödsystem till små jordbrukare eller särskilt stöd till områden med naturliga begränsningar inom ramen för pelare 1.

### *Krav på aktiv jordbruksverksamhet*

Företag som bedriver verksamhet inom områdena flygplats, järnväg, vattenverk, fastighetstjänst och/eller permanent sport- och rekreationsmark betraktas inte som ett aktivt jordbruksföretag enligt definitionen av aktiv lantbrukare och ska därmed inte tilldelas stöd. Företag med gårdsstöd under 5000 euro per år eller minst 36 hektar stödberättigad jordbruksmark är i Sverige undantagna från ovanstående krav. Likaså kan undantag beviljas om företaget kan visa att minst en tredjedel av de totala intäkterna kom från jordbruksverksamhet samt att den sökande personens eller företagets huvudsakliga verksamhet är jordbruk eller att summan av gårdsstödet var minst 5 procent av den totala bruttointäkten från annan verksamhet än jordbruksverksamhet.

### *Tvärvillkor*

Tvärvillkorens verksamhetskrav utgår från EU-regler inom områdena miljö, djurskydd och folkhälsa och för dessa finns begränsade möjligheter till nationell tillämpning inom stödsystemet. Skötselkraven kan utformas på nationell nivå utifrån regionala förhållanden. Sverige tillämpar det s.k. varningssystemet vilket innebär att avvikelser av mindre betydelse kan justeras och åtgärdas inom en viss tid istället för direkt avdrag på stöden.

### **Nötkreatursstödet**

Sverige har avsatt 13 procent av gårdsstödsbudgeten till ett djurbidrag till nötkreatur äldre än ett år, det s.k. nötkreatursstödet. Sverige utnyttjar därmed hela det tillgängliga utrymmet för kopplade stöd. Stödet ger ca 900 kronor per stödberättigat djur och år.

### **3.2.2 Landsbygdsprogrammet 2014–2020 i Sverige**

Landsbygdsprogrammets övergripande mål är att främja jordbrukets konkurrenskraft, säkerställa hållbar förvaltning av naturresurser och klimatåtgärder samt uppnå en territoriellt balanserad utveckling av ekonomier och samhällen på landsbygden. Den totala budgeten för

Landsbygdsprogrammet för programperioden 2014–2020 är cirka 37 miljarder kronor. Programmet finansieras dels med medel från EU:s budget, dels med nationella medel. Av dessa kommer merparten via statsbudgeten. En mindre del kommer från andra offentliga finansieringskällor, främst från kommuner.

### **ESI-fonderna och partnerskapsöverenskommelsen**

Inför programperioden 2014–2020 utformade Europaparlamentet och Rådet, som ett led i att nå målen i Europa 2020-strategin om en smart och hållbar tillväxt för alla, ett gemensamt övergripande regelverk för de s.k. ESI-fonderna. Samordningen mellan fonderna grundas på den så kallade partnerskapsöverenskommelsen. Syftet med den är att nå ett mer effektivt genomförande av programmen och ett bättre utfall av insatserna. Partnerskapsöverenskommelsen beskriver de övergripande svenska prioriteringarna för ESI-fonderna som är att främja konkurrenskraft, kunskap och innovation, förstärka hållbart och effektivt använda resurser för en hållbar tillväxt samt att öka sysselsättningen, främja anställbarhet och förbättra tillgängligheten till arbetsmarknaden.

I partnerskapsöverenskommelsen mellan Sverige och kommissionen framgår följande.

Landsbygdsfondens insatser syftar till att stärka en hållbar utveckling för landsbygden. Landsbygdsprogrammet ska stärka lantbrukets konkurrenskraft och förutsättningarna för jobb på landsbygden, understödja miljö- och klimatarbete och bidra till en hållbar förvaltning av naturresurser. Genom detta främjas ett öppet landskap, vilket bidrar till att utveckla den biologiska mångfalden i jord- och skogsbruket. Insatserna kan därigenom medverka till att nå miljö kvalitetsmål. Landsbygdsfonden bidrar också till att modernisera landsbygden och ge utrymme för den lokala initiativkraften.

Insatser finansierade med regionalfonden syftar till stärkt regional konkurrenskraft och hållbar tillväxt. Utgångspunkten är att nationella och regionala satsningar ska komplettera varandra och skapa mervärden inom den regionala tillväxtpolitiken och verka för strukturförändrande insatser inom de prioriterade områdena innovation, entreprenörskap och grön ekonomi.

Socialfonden ska bidra till en väl fungerande arbetsmarknad och en varaktigt ökad sysselsättning på lång sikt. Insatserna syftar till att stärka kvinnors och mäns ställning i arbetslivet genom att stimulera kompetensutveckling, öka övergången till arbete bland personer som står långt ifrån arbetsmarknaden samt underlätta ungas etablering i arbetslivet. Utgångspunkten för fondmedlens användning under programperioden är att dessa ska förstärka och utveckla den nationella arbetsmarknadspolitiken. Socialfonden möjliggör en ökad samverkan mellan berörda aktörer och en högre grad av individanpassade insatser. Befintliga framgångsrika metoder för att bidra till ökade övergångar till arbete kan tillämpas, nya metoder kan utvecklas och prövas.

Havs- och fiskerifondens insatser syftar till att främja ett långsiktigt hållbart fiske och vattenbruk, god förvaltning av havsmiljön och dess resurser samt ökad konkurrenskraft för företag med koppling till fiske- och vattenbrukssektorn. Prioriteringarna inom programperioden 2014–2020 präglas av regeringens ambition att åstadkomma en hållbar förvaltning av våra naturresurser inom fiskeripolitiken nationellt såväl som internationellt.

Ett konkret exempel på samordning av insatser finansierade genom ESI-fonderna i Sverige är den satsning på ett flerfondsprogram för lokalt ledd utveckling genom Leader-metoden som beskrivs i nästa avsnitt.

### **Landsbygdsprogrammets struktur**

Insatserna i Landsbygdsprogrammet struktureras i enlighet med kraven i EU-regelverket utifrån sex prioriteringar.

- Kunskapsöverföring och innovation
- Jordbrukets konkurrenskraft
- Organisationen av livsmedelskedjan samt riskhantering, inklusive djurvälstånd
- Miljö
- Klimat
- Social inkludering och ekonomisk utveckling på landsbygden

Programmets budget fördelas mellan dessa prioriteringar. Prioritering 1 är horisontell och har ingen egen budgetpost. Innovation och kunskapsöverföring ska främjas inom samtliga delar av programmet. Målen för prioritering 1 ska därför uppnås genom insatser inom de övriga prioriteringarna.

Tyngdpunkten i det svenska programmet ligger på miljöåtgärder (prioritering 4) med drygt 60 procent av budgeten medan ca 20 procent avsätts för prioritering 6, där den budgetmässigt mest omfattande åtgärden är stöd för bredbandsutbyggnad på landsbygden. Budgetandelen för övriga prioriteringar varierar från 2 till drygt 8 procent. Inom varje prioritering kan ett flertal olika åtgärder användas för att nå de uppsatta målsättningarna.

### Det svenska programmens innehåll

Som framgår ovan ligger tyngdpunkten i landsbygdsprogrammet på ersättningar för miljöinsatser. Genom stöd och ersättningar till lantbrukare och andra markförvaltare ersätts kostnader för olika former av miljöåtgärder. Därigenom skapas förutsättningar för en hållbar livsmedelsproduktion, öppna landskap, vårdade natur- och kulturmiljöer och en rik biologisk mångfald. En viktig del i ambitionen att skapa förutsättningar för en hållbar livsmedelsproduktion är att ytterligare stärka djurväl-färden i svensk animalieproduktion. Lantbrukare kan därför få ersättning för åtgärder som genomförs för att stärka djurväl-färden i får-, mjölk- och grisbesättningar.

Precis som för landsbygdsprogrammet i stort ligger tonvikten för skogsbrukets del på miljöinsatser med åtgärder riktade till såväl enskilda sökande som till ökad samverkan på landskapsnivå.

Ett viktigt mål för landsbygdsprogrammet är att stärka jordbrukets konkurrenskraft. För detta ändamål används en kombination av åtgärder, såsom stöd till investeringar för strukturutveckling och modernisering i jordbruksföretagen och insatser för kunskapsöverföring och kompetensutveckling. En särskild satsning på innovationer för ett hållbart och konkurrenskraftigt jordbruk görs inom ramen för det Europeiska innovationspartnerskapet (EIP). EIP ska främja samverkan mellan forskare och företagare och bidra till att ny kunskap snabbare kan komma till nytta som

affärsidéer och innovationer hos landsbygdens företag. Åtgärder finns också för att stärka svensk småskalig livsmedelsproduktion och matkultur.

Flera av åtgärderna inom programmet samverkar för att stärka landsbygdens attraktivitet för boende och företagande. Bland annat finansierar landsbygdsprogrammet utbyggnad av bredband på landsbygden och insatser för att förbättra tillgången till grundläggande service, som dagligvarubutiker och drivmedelsanläggningar. Genom programmet kan även insatser för att utveckla besöksnäringen på landsbygden genomföras. I detta sammanhang bidrar också insatser för vård och tillvaratagande av natur- och kulturmiljöer till att stärka landsbygdens attraktivitet, både som livsmiljö och som grund för ett växande och diversifierat näringsliv.

För att stärka klimatarbetet och samtidigt stimulera företagsutveckling på landsbygden lämnas stöd för investeringar i anläggningar för produktion av förnybar energi.

Landsbygdsprogrammet innehåller även medel till arbetet med lokalt ledd utveckling (LLU) genom Leader-metoden. I den innevarande programperioden kompletteras dessutom landsbygdsprogrammets finansiering av LLU med budgetmedel från övriga ESI-fonder. Det är första gången som arbetet med lokalt ledd utveckling genomförs samlat med finansiering från flera fonder. Runtom i Sverige har det bildats lokala utvecklingsområden som har tagit fram lokala utvecklingsstrategier. Med utgångspunkt i dessa ska områdena själva besluta hur de medel de har tilldelats bäst används för att uppnå målen i strategierna.

### **3.2.3 Utformning av stödadministrationen**

Jordbruksverket är den centralt ansvariga myndigheten för genomförandet av stöden inom GJP. Ansvaret innefattar samordning av kontroller av EU-stöden, utbetalning av EU-stöden samt föreskriftsrätt gentemot andra myndigheter avseende genomförandet. Länsstyrelserna, Skogsstyrelsen och Sametinget har ansvar för kontrollen och handläggning av merparten av EU-stöden. Jordbruksverket har det fulla ansvaret för genomförandet av marknadsstöden, Jordbruksverket beslutar även om stödrätter inom ramen för gårdsstödet.

EU ställer krav på organisation av den nationella stöd-administrationen. Dessa krav handlar bland annat om intern organisation av utbetalande myndighet, vilka uppgifter som kan delegeras till andra myndigheter samt krav på intern kontroll av verksamheten.



## 4 Utmaningar och möjligheter för jordbruket och landsbygden

### 4.1 Jordbrukets lönsamhet och konkurrenskraft – Hållbar produktivitet

#### 4.1.1 Ökad global efterfrågan på livsmedel och biomassa

Jordbrukets primära uppgift är och kommer att vara en hållbar produktion av livsmedel. Genom omställningen till en biobaserad och cirkulär samhällsekonomi förväntas samtidigt även jordbrukets produktion av biomassa för annat än till livsmedel att öka.

Den svenska bioekonomin beräknas stå för 7,1 procent av Sveriges totala förädlingsvärde och 22,9 procent av den totala varuexporten under år 2014<sup>1</sup>. Den svenska bioekonomin domineras av skogsbruket och de produkter som skapas med skogen som råvara. Ungefär två tredjedelar av det totala förädlingsvärdet inom bioekonomin år 2014 kommer från den värdekedja som påbörjas med skogsbruket. Även jordbruket har dock möjligheter att bidra med restprodukter eller med grödor med specifika egenskaper utöver de livsmedel som jordbruket producerar.

Som en följd av större befolkning i världen och ökat välstånd, och därigenom ökad konsumtion per capita, förväntas behovet av livsmedel stiga med 60 procent från 2006 till 2050 enligt FAO. Särskilt efterfrågan på animaliska livsmedel förväntas öka. Även efterfrågan på produkter framställda under höga kvalitetskrav förväntas stiga utanför EU i takt med att välståndet förbättras.

Sverige och Europa har förutsättningar att möta en del av den ökade efterfrågan. Genom goda produktionsförutsättningar och robusta och ändamålsenliga regelverk kring bland annat miljö,

---

<sup>1</sup> Rapport från Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Den svenska bioekonomins utveckling.

djurhälsa, djurskydd, växtskydd och växtförökningsmaterial finns det inom EU ramar för att göra detta på ett hållbart sätt.

Även om efterfrågan på livsmedel i ett längre perspektiv ökar kraftigt bedöms produktionen kunna möta efterfrågan i de prognoser som görs av OECD och EU-kommissionen. Detta förväntas resultera i oförändrade eller svagt sjunkande reala priser på jordbruksprodukter fram till år 2025.

#### 4.1.2 Utvecklingen inom EU

Förutsättningarna för produktion varierar inom EU som en följd av naturliga produktionsförutsättningar men även i viss utsträckning som en följd av skilda nationella regelverk. Den gemensamma jordbrukspolitiken ger till viss del möjlighet för medlemsländerna att kompensera för dessa skillnader. Därigenom är det möjligt att upprätthålla produktion i områden med sämre förutsättningar.

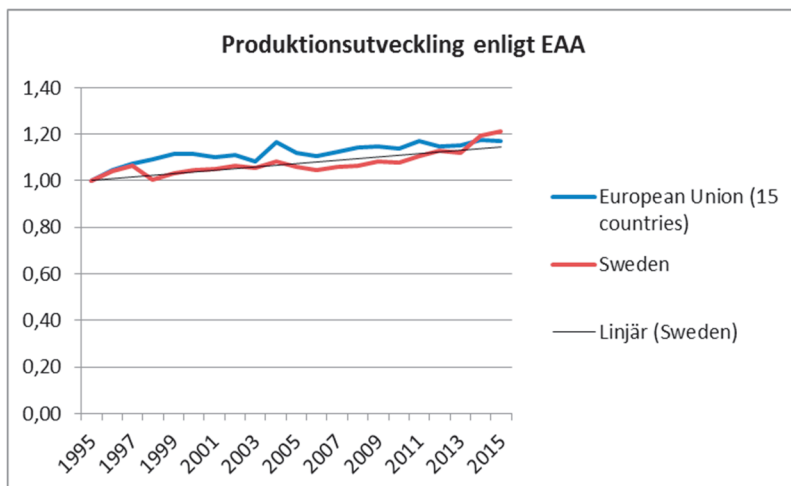
Kommissionens prognoser för perioden fram till 2025, indikerar en fortsatt ökning av produktionen av spannmål och proteingrödor fram till 2025. Även mjölk, griskött och kyckling förväntas öka medan den specialiserade nötköttsproduktionen förväntas minska något.

#### 4.1.3 Utvecklingen i Sverige

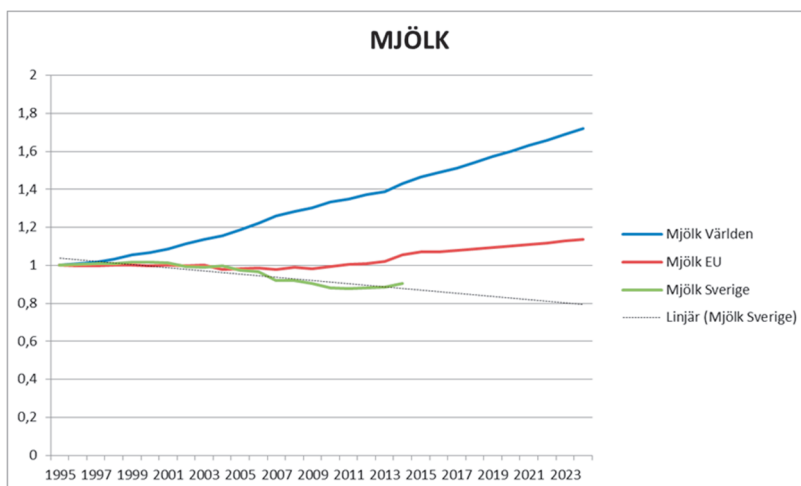
Utvecklingen av jordbruks- och trädgårdsnäringen i Sverige beskrivs i konkurrenskraftsutredningens delbetänkande Tillväxt och Värdeskapande, konkurrenskraft i svenskt jordbruk och trädgårdsnäring, SOU 2014:38. Sammantaget har produktionen sedan Sverige blev medlem i EU utvecklats i takt med produktionsutvecklingen inom EU. Situationen varierar dock mellan olika produktionsgrenar. För de stora jordbruksgrödorna är utvecklingen generellt bättre eller jämförbar med den i andra länder. Detsamma gäller nötköttsproduktionen. För de betydelsefulla animaliesektorerna mjölk och gris har produktionen utvecklats sämre.

Figur 4.1–4.6 nedan visar produktionens utveckling av ett antal viktiga produkter 1995–2014 samt en prognos från OECD för utvecklingen fram till 2025. Den indikerade linjen för Sverige är inte en prognos utan endast en framskriden trend av den historiska utvecklingen.

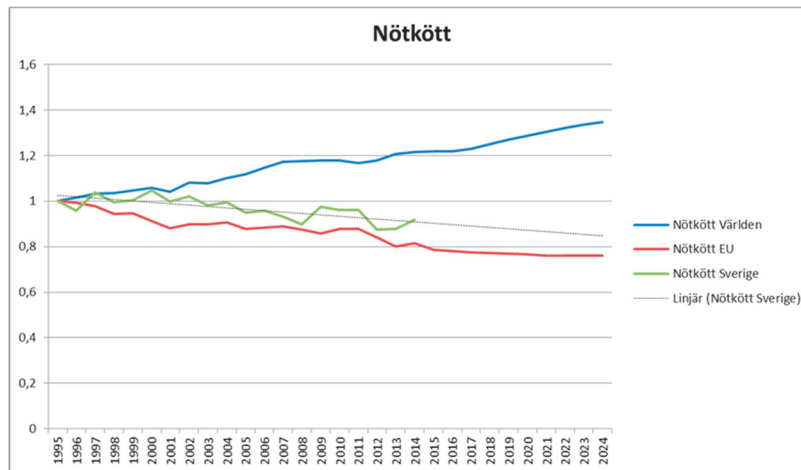
Figur 4.1 Jordbrukets relativa produktionsutveckling 1995–2015



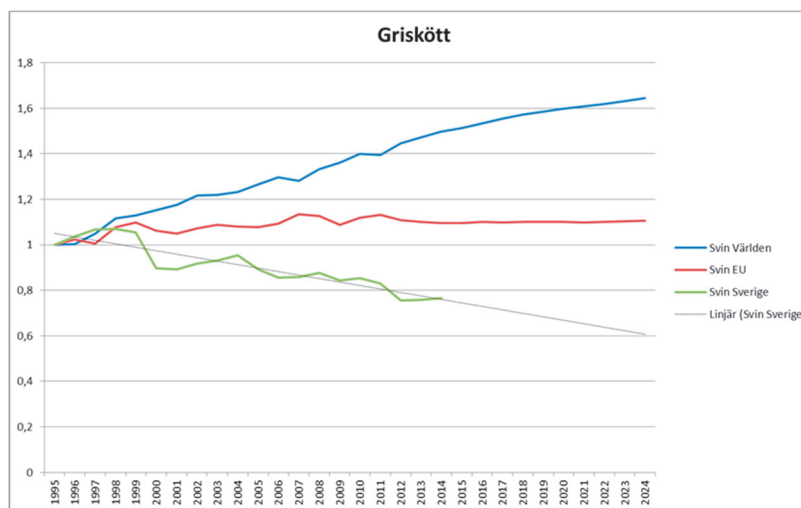
Figur 4.2 Relativ produktionsutveckling för mjölk



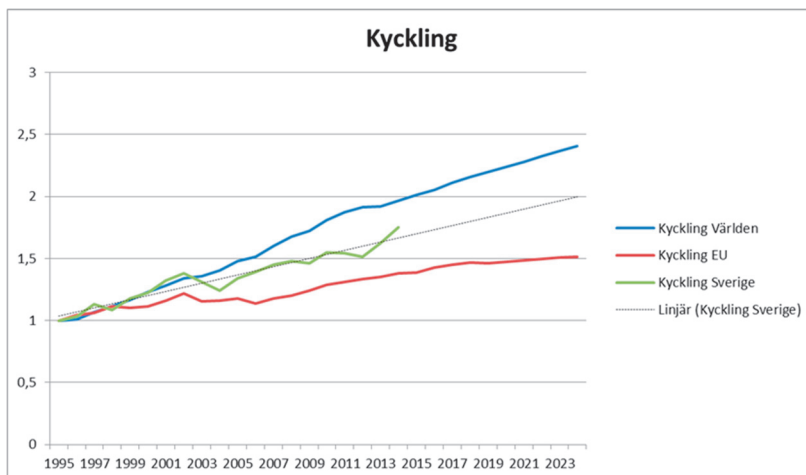
Figur 4.3 Relativ produktionsutveckling för nötkött



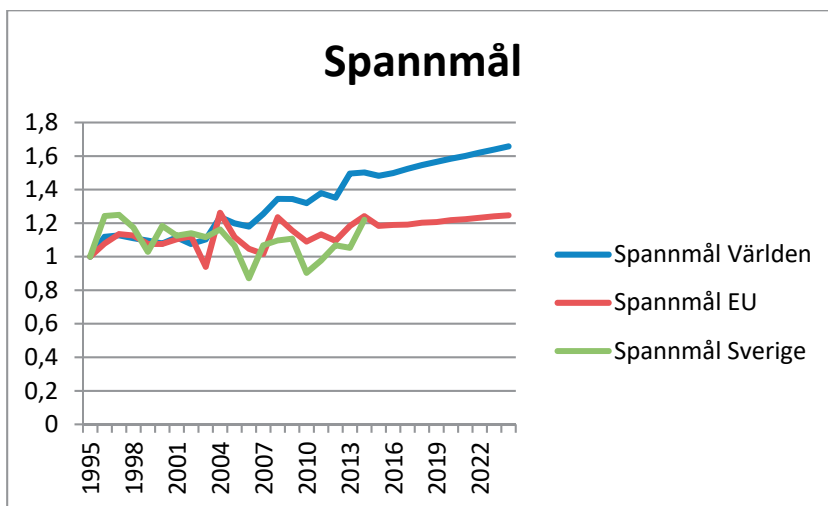
Figur 4.4 Relativ produktionsutveckling för griskött



Figur 4.5 Relativ produktionsutveckling för kyckling



Figur 4.6 Relativ produktionsutveckling för spannmål



#### 4.1.4 Jordbruket och de svenska miljömålen

I Sverige definieras den miljömässiga hållbarheten av de nationella miljö kvalitetsmålen och generationsmålet (Svenska miljömål, Miljöpolitik för ett hållbart Sverige prop. 1997/98:145, bet. 1998/99:MJU6). Flera miljö kvalitetsmål påverkas av jordbruket,

både positivt och negativt, t.ex. Ett rikt odlingslandskap, Ett rikt växt- och djurliv, Ingen övergödning, Begränsad klimatpåverkan och Levande sjöar och vattendrag. Jord- och skogsbrukets betydelse för kulturmiljövården och kultur- och bebyggelsemiljöer framgår också av flera miljö kvalitetsmål, bl.a. Ett rikt odlingslandskap och Levande skogar.

Med miljö kvalitetsmålet Ett rikt odlingslandskap understryks betydelsen av flera viktiga ekosystemtjänster där jordbruksmarkens långsiktiga förmåga att tillhandahålla livsmedel och andra förnödenheter utgör en av dessa.

#### 4.1.5 Hållbar produktivitet utveckling

För jordbrukssektorn är flera faktorer viktiga för att bidra till hållbar produktion och tillväxt. Ökad produktivitet innebär att en mindre mängd resurser används för att producera en given kvantitet, men också att de resurser som finns tillgängliga används där de ger störst värde.

På en global nivå ökar produktiviteten starkt men variationen är stor mellan olika länder. Inom EU är utvecklingen starkast i de nya medlemsländerna. I Sverige och vissa andra västeuropeiska länder är produktivitetstillväxten något svagare, som till del beror på en redan relativt hög produktivitetsnivå.

Viktiga faktorer för en hållbar produktivitet utveckling har identifierats av OECD och i den svenska livsmedelsstrategin. En av de viktigaste faktorerna är ett starkt innovations- och kunskaps-system. En annan betydelsefull faktor är att investeringar riktas mot åtgärder som leder till en hållbar produktivitetstillväxt och att onödiga regleringar och marknadsstörande instrument avskaffas.

I den svenska livsmedelsstrategin anges att lönsamheten i animalieproduktionen behöver höjas bl.a. genom ökad produktivitet för att möjliggöra ökad produktion. Samtidigt ska Sverige fortsatt ha höga ambitioner gällande djurvälstånd och djurhälsa och fortsätta arbeta för att höja djurskyddsnivån i EU. Sedan 1998 finns allmänt hållna EU-bestämmelser om skydd av animalieproduktionens djur. Det finns också specifika regler om skydd av värphöns, slaktkyckling, gris och kalv som t.ex. handlar om hur stora utrymmen de olika djurslagen ska ha. Dessutom finns gemensam

lagstiftning för transport av levande djur och skydd av djur vid slakt och avlivning. Bestämmelserna utgör i många fall minimikrav, d.v.s. medlemsländerna får ha strängare krav än vad som krävs i EU:s bestämmelser. Sverige har, där så är tillåtet, ofta strängare bestämmelser, t.ex. vad avser beläggningsgrad för slaktkycklingar och värphöns, rörelsefrihet för suggor, beteskraV för mjölkkor och krav på bedövning vid slakt.

Konkurrenskraftsutredningen redovisade i sitt slutbetänkande, Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi för en konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdsnäring, SOU 2015:15, att den i Sverige mer strikta djurskyddslagstiftningen påverkar jordbrukets produktionskostnader, såväl positivt som negativt. Vissa av kraven innebär att stallbyggnader i vissa fall blir dyrare än i konkurrerande länder och att antalet djur per yta är lägre. Andra krav leder också till ökade arbetskostnader. De högre kostnader som lagkraven för med sig vägs dock delvis upp av att djuren är friskare. Forskningsresultat tyder på att djurskydd och förebyggande djurhälsoarbete leder till friskare djur som växer snabbt utan läkemedel. I den mån lagkraven innebär en negativ påverkan på lönsamheten och produktiviteten innebär det en konkurrensnackdel gentemot andra länder med lägre krav.

#### **4.1.6 Jordbrukets innovationssystem**

Innovationer handlar om nya eller bättre sätt att skapa värden för samhälle, företag och individer och nya sätt att möta samhällsutmaningar och marknadens krav/efterfrågan. Innovationssystemet ska fungera så att forskningsresultat och ny kunskap når företagen, marknaden och samhället men även att olika erfarenheter och frågeställningar ska nå forskningsinstitutioner. Det finns ett flertal studier som visar på starka positiva samband mellan företags och branschens FoU-investeringar och deras tillväxt. Dessutom visar forskningen att de samhällsekonomiska effekterna av företags FoU-investeringar är betydligt större än de företagsekonomiska

För jordbruket och dess värdekedja finns ett antal specifika utmaningar. Jordbruk omfattar komplicerade biologisk-tekniska verksamheter och branschen består av många små enheter. Branschen utsätts också för stark konkurrens och hög grad av risk.

Produktionen kan gynnas av innovationer inom många områden, vilket medför svårigheter att söka efter relevanta innovationer för den egna verksamheten. En jordbrukssektor där samordning och samverkan är begränsad innebär en stor utmaning och en risk att samhällliga intressen inte beaktas.

#### 4.1.7 Riskhantering

##### Marknadsrisk

En till stor del avreglerad jordbrukssektor, ökad global efterfrågan och ökad handel innebär att jordbruket i högre grad påverkas av förändringar på världsmarknaden. Det innebär såväl möjligheter i form av nya marknader, men även ökad konkurrens och ett beroende av världsmarknadsprisernas utveckling. Tidigare hanterades marknadsrisken till stor del av de marknadsregleringar som fanns i GJP. I dag fungerar marknadsinstrumenten endast i begränsade fall som ett skyddsnät för jordbrukarna.

Data visar att de globala jordbruksprisernas variation har ökat under senare år. Utbudet av jordbruksprodukter varierar då det påverkas av väderförhållanden, samt av hur efterfrågan utvecklas på olika marknader. Prisförändringar på en avreglerad marknad ger tydliga signaler som leder till ändringar i produktion och i viss mån konsumtion, även om efterfrågan delvis är oelastisk.

Därutöver påverkas lönsamheten i lantbruket av andra råvarupriser, energikostnader samt av kopplingen till makroekonomiska drivkrafter i form av ekonomisk tillväxt och växelkursförändringar. Prissignaler som når producenterna är grunden för att lantbruket ska kunna anpassa produktionen till efterfrågan. Många sektorer inom lantbruket är kapitalintensiva och för dessa är det viktigt att kunna hantera sina prISRISKEN när marknaden förändras. Svårigheter att kunna hantera prisförändringar kan resultera i högre risktagande vid investeringar och därmed att jordbrukets långsiktiga fortlevnad och hållbarhet påverkas och att eventuella marknadsmöjligheter på sikt inte realiserar.



## Övriga produktionsrisker

Utöver marknadsrisker kan väder samt angrepp av växtskadegörare och utbrott av djursjukdomar innebära risker för producenterna. Väl fungerande lagstiftning och tillgång till effektiva och hållbara förebyggande- och bekämpningsåtgärder på dessa områden, samt väl fungerande ekosystemtjänster, är förutsättningar för en konkurrenskraftig produktion.

### 4.1.8 Jordbrukets kapitalförsörjning

Strukturutvecklingen innebär att investeringarnas storlek för enskilda företag blir allt större inom jordbruket. Generellt har även bristen på riskkapital identifierats som ett ökande problem för företag på landsbygden, se vidare avsnitt 4.2.4. Svårigheter för lantbrukare att få tillgång till kapital för investeringar och för företagsöverlåtelser innebär en utmaning. Med allt större investeringar bland annat inom animalieproduktion, räcker det inte att som traditionellt bara använda fastigheten som säkerhet, utan kreditinstitut ställer större krav på företagarens förmåga att generera ett positivt kassaflöde och att skapa en lönsamhet i företaget.

### 4.1.9 Fungerande handel och marknad

I arbetet med den svenska livsmedelsstrategin sammanställdes utmaningar och möjligheter för utvecklingen av livsmedelskedjan i Sverige. Situationen i Sverige är i stora drag jämförbar med situationen i stora delar av EU.

Livsmedelskedjan kan något förenklat sägas bestå av fyra typer av aktörer: jordbrukare, livsmedelsindustri, dagligvarukedjor och konsumenter. I kedjans mitt finns livsmedelsindustrin och dagligvarukedjorna, som till del är stora företag som verkar på högt koncentrerade marknader. Det innebär att ett fåtal företag tillsammans har en stark ställning på marknaden. Först och sist i kedjan finns jordbrukarna respektive konsumenterna

Jordbrukarna är förhållandevis små ekonomiska enheter jämfört med livsmedelsindustrin och dagligvaruhandeln. Jordbrukaren kan därför bli beroende av företag som de facto är ensamma uppköpare

av den råvara jordbrukaren säljer inom det geografiska område där gården ligger. Effekten av en stor uppköparens köparmakt är att priset som uppköparen betalar hålls nere.

För en konkurrenskraftig primärproduktion är det viktigt att livsmedelssektorn tar tillvara de olika marknadsmöjligheter som finns.

## **4.2 Utmaningar och möjligheter för landsbygden**

### **4.2.1 Parlamentariska landsbygdskommitténs delbetänkande SOU 2016:26**

Den parlamentariska landsbygdskommittén fick i uppdrag att lämna förslag till inriktning och utformning av en sammanhållen politik för en långsiktigt hållbar utveckling i Sveriges landsbygder (dir. 2015:72). Uppdraget slutredovisades den 4 januari 2017. I ett delbetänkande som överlämnades till regeringen i mars 2016, SOU 2016:26 På väg mot en ny politik för Sveriges landsbygder – landsbygdernas utveckling, möjligheter och utmaningar, redogör kommittén bland annat för befolkningsutveckling och näringslivets utveckling på landsbygden under de senaste 40 åren. Av delbetänkandet framgår kommitténs syn på några av de stora utmaningar som landsbygden står inför. Nedan redovisas några av dessa, som bedöms vara av betydelse för utvecklingen av den gemensamma jordbrukspolitiken, framförallt den andra pelaren.

#### **4.2.2 Olika landsbygder**

Svensk landsbygd uppvisar en så stor variation av både sociala, ekonomiska och miljömässiga förutsättningar att det är motiverat att tala om flera olika landsbygder. Skillnaderna i förutsättningar mellan olika landsbygder i Sverige är ibland väl så stor som skillnaden mellan större tätorter och den omkringliggande, tätortsnära landsbygden. Detta gäller inte minst de utmaningar som följer av glesa strukturer, stora avstånd, närhet till lokala marknader etc. Samtidigt som det

finns stora skillnader mellan olika landsbygder i Sverige har de också flera gemensamma drag<sup>2</sup>.

Ett resonemang om utvecklingsförutsättningarna på landsbygden måste utgå från insikten att olika landsbygder möter olika utmaningar och möjligheter. Det finns således stora variationer mellan olika landsbygder också när det gäller de parametrar och förutsättningar som beskrivs i detta kapitel.

### 4.2.3 Geografi och befolkningsstruktur

År 2014 bodde ungefär en fjärdedel av Sveriges befolkning i landsbygdskommuner<sup>3,4</sup>. Tillsammans med Finland är Sverige det mest glest befolkade landet inom EU med endast 23 personer/km<sup>2</sup>. Sveriges befolkning är koncentrerad till de södra delarna av landet och i de nordligare delarna finns stora områden som är mycket glest befolkade. Sammantaget bor det i de svenska landsbygds-områdena färre än 9 personer/km<sup>2</sup>.<sup>5</sup>

Mellan åren 1974 och 2014 ökade Sveriges befolkning med 19 procent. Under samma period minskade landsbygdens befolkning med cirka 3 procent. Befolkningsförändringen skiljer sig dock mellan olika typer av landsbygd. Den tätortsnära landsbygden har haft en positiv befolkningsutveckling medan de glesta och de mycket glesta landsbygdskommunerna har minskat sin befolkning med 13 procent respektive 26 procent<sup>6</sup>. Befolkningsutvecklingen beror på nettoflyttningar och på födelsenetto. Av Sveriges 290 kommuner har 105 en minskande befolkning mellan åren 2010–2014, merparten av befolkningsminskningen beror på ett födelseunderskott.<sup>7</sup> Födelseunderskottet hänger samman med den demografiska utvecklingen och med flyttningar som skett tidigare. Könsuppdelad statistik för perioden 1990–2012 visar att det är 9 procent fler

---

<sup>2</sup> SOU 2016:26 På väg mot en ny politik för Sveriges landsbygder – landsbygdernas utveckling, möjligheter och utmaningar.

<sup>3</sup> I SOU 2016:26 På väg mot en ny landsbygdspolitik för Sveriges landsbygder klassificeras 158 av Sveriges kommuner som landsbygdskommuner. Dessa som avses här.

<sup>4</sup> Landsbygdsprogrammets kontextindikator 1.

<sup>5</sup> Landsbygdsprogrammets kontextindikator 4.

<sup>6</sup> SOU 2016:26 På väg mot en ny landsbygdspolitik för Sveriges landsbygder.

<sup>7</sup> SOU 2016:26 På väg mot en ny landsbygdspolitik för Sveriges landsbygder.

kvinnor än män som flyttat från landsbygden.<sup>8</sup> Det är också i hög utsträckning yngre människor som flyttar från landsbygden.

#### 4.2.4 Företagande på landsbygden

Landsbygdens förvärvsfrekvens avviker inte väsentligt från riket som helhet. Sverige har i internationell jämförelse en hög sysselsättningsgrad, även i landsbygdsområdena.<sup>9</sup>

Näringslivet på landsbygden kännetecknas av enmansföretag, vilka utgör ca 80 procent av företagen. Det genomsnittliga antalet verksamma i jordbruksföretagen är två personer.<sup>10</sup> Även andra landsbygdsföretag karaktäriseras i stor utsträckning av småskalighet. Historiskt sett har de areella näringarna dominerat företagandet på landsbygden och svarat för merparten av sysselsättningen.

Landsbygden i Sverige och i många andra länder genomgår sedan länge en strukturuomvandling, där tjänstesektorn får en allt större betydelse och där besöksnäring, rekreation, småskalig tillverkning och annan företagsamhet ökar i betydelse för ekonomin.<sup>11</sup> Tjänstesektorn kännetecknas av kunskapsintensiv produktion och behöver en lokal marknad. Detta medför att utvecklingen inom tjänstesektorn i stor utsträckning sker i täta miljöer och dessa miljöer attraherar därmed även högtbildade kvinnor och män. Goda pendlingsmöjligheter kan dock motverka att dessa individer lämnar landsbygderna men för de kommuner som ligger avlägset från större tätorter är det en utmaning att attrahera utbildad arbetskraft<sup>12</sup>. Att säkerställa tillgången till kunskapsintensiva tjänsteföretag kan även tillgodose företags behov av kompetens samtidigt som det utgör sysselsättningsmöjligheter för högtbildade på landsbygden.

Att behålla utbildade individer är även viktigt för att företag på landsbygden ska kunna möta konkurrensen från t.ex. utländska företag med billigare arbetskraft. Företagen behöver skapa unika produkttegenskaper, öka innovationstakten, och det blir därmed

<sup>8</sup> Jordbruksverket (2013), Allt om att bo, leva och vara på landsbygden. Rapport, AOL1:2.

<sup>9</sup> Landsbygdsprogrammets kontextindikator 5 och 7.

<sup>10</sup> Landsbygdsprogrammets kontextindikator 17.

<sup>11</sup> Jordbruksverket (2012), Arbete och liv på landsbygden. Rapport 2012:19.

<sup>12</sup> SOU 2016:26 På väg mot en ny politik för Sveriges landsbygder – landsbygdernas utveckling, möjligheter och utmaningar.

viktigt med forskning och utveckling samt att attrahera investeringar<sup>13</sup>.

Sysselsättningen minskar inom de areella näringarna och livsmedelsindustrin på landsbygden, dock mindre så inom skogssektorn. Fiskesektorn uppvisar dock en omsättnings- och förädlingsvärdeökning som talar för goda möjligheter för fortsatt utveckling<sup>14</sup>. Skogssektorn har stor potential att skapa jobb och tillväxt i hela landet. Sverige är världens 3:e största exportör av massa, papper och sågade trävaror. År 2015 var exportvärdet 127 miljarder kronor. Under 2017 avser regeringen att presentera ett nationellt skogsprogram. Arbetet inom programmet ska bidra till jobb och hållbar tillväxt i hela landet samt till utvecklingen av en växande bioekonomi.

Utvecklingen med ett minskande antal jordbruksföretag i kombination med strukturomvandlingen inom industrin påverkar förutsättningarna för en långsiktig hållbar ekonomisk utveckling på landsbygden.

Minskning av antalet aktiva lantbruksföretag kan leda till dåligt utnyttjande av landsbygdens samlade resurser och att exempelvis marginalmarker och olika byggnader överges i högre utsträckning. Detta riskerar i sin tur leda till oåterkalleliga förluster av värdefulla kulturmiljöer. För att upprätthålla ett livskraftigt näringsliv krävs nya företag och fortsatt utveckling av befintliga företag. Nya affärsområden och produkter behöver utvecklas, samtidigt som traditionella näringar måste ges möjligheter till fortsatt utveckling, gärna med ett ökat kunskapsinnehåll.

Närvaron av jordbruksföretag kan ge lokalisering fördelar för andra företag, inom livsmedelsproduktionen eller andra relaterade näringar<sup>15</sup>. Låga markpriser kan göra lokaliseringen attraktiv för andra industrier. För en hållbar utveckling av företagandet på landsbygden behövs en mångfald<sup>16</sup> av företag<sup>17</sup>. Mångfald behövs för ”smart diversifiering” där olikheter inom relaterade områden

---

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> SOU 2016:26 ”På väg mot en ny politik för Sveriges landsbygder”, delbetänkande av parlamentariska landsbygdskommittén.

<sup>15</sup> SOU 2016:26 På väg mot en ny politik för Sveriges landsbygder – landsbygdernas utveckling, möjligheter och utmaningar.

<sup>16</sup> Mångfald kan ses som en bred tolkning av diversitet, både i näringslivet och i arbetskraften

<sup>17</sup> SOU 2016:26 På väg mot en ny politik för Sveriges landsbygder – landsbygdernas utveckling, möjligheter och utmaningar.

stimulerar kunskapsöverföring och innovation<sup>18</sup>. Diversiteten minskar sårbarheten i den lokala ekonomin.

Sverige har en förhållandevis låg andel nystartade företag i förhållande till antalet befintliga företag. Samtidigt är nyföretagandet på landsbygden relativt starkt.<sup>19</sup> De svenska landsbygdsregionerna har en stor mängd små företag och en hög andel nystartade företag per invånare.<sup>20</sup> För att öka mångfalden på landsbygden måste kvinnor och män ha samma förutsättningar för att starta företag. I dag är majoriteten av företagarna män. Landsbygdens platsbundna naturresurser är en möjlig bas för tillverkningsindustri, speciellt i utvecklingen mot en biobaserad ekonomi och natur- och kulturmiljöer, utgör viktiga resurser i ett arbete för att utveckla besöksnäringen. Värden kopplade till de lokala natur- och kulturmiljöerna kan ibland även vara avgörande för efterfrågan på de varor och tjänster som produceras på en plats<sup>21</sup>. Bredband och förbättrad infrastruktur förbättrar resursernas tillgänglighet. Bland annat OECD framhåller att rika naturresurser och en relativt hög entreprenörsanda skapar goda förutsättningar till företagande i landsbygdsregionerna. Enligt OECD är entreprenörskapet och innovationer centralt för landsbygdens utveckling.

Livsmedelsindustrin är idag mindre koncentrerad till städerna än i början av 2000-talet. Detta kan förklaras med att den storskaliga livsmedelsindustrin blivit mer exportorienterad och därmed är i behov av låga markpriser och enkel tillgång till råvaror snarare än en lokalisering nära marknaden. Den småskaliga livsmedelsförädlingen sker dock oftast i anslutning till primärproduktionen men är även i behov av närhet till en lokal marknad med god köpkraft och blir därmed i hög grad koncentrerad till storstadsregioner och andra områden med många besökare.

Företag som exporterar kan i vissa fall med fördel förlägga sin verksamhet på landsbygden under förutsättning att infrastruktur som möjliggör transport av produkter utomlands finns, såsom

<sup>18</sup> Naldi L, Nilsson, P., Westlund, H. & S. Wixe., What is smart rural development? Journal of Rural Studies, 40, 90-101.

<sup>19</sup> OECD (2012), Start-up rates begin to show signs of slowdown in most OECD countries in 2011, <http://www.oecd.org/std/startupratesbeginintoshowsignsofslowdowninmostoecdcountriesin2011>

<sup>20</sup> OECD (2010), OECD Territorial Reviews: Sweden, ISBN 978-92-64-08188-8.

<sup>21</sup> Hushållningssällskapet Väst och Västärvet - Kulturarv och landsbygdsutveckling 2012 LRF De gröna näringarnas affärer på gårdsnivå – nuläge och utvecklingsmöjligheter 2012, SJV. Arbete och liv på landsbygden – Landsbygdens förutsättningar i kunskapsekonomin.

hamnar. Importen sker i större utsträckning till företag i tätta miljöer eftersom dessa behöver närhet till marknaden. Stor del av kunskaps- och idéspredningen från andra delar av världen kommer företagen till del genom importen. Detta medför att landsbygdens företag kan ha svårigheter att ta del av denna kunskapsspredning.

Företag behöver tillgång till kapital för att kunna starta upp eller utveckla sin verksamhet. Storleksrationaliseringen inom jordbruket medför att det krävs större investeringar än tidigare för att öka konkurrenskraften och produktiviteten. Detta innebär att behovet av kapital ökar. Landsbygdsföretagen kan ha problem att få tillgång till kapital eftersom tillgångar i fastigheter och anläggningar av olika slag bedöms ha ett lågt belåningsvärde.<sup>22</sup> Studier visar även att möjligheten till att få lån minskar med avståndet till närmaste bankkontor, vilket i spåren av nedläggningen av lokala bankkontor skulle innebära svårigheter att få lånefinansiering för landsbygdens företag<sup>23</sup>.

#### 4.2.5 Service och infrastruktur

Tillgång till service är en av förutsättningarna för tillväxt och utveckling även i gles- och landsbygder. Dagligvarubutikerna är särskilt viktiga i ett servicesammanhang eftersom de ofta även tillhandahåller en rad andra tjänster. Butikerna kan t.ex. vara ombud för post, apoteksvaror och systembolagsvaror, tillhandahålla grundläggande betaltjänster<sup>24</sup> och sprida information om kommunen och dess tjänster.

För företag som är aktiva på marknader som är beroende av täthet och volym i kundunderlag innebär Sveriges glesa strukturer en väsentlig begränsning.<sup>25</sup> Förutsättningarna försvårar samarbete, ger otillräckligt marknadsunderlag och brister i service. Med bättre tillgång till kommersiell service skulle förutsättningarna förbättras för entreprenörskap och för att skapa fler arbetstillfällen även i glest befolkade landsbygder. Det skulle också öka möjligheterna för att

---

<sup>22</sup> Ramböll 2013, En begränsad förhandsbedömning av behov för revolverande finansiella instrument inom Landsbygdsprogrammet.

<sup>23</sup> SOU 2016:26 På väg mot en ny politik för Sveriges landsbygder – landsbygdernas utveckling, möjligheter och utmaningar.

<sup>24</sup> Möjlighet att ta ut kontanter, betala räkningar samt att sätta in dagskassor på bankkonto.

<sup>25</sup> Jordbruksverket (2012), Arbete och liv på landsbygden. Rapport 2012:19.

asylsökande och nyanlända stannar kvar i ursprungskommunerna i större utsträckning än i dag.

Kollektivtrafiken är ofta bristfällig, vilket påverkar både förutsättningar för etablering av företag och möjligheter för boende. Informationstekniken har en avgörande betydelse för landsbygden. Tillgång till snabbt och säkert bredband är en grundförutsättning för företagande och attraktivt boende på landsbygden. Behovet av utbyggnad är mycket stort.<sup>26</sup> Enligt Post- och telestyrelsen har endast 14 procent av de boende på landsbygden tillgång till bredband med hög överföringshastighet.<sup>27</sup> Regioner som saknar god tillgång till bredband tappar i konkurrenskraft och attraktionskraft. För såväl företag verksamma i glest befolkade områden som boende är det av stor vikt att kunna använda moderna digitala tjänster i verksamheten. Utvecklingen innebär att allt fler tjänster förmedlas via internet, vilket leder till att kapacitetsbehovet i bredbandsnäten ökar.

#### 4.2.6 Samarbete och socialt kapital

Den svenska landsbygden utmärks av ett starkt lokalt engagemang, omfattande nätverkande och en aktiv ideell sektor. Sverige har i internationell jämförelse ett förhållandevis starkt socialt kapital. Framförallt förefaller tillit och de kvalitativa perspektiven om att lita på andra människor vara relativt god. Sverige hamnar i topp bland länder, framförallt när det gäller den kvalitativa dimensionen av det sociala kapitalet<sup>28</sup>. Faktorer som kan vara viktiga för entreprenörskap och näringslivsutveckling, inte minst i små kommuner, är kommunernas strategiska agerande för att stödja nätverk och underlätta för kontaktskapande.<sup>29 30</sup>

Genom lokalt engagemang och nätverk uppstår nya samverkansformer mellan aktörer, t.ex. när det gäller förvaltning av natur- och kulturmiljöer, något som i sin tur bidrar till att stärka en hållbar utveckling och landsbygdernas attraktionskraft för såväl

<sup>26</sup> Jordbruksverket (2012), Tekniskt underlag landsbygdsprogram. Rapport 2012:15.

<sup>27</sup> PTS bredbandskartläggning 2014 – En geografisk översikt av bredbandstillgången i Sverige, PTS-ER-2015:11.

<sup>28</sup> Rothstein, B. (2002), Vad bör staten göra?, SNS Förlag, Stockholm.

<sup>29</sup> Rønning, L. (2008), Social capital in farm-based entrepreneurship and rural development. Ph.D. serie No. 15 - 2008. Bodø: Bodø Graduate School of Business.

<sup>30</sup> Westlund, H, Rutten R. & Boekema (2010), The Spatial Dimension of Social Capital. European Planning Studies, Vol. 18, No 6, 2010, pp. 863-871.



boende som besökande. Detta kan bidra till att stimulera företagande, inte minst i ekonomier med glesa strukturer där det också finns en hög grad av kännedom om vad andra människor på platsen har för kompetens och kunskaper. Landsbygdskommuner med en god kännedom om kommuninnevärnarnas egna initiativ har goda förutsättningar att stimulera entreprenörskap.<sup>31</sup>

#### 4.2.7 Jordbrukets betydelse för landsbygdsutvecklingen

I en litteraturöversikt har Jordbruksverket granskat jordbrukets betydelse för en levande landsbygd, baserat på existerande forskningsresultat<sup>32</sup>. I rapporten konstateras att jordbrukets påverkan på ekonomin på landsbygden varierar mellan olika regioner, bl.a. beroende på jordbrukets produktivitet och andel sysselsatta inom jordbruket. Totalt sett tycks jordbrukets effekter på ekonomin och sysselsättningen vara starkare kopplade till andra näringar, framförallt till förädlingsindustrin i tätorter, än till landsbygden som sådan.

Rapporten lyfter fram jordbrukets viktiga bidrag till en levande landsbygd i form av det varierade odlingslandskapets natur- och kulturmiljöer. Dessa miljöer skapar goda förutsättningar för företagande inom exempelvis upplevelseindustrin och besöksnäringen samtidigt som de bidrar till att öka landsbygdens attraktivitet för boende och rekreation, vilket bl.a. tydliggörs i en högre betalningsvilja för fastigheter som ligger i rika natur- och kulturmiljöer. Sådana beroenden mellan olika näringar gör att ett brett och diversifierat näringsliv kan bidra till att stärka såväl den lokala ekonomin generellt som jordbrukssektorn.

#### 4.2.8 Integration på landsbygden

De senaste årens ökade invandring har inneburit att många landsbygdskommuner stått för ett relativt högt flyktingmottagande. De flesta kommuner med en högre koncentration av nyanlända än

---

<sup>31</sup> Kobayashi K., Westlund, H., & Yehong H. (2011), Social Capital and Development Trends in Rural Areas, Vol. 6., Kyoto: MARG, Kyoto University 2011.

<sup>32</sup> Jordbruksverket Rapport 2016:6 Jordbrukets betydelse för en levande landsbygd – En litteraturöversikt.

riksgenomsnittet är lokaliserade till glesbygd i de norra samt i de inre och mellersta delarna av Sverige. Dessa kommuner tillhör samtidigt den kategori av kommuner som stått för den största befolkningsminskningen de senaste decennierna.<sup>33</sup> För att det ska vara attraktivt för dem som nu är placerade i landsbygdskommunerna att stanna måste det finnas möjligheter att etablera sig i samhället. Faktorer som tillgång till bostäder, jobb och praktikplatser är viktiga oavsett var man bosätter sig. I mer glest befolkade områden blir också frågor som kommunikationer och kollektivtrafik särskilt viktiga. Enligt en studie<sup>34</sup> om de senaste årens flyttmönster för nyanlända, följer det samma mönster som unga vuxna, d v s från lands- och glesbygd till storstadsregioner och större städer. Därför kommer det bli viktigt med jobbskapande insatser för nyanlända för att få många av dem att stanna i dessa kommuner. I många av de aktuella kommunerna finns stora kompetensbehov inom exempelvis de gröna näringarna, vård och omsorgssektorn samt skola. I arbetet för integration utgör också det civila samhället och det aktiva föreningslivet inom t.ex. idrott- eller kultur och kulturarv viktiga resurser för att främja möten mellan människor och etablering på orten.

## 4.3 Klimat

### 4.3.1 Internationella klimatavtal och klimatarbete inom EU

Klimatkonventionen, det så kallade Parisavtalet och klimatarbetet inom EU beskrivs i avsnitt 2.2.4.

### 4.3.2 Sveriges klimatmål

Den 15 juni 2017 beslutade riksdagen i enighet om regeringens proposition Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige (prop. 2016/17:146, bet. 2016/17:MJU24, rskr. 2016/17:320). Ramverket omfattar en klimatlag, nya klimatmål och ett klimatpolitiskt råd och bygger på ett betänkande från den parlamentariska Miljömålsberedningen. Det klimatpolitiska ramverket är central del i arbetet

<sup>33</sup> Den geografiska spridningen av kommunplacerade flyktingar i Sverige, Johan Wennström och Özge Öner, 2015.

<sup>34</sup> Arena för Tillväxt, 2014.

för att Sverige ska leva upp till Parisavtalet. Ramverket ger stabila och långsiktiga förutsättningar för näringsliv och samhälle och ställer samtidigt stora krav på politiken. Lagen trädde i kraft den 1 januari 2018.

Ett flertal nationella mål styr den svenska klimatpolitiken. Miljömålet Begränsad klimatpåverkan är enligt riksdagens beslut att halten av växthusgaser i atmosfären i enlighet med FN:s ramkonvention om klimatförändring ska stabiliseras på en nivå som innebär att människans påverkan på klimatsystemet inte blir farlig. I linje med Parisavtalet har målet preciserats till att den globala medeltemperaturökningen ska begränsas till långt under 2 grader Celsius över förindustriell nivå och att ansträngningar ska göras för att hålla ökningen under 1,5 grader Celsius över förindustriell nivå.

Vidare har riksdagen antagit etappmål för klimatpolitiken, som anger steg på vägen för att nå miljömålet. Som långsiktigt klimatmål ska Sverige senast år 2045 inte ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären, för att därefter uppnå negativa utsläpp. Utsläppen från verksamheter inom svenskt territorium ska vara minst 85 procent lägre än utsläppen år 1990. För att nå nettonollutsläpp får kompletterande åtgärder tillgodoräknas. Det kan exempelvis vara ökade upptag av koldioxid i skog och mark samt investeringar i andra länder.

För de sektorer som kommer att omfattas av EU:s ansvarsfördelningsförordning, förkortad ESR (Effort Sharing Regulation), gäller följande etappmål:

- Utsläppen för Sverige år 2020 bör vara 40 procent lägre än utsläppen år 1990. Regeringens ambition är att målet fullt ut ska nås med nationella åtgärder.
- Växthusgasutsläppen i Sverige bör senast år 2030 vara minst 63 procent lägre än utsläppen år 1990. Högst 8 procentenheter av utsläppsminskningarna får ske genom kompletterande åtgärder.
- Växthusgasutsläppen i Sverige bör senast år 2040 vara minst 75 procent lägre än utsläppen år 1990. Högst 2 procentenheter av utsläppsminskningarna får ske genom kompletterande åtgärder.

Riksdagen har även antagit ett mål om att växthusgasutsläppen från inrikes transporter (utom inrikes luftfart som ingår i EU ETS) ska minska med minst 70 procent senast år 2030 jämfört med år 2010.

### 4.3.3 Växthusgasutsläpp från jordbruket

Växthusgasutsläppen från det svenska jordbruket härrör främst från djurens matsmältning, från hantering och användning av stall- och mineralgödsel, direkt energianvändning samt avgång av koldioxid från dikade organogena jordar. Därtill använder jordbruket insatsvaror som genererar utsläpp vid sin produktion, i första hand mineralgödsel. I internationella sammanhang redovisas huvudsakligen utsläppen av metan och lustgas från djurhållning, gödselhantering och jordbruksmark som utsläpp från jordbruket, övriga utsläpps redovisas inom andra områden, exempelvis arbetsmaskiner och bostäder/lokaler. Utsläppen av metan och lustgas från jordbruket står för ca 13 procent av de svenska växthusgasutsläppen. Inom EU utgör utsläppen ca 10 procent av de totala utsläppen.

Utsläppen av metan och lustgas från jordbruket i Sverige har minskat med ca 10 procent mellan 1990 och 2015, till stor del på grund av minskad djurhållning men även till följd av effektivare produktion. Detta har medfört lägre metanavgång från djurens matsmältning relativt mängden producerade livsmedel. Utsläppen av växthusgaser har även minskat till följd av minskad spannmålsareal och effektivare kväveanvändning. De senaste åren har dock jordbrukssektorns trend mot minskade utsläpp totalt sett avstannat, bland annat till följd av en större spannmålsproduktion och därmed en ökad användning av mineralgödselmedel.

Jordbruksproduktion sker med hjälp av biologiska processer som gör att utsläppen är svåra att förutsäga och styra. Därför bedöms inte utsläppen som möjliga att helt eliminera. Livsmedelsproduktionens andel av de totala växthusgasutsläppen beräknas därför successivt att öka i takt med att utsläppen minskar i andra sektorer. Enligt bedömningar av en möjlig utveckling av Sveriges växthusgasutsläpp till 2050 kommer jordbruket att vara en av få kvarvarande utsläppskällor i Sverige<sup>35</sup>. Beräkningar utförda av bland annat Jordbruksverket och EU-kommissionens forskningscenter för jordbruk visar att större minskningar endast kan uppnås med lägre produktion vilket i sin tur riskerar att leda till så kallat läckage, dvs. att utsläppen istället sker på annan plats<sup>36</sup>. Utsläppen i jordbruket är

<sup>35</sup> Naturvårdsverket 2012, Miljömålsberedningen 2016.

<sup>36</sup> An economic assessment of GHG mitigation policy options for EU agriculture, JRC 2015. Jordbruksverkets rapport 2012:35 Ett klimatvänligt jordbruk 2050.

nära förknippade med vilka livsmedel som efterfrågas. Generellt sett medför animalieproduktion högre utsläpp av växthusgaser än vegetabilieproduktion. Om den globala efterfrågan på animaliska livsmedel skulle minska till förmån för livsmedel med lägre klimatpåverkan skulle det ge en lägre klimatpåverkan från den globala livsmedelsproduktionen.

Stora mängder kol lagras i jordbruksmarken och om innehållet av kol i marken kan öka skulle det vara positivt både för klimatet och för markens bördighet. Detta kan bland annat åstadkommas genom att marken är bevuxen under en längre tid och genom odling av fler perenna grödor. Även åtgärder för högre avkastning och därigenom ökad biomassaproduktion bidrar till inlagring kol i marken. För att hitta effektiva åtgärder för ökad kolinlagring behövs ökad kunskap, både i form av forskning och lämplig praktisk tillämpning. För att åstadkomma långsiktigt stabila förändringar måste åtgärder för ökad inlagring av kol vara väl integrerade och förenliga med produktionen på den enskilda gården.

Dränering och odling av organogena jordar innebär stora utsläpp av koldioxid. Förändringar i jordbruket har inneburit att andelen organogena jordar som används till jordbruksproduktion succesivt har minskat. Om vattennivån kan höjas på en del av de kvarvarande jordarna så kan det ge lägre klimatpåverkan, men åtgärden kan även ha andra miljöfördelar, så som ökad biologisk mångfald. Kunskaperna om kostnader och praktiska konsekvenser av en sådan åtgärd behöver förbättras.

Jordbruket har stor förmåga att binda in kol i biomassa som antingen kan användas som livsmedel eller utgöra råvara för biodrivmedel och andra fossulfria produkter. Normalt sett är inbindningen av koldioxid mycket större än växthusgasutsläppen från produktionen. En fortsatt utveckling av jordbruksbaserade biodrivmedel hindras dock av dagens EU regelverk, däribland energiskattedirektivet och riktlinjerna för statsstöd. Regelverken innebär dels att stöd inte får innebära att biodrivmedel blir billigare än sina fossila motsvarigheter, dels medger de inte stöd till produktion av biodrivmedel från livsmedelsråvaror efter 2020. Även reglerna i förnybarhetsdirektivet har betydelse för drivkraften att producera hållbara, jordbruksbaserade biodrivmedel med hög klimatprestanda. I ett bioenergiperspektiv är det även intressant att i högre grad utnyttja jordbrukets avfallsprodukter. Genom

produktion av biogas från gödsel kan energi utvinnas samtidigt som utsläppen av metangas reduceras. Även andra delar av produktionsströmmarna inom jordbruket bör kunna utnyttjas mer effektivt och bidra till en mer klimatsmart produktion.

Jordbruket genererar även växthusgasutsläpp genom användning av fossil energi i form av drivmedel i traktorer och andra maskiner och för att producera värme. Omställningen av arbetsmaskiner till fossilfria alternativ har hittills varit begränsad då det inte funnits prismässigt konkurrenskraftiga maskiner och drivmedel att tillgå. I fråga om energianvändning för uppvärmning och torkning har omställningen kommit längre, för uppvärmning av växthus har det exempelvis skett en omfattande övergång till bioenergi. Utöver omställning till förnybara energikällor och elektrifiering är energieffektivisering ett viktigt område för att minska klimatpåverkan från energianvändningen inom jordbruket.

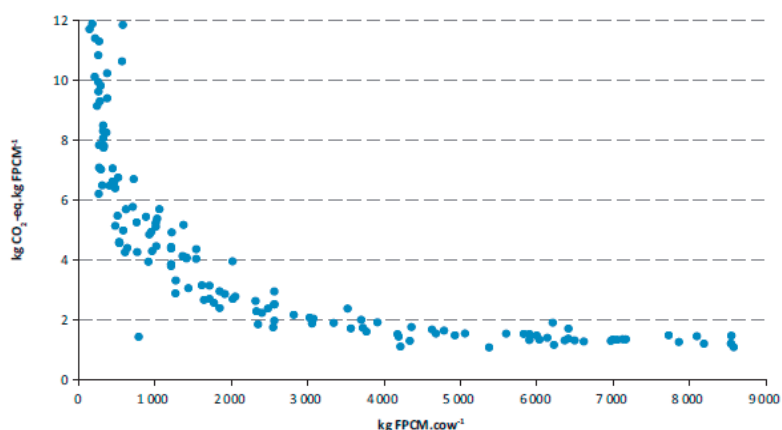
Ökad produktivitet och resurseffektivitet har hittills varit mycket betydelsefullt för att minska jordbrukets klimatpåverkan. Sedan 1950-talet har antalet kor i Sverige minskat från ca 1,3 miljoner djur till ca 340 000 djur, dvs. en 75 procentig minskning, samtidigt som mjölkproduktionen endast minskat med 25 procent. När samma produktion kan ske med färre djur och mindre foder minskar utsläppen per kg producerat livsmedel. I en studie av växthusgasutsläpp från animalieproduktion konstaterar FAO<sup>37</sup> att de globala utsläppen från animalieproduktionen kan minska med 30 procent om producenter i respektive region tillämpar samma produktionsmetoder som de 10 procent av producenterna med lägst utsläpp i varje region. Enligt FAO:s studie finns en direkt länk mellan utsläppsintensitet och effektiviteten i användningen av insatta resurser.

Sambandet mellan kg mjölk per ko och utsläppsintensitet illustreras i figur 4.7.

---

<sup>37</sup> Tackling climate change through livestock – A global assessment of emissions and mitigation opportunities, FAO 2013.

Figur 4.7 Sambandet mellan kg mjölk per ko och utsläppsintensitet



Source: Gerber et al., 2011.

Även produktiviteten i växtodlingen är av stor betydelse för att bland annat minska utsläppen av lustgas från marken. I växtodlingen spelar minskade kväveförluster och ökad kväveeffektivitet en stor roll. Genom ökad produktivitet finns stor potential till minskade växthusgasutsläpp från jordbruket, främst i regioner där produktiviteten i dag är låg, men det kommer sannolikt fortsätta vara en viktig åtgärd även i redan högproduktiva områden<sup>38</sup>. Högre produktivitet kan även innebära lägre tryck på att ställa om naturmark till jordbruksmark och att mark kan frigöras till andra ändamål. Den höga produktiviteten i Sverige och stora delar av övriga EU innebär att livsmedelsproduktionen genererar låga utsläpp i ett globalt perspektiv. Parallellt behöver hänsyn tas till andra miljömål och för olika marktyper kan olika brukningsmetoder behöva tillämpas för att jordbruket sammantaget ska bidra till att uppfylla både klimatomställningen och andra miljö kvalitetsmål.

#### 4.3.4 Skogens, skogsmarkens och träprodukters upptag och utsläpp av koldioxid och andra växthusgaser

Sammantaget har skog, skogsmark och träprodukter de senaste åren haft ett nettoupptag på drygt 50 miljoner ton koldioxidekvivalenter per år. Det är nästan lika mycket som nettoutsläppen från övriga

<sup>38</sup> Tackling climate change through livestock. FAO 2013.

samhällssektorer. Detta beror på att Sverige har stora arealer skog samtidigt som utsläppen av växthusgaser från värme- och elproduktion är mycket låga. På EU-nivå är bilden en helt annan, och skogens nettoupptag är i de flesta EU-länder marginellt jämfört med de totala utsläppen av växthusgaser.

Nettoupptaget har ökat något jämfört med 1990. Anledningen är främst en ökad tillväxt, vilket lett till en större differens mellan tillväxt och avverkning än tidigare, trots att även avverkningsnivån ökat.

Bioenergi från de areella näringarna svarar i dagsläget för nästan en tredjedel av den svenska energianvändningen. Total tillförd mängd biobränsle 2013 var 129 TWh, vilket är mer än en fördubbling jämfört med 1990. Ungefär 85 procent av bioenergin kommer från skogssektorn och till stor del från industrins biprodukter. Användningen av avverkningsrester och förädlade biobränslen som pellets i fjärrvärme- och el-produktionsanläggningar har också ökat markant sedan 1990, även om det skett en avmattning de senaste åren, bland annat beroende på ökad konkurrens från andra energiråvaror såsom avfall.

Analyser baserade på nationell statistik om skogens tillväxt och avverkning samt produktion av skoglig bioenergi och biobaserade produkter visar att den största långsiktiga klimatnyttan på nationell nivå fås av ett aktivt skogsbruk med hög substitution av fossila bränslen och fossilbaserade material. Om skogens kolförråd istället skulle byggas upp långsiktigt genom mindre aktivt skogsbruk skulle en punkt nås där nettotillväxten avtar och förrådsupbyggnaden går mot noll, med avtagande klimatnytta över tid. Med avverkning och etablering av ny skog uppnås en uthålligt hög tillväxt samtidigt som fossila utsläpp kan minska.

#### **4.3.5 Klimatförändringarnas påverkan på jord- och skogsbruket**

Klimatförändringarna ändrar förutsättningarna för de areella näringarna främst genom högre temperaturer och ändrade nederbördsmängder. I delar av Europa kan den negativa påverkan bli kraftig, främst som en följd av vattenbrist. I Sverige bedöms det förändrade klimatet leda till både mer nederbörd och till mer torka. Detta ställer högre krav på vattenhanteringen i jordbruket, både när



det gäller markavvattning och för att säkerställa vattentillgången. Större flöden av vatten i landskapet kan även innebära att mark behöver tas i anspråk som översvämningssmarker för att undvika påverkan på andra samhällsfunktioner. Det kräver balans mellan avvattning och åtgärder för retention av vatten i landskapet.

Högre temperaturer ökar kraven på ventilation och kyla i animalieproduktionen och kan innebära ökad risk avseende djursjukdomar och växtskadegörare. Klimatförändringen kan komma att innebära att redan kända växtskyddsproblem ökar i omfattning men också att risken för introduktion av nya växtskadegörare ökar. Ett långsiktigt hållbart växtskyddsarbete krävs för att hantera detta, i såväl jordbruket som i skogsbruket.

I jämförelse med andra delar av världen kan förutsättningarna för jordbruk i Sverige komma att gynnas. Längre odlingssäsong och mildare vintrar kan ge ökade skördar och möjlighet att odla andra grödor. Samtidigt behöver anpassningar ske till ändrade odlingsförhållanden.

Skogstillväxten ökar men minskad tjäle i marken och blötare förhållanden ger större sårbarhet för storm samt problem att få ut råvaran ur skogen. I branta områden ökar riskerna för ras eller skred vid bl.a. skogsbruksåtgärder. Högre temperaturer ökar risken för skogsbränder.

De framtida klimatfördelar som förutses för jord- och skogsbruket i Sverige relativt andra regioner kan endast realiserars om de areella näringarna är konkurrenskraftiga och anpassningar genomförs till de förändrade förhållandena.

#### **4.4 Biologisk mångfald**

Det internationella arbetet för bevarande av biologisk mångfald och genetiska resurser bedrivs i huvudsak inom ramen för två processer, FAO:s kommission för genetiska resurser (CGRFA) samt FN:s konvention om biologisk mångfald (CBD). Detta har beskrivits i kapitel 2.

I arbetet med att genomföra internationella åtaganden under CBD har EU och dess medlemsländer tillsammans utarbetat en gemensam strategi för att hejda förlusten av biologisk mångfald. Eftersom den biologiska mångfalden påverkas av verksamheter inom

en rad sektorer är det särskilt viktigt att integrera åtgärder som stärker den biologiska mångfalden inom flera EU-gemensamma politikområden. En mångfald av arter lägger också grunden för resilienta ekosystem som är viktiga för att upprätthålla stabila förhållanden för produktionen av livsmedel och andra förnödenheter. Konventionens mål är därför av stor vikt när förändringar av den gemensamma jordbrukspolitiken ska ske.

I Sverige bedrivs arbetet för bevarande av biologisk mångfald via våra nationella miljö kvalitetsmål vilket utvecklats i avsnitt 4.1.4. Av preciseringarna för det nationella miljö kvalitetsmålet *Ett rikt odlingslandskap* framgår bland annat att odlingslandskapet ska vara öppet och variationsrikt med betydande inslag av hävdade naturbetesmarker och slätterängar, småbiotoper och vattenmiljöer, bland annat som en del i en grön infrastruktur som möjliga livsmiljöer och spridningsvägar för vilda växt- och djurarter. Biologiska värden och kulturmiljö värden i odlingslandskapet som uppkommit genom långvarig traditionsenlig skötsel ska vara bevarade eller förbättrade. Miljö kvalitetsmålet *Levande skogar* uttrycker att skogens och skogsmarkens värde för biologisk produktion ska skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden bevaras samt kulturmiljö värden och sociala värden värnas. Miljö kvalitetsmålet *Ett rikt växt- och djurliv* anger en samlad målbild för biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Aspekter som beror av samverkan mellan andra miljö kvalitetsmål, bl.a. *Levande skogar* och *Ett rikt odlingslandskap*, såsom behovet av en grön infrastruktur, lyfts fram särskilt.

Stora delar av natur- och kulturmiljö värdena i dagens odlingslandskap och i en del av skogslandskapet är resultatet av människans mångtusenåriga brukande. Slätter, bete på öppen mark och skogsmark samt växtodling har format landskapet och gett upphov till en stor variation av livsmiljöer för växter och djur. Inte minst de hävdade gräsmarkerna, betesmarkerna och slätterängarna, är av stor betydelse för att många hotade eller hänsynskrävande arter ska kunna finnas kvar i livskraftiga bestånd i vårt land. Samtidigt har intensifieringen inom jord- och skogsbruket lett till förlust av biologisk mångfald. Av de ca 4300 arter som finns på den svenska rödlistan (en lista som omfattar alla hotade och hänsynskrävande

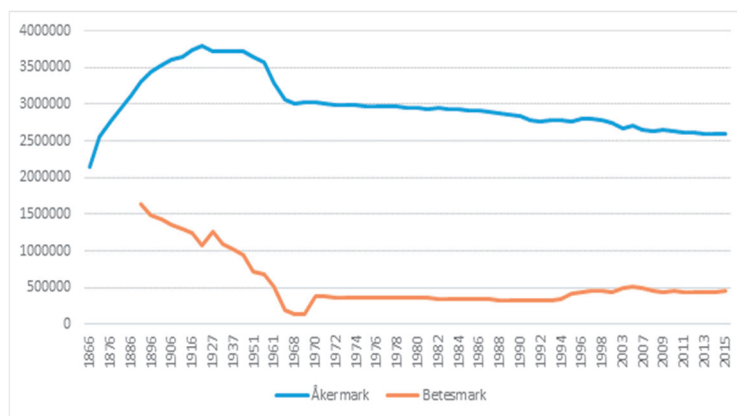
arter) är ca 2200, dvs 52 procent av alla rödlistade arter, beroende av odlingslandskapet för sin överlevnad<sup>39</sup>.

Bruket av landskapet har förutom de fysiska spåren även lett till lokal och traditionell kunskap om hållbart nyttjande som är en viktig resurs att bevara och utveckla för ett hållbart samhälle. En helhetssyn på landskapet och en fortsatt skötsel av kulturhistoriska landskapselement bidrar till att upprätthålla de nödvändiga livsmiljöerna för arter knutna till odlingslandskapet.

Förändringar i jordbruket har påverkat förutsättningarna för växt- och djurarter på olika sätt. Bland annat har flera fågelarter som lever i eller är beroende av odlingslandskapet minskat i antal individer under de senaste decennierna.<sup>40</sup> Bekämpningsmedelsanvändningen har i studier visat sig påverka biologisk mångfald och möjligheterna till biologisk kontroll.<sup>41</sup>

I slutet av 1920-talet fanns det nära 1,3 miljoner hektar gräsmarker i Sverige som hävdades med slätter eller bete. Sedan dess har arealen av dessa marker minskat med ca två tredjedelar. Även åkermarken har minskat i omfattning efter att ha nått sin största omfattning under första hälften av 1900-talet. I figuren nedan visas den totala arealen åkermark respektive betesmark (ha) i Sverige under perioden 1866 till 2015.

**Figur 4.8 Arealutvecklingen för betesmark och Åkermark i Sverige**



<sup>39</sup> ArtDatabanken 2015. Rödlistade arter i Sverige 2015. ArtDatabanken SLU, Uppsala.

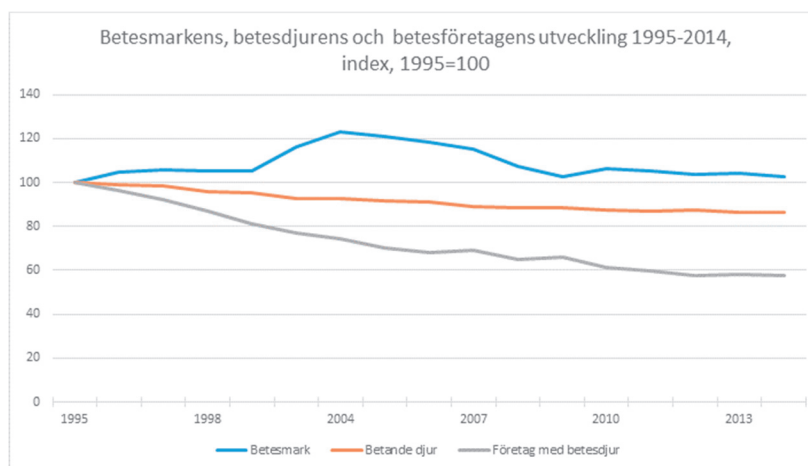
<sup>40</sup> Jordbruksverket 2015. Fåglarna i odlingslandskapet - I dag och i morgon. Rapport 2012:3.

<sup>41</sup> Geiger et al 2010. Persistent negative effects of pesticides on biodiversity and biological control potential on European farmland. *Basic and Applied Ecology* 11 (2010) 97-105.

En allt större specialisering av jordbruksföretagen med en mer intensiv växtodling eller djurhållning har inneburit att behovet och nyttan av framförallt slätterängar men även betesmarker som produktionsresurs successivt har minskat.

Avgörande för möjligheten att upprätthålla hävden av betesmarker är tillgången till betande djur och hur besättningarna är fördelade över landet i relation till betesmarkernas lokalisering. Under de senaste 20 åren har antalet nötkreatur i Sverige minskat med drygt 300 000 djur vilket motsvarar en minskning med 17 procent sedan 1995. Under samma period har antalet får totalt ökat med drygt 130 000 djur, eller 29 procent. Antalet företag med djurhållning minskar stadigt. Tydligast är trenden för företag med nötkreatur som under perioden 1995–2015 minskat med nära 60 procent men även antalet företag med får minskar.

**Figur 4.9 Utveckling av betesmark och betesdjur i Sverige**



I vissa delar av landet har hästar till viss del kunnat ersätta bortfallet av betande nötkreatur. Bete genom hästar kan vara ett viktigt komplement till, men aldrig helt ersätta, bete med nötkreatur och får. Dels är hästbete i huvudsak koncentrerat till relativt tätortsnära landsbygdsområden, dels är hästbete inte alltid optimalt för att bevara hävdgynnade växt- och djurarter och odlingslandskapets kulturmiljövärden.

Mot bakgrund av den förväntade utvecklingen inom jordbruket och på landsbygden utgör hävderna av odlingslandskapet och bevarandet av landskapets natur- och kulturmiljövärden en av de största miljöutmaningarna inom jordbruket. Särskilt allvarlig är minskningen av öppna marker i skogs- och mellanbygd. Tillgången till betande djur är helt avgörande för möjligheten att kunna möta den utmaningen.

Moderniseringen av jordbruket de senaste seklen har också inneburit att vattendrag har rätats och grävts ur och att omfattande arealer våtmarker och grunda sjöar har torrlagts för odlingsändamål. Dessa marker var tidigare ofta en viktig del i det agrara samhället genom sin naturliga foderproduktion. I vissa delar av jordbrukslandskapet är över 90 procent av våtmarkerna borta vilket inneburit både en utarmning av biologisk mångfald och en försvagning av viktiga ekosystemtjänster, såsom kolinlagring och reduktion av övergödande ämnen. Det långsiktiga arbetet som pågår för att restaurera och återskapa våtmarker i odlingslandskapet där så är möjligt är därför viktigt.

En annan utmaning med sin grund i jordbrukets utveckling över tid är att säkerställa att husdjurens lantraser och de odlade växternas genetiska resurser är hållbart bevarade som en resurs för att stärka produktionssystemens resiliens när miljön och klimatet förändras. Förutsättningarna inom dagens jordbruk gör att raser och sorter som inte är lönsamma riskerar att gå förlorade. Viktiga insatser har gjorts, och görs, inom *Programmet för odlad mångfald* (POM) och *Nordiskt Genresurscenter* (NordGen) för att bevara förökningsmaterial. Både POM och NordGen har fört upp äldre sorter på sortlistan vilket möjliggör att dessa lagligen kan saluföras. För de utrotningshotade husdjursraserna är utvecklingen positiv, men från en mycket låg nivå vilket innebär att vissa raser fortfarande är mycket sårbara.

När skog brukas ska hänsyn tas till biologisk mångfald, vilket också är sammanfattningen av den svenska skogspolitiken som riksdagen fattade beslut om i början av 1990-talet. 1994 års skogsvårdslag innebar att produktions- och miljömålen jämfördes. Den svenska skogsbruksmodellen har sedan dess utvecklats vidare i överenskommelser mellan staten och skogsbruket. Staten står för lagstiftade åtgärder som naturreservat, biotopskydd och naturvårdsavtal samt ersättningar till markägarna för intrånget. Skogsägarna sätter frivilligt av skog med höga miljövärden – i dag är ca 1,4 miljoner ha skog

frivilligt avsatt. Dessutom ska miljö-, kulturella, och sociala hänsyn tas vid skogliga åtgärder. I samband med avverkning sparas värdefulla träd och trädgångar, död ved skapas och markskador undviks. Miljöhänsyn vid skogliga åtgärder innebär att i snitt ca 10 procent av virkesvolymen lämnas vid avverkning. I regleringen för skogsbruket fastställs även generell hänsyn till kulturmiljöer och formellt skydd av skogsmark med särskilt höga kulturvärden.

Utmaningar är att i framtiden, i ett förändrat klimat, säkerställa det hållbara skogsbruket. Skogen är en resurs som ger råvaror och energi. Skogen är också hemvist för ett rikt växt- och djurliv och en stor källa för glädje och rekreation. Såväl de fysiska som de immateriella kulturvärdena i skogen gömmer även en outnyttjad potential för ett utvecklat mångbruk där kulturmiljöer som bevaras, används och utvecklas kan bli mer värdefulla för såväl enskilda som för samhället i stort.

För att säkerställa biologisk mångfald och viktiga ekosystemtjänster är det nödvändigt att upprätthålla viktiga ekologiska samband i landskapet genom bl.a. en fungerande, och väl utvecklad *grön infrastruktur*. Med klimatförändringarna kommer dessa samband att spela avgörande roll då arternas utbredningsområden kommer att förändras och spridningsmöjligheter till nya livsmiljöer kommer att vara en förutsättning för arternas fortlevnad inte minst för hotade arter. Den gröna infrastrukturen kan bestå av olika naturområden, strukturer och element i landskapet som skapar ett ekologiskt sammanhang i hela landskapet. Upprätthållandet av en grön infrastruktur är viktigt för att långsiktigt säkerställa biologisk mångfald och ekosystemtjänster av betydelse för jord- och skogsbruk.

Nya arter som introducerats avsiktligt eller oavsiktligt i naturmiljön och som etablerar sig snabbt kan påverka den biologiska mångfalden och skapa problem i jord- och skogsbruket. Dessa så kallade invasiva främmande arter inklusive växtskadegörare kan utgöra ett hot mot andra arter och därmed orsaka en obalans som har en negativ inverkan på vissa ekosystemtjänster, däribland jord- och skogsbruk. Risken för att nya arter etablerar sig ökar med klimatförändringen. När en invasiv främmande art väl har etablerat sig är det oftast mycket svårt och kostsamt att bli av med den. Det förebyggande arbetet med att hindra spridning av främmande arter bedöms därför som mest kostnadseffektivt.

## 4.5 Övriga miljöfrågor (ingen övergödning, giftfri miljö, mark- och vattenresurser)

### 4.5.1 Vattenkvalitet

Ett flertal miljökvalitetsmål är utgångspunkt för insatser för bättre vattenkvalitet. Det huvudsakliga arbetet tar sin utgångspunkt i målen *Ingen övergödning*, *Grundvatten av god kvalitet*, *Hav i balans samt levande kust och skärgård* och *Levande sjöar och vattendrag*. Målet *Ingen övergödning* innebär att halterna av gödande ämnen i mark och vatten inte ska ha någon negativ inverkan på människors hälsa, förutsättningar för biologisk mångfald eller möjligheterna till allsidig användning av mark och vatten. *Grundvatten av god kvalitet* innebär att grundvattnet ska ge en säker och hållbar dricksvattenförsörjning. Grundvattnet samspelar med ytvattnet.

*Hav i balans samt levande kust och skärgård* innebär att Västerhavet och Östersjön ska ha en långsiktigt hållbar produktionsförmåga och den biologiska mångfalden ska bevaras. Kust och skärgård ska ha en hög grad av biologisk mångfald, upplevelsevärden samt natur- och kulturvärden. Näringar, rekreation och annat nyttjande av hav, kust och skärgård ska bedrivas så att en hållbar utveckling främjas.

*Levande sjöar och vattendrag* ska säkerställa god vattenkvalitet, naturlig produktionsförmåga, biologisk mångfald samt att landskapets ekologiska och vattenhållande funktion bevaras och därmed bidra till en god livsmiljö för växter och djur i sjöar och vattendrag.

På EU-nivå regleras dessa frågor främst genom ett antal direktiv som länderna genomför nationellt. Ramdirektivet för vatten syftar till att säkerställa att sjöar, vattendrag, kustvatten och grundvatten når god ekologisk och kemisk status senast år 2027. Direktivet genomförs genom nationella åtgärdsprogram som utgår från vad som behövs för att uppnå god status i enskilda vatten. Ett flertal åtgärder i det svenska åtgärdsprogrammet berör jordbruket då övergödning är en av de främsta orsakerna till att Sverige inte når målen i vattendirektivet. Havsmiljödirektivet syftar på motsvarande sätt till att våra hav ska uppnå god miljöstatus 2020. Nitratdirektivet innehåller minimikrav för att minska kväveförluster från jordbruket till vatten. Åtgärdsprogram upprättas för att i nitratkänsliga områden minska näringsläckaget från jordbruket. Genom

tillämpningen av industriutsläppsdirektivet förebyggs och minskas föroreningar från olika verksamheter, bland annat stora djuranläggningar med svin och fjäderfä, där förluster i form av nitrat och ammoniak kan vara stora. Internationella åtaganden sker genom Helsingforskommissionens (Helcom) aktionsplan för Östersjön, Baltic Sea Action Plan (BSAP). Målet är att återställa en god ekologisk status i Östersjön och Kattegatt till år 2021. Övergödningsproblematiken är ett av de prioriterade områdena inom planen som anger utsläppsmål för kväve och fosfor. Den antropogena påverkan kommer från ett flertal olika källor, både externa källor som jordbruk, avlopp, dagvatten och industri men även från intern belastning från bottensediment.

Åtgärder inom till exempel jordbruk, våtmarksanläggning och avloppsrening har gett resultat. Sverige har snart uppnått Helcoms reduktionskrav för kväve. För fosfor är målet uppnått i alla bassänger utom Egentliga Östersjön.

En indikation på att fosforförlusterna från jordbruket har minskat är de nationella växtnäringsbalanser som beräknas av Statistiska centralbyrån (SCB). Enligt beräkningarna har fosforeffektiviteten ökat från 50 procent till 83 procent mellan 1995 och 2013 vilket visar att det skett en tydlig förbättring av fosfortnyttjandet i jordbruket.

Trots att insatser bedrivits under lång tid och förbättringar sker så behövs ett fortsatt arbete med att minska påverkan från jordbrukets växtnäringsförluster på svenska vatten och hav. Arbetet med att minska växtnäringsförlusterna, särskilt gällande fosfor, behöver fortsätta att utvecklas i ljuset av ny och fördjupad kunskap och en mer resurseffektiv användning av kväve och fosfor är av betydelse, inte minst för att minska växtnäringsförlusterna på lokal nivå. Skillnader på regional nivå är utgångspunkt för dagens styrmedel i form av landsbygdsprogrammets miljöersättningar. Förbättrad kunskap om geografiska förutsättningar ger möjlighet att ytterligare rikta insatser där åtgärder ger störst effekt på utsatta vattenmiljöer. Genom nya beräkningsunderlag baserade bland annat på högupplösta markanvändnings- och jordartskartor och en ny höjddatabas kan resultatet i arbetet förbättras även för enskilda vattenförekomster.

Den tekniska utvecklingen ger nya möjligheter att även rikta insatser på fältnivå, inte minst i växtodlingen. Med hjälp av nytt



tekniskt kunnande kan tillförseln av växtnäring anpassas till grödans behov som en funktion av de platsspecifika förutsättningarna. Detta ger ökad precisionen i odlingen. Ökad kväveeffektivitet förbättrar möjligheter till positivt ekonomiskt utfall samtidigt som de negativa miljöeffekterna minskar.

#### 4.5.2 Luftkvalitet

Miljökvalitetsmålet *Frisk luft* innebär att luften ska vara så ren att människors hälsa samt djur, växter och kulturvärden inte skadas. Miljökvalitetsmålet *Bara naturlig försurning* innebär att de försurande effekterna av nedfall och markanvändning ska underskrida gränsen för vad mark och vatten tål. Nedfallet av försurande ämnen ska inte heller öka korrosionshastigheten i markförlagda tekniska material, vattenledningssystem, arkeologiska föremål och hållristningar.

Utsläpp av ammoniak leder till bl.a. försurning. Förluster av ammoniak omfattas av konventionen om långväga gränsöverskridande luftföroreningar (CLRTAP) och det så kallade Göteborgsprotokollet. Det senare innehåller utsläppstak för olika föroreningar till 2020, däribland ammoniak. Parallellt med konventionen finns EU:s direktiv om nationella utsläppstak för vissa luftföroreningar, det så kallade takdirektivet.

Jordbrukssektorn är den dominerande källan till ammoniakutsläpp och utsläppen härrör främst från hanteringen av stallgödsel. Minskat antal djur, en förbättrad stallgödselhantering och övergång till flytgödselhantering har medfört att ammoniakavgången från det svenska jordbruket har minskat med 20 procent mellan 1995 och 2011. Omkring 70 procent av ammoniaknedfallet över Sverige härrör från utländska källor. I EU-28 har ammoniakavgången minskat med 27 procent mellan 1990 och 2013.

Miljökvalitetsmålet *Frisk luft* påverkas också av utsläppen från jordbruket. Utsläpp av metan som förutom att vara en växthusgas också har stor betydelse för bildning av marknära ozon. Marknära ozon ger både negativa hälsoeffekter och skadliga effekter på växtlighet. I södra Sverige beräknas marknära ozon orsaka ett skördebortfall på upp till 15 procent. De totala skördeförlusterna i Sverige har uppskattats uppgå till 180 MSEK per år.

### 4.5.3 Giftfri miljö

Miljökvalitetsmålet Giftfri miljö innebär att förekomsten av ämnen i miljön som skapats i eller utvunnits av samhället inte ska hota människors hälsa eller den biologiska mångfalden. Det som ska uppnås är att halterna av naturfrämmande ämnen är nära noll och att deras påverkan på människors hälsa och ekosystemen försumbar. Halterna av naturligt förekommande ämnen är nära bakgrunds nivåerna.

Jordbrukets koppling till miljömålet är framförallt genom dess användning av kemiska växtskyddsmedel. Av betydelse för att nå miljökvalitetsmålet är egenskaperna hos de växtskyddsmedelsprodukter som har godkänts, i vilken omfattning och hur dessa sprids samt vilka andra bekämpningsmetoder som finns tillgängliga. För att kunna mäta trender i hälso- och miljörisker med växtskyddsmedel har en beräkningsmodell tagits fram som visar riskindikatorer, en för hälsorisker och en för miljörisker, för varje verksamt ämne som ingår i växtskyddsmedel. Dessa riskindikatorer används också för att följa upp miljömålet. Enligt statistik från SCB har antal hektardoser ökat vilket indikerar att intensiteten i användningen har ökat och som en följd har även miljöriskindex ökat, eftersom det i stort följer ökningen i antal hektardoser. Det är förmodligen en rad faktorer som ligger bakom ökningen av riskindikatorerna sedan 2010, bl.a. årsmån, vilka grödor som odlas och omfattningen av produktionen. Den nationella handlingsplanen för hållbar användning av växtskyddsmedel som regeringen antog 2013 innehåller åtgärder för att minska riskerna för miljö och hälsa.

Den lagstiftning som reglerar vilka växtskyddsmedel som får finnas på marknaden är i stort harmoniserad lagstiftning genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1107/2009 av den 21 oktober 2009 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden. Syftet med förordningen är att säkerställa en hög skyddsnivå för människors och djurs hälsa och för miljön, att förbättra den inre marknads funktionssätt och samtidigt förbättra jordbruksproduktionen. Ett verksamt ämne eller ett växtskyddsmedel får bara godkännas om ämnet eller medlet inte har några skadliga hälsoeffekter på människor eller djur och om det inte påverkar miljön på ett oacceptabelt sätt.

Konkurrenskraftsutredningen konstaterar i sin rapport att svenska odlare i vissa fall har tillgång till färre växtskyddsmedel av betydelse för produktionen än odlare i konkurrentländer. En konsekvens kan bli att vissa odlingsformer minskar eller försvinner från hela eller delar av landet. En ökad tillgång till olika växtskyddsmedel behöver inte leda till en ökad användning av växtskyddsmedel utan det kan i stället handla om att uppnå en behovsanpassad bekämpning och möjlighet att undvika problem med resistens. Moderna växtskyddsmedel och metoder kan ha bättre träffsäkerhet och kan därför också innebära en lägre miljöbelastning. Det finns ett antal faktorer som ligger bakom den brist som finns i dag. Till en del kan bristen härledas till att den norra zonen och att Sverige kan uppfattas som en liten marknad av växtskyddsmedelsföretagen.

Själva användningen av växtskyddsmedel styrs av Europaparlamentet och rådets direktiv 2009/128/EG om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder för att uppnå en hållbar användning av bekämpningsmedel. Syftet med direktivet är att minska de risker och konsekvenser som användning innebär för människors hälsa och miljö och genom att främja användningen av integrerat växtskydd och andra alternativa metoder eller tekniker såsom icke-kemiska alternativ till bekämpningsmedel.

Direktivet slår fast att alla medlemsländer ska anta nationella handlingsplaner för användningen av bekämpningsmedel. Den svenska handlingsplanen innehåller mål, riktmärken, åtgärder och tidtabeller för att minska riskerna med och konsekvenserna av användningen av bekämpningsmedel för människors hälsa och miljön. Det övergripande målet för den nationella handlingsplanen är att åstadkomma en minskande risktrend. Handlingsplanens inriktning syftar till att ytterligare förbättra ett hållbart växtskydd genom utveckling och införlivande av integrerat växtskydd och av olika odlingsystem som ekologisk produktion. Integrerat växtskydd innebär att alla tillgängliga växtskyddsmetoder noga övervägs och att lämpliga åtgärder integreras i odlingen. Lämpliga åtgärder är sådana som motverkar utvecklingen av skadliga organismer och som håller användningen av växtskyddsmedel och andra former av ingrepp på nivåer som är ekonomiskt och ekologiskt försvarbara och minskar eller minimerar riskerna för människors hälsa och miljön. Sverige arbetar sedan lång tid tillbaka med

integrerat växtskydd där fokus ligger på förebyggande åtgärder, behovsanpassad användning av växtskyddsmedel, utnyttjande av alternativa bekämpningsmetoder och tekniker samt utvärdering av insatta åtgärder. Centrala delar i arbetet är prognos- och varningssystem, beslutsstöd och ökad kunskap. Jordbruksverket arbetar aktivt med att föra ut information om integrerat växtskydd till jordbruksföretagen.

#### 4.5.4 Tillgång till och bevarande av produktionsresurser

I stora delar av världen och även inom delar av EU är vattentillgången en begränsande faktor för jordbruket. I takt med att klimatförändringarna fortskrider så förväntas dessa problem förvärras. I Sverige är tillgången på vatten i allmänhet god, även om förhållandena varierar mellan olika delar av landet och även mellan år. Jordbrukets användning av vatten för bevattningsändamål och för djurhållning utgjorde 2010 ca fyra procent av den totala svenska vattenanvändningen.

För Sveriges del räknar man med att klimatförändringarna kommer att accentuera dagens skillnader i nederbörd. Enligt klimatmodelleringar beräknas de östra delarna av landet få ett torrare klimat medan de västra delarna förväntas bli blötare. Åtgärder för att hantera både mer och mindre vatten i landskapet kommer därmed att få ökad betydelse. Sådana åtgärder är betydelsefulla både för att kunna upprätthålla produktionen men också för att undvika negativ miljöpåverkan från jordbruket. Exempel på miljöpåverkan är ökad risk för växtnäringens förluster och markpackning när nederbörden ökar eller att torka ökar konkurrensen om tillgängligt vatten.

En avgörande resurs för all jordbruksproduktion är tillgång till produktiv jordbruksmark. I miljö kvalitetsmålet *Ett rikt odlingslandskap* ingår att odlingslandskapets och jordbruksmarkens egenskaper för biologisk produktion och livsmedelsproduktion ska upprätthållas.

FAO har gjort uppskattningen att det fram till 2080 behövs ytterligare 100–250 miljoner hektar jordbruksmark i världen för att tillgodose det globala livsmedelsbehovet, samtidigt som tillgången av jordbruksmarken minskar i flera områden. Utöver hotbilder i form av klimatförändringar, försaltning, erosion, förlust av

organiskt material, förorening och markpackning så råder det på många håll konkurrens om vad marken ska användas till. Inom EU beräknas arealen jordbruksmark som används till jordbruk minska med 20 miljoner hektar till 2030, vilket motsvarar en minskning av jordbruksarealen med 11 procent.

I Sverige har arealen jordbruksmark minskat under lång tid, i första hand till följd av att produktionen upphör och marken växer igen, men en mindre del har exploaterats för bebyggelse eller infrastruktur. Den senare förändringen är i stort sett irreversibel.

Att säkerställa hög bördighet på befintlig jordbruksmark gör det möjligt att effektivt utnyttja markens potential. Det minskar även behovet av att ta nya markresurser i anspråk för livsmedelsproduktion. Betydelsefulla faktorer för bördigheten är mullhalt, markstruktur, näringsstatus och grundvattennivå. Åtgärder för att öka bördigheten har positiv inverkan på flera olika miljöaspekter och för jordbrukets konkurrenskraft. Ett hinder är att de processer som ger ökad bördighet är långsamma och kan vara svåra att kvantifiera. Lämpliga åtgärder varierar också beroende på jordart, klimat och odlingssystem. Arbetet med att upprätthålla och öka bördigheten kräver därför kunskap och möjligheter till långsiktig planering. Avseende bland annat effektiva åtgärder för att öka mullhalten behövs fortsatt forskning och utveckling för att testa nya tekniker och för att öka och sprida kunskap. Teknik- och kunskapsutveckling kan understödja arbetet att förbättra markbördigheten, exempelvis precisionsodling och förändrad markbearbetning. Större maskiner, minskad djurhållning och mer utpräglad växtodling kan å andra sidan försvåra möjligheterna att upprätthålla god bördighet.

## **4.6 Världshandeln med jordbruksprodukter**

### **4.6.1 GJP och WTO**

I samband med att WTO bildades 1995 tillkom jordbruksavtalet som sätter ramarna för varje WTO-medlems jordbrukspolitiska åtgärder. WTO-medlemmarna har bundit tak för tullar, handelsstörande internstöd och exportbidrag. Vid WTO-ministermötet i Doha år 2001 fattades beslut om att inleda bredare förhandlingar där jordbruk var en del av den s.k. Doha Development Agenda, Doharundan. Det uttrycktes tydligt att utvecklingsländernas

intressen skulle stå i centrum. Mandatet för jordbruksförhandlingarna stipulerar:

- utfasning av alla former av exportstöd (exportbidrag, icke-marknadsmässiga exportkrediter, livsmedelsbistånd som ersätter kommersiell handel och statshandelsföretags exportmonopol),
- betydande sänkningar av tullar samt
- betydande sänkningar av handelsstörande internstöd.

Utvecklingsländerna får särskild och differentierad behandling och avkrävs mindre långtgående åtaganden samt ges längre genomförandeperioder.

Den tidtabell som sattes, dvs. att förhandlingarna skulle vara avslutade den 31 december 2003, påverkade den genomgripande reform av den gemensamma jordbrukspolitiken som beslutades år 2003, i vilken arealstöden och djurbidragen ersattes med gårdsstödet. Trycket från Doharundan och målsättningen att kraftigt minska handelsstörande jordbruksstöd spelade stor roll för beslutet.

Än idag är Doharundan oavslutad. Dock lyckades handelsministrarna vid WTO-ministermötet i Nairobi i december 2015 fatta beslut om att fasa ut exportbidragen och vissa bestämmelser om exportfinansieringsprogram, livsmedelsbistånd och exporterande statshandelsföretag för att minska handelsstörningar av dessa instrument. Beslutet om exportbidrag innebär ett omgående borttagande av exportbidrag för utvecklade länder. Beslutet medger dock en 5-årig utfasningsperiod för mejeriprodukter, bearbetade livsmedel och griskött, en fråga som drevs främst av Kanada och Schweiz, men som även Norge och andra utvecklade länder som betalat ut exportbidrag för dessa produkter under referensperioden, kommer att kunna tillämpa. Det är dock inte särskilt troligt att andra länder än de tre ovan nämnda kommer att dra nytta av undantaget. Beslutet kommer att tvinga fram ändringar i jordbrukspolitiken i dessa länder som idag är beroende av exportbidrag för att nå ut på världsmarknaden. EU betalar inte ut exportbidrag sedan juli 2013. EU:s undantag för sockerexport löpte ut den 30 september 2017 i samband med att EU:s produktionskvoter togs bort. Bakgrunden är att EU:s export av socker ansågs subventionerad på grund av produktionskvoterna, utan att exportbidrag betalades ut. Utvecklingsländer får som grundregel en längre utfasningsperiod

som varar till och med 2018. Även u-länder får möjlighet till en förlängning av utfasningsperioden med fyra år för vissa produkter.

På WTO-ministermötet i Buenos Aires den 10–13 december 2017 var jordbruk alltså en nyckelfråga. EU var aktiv i förberedelserna och drev på för att begränsningar av handelsstörande internstöd skulle vara en del av agendan för ministermötet. EU är genom tidigare reformer av den gemensamma jordbrukspolitiken väl rustad för neddragningar av WTO-åtaganden för handelsstörande stöd. WTO-ministermötet var dock inte framgångsrikt och blev resultatlöst på jordbruksområdet. Förhandlingsfrågorna om sänkta handelsstörande stöd och tullar samt övriga exportstöd kvarstår därmed, men det råder större osäkerhet om hur dessa ska hanteras framöver.

Flera utvecklingsländer har uttalat behov av att skärpa reglerna kring gröna stöd och bl.a. framfört tankar om behovet av att begränsa frikopplade inkomststöd som klassificeras som gröna. En sådan utveckling skulle kunna öka trycket på EU för ytterligare reformer, dvs. att göra ändringar i gårdsstödet, eller annars försätta EU i en mer defensiv förhandlingssits i WTO.

För EU är fortsatta tullsänkningar för vissa sektorer som EU vill skydda från importkonkurrens, t.ex. kyckling- och nötkött, socker och ris känsligt. EU anser dock att marknadstillträdesförhandlingar företrädesvis ska föras inom ramen för bilaterala handelsavtal (se nedan).

#### **4.6.2 GJP och regionala och bilaterala frihandelsavtal**

I takt med att Doharundan har tappat fart har många WTO-medlemmar engagerat sig i förhandlingar om bilaterala eller regionala frihandelsavtal. Parterna i ett frihandelsavtal sänker tullar, och i många fall elimineras dessa, men på jordbruksområdet är det vanligt att skydda vissa känsliga produkter genom tullkvoter. Vidare har parterna ofta förbundet sig att under vissa förutsättningar inte ge exportbidrag för vissa produkter. (För exportbidrag gäller nu Nairobi-beslutet). Däremot omfattas inte internstöd som gynnar all jordbruksproduktion och inte endast den del som exporteras till en viss handelspartner. EU prioriterar ett ökat skydd för geografiska ursprungsbeteckningar så att namn som champagne och

parmaskinka inte används av aktörer från andra länder. Andra frågor som rör jordbruksfrågor är sanitära och fytosanitära frågor, s.k. SPS-frågor, dvs. regler för utformning och tillämpning av livsmedels-djurhälso- och växtskyddslagstiftning. EU prioriterar också samarbete om djurskyddsfrågor och numera på svenskt initiativ, även samarbete om minskad användning av antibiotika i djurproduktionen för att motverka antibiotikaresistens.

EU prioriterade länge att framför allt satsa på Doharundan, men har sedan 2007 förhandlat nya frihandelsavtal med bl.a. Sydkorea, Singapore, Centralamerika<sup>42</sup>, Colombia, Peru samt Ecuador, Kanada, Vietnam och Japan. EU förhandlar med bl.a. Mercosur<sup>43</sup>, Mexiko, Malaysia, Indien och med USA inom ramen för det s.k. Transatlantic Trade and Investment Partnership. Förhandlingar ska starta med Nya Zeeland och Australien.

De många frihandelsavtalen har påverkat vissa WTO-medlemmars vilja att göra multilaterala åtaganden. Det gäller framför allt marknadstillträde, dvs. tullsänkningar och andra marknadsöppningar genom kvoter. Detta ses som förhandlingskort i bilaterala förhandlingar och som därmed inte kan ges upp i det multilaterala spåret där tullsänkningar m.m. kommer alla WTO-medlemmar till del. Det gäller såväl jordbruk som industrivaror.

I det medellånga perspektivet tycks det snarare troligt att ökad importkonkurrens härrör från bilaterala frihandelsavtal än av multilaterala åtaganden. Till följd av de många frihandelsavtal som EU förhandlat och förhandlar fortsatt, kommer EU:s jordbrukssektor att utsättas för ett högre konkurrenstryck. Flera av förhandlingsparterna är mycket konkurrenskraftiga på

#### 4.7 Administrativa utmaningar och regelförenkling

Nedan beskrivs utmaningar och möjligheter kopplade till administrationen av den gemensamma jordbrukspolitiken och hur den påverkar lantbrukare och andra stödmottagare samt myndigheter.

---

<sup>42</sup> Costa Rica, Honduras, Nicaragua, Panama, El Salvador och Guatemala.

<sup>43</sup> Brasilien, Argentina, Uruguay och Paraguay.



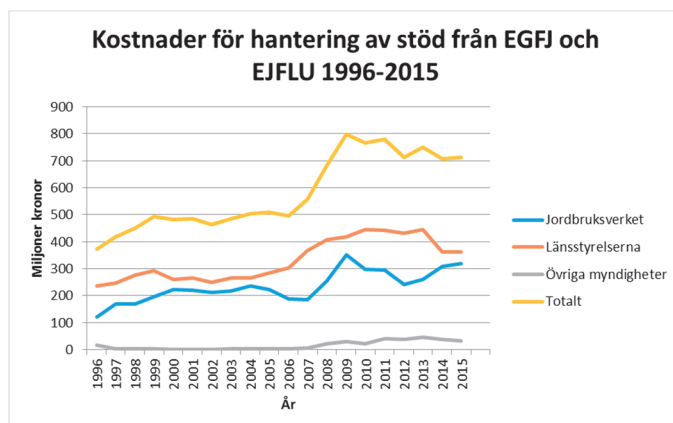
#### 4.7.1 Utmaningar för myndigheterna

##### Kostnader för genomförande av politiken

Administrationen av jordbruks- och landsbygdsstöden utgår från komplicerade regelverk som i samband med reformer förändras på ett genomgripande sätt och där tolkningen även kan förändras över tid. Återkommande större ändringar i till exempel regelverk och villkor för stödberättigande leder till instabilitet i genomförandet av stödsystemen och till ökade kostnader för att genomföra förändringar av systemen. Kostnaden för införande av nya EU-stöd påverkas bland annat av hur EU-regelverkets krav om it-system, kontroll och stöd villkor utformas.

Den totala kostnaden för hantering av marknads-, jordbruks- och landsbygdsstöden vid berörda myndigheter uppgick år 2015 till 768 miljoner kronor. Utvecklingen av kostnaderna för hanteringen av marknads-, jordbruks- och landsbygdsstöden redovisas i figur 4.10 nedan.

Figur 4.10 Kostnader för hantering av EU-stöden i Sverige



Kostnader för Jordbruksverkets projekt för genomförande av den nya gemensamma jordbrukspolitiken som beslutades 2013 (ProCAP) är delvis inkluderade i figuren ovan. Genomförandet har inneburit omfattande it-utveckling. Arbetet har bland annat medfört att även landsbygdsstödens ansöknings- och kontrollförfarande blivit digitalt. Genomförandet av projektet har totalt kostat 600

miljoner kronor under åren 2012–2015 och av detta kommer ca 360 miljoner av kostnaderna att belasta perioden efter 2015.

Från 2011 ingår även Ekonomistyrningsverkets kostnader för revision av jordbruks- och landsbygdsfonden i figuren ovan.

### **Finansiering av administrationen**

Upp till fyra procent av landsbygdsprogrammets budget för programperioden 2014–2020 kan avsättas för teknisk assistans. Dessa medel ska användas för att finansiera driften av landsbygdsnätverket, övervakningskommitténs arbete och utvärderingar kopplade till programmet, men i viss mån kan även andra kostnader relaterade till genomförandet av programmet täckas. Det finns ingen motsvarande möjlighet inom gårdsstödet trots att kraven på it-system och kontroller inom gårdsstödet kan jämföras med kraven i landsbygdsprogrammet.

### **Kontrollsystemet**

Stöd inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken omfattas av kontroll av specifika stödvillkor som ska uppfyllas av stödmottagaren för respektive åtgärd. Vissa stöd omfattas även av s.k. tvärvillkorskontroller. Den nya utformningen av gårdsstödet med dess olika stödformer innebär att fler och mer omfattande kontroller ska utföras hos stödmottagarna. Antalet kontroller i fält har ökat jämfört med föregående period. Kontrollnivåer och omfattningen av de villkor som ska kontrolleras varierar dock mellan åren. Många fel det ena året genererar en högre kontrollnivå nästkommande år. Samtidigt finns möjlighet att sänka kontrollnivån för vissa stöd om det är en låg andel fel. Vidare kan regler för stöden ändras och nya stöd tillkomma eller tas bort från år till år, dels beroende på nationella beslut, dels beroende på ändringar av EU-reglerna eller nya tolkningar av dessa. Detta sammantaget försvårar planeringen av resursbehovet för kontroll och annan stödhantering vid de berörda myndigheterna. Ovan nämnda aspekter påverkar även företagen då verksamheten behöver anpassas utifrån nya regler.

Vid den senaste reformen diskuterades möjligheten till ökad användning av schabloner inom landsbygdsprogrammets åtgärder.

Tyvårr ledde dessa diskussioner endast till en marginell förenkling. Jordbruksverket gör bedömningen att en ökad användning av schabloner inte skulle få några negativa konsekvenser för effektiviteten i stödgivningen.

I och med programperioden 2014–2020 höjs de EU-gemensamma kraven på hanteringen av urval i landsbygdsprogrammet och ett nytt urvalssystem med berättigande- och urvalskriterier införs för alla projekt- och företagsstöd inom landsbygdsprogrammet. Syftet med det nya systemet är att öka transparensen i handläggningen och bättre styra mot programmets mål. Till hjälp vid handläggningen har handläggaren även programgemensamma bedömningsgrunder för de olika stöden vilket minskar risken för godtyckliga bedömningar och därför också underlättar för handläggaren och ökar förutsägbarheten för den stödsökande. Systemet bedöms ha goda förutsättningar att uppnå sitt syfte men de önskade effekterna blir kanske synliga och kan upplevas som förbättringar först efter ett par år.

## Revision

Både EU-kommissionen och det nationella revisionsorganet, Ekonomistyrningsverket i Sverige, reviderar genomförandet av EU-stöden i Sverige. Revisionerna kan leda till sanktioner genom uteblivna ersättningar från jordbruksfonderna till Sverige vilka måste kompenseras av nationella medel. Ekonomistyrningsverkets revision utförs årligen av samtliga stöd medan EU-kommissionen utför revision av specifika stöd vid särskilda tillfällen under programperioden. Genomförandet av den nationella revisionen innebär höga kostnader.

Beloppet på de sanktioner som EU-kommissionen fastställer utifrån funna brister vid revisioner i medlemsländerna är antingen den faktiska skadan för fonden som skett på grund av bristen, en extrapolering av felaktigt utbetalda belopp eller ett schablonavdrag. I de fall EU-kommissionen tillämpar schablonavdrag innebär detta ett avdrag på normalt två, fem eller tio procent på utbetalt belopp från jordbruksfonderna. Även högre avdrag kan komma i fråga vid allvarliga brister. Det är ofta svårt för medlemsländerna att förutse vilka ekonomiska konsekvenser de brister som EU-kommissionen

finner vid revisionsbesöket kommer att få. Det är också ofta som medlemsstatens och EU-kommissionens bedömning av bristens allvar skiljer sig åt. Många gånger står olika tolkningar av regelverket mot varandra vid en revision.

Sverige har tidigare fått sanktioner från EU-kommissionen på belopp från några miljoner kronor per revisionsbesök till drygt 800 miljoner kronor för brister i gårdsstödet 2008. Sverige har under flera år lagt mycket resurser på uppdatering av kartregistret över stödberättigad jordbruksmark, den s.k. blockdatabasen, i syfte att hålla felnivåerna så låga som möjligt för de arealrelaterade stöden och därmed undvika sanktioner. Trots att felet idag är på en mycket låg nivå i gårdsstödet har EU-kommissionen i 2013 års revision av gårdsstödet tillämnat schablonavdrag istället för att acceptera medlemsstatens beräkning av skadan för fonden. I detta fall innebär det oproportionerligt höga sanktioner sett till den potentiella risken för fonden. Med tanke på oförutsägbarheten och risken för sanktioner händer det att medlemsländer undviker att införa åtgärder i landsbygdsprogrammen som skulle kunna vara mer effektiva. Istället införs enklare och mer generella åtgärder som minskar risken för att fel ska uppstå.

Nuvarande system innebär att utbetalande myndighet riskerar sanktioner utifrån både EU-kommissionens revision och utifrån resultat från den nationella revisionsmyndighetens granskningar. I båda fall är det EU-kommissionen som fastställer vilka belopp som ska uteslutas från EU-medlen. Inom ramen för den nationella revisionen extrapoleras felet som hittats till att representera hela populationen. Detta innebär att små felaktiga belopp kan generera höga sanktioner. Vidare ska felaktigt utbetalda stödbelopp från jordbruksfonderna återkrävas från stödmottagarna och vad det gäller jordbruksfonden för gårdsstöd ska större delen av detta betalas tillbaka till EU-kommissionen. Inom landsbygdsfonden (och övriga ESI-fonder) kan dock återkrävda belopp (med vissa undantag) återanvändas i andra projekt under programperioden och slutreglering sker först i samband med programavslut.

Under flera år har Europeiska revisionsrätten kunnat konstatera höga felnivåer i medlemsländernas förvaltning av jordbruksfonderna. Det är särskilt stöd inom ramen för landsbygdsprogrammet som redovisar felnivåer över väsentlighetsnivån på två procent i nästan alla medlemsländer. Det faktum att nästan ingen

medlemsstat klarar att hålla stödförvaltningen av stöd inom landsbygdsprogrammet under väsentlighetsnivån tyder snarare på ett systemfel i hur stöden är utformade än på medlemsländernas förmåga att upprätta lämpliga kontrollsystem. Felnivåerna kan inte förväntas sjunka genom att utöka kraven på kontroll.

#### **4.7.2 Utmaningar för lantbrukare och andra stödmottagare**

Under 2013 genomförde Jordbruksverket tillsammans med bl.a. LRF den så kallade Förenklingsresan bland primärproducenter. Under resan samlades flera förslag till förenklningar in från branschen. Merparten av förenklingsförslagen har genomförts på nationell nivå av berörda myndigheter och branschorganisationer. Vissa problem och regelbördor grundar sig dock i högre grad i EU-lagstiftningen för stöd och ersättningar inom den gemensamma jordbrukspolitiken, vilket medför ett behov av att förenkla EU-lagstiftningen på området.

År 2015 var det första året som lantbrukare och landsbygdsföretagare ansökte de nya stöden inom den nya gemensamma jordbrukspolitiken. Erfarenheterna från 2015 års stödhantering kan sammanfattas med att reglerna har varit komplexa att införa för berörda myndigheter vilket till del beror på sena besked om regeltolkningar från EU-kommissionen. Detta har medfört att stödmottagare löpande fått ny och uppdaterad information om stödregler och utbetalningar vilket har varit ett problem. Nya regler under programperioden är bekymmersam för företagets möjlighet att planera sin verksamhet men även att säkerställa att man följer alla stödregler. Risken att göra oavsiktliga fel och därigenom erhålla sanktioner hämmar företagsutvecklingen.

Efter införandet av tvärvillkoren upplever lantbrukare till exempel en oro för avdrag på EU-stöden då det finns en risk för att oavsiktligt ha missat att uppfylla någon regel som sedan leder till höga avdrag på stöden. Vid tvärvillkorsavvikelse görs ett procentuellt avdrag på både direktstöden och vissa miljöersättningar vilket innebär att det faktiska avdraget varierar beroende på företagets stödnivå. Ett företag med omfattande stöd betalar därmed ett högre pris för samma avvikelse än ett företag med lägre stöd. Procentsatsen bestäms delvis utifrån avvikelsens allvar, omfattning

och varaktighet men också utifrån EU-kommissionens regel om att normalavdraget ska vara 3 procent. Detta sammantaget gör att stöдавdragen ofta upplevs som oproportionerliga och oförutsägbara bland företagen. Som systemet är utformat i dag utgör en stor del av tvärvillkoren regler kopplat till animalieproduktionen t.ex. regler för identifiering och registrering av djur, djurvälstånd och livsmedelssäkerhet. Detta gör att företag med animalieproduktion löper större risk för avdrag på stöden än företag med enbart växtodling. Tvärvillkorsavvikelser kan även leda till avdrag på vissa miljöersättningar. Miljöersättningar är stöd för riktade åtgärder som går utöver tvärvillkoren. Detta innebär att avdrag och sanktioner på miljöersättningarna redan görs i de fall stödmottagaren har brister i genomförandet av den specifika åtgärden. Tvärvillkoren infördes som grundläggande krav för det frikopplade direktstödet och att tillämpa tvärvillkorsavdrag ovanpå redan befintliga sanktionsbestämmelser för riktade ersättningar kan därför ses som en dubbelreglering.

Det finns även brister i harmoniseringen av tvärvillkorssystemet mellan medlemsländerna. Studier visar att anpassningen av antal tvärvillkor på nationell nivå, tvärvillkorens kontrollnivå och antal lantbrukare som drabbas av avdrag skiljer sig åt mellan medlemsländerna.

I samband med reformen 2013 infördes en definition av aktiv jordbrukare. Utgångspunkten för det nya gårdsstödet var att stimulera ett aktivt jordbruk samtidigt som definitionen måste vara förenlig med Världshandelsorganisationens avtal för jordbrukssektorn, vilket innebär att det inte går att villkora stödet till krav på jordbruksproduktion. Detta innebär att definitionen inte lyckas lösa problematiken med passivt bruk av mark, vilket närmare beskrivs i kapitel 5. Definitionen av aktiv jordbrukare innebär istället att verksamheter som typiskt sett inte sysslar med jordbruk utesluts från stödsystemet. Sveriges erfarenhet är att det generellt inte uppfattats som något större problem att stöd kan gå till företag som även bedriver icke-jordbruksrelaterad verksamhet eftersom endast mark som kan klassas som jordbruksmark får stöd. Denna tillämpning finns kvar parallellt med definitionen av aktiv jordbrukare. Som definitionen nu är utformad finns en risk att jordbruksföretag som samtidigt sysslar med någon av de verksamheter som inte längre kan erhålla stöd riskerar att uteslutas

från stödsystemet. Företag som riskerar att uteslutas från stödsystemet måste bl.a. redovisa inkomstuppgifter i syfte att bevisa att jordbruksverksamheten ändå är betydande trots andra verksamheter. Definitionen blir till stor del en administrativ åtgärd utan att rikta in sig på problemet med passivt brukad mark. Vidare skapar definitionen incitament till uppdelning av företag i syfte att kringgå bestämmelsen.

Vid avvikelser i förgröningsstödet sker avdrag på stödet och från och med 2018 tillämpas även sanktioner utöver avdragen. Avdrags- och sanktionsbestämmelserna är utformade så att mindre fel kan leda till avdrag på stödet motsvarande flera hektar. Vidare utgör dessa bestämmelser ett ytterligare avdrags- och sanktionssystem utöver de ordinarie bestämmelserna för areal- och tvärvillkorsavvikelser. Detta leder till oproportionerliga avdrag och sanktioner för lantbrukarna sett till den eventuella skada som skett på miljön. Administrativa kostnader kopplade till regelverket blir ett hinder för tillväxt i företagen.

År 2015 inledde jordbrukskommissionär Phil Hogan ett arbete med att identifiera möjligheter till förenkling av den gemensamma jordbrukspolitiken. Under 2016 presenterade kommissionen även förslag till förändring av vissa av regler i grundförordningarna i samband med halvtidsöversynen av EU:s fleråriga budgetram. Efter beslut kommer en del av dessa förenklingar träda i kraft 2018. Förenklingsarbetet på EU-nivå har hittills inneburit att nya administrativa rutiner införts för sanktioner och ansökningsförfarande. Ur ett lantbrukarperspektiv är dessa förändringar positiva då fel vid kontroll ger mildare sanktioner och risken för att göra fel i ansökan minskar.





## 5 Hur möter GJP kommande utmaningar och möjligheter

Som beskrivs i kapitel 2 och 3 består GJP av flera delar som kan analyseras åtgärd för åtgärd eller genom att försöka göra en bedömning av den samlade effekten av de olika åtgärderna. Det finns begränsat med studier av de generella effekterna av dagens utformning av GJP, inklusive de förändringar av GJP som genomfördes 2015. I inledningen av detta kapitel redogörs för en modellkörning som gör ett försök att beskriva effekten av den nuvarande politiken.

Modellberäkningarna är gjorda med Swedish Agricultural Sector Model (SASM-modellen) (Jonasson 2015). Resultaten jämförs och kompletteras där så är möjligt med andra studier.

Återkommande i detta kapitel hänvisas också till utvärderingar som gjorts av åtgärder inom tidigare landsbygdsprogram. Dessa utvärderingar baseras på de analyserade åtgärdernas utformning i Sverige. Analysen kommer därmed att omfatta såväl det gemensamma regelverket på EU-nivå som nationella val där sådana medges. I de fall utfallet av analysen visar på positiva effekter i förhållande till en viss utmaning kan man dra slutsatsen att nuvarande gemensamma regelverk fungerar för att möta denna utmaning. Om resultatet däremot är negativt kan detta antingen bero på det gemensamma regelverkets utformning eller på de nationella val som gjorts. I de fall analysen identifierar brister till följd av nationella val är detta en viktig lärdom att ta med inför utformning av framtida åtgärder på nationell nivå, men leder inte per automatik till slutsatsen att det gemensamma regelverket behöver förändras.

## 5.1 Modellkörning – effekter av nuvarande utformning av GJP

### 5.1.1 Effekter på svensk nivå

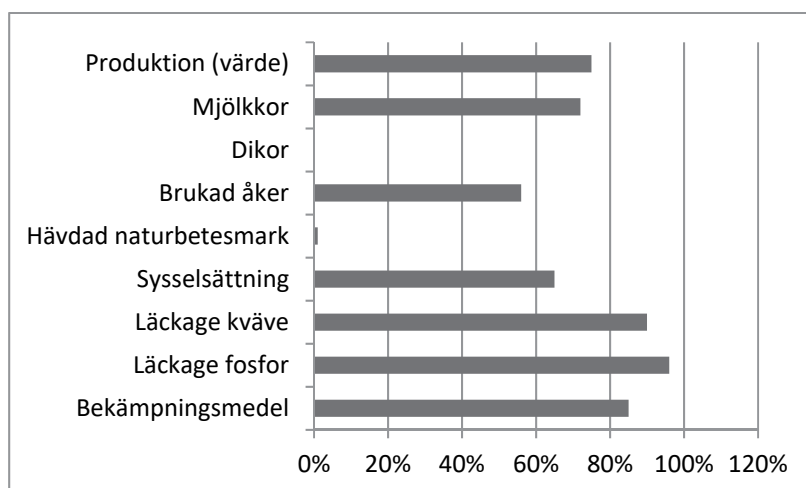
#### Sammantagna effekter av GJP

SASM-modellen visar effekterna av alternativa utformningar av GJP år 2030 jämfört med ett referensscenario som visar hur jordbruket skulle sett ut med oförändrad jordbrukspolitik, fortsatt produktivitetsutveckling och med antagande om produktpriser enligt OECD:s prognos 2015. De stöd och ersättningar som omfattas av analysen är dels gårdsstöd, förgröningsstöd och nötkreatursstöd, samtliga i pelare 1, dels kompensationsstöd, investeringsstöd, djurvälståndersättning för suggor samt två av de budgetmässigt största miljö- och klimatersättningarna (vallersättningen och betesmarkersättningen) i pelare 2. Dessutom ingår det nationella stödet till norra Sverige (Norrländstödet) i analysen.

Referensscenariot visar att antalet djur och jordbruksarealerna förväntas minska med en oförändrad GJP. En av orsakerna är produktivitetsutvecklingen som gör att samma mängd kan produceras med färre djur och mindre areal. En annan orsak är att inflationen urholkar GJP-stöden som minskar reellt med 30 procent till 2030 då stöden i modellens referensscenario är nominellt oförändrade. Detta påverkar speciellt naturbetesmarkerna som enligt modellen minskar med nästan 25 procent (100 000 hektar).

Modellen visar hur pris, politik och produktivitet avgör produktionen i framtiden. För några produktionsgrenar räcker den historiska produktivetsökningen för att möta fallande reala priser. För t.ex. naturbetesmarker och extensiv nötköttsproduktion krävs högre priser eller högre produktivitet för att inte dessa ska minska vid oförändrade GJP-stöd. Figur 5.1 visar hur mycket som skulle bli kvar av jordbruket om GJP-stöden togs bort.

**Figur 5.1** Produktion, antal dikor och miljöbelastning utan GJP (procent av referensscenariet)

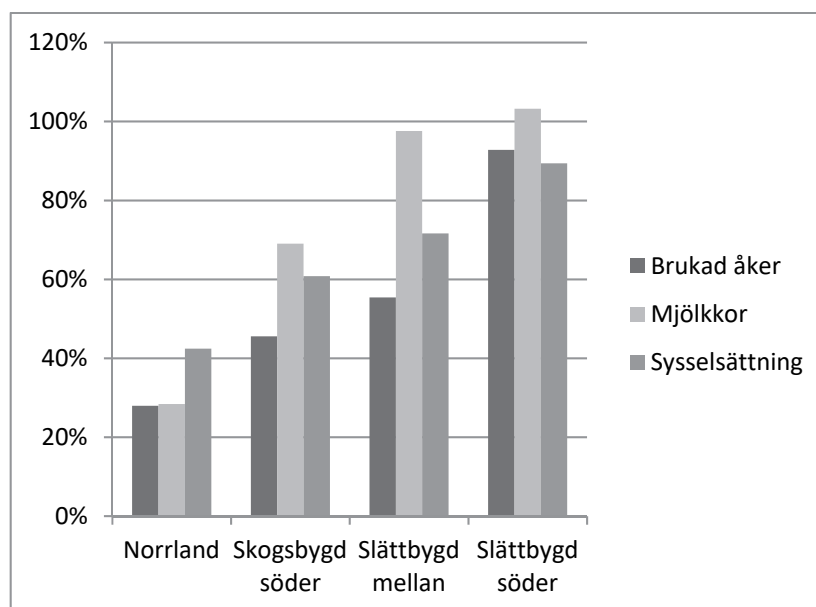


Enligt modellberäkningarna är varken extensiv nötköttsproduktion (dikor) eller hävd av naturbetesmarkerna lönsamt utan kommer att upphöra utan GJP-stöden, med nuvarande förväntade utveckling av priser och produktivitetens utveckling. 25 procent av jordbrukets produktionsvärde beror på GJP. Effekten på åkerarealen är större samtidigt som negativa miljöeffekter kopplade till kväve, fosfor och bekämpningsmedel är mer begränsade. Det är alltså extensivt odlade arealer som, enligt SASM, tas ur bruk och växer igen om stöden försvinner.

De regionala effekterna visar också på detta. Figur 5.2 visar att i Norrland skulle endast drygt 20 procent av mjölkorna och åkermarken och 40 procent av sysselsättningen i jordbruket vara kvar utan stöden. Produktionens omfattning i slättbygden i södra Sverige påverkas nästan inte alls i ett scenario där stöden tas bort.

Påverkan på växtnärläckaget begränsas dels av att det är hävden av extensiva marker som understöds av GJP, dels av att de arealer som försvinner om stöden i GJP tas bort ligger relativt sett långt från vattendrag med övergödningsproblem, vilket innebär en hög retention.

**Figur 5.2** Brukad åker, antal mjölkkor och sysselsättning i jordbruket utan GJP i olika regioner (procent av referensscenariot)



Modellberäkningarna illustrerar att GJP i begränsad utsträckning fungerar som ett produktionsstöd i de regioner som har bra produktionsförutsättningar utan mer fungerar som ett stöd för miljö och markskötsel och som en ersättning till regioner med sämre produktionsförutsättningar. De övergripande effekterna av GJP är att den gynnar extensiv produktion, ökar arealer och antalet djur i skogsbygden och i Norrland, gynnar hävd av naturbetesmarker men påverkar den intensiva slättbygden mer begränsat. Inte oväntat ger stöden både positiv och negativ påverkan på miljön. Sammantaget är det dock i huvudsak positiva effekter som förstärks om man tar hänsyn till miljöersättningar för minskad miljöbelastning (t.ex. ersättningar till våtmarker och fånggrödor) som inte ingår i analysen ovan.

I jämförelse med andra modeller (t.ex. CAPRI) ger SASM-modellen generellt sett betydligt större utslag men oftast i samma riktning. En faktor som gör att SASM-modellen överskattar effekterna är att priset effekter av ett borttagande av GJP inte har analyserats. Om stöden skulle avskaffas på EU-nivå så skulle det minska

utbudet leda till högre marknadspriser vilket skulle bromsa produktionsminskningen.

SASM-modellen har inte analyserat hur stöden påverkar takten i strukturutvecklingen mot större besättningar och gårdar. Denna utveckling bestäms främst av teknisk utveckling, löneutveckling och priset på kapital. Hur stöden påverkar är svårbestämt men analyser från Jordbruksverket och Agrifood antyder att strukturutvecklingen skulle skyndas på vid ett borttagande stöden.

### **Marknadsregleringarna**

Marknadsregleringarna ingick inte i den analys som beskrivs ovan. Marknadsregleringarnas syfte har varit att upprätthålla stabila priser på en nivå över världsmarknadspriserna med hjälp av gränsskydd och olika interventionsåtgärder. Tidigare var dessa åtgärder det centrala i GJP men har succesivt minskat och marknadsprisstödet utgör idag ca 4 procent av produktionsvärdet (genomsnitt 2010–2014) jämför med 40 procent år 1986. För de flesta produkter är priserna idag i paritet med världsmarknadspriset och ett avskaffande av marknadsregleringarna skulle inte få några större effekter. En del produkter påverkas dock fortfarande av marknadsregleringarna och tullskyddet (främst nötkött) vilket även leder till en ökad produktion och minskad konsumtion inom EU.

De nuvarande marknadsregleringarna påverkas även av världsmarknadspriserna. Vid fallande världsmarknadspriser kan effekten vara betydande. Främst gäller detta produkter som det råder underskott på och där tullar bestämmer priset på EU-marknaden. Effekterna av marknadsregleringarna är därför beroende av hur världsmarknadspriserna utvecklas och balansen av olika produkter på EU-marknaden.

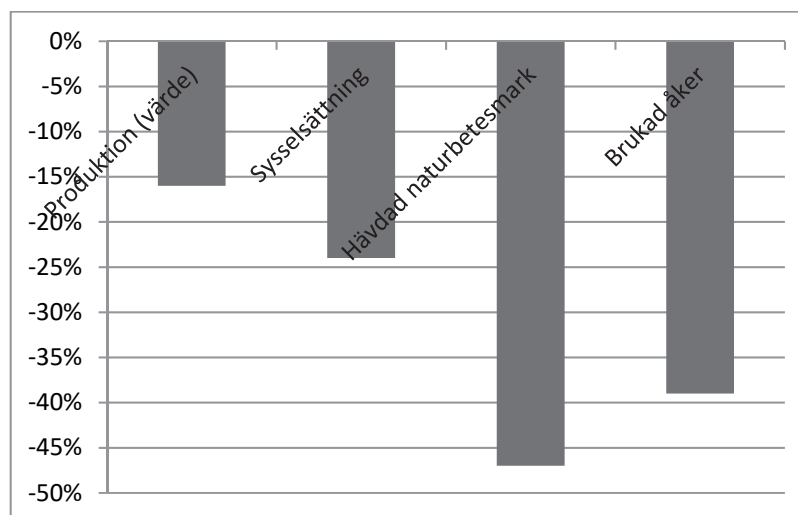
### **Gårdsstödet (inklusive förgröningsstödet)**

Gårdsstödet inklusive förgröningsstödet utbetalas per hektar jordbruksmark utan direkta krav på produktion för att få stödet. Stödet är dock förenat med krav på skötsel av marken, oavsett om den odlas eller inte. Eftersom det finns en kostnad för denna skötsel innebär gårdsstödet att det är rationellt att fortsätta med olönsam

produktion för att få gårdsstödet så länge förlusten är mindre än kostnaden för att sköta markerna.

Figur 5.3 nedan visar effekterna (SASM) av ett avskaffat gårdsstöd. En stor del av arealerna, nästan 40 procent, kommer inte att brukas enligt modellresultatet. För naturbetesmarkerna är effekten ännu större. På nästan hälften av arealerna upphör hävden om inte bortfallet i gårdsstöd kompenseras med höjda miljöersättningar.

**Figur 5.3 Förändring vid ett avskaffande av gårdsstödet enligt SASM-körning**



En snabb förändring av jordbrukspolitiken kan ge betydligt större effekt än om avvecklingen sker på längre sikt (SJV).

Samtidigt pekar andra studier på betydligt mindre effekter av gårdsstödet. Analyser med CAPRI-modellen pekar på effekter i storleksordningen 12 procents minskning av åkerarealen och 15 procents minskning av arealen naturbetesmark i Sverige. Hänsyn har då tagits till effekten på marknadspriset. Resultatet är starkt beroende av vilka antaganden som görs om framtida produktivitet-utveckling, vilket framgår av scenario E i avsnitt 5.1.3 nedan. I referensscenariot har antagits att stukturutvecklingen och teknisk utveckling fortgår i samma takt som tidigare. Produktivetsökningarna är alltså baserade på historiska värden.

Samtidigt kan ett avskaffande av stöden på sikt underlätta investeringar och expansion för företag eftersom det blir mindre kapitalinvesteringar som en följd av lägre priser och den politiska risken blir även mindre. Detta gäller speciellt för unga och nystartare. Det kan också bli lättare att få tillgång till mark, även om studier (SJV och Agrifood) pekar på att inlåsnings effekterna som en följd av dagens stöd är relativt små.

### **Förgröningsstödet miljöeffekter**

SASM-modellen ger nästan inga påvisbara effekter av förgröningen, vilket delvis beror på att modellen inte kan analysera frågor på företagsnivå utan endast på regional nivå. Förgröningskraven uppfylls enligt modellen på regional nivå varför produktionen inte påverkas i modellen. Detta gäller även i verkligheten i de fall företag kan byta arealer så att kraven uppfylls. Man kan dock förvänta sig att transaktionskostnader, som inte modellen tar hänsyn till, begränsar denna möjlighet i verkligheten.

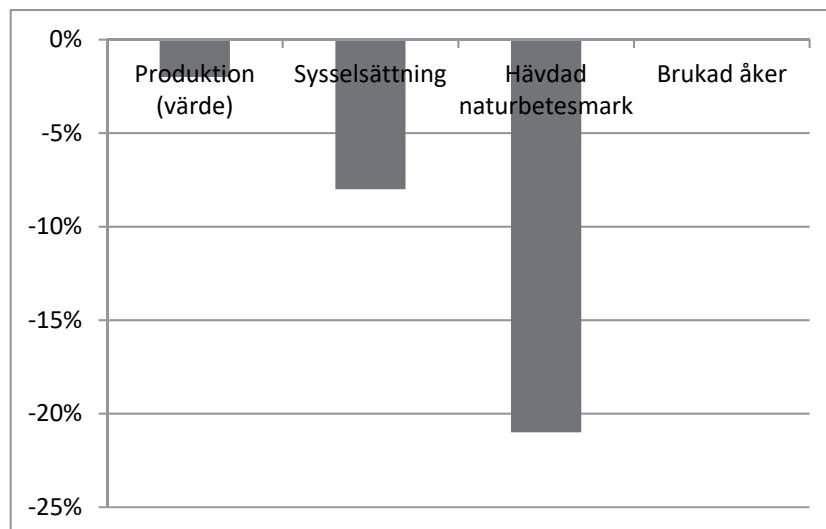
Att effekterna blir små styrks av andra studier som utförts av SJV och Agrifood. Orsaken till att effekterna blir små är att många lantbrukare redan uppfyller kraven och att det inte finns någon stark koppling mellan kraven och miljönyttan. Effekter av förgröningen utvecklas i avsnitt 5.4.2, 5.5.2 och 5.6.2.

### **Nötkreaturstödet**

Figur 5.4 visar effekten av ett borttaget stöd till nötkreatur. Trots att bidraget tilldelas djur oavsett hur de föds upp är effekten påfallande stor på arealen hävdade naturbetesmarker. Detta är en effekt av att stödet framförallt påverkar lönsamheten för extensiv produktion (dikor) men också att djurantalet och betesmarkerna minskat kraftigt till år 2030 i referensscenariot vilket gör det lönsamt att låta kvarvarande djur utnyttja naturbetesmarkerna och de stöd som finns för detta. I en situation med gott om betande djur och stor andel hävdade naturbetesmarker blir effekten mindre av att rikta ett bidrag till djuren.

Åkerarealen påverkas inte eftersom skötselkravet i gårdsstödet upprätthåller markerna. Markanvändningen förändras dock genom att vallarealer övergår till spannmålsodling och träda.

**Figur 5.4** Effekt av borttaget nötkreatursstöd i Sverige 2030 jämfört med ett referensscenario



### 5.1.2 Effekter på EU-nivå

Det finns stora skillnader i hur medlemsländerna valt att genomföra GJP, både vad gäller de generella stöden i pelare 1 och landsbygdsprogrammet i pelare 2. Generellt sett liknar sannolikt effekterna på EU-nivå de i Sverige på så sätt att stöden har liten påverkan i slättbygder med hög avkastning, men har en större påverkan i områden och produktionsgrenar där lönsamheten är låg. Utifrån bland annat detta är det svårt att motivera den nuvarande utformningen av stöden i pelare 1.

Analysen med CAPRI av GJP före den senaste reformen visar på en effekt av stöden i pelare 1 på 10 procent på betesmarken och 6 procent på åkermarken för EU som helhet. Sverige har större arealer med låg lönsamhet än EU i genomsnitt vilket talar för en större påverkan. Områden som pekats ut i många studier med störst risk för att jordbruksmark överges är Sverige, Finland, Pyrenéerna, Nordvästra Spanien och Portugal, Alpområden och centralmassivet.



Dessutom är förmodligen kostnaden för att hålla marker i odlingsbart skick lägre i södra Europa än i norra Europa där åker övergår till skog om markerna överges, vilket talar för något större effekter i Sverige. CAPRI visar på en mer än dubbelt så stor effekt i Sverige jämfört med EU som helhet av borttagna stöd i pelare 1.

Man kan dessutom förvänta sig att stöden har en mer positiv påverkan på biodiversitet i Sverige än i regioner i andra medlemsländer där mer skog är positivt för biologisk mångfald. Sverige har en förhållandevis stor pelare 2, och andelen av budgetmedel som går till miljöåtgärder i Sverige är större än EU-genomsnittet. Man kan därför förvänta sig att de positiva miljöeffekterna av GJP är större i Sverige än för EU som helhet.

På EU-nivå tillkommer priseffekter vilket inte analyserats med SASM. Om produktionen minskar i EU påverkar det priserna uppåt vilket dämpar den totala påverkan av borttagna stöd på produktionen, sysselsättningen och arealer. Priset på spannmål och nötkött beräknas stiga med 10 respektive 3 procent om pelare 1 stöden togs bort. Förutsättningen är dock att gränsskyddet finns kvar. Om gränsskyddet tas bort sjunker priserna för exempelvis nötkött.

### 5.1.3 Alternativ användning av gårdsstödet i GJP

Gårdsstödet utgör den största delen av stöden inom GJP och är ett stöd med generellt utformade stödregler. Det finns därför anledning att undersöka om medlen kan användas effektivare och mer riktat mot önskvärda effekter, inte minst mot bakgrund av den begränsade EU-budgeten. I ett antal scenarier med SASM-modellen illustreras olika möjligheter att effektivisera stöden i GJP. I figuren nedan visas effekterna av en neddragning av gårdsstödet med 50 procent (A), samt effekterna av att använda delar av de frigjorda medlen på ett mer riktat sätt (B-E). Varje scenario utgår från förutsättningarna i det tidigare scenariet men lägger till ytterligare en förutsättning. Scenarierna är på det sättet ackumulativa.

Scenario A visar den kraftiga minskningen av naturbetesmarker, öppet odlingslandskap, produktion och sysselsättning som en halvering av gårdsstödet skulle medföra. Samtidigt frigörs också

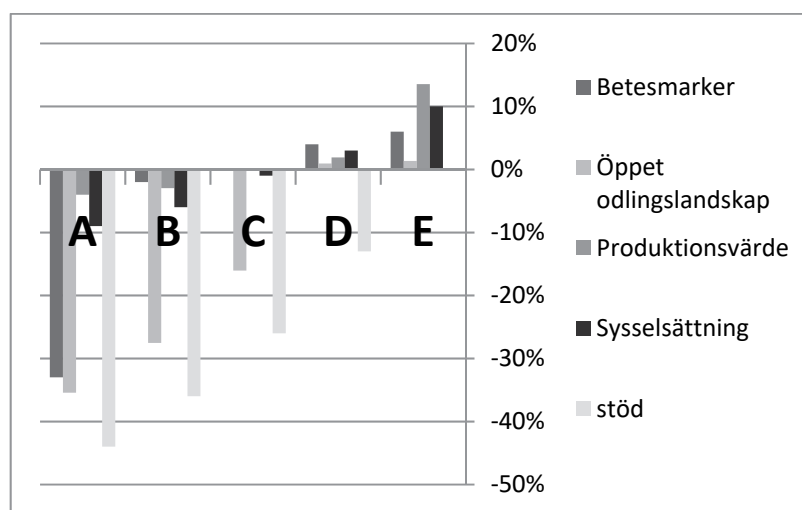
medel som kan användas för att erhålla positiva miljöeffekter, sysselsättning och produktion.

Scenario B visar hur en höjning av ersättningen till naturbetesmarker inom landsbygdsprogrammet skulle ge nästan samma arealer hävdade betesmarker som med ett fullt gårdsstöd.

Scenario C och D visar effekten av höjningar av det kopplade stödet till nötkreatur respektive gårdsstödet specifikt riktat till skogsbygden och Norrland.

I scenario D är de beräknade effekterna positiva och det har gjorts besparingar på budgeten.

Figur 5.5 Effekter av alternativa stödutformningar (Modellberäkningar)



Scenario E visar vad en ökad produktivitet på 0,25 procent årligen skulle medföra jämfört med historisk produktivitet utveckling. I SASM-modellen finns inget underlag om vilka åtgärder som skulle kunna öka produktiviteten eller kostnaden för dessa. Scenario E är därför hypotetiskt men illustrerar effekten om man använder motsvarande medel som inbesparas genom sänkning av gårdsstödet istället till produktivitetshöjande åtgärder och dessa åtgärder ökar produktiviteten med 0,25 procent per år. Exempel på sådana åtgärder skulle kunna vara forskning och utveckling.

## **5.2 Jordbrukets lönsamhet och konkurrenskraft – hållbar produktivitet**

Sveriges riksdag har genom den svenska livsmedelsstrategin beslutat att produktionen av livsmedel ska öka i Sverige samtidigt som relevanta miljömål nås. För att detta ska vara möjligt krävs en konkurrenskraftig och lönsam jordbrukssektor. I detta avsnitt sammanfattas viktiga faktorer som påverkar jordbrukets lönsamhet och konkurrenskraft. Två avgörande faktorer är sektorns produktivitet utveckling samt möjligheten att ta del av befintliga marknadsvärden. En analys görs av hur den nuvarande politiken och dess instrument påverkar dessa faktorer och hur GJP eller andra åtgärder möter de utmaningar och möjligheter som sammanfattas i avsnitt 4.1.

### **5.2.1 Jordbrukspolitikens påverkan på jordbrukets lönsamhet**

EU-kommissionen har i uppdrag att följa upp EU-fördragets inkomstmål för jordbruket. I syfte att göra detta analyserar kommissionen hur jordbrukssektorns inkomster förändras och hur de ser ut i olika medlemsländer. Den stora variationen mellan enskilda jordbruks lönsamhet, jordbrukarnas sidoinkomster och andra faktorer som påverkar inkomsterna gör det svårt att dra slutsatser. Det är även en stor variation i stödets betydelse för jordbrukarnas inkomster mellan olika regioner och länder. Sverige är ett av de länder där stödet utgör en stor del av inkomsten.

Analys och studier gjorda av OECD visar att om syftet är att stödja lantbrukarnas inkomster är gårdsstödet mer effektivt än tidigare använda jordbrukspolitiska instrument som höjde priset på jordbruksvaror. Politiskt styrda priser riskerar att leda till lägre produktivitet och innebär samtidigt högre kostnader för konsumenterna. Övergången från prisstöd till produktionsstöd och senare gårdsstöd har därigenom förbättrat stödets effektivitet för att stödja jordbrukarnas lönsamhet.

## Gårdsstödet påverkan på lönsamheten

Sedan direktstöden frikopplats från produktionen år 2005 och gårdsstödet infördes behöver jordbrukarna inte längre producera jordbruksprodukter för att få del av stöden. Denna förändring innebar generellt en förbättrad lönsamhet för flertalet lantbrukare. Många lantbrukare fick dock ett lägre gårdsstöd jämfört med tidigare stödnivå. För flertalet av dessa företag var det dock möjligt att anpassa produktionen till de nya förutsättningarna och därigenom öka sin lönsamhet.

Gårdsstödet har även betydelse för strukturutvecklingen. Stödet innebär att fler lantbrukare har möjlighet att fortsätta sin verksamhet även om den inte är lönsam och i vissa fall sker detta utan aktiv produktion av jordbruksprodukter. Gårdsstödet motverkar till en del strukturutvecklingen och kan därmed påverka produktivitet-utvecklingen och jordbrukets konkurrenskraft. Jordbruksverket anger dock i rapporten 2015:14, Jordbrukspolitik, inlåsning och strukturomvandling, att inlåsning av mark på grund av gårdsstödet och passivt brukande är begränsat i förhållande till den positiva effekt stödet har på öppethållande av marker och produktion i områden med sämre odlingsförutsättningar.

Den modellkörning som redovisas i avsnitt 5.1 indikerar att ett borttagande av gårdsstödet skulle kunna leda till en kraftigt minskad animalieproduktion och att stora arealer jordbruksmark i områden med sämre produktionsförhållanden skulle lämnas obrukade. Samtidigt visar modellen att det genom betydligt mindre budgetmedel går att uppnå samma resultat genom att vidta andra åtgärder än genom det nuvarande gårdsstödet.

Gårdsstödet innebär i viss utsträckning en transferering av pengar till markägare via kapitalisering av stöden i högre arrende- och markpriser. Stödet har därför en begränsad inkomsteffekt för de jordbrukare som har ett behov av att arrendera eller köpa till mark. Genom den pågående strukturomvandlingen i jordbruket ökar denna effekt på sikt. CEPS, Centre for European policy studies, analyserade dessa effekter i studien EU land markets and the common agricultural policy. I denna studie framkommer att vid sidan om stödets utformning har även markregleringar och arrendelagstiftning stor betydelse för kapitaliseringen. Sverige är ett av de länder där gårdsstödet har särskilt stor betydelse för

kapitaliseringen i markpriser, vid sidan om dess stora betydelse för jordbrukarnas inkomster.

Gårdsstödet och andra arealbaserade ersättningar leder till olika effekter i olika produktionsområden. I områden med sämre förutsättningar för produktion är stöden i vissa fall en grundförutsättning för fortsatt produktion och öppet odlingslandskap. I områden med bättre förutsättningar har stödet mycket liten eller begränsad effekt på produktionens omfattning eller inriktning.

### **Kompensationsbidraget**

Sedan mitten av 1970-talet har stöd (kompensationsbidrag) kunnat lämnas för att upprätthålla jordbruksverksamhet i bergsområden och i områden med olika naturgivna produktionsnackdelar. Stödet har under senare år i allt högre grad motiverats med jordbrukets betydelse för miljön och landskapet i sådana områden. Det innebär att utvärderingen av kompensationsbidraget i första hand tar fasta på stödets effekt på biologisk mångfald.

Utvärderingen av kompensationsbidraget i landsbygdsprogrammet under perioden 2007–2013 visar att åtgärden bidrar till att förhindra nedläggning av framförallt betesmarker i de delar av landet där stödet tillämpas. Tydligast är effekten i de norra delarna av landet. Denna bild förstärks av de modellkörningar som redovisas i avsnitt 5.1.

En effekt som konstaterades i halvtidsutvärderingen av programmet är att mycket tyder på att stödet begränsar struktur- och omvandlingen och att det till viss del kapitaliseras i mark- och arrendepriiser. Från och med programperioden 2014–2020 gäller dock nya regler för kompensationsstödet, både vad gäller avgränsningen av stödområdet och hur stödet riktas mot olika kategorier av jordbruksföretag. I praktiken innebär de nya reglerna en mer generell stödgivning till all jordbruksmark inom stödområdet och minskade möjligheter att rikta stödet till exempelvis djurföretag. Man kan därför inte utgå från att de slutsatser som dras om stödet i utvärderingen av landsbygdsprogrammet 2007–2013 är fullt ut applicerbara på den nuvarande stödkonstruktionen.

## Produktionskopplade stöd

Merparten av stödet till jordbruket har frikopplats från produktionen sedan gårdsstödsreformen 2005 men produktionskopplade stöd har behållits i vissa sektorer.

Även om produktionen i de sektorer som erhåller produktionskopplat stöd enligt regelverket inte får öka verkar stödet marknadsstörande eftersom produktion som inte är lönsam på marknaden bibehålls. Det som kan verka konkurrensnedvridande är att olika medlemsstater beroende på historik har rätt att koppla olika mycket stöd. Möjligheten till kopplade stöd är en viktig fråga för flera medlemsländer för att öka acceptansen för den generella marknadsorienteringen som ägt rum då varje medlemsland samtidigt har en möjlighet att stödja sektorer i svårigheter.

På längre sikt riskerar konkurrenskraften att urholkas av de produktionskopplade stöden eftersom det finns en risk för att nödvändiga strukturomvandlingar inte genomförs då företagen kompenseras för den lägre lönsamheten. På kort sikt kan de produktionskopplade stöden dock bidra till likviditetstillskott för företag som drabbats av temporära svackor i lönsamheten. I de fall produktionskostnaderna inom vissa sektorer i EU är högre jämfört med tredje länder kan även de produktionskopplade stöden bidra till att kompensera för dessa kostnader och bidra till ett bevarande av produktion inom EU.

## Marknadsstöd och riskhantering

Genom den marknadsorientering som skett av GJP har pris- och inkomstvariationerna för jordbrukare ökat. Detta skapar både möjligheter och utmaningar.

Det finns fortfarande kvar marknadsinstrument i begränsad omfattning och inom ramen för landsbygdsprogrammet finns möjligheten för medlemsländerna att erbjuda olika former av riskhanteringsinstrument.

Intresset har varit lågt från medlemsländerna för att införa dessa åtgärder. Inte heller Sverige har valt att införa någon form av riskhanteringsinstrument. Samtidigt förs det en diskussion inför kommande reformer där olika aktörer förordar att man utvecklar GJP i riktning mot USA:s eller Kanadas jordbrukspolitik som till stor del är inriktat

mot denna sorts instrument. Nedan redogörs för marknadsåtgärdernas betydelse för jordbrukets lönsamhet och konkurrenskraft.

### *Gränsskydd*

Gränsskydd innebär att det tas ut en tull på de varor som importeras till EU från tredje land vilket fördyrar importen. Det gör det möjligt att hålla ett högre pris på de varor som produceras inom EU än om handeln varit fri, i de fall EU är nettoimportör. EU:s tullskydd har i princip inte ändrats genom multilateral överenskommelse sedan jordbruksavtalet 1995. Däremot har EU slutit bilaterala frihandelsavtal där tullar elimineras, ibland efter en övergångsperiod, eller där marknadsöppningar görs genom större tullkvoter till helt eller delvis sänkt tull. Import från fattigare länder sker idag i stor utsträckning tullfritt.

De höga ordinarie tullnivåerna i EU och tullåtnader enbart för begränsade kvantiteter har gjort att effekterna av frihandelsavtal begränsats. På animalieområdet är det för vissa produkter i princip ekonomiskt omöjligt att importera från tredje land med full tull.

EU:s hälsoskydds krav avseende djur, livsmedel, växter och växtprodukter i syfte att motverka spridning av sjukdomar och garantera säkra livsmedel för konsumenterna, om än legitima, påverkar också möjligheten till import.

### *Intern marknadsreglering*

Inom GJP finns åtgärder för att minska effekter av variationer i utbud och efterfrågan. Några åtgärder är offentlig intervention, återtag av frukt och grönt och stöd till privat lagring. Jämfört med tidigare används dessa åtgärder mer begränsat, t.ex. har referenspriset för intervention och återtag sänkts betydligt. Det har lett till att åtgärderna används sparsamt. Vid olika marknadskriser används dock flertalet instrument i viss omfattning.

Offentlig intervention och privat lagring innebär ett erbjudande om att köpa in marginalkvantiteter från marknaden som är svåra att avsäta. Då marginalkvantiteter kan få snabb och stor effekt på priset kan detta bidra till att temporärt stabilisera marknadspriset. När marknadsläget förbättrats släpps varorna ut på marknaden. Vid

tillfälliga obalanser på marknaden kan dessa åtgärder vara effektiva, t.ex. vid säsongsmässiga variationer i utbud och efterfrågan. Ett exempel på detta är att konsumtionen av griskött ökar vid jul, vilket ger möjligheter att släppa ut varor från lagren. Vid strukturella obalanser riskerar åtgärderna däremot att fördröja nödvändig marknadsanpassning eftersom marknadssignaler inte når fram till producenterna. Effekterna av lager, oavsett om det är privata eller offentliga är att när marknaden har kunskap om att lagren är stora så fördröjer det en prisuppgång på marknaden.

Privat lagring påverkar marknaden i mindre utsträckning än intervention eftersom lagringstiden är begränsad i tiden. Privat lagring innebär normalt även en lägre kostnad för EU-budgeten jämfört med intervention eftersom företagen har kvar risken för varan under den tid som åtgärden pågår.

### *Riskhantering inom GJP*

EU-regelverket för vissa djursjukdomar och växtskadegörare är en förutsättning för att effektivt hantera dessa. Möjligheten för medlemstaterna att få medfinansiering från EU-budgeten avseende kostnader för bekämpning och förebyggande åtgärder bidrar positivt till att hantera ovan beskrivna gränsöverskridande problem.

Inom ramen för den andra pelaren finns möjligheten för medlemsländer att införa olika former av riskhanteringssystem. Sådana system kan hjälpa jordbrukare att hantera ekonomiska risker till följd av allvarliga klimathändelser, utbrott av djursjukdomar, angrepp av växtskadegörare eller miljöolyckor. Stöd kan bl.a. lämnas avseende premier för försäkringar som täcker den ovanstående typer av ekonomiska förluster.

Inom andra pelaren kan medlemsländer också välja att införa ett inkomststabiliseringsverktyg som ersätter jordbrukare i händelse av en kraftig inkomstminskning.

Europaparlamentet har genomfört en studie över hur inkomststabiliseringsinstrumenten har använts i olika länders landsbygdsprogram. Slutsatsen är att länderna har stora möjligheter att införa sådana system, antingen genom GJP eller inom ramen för statsstöd, men att intresset är litet. En fördel med att låta medlemsländerna själva avgöra i vilken utsträckning riskhanteringsinstrument eller



instrument för inkomststabilisering införs är att det är möjligt att anpassa åtgärderna till de olika förutsättningar som finns i olika regioner och medlemsländer. Samtidigt finns risk för en snedvriden konkurrens mellan jordbrukare i olika länder.

Jordbruksverket har genomfört en beräkning vilken effekt man skulle fått om Sverige infört riskhanteringsinstrument i form av inkomststabiliseringsverktyg i den andra pelaren vid tidigare års prisfall på griskött och mjölk. Genom den möjlighet som finns i Sverige att skattemässigt balansera resultaten mellan olika år hade effekten av åtgärden blivit begränsad för lantbruket trots det kraftiga prisfall som skedde på exempelvis mjölkmarknaden 2009 respektive 2015.

En svårighet för medlemsländerna att införa dessa instrument i en omfattning som ger effekt är att budgetkostnaden kan variera mellan olika år beroende på marknadsutvecklingen.

Varje år etableras även en krisreserv på 400 miljoner euro på EU-nivå. Krisreserven kan användas vid marknadskriser. EU-kommissionen har idag befogenhet att besluta om vilken typ av exceptionella åtgärder som vidtas vid sådana marknadskriser. I det fall krisreserven inte används återbetalas pengarna till lantbrukarna. Att lantbrukarnas stöd årligen är inblandade i etableringen av krisreserven bidrar bland annat till att krisreserven inte har använts. Eftersom en överföring från en lantbrukargrupp till en annan ofta vill undvikas på politisk nivå. Ett annat skäl är avsaknaden av tydliga kriterier för när krisreserven ska användas.

### *Riskhantering utanför GJP*

Riskhantering genom marknaden innebär i grunden en aktivitet från olika marknadsaktörer vilka handlar med de aktuella råvarorna. Många marknadsbedömare menar att prissäkring på marknaden är det enda som har förutsättning att nå en tillräcklig värdemässig storlek för att reellt ge möjlighet till en riskhantering som står i proportion till affärsrisken.

Marknadens sätt att hantera risk är att utveckla handel för framtida leveranser. Detta kan ske genom kontrakt på fysisk vara för framtida leverans eller inköp. För att möjligheterna att säkra ett framtida pris ska bli utvecklat krävs som regel dessutom möjlighet

till handel på en råvarubörs. En aktör har begränsade möjligheter att ensidigt ställa ut kontraktserbjudanden, om det inte finns möjlighet att säkra av affären mot en börs. En råvarubörs knyter ihop många marknader och ökar förutsättningarna för en kontinuerlig handel.

Vid handel på råvarubörser finns både sådana kontrakt som kan avvecklas fysiskt, men även kontrakt som kan avvecklas finansiellt. På råvarubörser finns även aktörer som t.ex. råvarufonder och andra placerare som bidrar till en god likviditet på börsen.

Sedan finanskrisen 2009 har EU arbetat med att införliva handel med råvaruderivat inom bankregelverket MiFID II. Syftet är att begränsa placerares möjligheter att handla på börsen. Samtidigt är avsikten att det ska vara möjligt att säkra risker i fysiska affärer. Beroende på hur regelverket införs finns risk för sämre fungerande börshandel, omfattande administration och ökad komplexitet. Införandet av de nya reglerna skedde 1 januari 2018.

Det vanligaste sättet för lantbrukarna är att teckna ett kontrakt med fast pris för framtida leverans med en handlare eller industri. Handlaren kan erbjuda möjligheten baserat på andra affärer eller möjligheten att säkra en motaffär på en råvarubörs. Det finns även möjlighet för lantbrukare att handla direkt på börsen genom en mäklare. Det största hindret för lantbrukare att prissäkra är om det inte finns fungerande (dvs. likvida) börskontrakt, vilket är fallet för många animalieprodukter. Ett annat hinder är att det kräver stor kompetens att hantera prissäkring, särskilt för de företagare som vill säkra på börsen.

När en lantbrukare vill säkra priser genom att handla på en råvarubörs, genom en bank eller mäklare, behöver lantbrukaren ställa en säkerhet (för ev. framtida förluster). En möjlighet att underlätta prissäkring skulle kunna vara att stödja lantbruket vad beträffar dessa säkerheter.

Skördeskadeförsäkringar och försäkringar vid utbrott av djursjukdomar eller angrepp av växtskadegörare är utmaningar som idag endast till en del kan täckas av försäkringslösningar från marknaden. I Sverige finns statligt finansierade ersättningssystem vid vissa sjukdomsutbrott.

Skattesystemets utformning i Sverige har stor betydelse för lantbrukarnas möjligheter att hantera olika risker. Ett exempel är periodiseringsfonder som gör det möjligt att utjämna resultat mellan olika år.

### *Olika former av riskhanteringsinstrument utanför EU*

År 2014 förändrades USA:s jordbrukspolitik och man införde nya former av riskförsäkringsinstrument som är offentligt finansierade inom ramen för jordbrukspolitiken samtidigt som direktstöden och de kontracykliska stöden avskaffades.

Grunden i den nya politiken utgörs av olika stödprogram för specifika grödor och olika former av skördeförsäkringar. Större delen av stödet ges till producenter när priset på vissa varor, t.ex. vete, sojabönor, majs, faller under ett visst referensvärde. Stöd kan också ges bland annat i samband med naturkatastrofer. Skördeförsäkringar innebär att producenter kan köpa olika typer av försäkringar, som kan ge ekonomisk kompensation vid exempelvis utebliven skörd eller uteblivna intäkter. Systemet innebär att jordbruksbudgeten varierar från år till år, beroende på hur skörd och pris varierar.

EU-kommissionen har beräknat effekten av EU:s respektive USA:s stödsystem och hur prisförändringar på världsmarknaden förväntas påverka jordbrukarnas inkomster. Kommissionen har tidigare argumenterat för att gårdsstödet i större utsträckning stabiliserar inkomsterna än olika former av inkomstförsäkringar. Samtidigt innebär EU:s stödsystem betydligt högre kostnader. En annan fördel med riskhanteringsinstrument i förhållande till EU:s gårdsstöd är att stöden i mindre utsträckning förväntas kapitaliseras i form av högre markpriser.

### **Produktivitetens betydelse för lönsamheten**

Såväl OECD som den svenska livsmedelsstrategin har pekat ut betydelsen av ökad produktivitet inom jordbruket för en konkurrenskraftig och lönsam jordbrukssektor, vilket i sin tur är viktigt för att kunna uppnå global livsmedelssäkerhet. Produktiviteten tillsammans med prisutvecklingen på jordbruksprodukter är två avgörande faktorer för lönsamheten i jordbrukssektorn. Det finns därför skäl att utvärdera hur den nuvarande politiken påverkar dessa parametrar.

Olika former av direktstöd förstärker jordbruksinkomsterna, vilket innebär att fler jordbrukare har möjlighet att fortsätta sin produktion även om produktionen i sig inte är lönsam. Detta kan

innebära en lägre produktivitet i sektorn som helhet eftersom mindre produktiva lantbrukare fortsätter och produktionsresurser i form av mark inte övergår till brukare som har en högre produktivitet i sin produktion. Även om detta är ett något förenklat resonemang har analyser vid mer genomgripande reformer av jordbrukspolitiken, till exempel i Australien och Nya Zeeland, kunnat påvisa en kraftig produktivitetens utveckling i samband med att stöden tagits bort. Samtidigt har produktionen minskat, åtminstone inledningsvis.

Genom att satsa på åtgärder, inom och utanför GJP, som leder till fler innovationer och en ökad produktivitet skulle det vara möjligt att förbättra konkurrenskraften och lönsamheten i europeiskt jordbruk. En förändring av GJP i denna riktning kan därför även underlätta utfasningen av direkta stöd till jordbruket.

I dag finns det få instrument och begränsat med resurser som riktas mot innovationer och produktivitet i GJP men det finns några viktiga åtgärder inom ramen för landsbygdsprogrammet i den andra pelaren, se avsnitt 2.5.2, som skulle kunna utvecklas.

Utöver åtgärder inom GJP har även forskning och kompetensutveckling stor betydelse för produktiviteten.

Även lagstiftningens utformning inom GJP, såsom lagstiftningen om djurhälsa, skyddsåtgärder mot växtskadegörare samt saluföring av utsäde och växtförökningsmaterial, liksom annan EU-lagstiftning utanför GJP har betydelse för jordbrukets produktivitet. Det är av stor vikt att denna lagstiftning vid behov anpassas efter ny kunskap och nya förutsättningar samt att regelverket inte medför onödig administrativ börda för företagen.

### **Åtgärder för ökad konkurrenskraft inom landsbygdsprogrammet**

I utvärderingen av det svenska landsbygdsprogrammet konstateras att åtgärden för modernisering av jordbruket, investeringsstödet, med syfte att öka jordbrukets konkurrenskraft, bidrar till jordbruksföretagens produktivitetens utveckling och leder till en högre omsättning. För de företag som även fått kompetensutvecklingsstöd så har även detta visat ett positivt samband med företagets produktivitet. Detsamma gäller för de jordbruksföretag som mottagit förädlingsstöd. Syftet med förädlingsstödet är att förbättra

jordbruksföretagares möjligheter att öka lönsamheten genom att ta del av det värde som sker vid förädling.

Det finns ett startstöd för unga lantbrukare i nuvarande landsbygdsprogram med syfte att underlätta generationsskifte. En del av det nya gårdsstödet går dessutom till yngre jordbrukare som startar ny verksamhet vilka får ett högre gårdsstöd än övriga jordbrukare. Detta stöd kompletterar startstödet som finns i landsbygdsprogrammet och minskar till viss del den svårighet som nystartade lantbrukare har på grund av gårdsstöd som kapitaliserats i form av högre mark- och arrendepriser.

I landsbygdsprogrammet finns även stöd för att underlätta samarbeten som kan användas för att öka jordbrukets konkurrenskraft genom att korta livsmedelskedjan men även till miljö- och klimatsamarbeten och samarbeten för att stimulera jobb på landsbygden.

Även kompetensutvecklings- och rådgivningsinsatser är viktiga för att förbättra jordbrukets konkurrenskraft och förmåga att bättre kunna styra företagets produktion, riskhantering och utvecklingsarbete. Detta förutsätter att rådgivningen har rätt kompetens att erbjuda råd som ger den helhetskunskap om företags processer som en företagsledare inom jordbruket behöver.

### **Innovationer för en förbättrad konkurrenskraft**

För att åstadkomma en förbättrad konkurrenskraft men även den miljömässiga hållbarheten behöver innovationstakten i jordbruket öka. Innovationer behövs i ny teknik, nya produkter, tjänster, processer, affärsmodeller och produktionssystem. För att åstadkomma detta behöver jordbrukets innovationssystem stärkas och för detta kan GJP vara ett verktyg.

Jordbruket består av många små företag vilka inte bedriver någon egen forskning och utveckling. Dessa företag behöver samarbeta för att kunna utveckla idéer. Företagarna saknar möjlighet att systematiskt söka efter nya idéer och komma åt de resurser som behövs för att utveckla dessa. En- och fåmansföretag har svårt att finna tiden för att utveckla idéer och ett stöd behöver därmed inkludera arbetskostnad. Även affärsutveckling kan vara ett hinder och för att komma vidare kan företagen behöva en diskussionspartner/företagslots.

Ingen aktör i innovationssystemet arbetar med att systematiskt bedöma framtida teknologikutveckling. En innovationsmäklare funktion kan ha betydelse i detta sammanhang. Denna funktion finns delvis i dagens landsbygdsprogram genom den innovationssupport som ska hjälpa aktörer som vill utveckla idéer inom innovationspartnerskapet, EIP-Agri, och med hjälp av innovationsstödet. Enligt konkurrenskraftsutredningen<sup>1</sup> saknar jordbrukssektorn en förmåga att samverka inom innovationssystemet och formulera vilka behov som behöver mötas för att innovationer ska komma fram.

GJP påverkar jordbrukets förmåga till innovation och utveckling. OECD har utvärderat Nederländernas innovationssystem för jordbruket och konstaterar gällande GJP:s inflytande att det är bra att landet prioriterar investeringar i produktivitetshöjande insatser istället för marknadsstörande stöd.

Vidare lyfts fram att Nederländerna fokuserar sitt landsbygdsprogram på färre antal åtgärder med fokus på innovation, hållbarhet och att bevara naturen. Det slås fast att det är avgörande att jordbrukspolitiken ger en långsiktig vision för sektorn och att denna även inkluderar förbättrad miljöstandard i samklang med ökad produktivitet.

## 5.2.2 Åtgärder inom GJP som stödjer jordbrukarnas möjligheter att få del av värdet från marknaden

### Ekologisk produktion

Betydelsen av den del av jordbrukssektorn som producerar ekologiska produkter ökar i de flesta medlemsstater som en effekt av en snabbt ökande konsumentefterfrågan. De senaste reformerna av den gemensamma jordbrukspolitiken, med betoningen på marknadsorientering och behovet av att erbjuda kvalitetsprodukter för att möta konsumenternas efterfrågan beaktar den ökande efterfrågan som finns för ekologiska produkter. I detta sammanhang spelar lagstiftningen om ekologisk produktion en allt viktigare roll i jordbrukspolitiken.

---

<sup>1</sup> SOU 2015:15, Attraktiv, innovativ och hållbar –strategi för en konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdsnäring.

Utöver den viktiga marknadspotential som ekologiska produkter utgör kan det ekologiska produktionssystemet bidra till att miljöskyddskraven integreras med den gemensamma jordbrukspolitiken och att vissa av de svenska miljömålen lättare kan nås, vilket främjar hållbar jordbruksproduktion.

### Geografiska beteckningar

Märkning av produkter enligt EU:s regler för skydd av geografiska beteckningar kan bidra till en stark produktprofilering som kan användas i regional marknadsföring men även främja försäljning internationellt. En studie från kommissionen 2013<sup>2</sup> visar att bruttomarginalen i de flesta fall var högre för producenter av produkter med skyddade beteckningar än för producenter av standardprodukter. Detta resultat var dock inte lika tydligt för jordbrukare som levererar råvaror till dessa produkter.

Hälften av den totala exporten av EU:s skyddade beteckningar utgörs av vin, 40 procent av sprit och resterande 10 procent övriga jordbruksprodukter. USA är den största mottagaren av EU:s skyddade beteckningar. 30 procent av USA:s import av livsmedel från EU är produkter med skyddade beteckningar. Exportvärdet är dock begränsat till ett fåtal produkter såsom Champagne, Cognac, Whisky och ostarna Grana Padano och Parmigiano Reggiano.

Värdet av att registrera en produkt med skyddad geografisk beteckning varierar mellan olika produkter.

Att ansöka om skyddad geografisk beteckning för en produkt är idag förknippat med mycket administration och långa handläggningstider för både företag och EU-kommissionen som idag är ansvarig myndighet. Ansökningsprocessen skulle kunna förenklas för företagen.

### Säljfrämjande

Politiken för informationskampanjer och säljfrämjande åtgärder till stöd för jordbruksprodukter utvecklades i början av 1980-talet och har successivt utvidgats till att omfatta de flesta av jordbrukets

---

<sup>2</sup> (Study on assessing the added value of PDO/PGI products.)

produkter i första förädlingsledet samt fiskeprodukter. Stödet regleras i en särskild förordning<sup>3</sup>. Det har som mål att dels betona särdragen hos unionens jordbruksproduktionsmetoder samt jordbruksprodukternas och livsmedlens egenskaper, dels höja medvetenheten om äktheten i geografiska ursprungsbeteckningar.

Kommissionen har uttalat att budgeten för informationskampanjer och säljfrämjande åtgärder gradvis kommer att utökas, med de största ökningarna år 2018–2020. Kommissionen eftersträvar även en tydligare åtskillnad mellan aktiviteter i EU och aktiviteter i tredje land. Kommissionens mål är att 75 procent av stödet på sikt ska gå till aktiviteter utanför EU.

Enligt WTO:s regler bedöms informationskampanjer och säljfrämjande åtgärder vara mindre handelsstörande än övriga marknadsinstrument och kan därför vara att föredra om åtgärderna ställs mot varandra.

För svensk del har stödet haft en mycket begränsad betydelse än så länge. Ytterst få producent- och branschorganisationer i Sverige har utnyttjat instrumentet. Ett skäl till det svaga intresset kan vara det administrativt betungande förfarandet och de begränsade möjligheterna att marknadsföra enskilda varumärken.

### Producentorganisationer

Stöd till producentorganisationer inom sektorn för frukt och grönsaker har funnits inom ramen för GJP sedan 1997. Stödet tillkom samtidigt som man succesivt minskade stöden för återköp av frukt och grönsaker från marknaden samt exportbidragen som då utgjorde huvuddelen av de medel som betalades ut. Inte minst stödet till återtag kritiserades starkt eftersom de stora mängder produkter som återtog i huvudsak destruerades.

Stödet till producentorganisationer skapades för att få producenterna själva att ta ett större ansvar för att hantera marknadsbalansen inom sektorn.

Samtidigt som stödet till producentorganisationer skapades förändrades reglerna för återtag som fördes in inom ramen för stödet till producentorganisationer. Detta innebar att producentorganisationerna bara kunde lägga en viss procent av sin driftsfond

---

<sup>3</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1144/2014.



på återtag samt att stödet högst fick motsvara en viss procent av organisationens omsättning. År 2008 kunde man se att åtgärderna hade den effekt som eftersträvades genom att återtagen minskat kraftigt, från 2,4 miljoner ton 1994/95 till 0,3 miljoner ton 2004/2005. Mellan åren 2008–2010 gick i genomsnitt 36 miljoner euro årligen till återtag inom ramen för stödet till producentorganisationer, motsvarande 2,8 procent av det totala stödet.

Med anledning av Rysslands importstopp infördes år 2014 dock tillfälliga krisåtgärder i sektorn utöver stödet till producentorganisationer. Detta innebar en kraftig ökning av utgifterna för återtag. Från 2014 fram till september 2016 uppgick kostnaden till 400 miljoner euro och omfattade totalt 1,4 miljoner ton frukt och grönsaker.

Stödet till producentorganisationer utgör idag det finansiellt mest omfattande stödet inom sektorn för frukt och grönsaker. År 2010 uppgick kostnaden för stödet till 671 miljoner euro.

Stödet har dock fått kritik för att det komplicerade regelverket som gjort det svårt att tillämpa. Europeiska revisionsrätten kritiserar även stödet för att det endast i begränsad omfattning används för åtgärder som ger en mätbar effekt.

En tydligare styrning av producentorganisationerna genom nationella strategier har därför införts. Strategierna beskriver situationen i branschen och i producentorganisationerna. Starka och svaga sidor identifieras och strategin ska sedan relateras till dessa i de verksamhetsprogram som producentorganisationerna planerar genomföra, med stöd av EU, under de kommande 3–5 åren.

Det finns utrymme för ytterligare förbättringar genom att förtydliga regelverket och därigenom minska risken för att företag och organisationer gör fel och att det kommer återkrav på utbetalade stöd.

### 5.2.3 Djurvälfärd

Inom ramen för pelare två (landsbygdsprogrammet) kan ersättning ges för extra djuromsorg, s.k. djurvälfärdsersättningar. Syftet med ersättningen är att öka djurens välbefinnande. Ersättningen regleras i artikel 33 i Europaparlamentets och rådets förordning

(EU) nr 1305/2013. Djurvälståndersättningar kan endast ges för åtgärder som går utöver nationella lagstiftningskrav och allmän praxis. Dagens EU-regler tillåter alltså inte ersättning för nationella lagkrav eller praxis, t.ex. lagkrav på utevistelse, det s.k. beteskravet.

Enligt analyser från Statens jordbruksverk kan en ändring i landsbygdsförordningen som innebär att ersättning kan lämnas för åtgärder som går utöver bestämmelser i EU:s regelverk, oavsett om sådana åtgärder redan är del av nationell lagstiftning eller praxis, få betydande fördelar för t.ex. grisproduktionen i Sverige som i väsentliga delar står under mer långtgående djurskydds krav än vad EU:s regelverk kräver.

Om det ska vara möjligt att ge en bred möjlighet att lämna stöd för djurskyddsåtgärder och samtidigt behålla regler och praxis på den nivå vi har i dagsläget krävs en ändring av artikel 33 vad avser:

1. Möjlighet att lämna ersättning för åtgärder som genomförs på grund av tvingande regelverk.
2. Möjlighet att lämna ersättning för åtgärder som ska följas enligt bindande normer.
3. Möjlighet att lämna ersättning för åtgärder som ska följas enligt andra bindande krav.

Eftersom inskränkningarna i artikel 33 varken grundar sig på någon princip i EU-fördragen eller i övrigt på någon konsekvent tillämpad princip i EU-lagstiftningen finns förutsättningar för att argumentera för ett borttagande av dem. Andra argument för ett borttagande av inskränkningarna är att tillämpningen av artikeln i sin nuvarande form leder till skillnader i ländernas möjligheter att ge djurvälståndersättningar eftersom lagar och praxis skiljer sig åt mellan länderna. Det får till följd att konkurrensförutsättningarna på den inre marknaden påverkas negativt då producenter som verkar under strängare krav oftast inte kan ta ut ett högre pris för sina produkter. Nuvarande tillämpning motverkar, i stället för att uppmuntra, strävanden att förbättra djurvälstånden inom EU.

Genom bestämmelserna i WTO:s jordbruksavtal regleras bl.a. medlemmarnas möjligheter att utnyttja interna stöd till jordbruket. Sverige har länge verkat för att minska de handelsstörande stöden i EU och WTO. Djurvälståndersättningar finns inte bland de tillåtna icke-handelsstörande (gröna) stödformerna i bilaga II till

jordbruksavtalet och betraktas därmed inte enligt nuvarande bestämmelser som icke-handelsstörande per se. Det kan ha sin förklaring i att djurskydd inte var en lika aktuell fråga när nuvarande regelverk arbetades fram som den är i dag. Djurvälståndersättningar är kopplade till djur, som är en produktionsfaktor, vilket skulle kunna föranleda vissa att hävda att dessa kan ha en påverkan på produktionen.

Enligt Statens jordbruksverks analys är det några få medlemsländer i EU, framförallt i Nordeuropa, som utnyttjar eller har utnyttjat möjligheten att införa djurvälståndersättningar. De medlemsländer som har analyserats närmare har i huvudsak satsat på djurvälståndshöjande åtgärder för mjölkkor, främst bete. Finland sticker ut på så vis att landet har ett system med djurartsspecifika åtgärder, som t.ex. rastning/bete och strö, som lantbrukaren kan välja att ansluta sig till.

Tidigare fanns möjlighet att lämna stöd för förebyggande av smittsamma sjukdomar som huvudsakligen styrs av jordbruksmetoder eller/och uppfödningförhållanden (Kommissionens förordning 1974/2006). Den möjligheten har tagits bort i nuvarande förordning. Möjligheten att motivera villkoren i en djurvälståndersättning utifrån smittskyddsskäl var av mycket stor betydelse inför införandet av djurvälståndersättningen för suggor. Flera av dessa åtgärder utgick från frivilliga program och åtaganden och omfattades inte av nationell lagstiftning. Förebyggande åtgärder är viktiga för att minska användningen av antibiotika och därmed motverka utvecklingen och spridningen av antibiotikaresistens.

#### **5.2.4 Sammanfattande bedömning**

Genom tidigare reformer har jordbrukspolitiken i pelare 1 utvecklats från att i huvudsak vara inriktad mot prisstöd till att idag vara inkomststödande. De nuvarande inkomststöden har bidragit till ett bevarande av jordbruk i olika regioner i EU där förutsättningarna för att bedriva lantbruk konkurrenskraftigt är begränsade och även till att jordbruket är mindre sårbart för prisvariationer. Inkomststöden påverkar samtidigt strukturutvecklingen av jordbruket och kan leda till en lägre produktivitetsutveckling.

GJP innebär fortsatt betydande kostnader. På EU-nivå motsvarar enbart gårdsstödet 293 miljarder euro under nuvarande 7-åriga budgetperiod.

I Sverige uppgår stöden i pelare 1 till nära 700 miljoner euro per år. Detta motsvarar i princip jordbrukets samlade företagsinkomst. Med nuvarande marknadssituation skulle en snabb utfasning av exempelvis gårdsstödet innebära en omfattande strukturomvandling, en minskad produktion och en risk för negativa miljöeffekter. En snabb utfasning skulle även vara tveksam av sociala skäl. För att minska negativa effekter vid en utfasning av gårdsstödet bör utfasningen ske gradvis och därför påbörjas tidigt på EU-nivå.

Det finns möjligheter inom ramen för den andra pelaren att införa olika former av riskhanteringsinstrument. Av olika skäl är intresset lågt. Det är av stor vikt att möjligheterna till riskhantering som finns på den fria marknaden värnas. I det fall direktstöden minskar kommer behoven av fungerande riskhantering för jordbruket att öka.

De nuvarande marknadsinstrumenten har en begränsad effekt med undantag för delar av tullskyddet. Marknadsinstrumenten har dock samtidigt en marknadsstörande effekt som är negativ ur olika aspekter.

En avgörande fråga för jordbrukets utveckling i EU och Sverige är arbetet för att åstadkomma en hållbar hög produktivitet-utveckling och på det sättet bli konkurrenskraftig på världsmarknaden.

De nuvarande direktstöden bidrar till relativt stabila förutsättningar för företagen. Detta kan underlätta för investeringar i ny teknik. Samtidigt leder stöden till en långsammare strukturutveckling eftersom företag genom stöden har möjlighet att fortsätta verksamheten med begränsade utvecklingsinsatser. Kapitaliseringen av stöden i form av högre arrende- och markpriser gör att stödet inte riktas till aktiva företagare på ett effektivt sätt. För att åstadkomma ökad konkurrenskraft och ökad effektivitet bör en succesiv övergång ske från inkomststöd till åtgärder som kan åstadkomma en hållbar produktivitet-utveckling. Därigenom finns det möjlighet för såväl högre måluppfyllelse som möjligheter att göra budgetbesparingar.

## 5.3 Landsbygdsutveckling

### 5.3.1 Avgränsning

De utmaningar och möjligheter som framgår i avsnitt 4.2 täcker ett brett område och påverkas av många faktorer också utanför GJP. De målsättningar som formulerats för GJP:s andra pelare finns i Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) nr 1305/2013. Dessa omfattar, förutom målet att främja jordbrukets konkurrenskraft och säkerställa en hållbar förvaltning av naturresurser och klimatåtgärder, även målet att uppnå en territoriellt balanserad utveckling av ekonomier och samhällen på landsbygden, inbegripet skapande och upprätthållande av sysselsättning. Denna bredare syn på landsbygdens ekonomier och samhällen anses ha en tydlig koppling till målen för jordbrukspolitikerna i stort och därmed rymmas inom GJP.

I direktivet till den parlamentariska landsbygdskommittén som hade i uppdrag att lämna förslag till inriktning och utformning av en sammanhållen politik för en långsiktigt hållbar utveckling i Sveriges landsbygder<sup>4</sup> framhåller regeringen behovet av en ny, sammanhållen politik för landsbygden och menar att de insatser och verktyg som finns idag är alltför splittrade. Behovet av samordning mellan åtgärder inom olika politikområden betonas. Analyserna i detta kapitel avser dock endast de insatser som genomförts inom ramen för landsbygdsprogrammet.

### 5.3.2 Utvärdering av Landsbygdsprogrammet 2007–2013

#### Förutsättningar

I den slutliga utvärderingen av landsbygdsprogrammet 2007–2013 konstateras att en svårighet, när man ska bedöma GJP:s effekter och förmåga att möta utmaningar som rör t.ex. företagande, service, infrastruktur och landsbygders attraktivitet, är att skilja GJP:s effekter från andra påverkansfaktorer. Skattningen av effekterna blir också osäker eftersom de åtgärder som genomförts inom ramen för landsbygdsprogrammet är ganska olikartade och projekten ofta relativt små. Detta understryker behovet av samordning och en

---

<sup>4</sup> Dir. 2015:73.

sammanhållen politik som nämns ovan. Det har också skett en utveckling av regelverket på EU-nivå mellan programperioderna 2007–2013 och 2014–2020 vilket innebär att vissa slutsatser i utvärderingen av programmet för 2007–2013 inte fullt ut kan appliceras på programperioden för 2014–2020. I dessa fall är erfarenheter från arbetet med utformningen av landsbygdsprogrammet 2014–2020, inte minst förhandsutvärderingen, särskilt viktiga att beakta.

### Åtgärder

I landsbygdsprogrammet 2007–2013 fanns flera olika typer av insatser som syftade till att höja livskvaliteten på landsbygden och att uppmuntra diversifiering av näringsverksamheten (målformulering från Rådets förordning (EG) nr 1698/2005). Vissa av åtgärderna var utformade som företagsstöd för exempelvis investeringar, kompetensutveckling eller inköp av externa tjänster, riktat till enskilda företag och där nyttan av stödet tillfaller företaget. I detta avsnitt avses med företagsstöd stöd till företag med verksamheter utanför de areella näringarna.

Den andra huvudsakliga stödmodellen har varit projektstöd där nyttan av projektet ska komma fler än stödmottagaren till del.

Leadermetoden är en speciell arbetsmetod inom lokal utveckling. Metoden utgår från ett trepartnerskap mellan näringsliv, offentliga aktörer och det civila samhället. Underifrånperspektivet är i fokus. Arbetet utgår från lokala utvecklingsområden (Leaderområden) som arbetar fram lokala utvecklingsstrategier. Under perioden 2007–2013 genomfördes Leader inom ramen för landsbygdsprogrammet. I programperioden 2014–2020 har Leaderarbetet breddats och finansieringen kommer nu från alla fyra fonder som omfattas av den s.k. partnerskapsöverenskommelsen (ESI-fonderna).

Satsningen på bredband inom landsbygdsprogrammet 2007-2013 identifierades som ett viktigt led i att öka tillgängligheten till service, stärka företagsutveckling och bidra till en bygds attraktivitet. Under programperioden höjdes målsättningen, uttryckt som antal hushåll som ska ha tillgång till bredband, flera gånger i samband med att mer budgetmedel sköts till. I programperioden 2014–2020 omfattar

budgeten för bredbandsstöd i och med den bredbandsmiljard som regeringen tillsköt i budgetpropositionen för 2017, 4,25 miljarder kronor.

En satsning som görs i landsbygdsprogrammet 2014–2020, och som inte var lika tydligt profilerad under perioden 2007–2013, omfattar insatser för att stödja tillgängligheten till kommersiell och offentlig service på landsbygden. Detta sker dels genom företagsstöd till dagligvarubutiker och drivmedelsanläggningar, dels genom projektstöd för utveckling av lokala servicelösningar. Dessa stöd finansieras till stora delar via den nationella budgeten.

### *Företagsstöd*

När det gäller företagsstöden för främjande av turismverksamhet, stöd för etablering och utveckling av företag samt stöd för diversifiering till annan verksamhet än jordbruk konstaterar utvärderaren i samtliga fall ett positivt samband mellan stödgivning och sysselsättning, om än i varierande grad beroende på stödform och i vilken miljö de stödmottagande företagen verkar. I vissa fall, främst kopplat till stödet för turismverksamhet, syns positiva sysselsättningseffekter inte bara i det enskilda företaget utan också på sysselsättningen i kommunerna som helhet. När det gäller stödet för turismverksamhet konstateras också en positiv effekt på företagets arbetskraftsproduktivitet. Effekterna av turismstödet är dock inte statistiskt säkerställda i de glesare landsbygdsområdena.

### *Projektstöd (exkl. Leader och bredbandsstöd)*

Projektstöden som utvärderats har haft som mål att bidra till grundläggande tjänster för ekonomin och befolkningen på landsbygden, förnyelse och utveckling i byar samt bevarande och uppgradering av natur- och kulturarvet på landsbygden. En generell slutsats som utvärderaren drar är att de projekt som beviljats stöd är väl förankrade på lokal nivå, men av den anledningen också tenderar att bli relativt små. Utgångspunkten i befintliga lokala strukturer och förutsättningar resulterar ibland i att projekten mer fokuserar på att motverka ekonomisk nedgång och vikande befolkningstrender än att fokusera på exempelvis ekonomisk utveckling och inflyttning.

Horisontella prioriteringar som jämställdhet och integration har getts alltför litet utrymme.

Utvärderaren konstaterar att det lokala engagemanget, lokal samverkan och delaktighet har gjort att projektstöden har haft positiva effekter på lokal mobilisering och därför stärkt förutsättningarna för lokal utveckling. I kap. 4 beskrivs betydelsen av samarbete och socialt kapital för entreprenörskap och näringslivsutveckling, inte minst i små kommuner. Projektstöden har i många fall bidragit till att stärka lokala samarbeten och nätverk och har därigenom potential att bidra till såväl en stärkt näringslivsutveckling som till en god livskvalitet på landsbygden.

Utvärderaren pekar på behovet av en stärkt målstyrning mot nationella mål och utvecklingsområden om man ska förvänta sig att små projekt baserade på lokal mobilisering och lokala förutsättningar ska bidra till sådana nationella mål. Slutligen för utvärderaren fram tanken att samtliga projektstöd i framtiden skulle kunna hanteras inom ramen för lokalt ledd utveckling på samma sätt som redan skett i vissa andra medlemsstater.

### *Bredbandsstöd*

Stödet till utbyggnad av bredbandsinfrastruktur på landsbygden har varit framgångsrikt. De uppsatta målen i landsbygdsprogrammet om antal personer anslutna till bredband har vida överträffats. Utvärderaren konstaterar att stödet haft en tydlig positiv inverkan på tillgängligheten på landsbygden. Samtidigt konstateras att tillgången till bredband med hög överföringskapacitet fortfarande är betydligt sämre i landsbygder än i städer. PTS bredbandskartläggning för år 2015 visar att ca 69 procent av befolkningen har tillgång till minst 100 Mbit/s eller mer. Utanför tätort och småort är motsvarande siffra ca 21 procent.

En möjlig svaghet som utvärderingen pekar på är det stora ansvar som läggs på de enskilda projektägarna. Dessa drar ett mycket tungt lass för genomförandet av bredbandsutbyggnaden, och det ställs stora krav på kompetens och ibland även finansiella resurser då projekten måste ligga ute med pengar i väntan på stöden som utbetalas retroaktivt. Inför perioden 2014–2020 har vissa ändringar gjorts i regelverket för bredbandsstödet för att öppna möjligheten



att även stödja större projekt. Utvärderingsarbetet under programperioden kommer analysera hur detta kommer att påverka måluppfyllelsen för åtgärden.

Totalt sett bedöms bredbandsstödet ha bidragit till såväl näringslivsutveckling som förbättrade möjligheter till permanentboende och tillgång till service.

### *Leader*

Leader som arbetsmetod används för att bygga upp lokal kapacitet som kan bidra till att mål inom flera olika områden kan uppnås på ett effektivt sätt. Det är därför av intresse hur Leader-metoden som sådan har fungerat. Utvärderaren konstaterar att metoden haft ett bra genomslag i de lokala aktionsgrupperna (LAG), men inte nödvändigtvis i varje enskilt projekt (vilket inte är ett krav). Man konstaterar vidare att LAG lyckats väl med att mobilisera företrädare från såväl näringslivet som från civila samhället. Samtidigt har Leader-arbetet hämmats av det administrativa system som det verkar inom, där detaljstyrning, rapporteringsskyldighet och risk för återbetalning av pengar har påverkat i vilken utsträckning projektidéer faktiskt har kommit att genomföras inom ramen för Leader. De horisontella prioriteringarna, som jämställdhet och integration har också fått ett lågt genomslag. Trots detta finns en samstämmig syn att Leader har bidragit till en kapacitetsuppbyggnad och till det lokala utvecklingsarbetet. Därigenom har arbetet bidragit till uppfyllelsen av flera av landsbygdsprogrammets mål. Exempelvis har drygt 4000 projekt genomförts inom Leader-arbetet. Antalet nya arbetstillfällen skattas till nästan 5300 under programperioden, vilket innebär en måluppfyllnad på 92 procent.

### **5.3.3 Sammanfattande bedömning**

GJP kan inte ensamt möta den typ av utmaningar som beskrivs i avsnitt 4.2 kopplat till landsbygderna. De insatser som genomfördes inom ramen för landsbygdsprogrammet 2007–2013 har bidragit till lokal samverkan, företagsutveckling och sysselsättning. Detta i sig är viktiga faktorer för att i viss utsträckning hantera t.ex. de demografiska utmaningar som många landsbygder står inför.

Utvärderingen av insatserna inom ramen för landsbygdsprogrammet för perioden 2007–2013 visar att bredden i den andra pelaren vad gäller målsättningar och mångfalden av åtgärder är motiverad och relevant för att möta många av landsbygdens utmaningar och möjligheter.

Nyckelfrågor för framtiden är samordning mellan insatser inom ramen för GJP och andra offentligfinansierade insatser. Ett första steg har tagits i och med införandet av partnerskapsöverenskommelsen till programperioden 2014–2020. Samordningen mellan ESI-fonderna bör ytterligare utvecklas i kommande programperiod, och bör även inkludera den nationella politiken.

De förslag till justeringar av insatser och åtgärder som lyfts fram av utvärderaren skulle i allt väsentligt kunna genomföras utan ändring av regelverken på EU-nivå. Vissa av dessa förslag fanns med redan i halvtidsutvärderingen av programmet och har beaktats vid utformningen av landsbygdsprogrammet 2014–2020. Vid en sammanvägning av utvärderingen och erfarenheterna från utarbetandet av landsbygdsprogrammet 2014–2020 kan man dock identifiera vissa justeringar som skulle förenkla och effektivisera genomförandet av landsbygdsprogrammets åtgärder, och som skulle kräva ändring av EU-reglerna. Dessa förslag utvecklas vidare i kapitel 7.

## **5.4 Klimatomställning**

### **5.4.1 Jord- och skogsbrukets utveckling och klimatomställningen**

En central utmaning för jordbruket är att bidra till tryggad livsmedelsförsörjning för en växande världsbefolkning och samtidigt begränsa utsläppen av växthusgaser. Eftersom sektorns utsläpp till stor del kommer från biologiska processer finns en begränsad potential att minska utsläppen utan att minska produktionen. Genom att arbeta för mer hållbara och resurssnåla produktionssystem kan klimatpåverkan minska från de produkter som produceras, samtidigt som produktionen kan upprätthållas. Vad som i sin tur produceras är beroende på vilka livsmedel som efterfrågas och därför är globala konsumtionsmönster en viktig faktor för

växthusgasutsläppen från jordbruket, eftersom klimatpåverkan skiljer sig åt mellan olika livsmedel.

Ett mer klimateffektivt jordbruk kan inte åstadkommas genom att vidta en enskild åtgärd utan förutsätter insatser inom flera områden. Av avsnitt 4.3 framgår att viktiga områden för fortsatt arbete är ökad produktivitet i djurhållning och växtodling, resurseffektivitet i kvävehanteringen, minskad koldioxidavgång från mullrika marker, markbördighet inklusive kolinlagring, energieffektivisering och omställning till förnybar energi. Jordbruket kan även bidra med biomassa och andra råvaror som kan fungera som insatsvaror i en cirkulär och biobaserad ekonomi.

Vad gäller skogen fås den största långsiktiga klimatnyttan av ett aktivt skogsbruk och väl avvägda bevarandeinsatser.

Jord- och skogsbruket behöver vidta åtgärder för att anpassa produktionen till effekterna av ett förändrat klimat. Viktiga områden för anpassning antas bli hantering av förändrade nederbördsmängder, både större och mindre mängder än i dag, samt förändrad risk för sjukdomar och växtskadegörare. Anpassning av grödor kan också behöva göras när odlingsförhållanden ändras samt anpassning av animalieproduktionen genom förbättrad ventilation och kyla.

#### **5.4.2 Nuvarande jordbrukspolitikens möjligheter att hantera framtidens klimatutmaningar**

##### **Utvärdering av nuvarande politik**

I detta avsnitt beskrivs den nuvarande politikens förutsättningar att möta och hantera framtidens klimatutmaningar inom jordbruket.

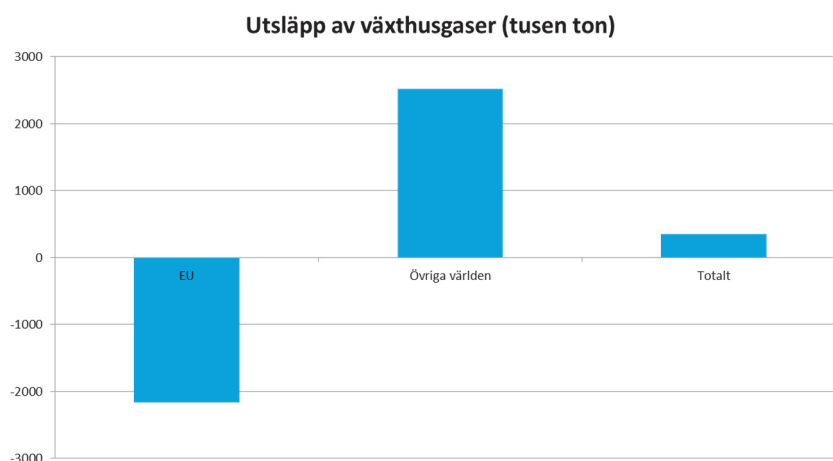
Modellberäkningarna som redovisas inledningsvis i detta kapitel visar att nuvarande GJP i begränsad utsträckning fungerar som produktionsstöd i regioner som har bra produktionsförutsättningar, utan mer verkar i form av miljöfrämjande åtgärder, markskötsel och för upprätthållande av produktion i regioner med sämre produktionsförutsättningar. Stöden upprätthåller främst den extensiva produktionen och ett borttagande av stöden har därför en begränsad påverkan för att minska negativ miljöpåverkan från jordbruket, exempelvis kväveläcket.

### Direktstöd

Det frikopplade gårdsstödet visar samma mönster som GJP i stort. Om stödet tas bort innebär det en något minskad produktion, i första hand i sämre produktionsområden. Detta innebär lägre klimatutsläpp inom EU. Samtidigt behöver efterfrågan täckas av produktion i andra delar av världen där den ökande produktionen kan leda till globalt oförändrad eller större negativ klimateffekt. Detta förklaras av att produktionen inom EU, och i synnerhet den svenska, ger upphov till lägre utsläpp per kg produkt jämfört med de områden där produktionen ökar.

På EU-nivå har CAPRI-modellen<sup>5</sup> använts för att analysera klimateffekten av att ta bort kopplade stöd till nötdjur inom EU. Effekten blir mindre animalieproduktion i EU och därmed minskade växthusgasutsläpp men då detta enligt modellen kompenseras med ökad produktion i andra områden i världen är den sammantagna effekten ökade växthusgasutsläpp på global nivå.

**Figur 5.6 Förändring av växthusgasutsläpp vid borttagande av produktionsstöd till nötkreatur**



<sup>5</sup> <http://www.capri-model.org>

### *Landsbygdsprogrammet*

Åtgärder som bidrar till att minska jordbrukets klimatpåverkan har funnits i de svenska landsbygdsprogrammen alltsedan Sverige blev medlem i EU, även om åtgärderna i många fall har haft andra primära syften. Sådana åtgärder omfattar:

- Stöd för investeringar i exempelvis bioenergi- och biogas-anläggningar och gödselvårdsanläggningar.
- Miljöersättningar som bidrar till minskad kväveutlakning och ökad kolinlagring, dvs. ersättningar till fånggrödor, vallstöd och naturbetesmarker.
- Rådgivning inom miljö, klimat och produktionsmetoder.
- Stöd till utvecklings- och pilotprojekt inom bland annat energieffektivisering, förnybar energi, växtnäingsfrågor och minskade utsläpp av växthusgaser
- EIP – stöd till samverkan mellan forskare, rådgivare och lantbrukare för att genomföra innovationer.

Gemensamt för flera av åtgärderna är att de bidrar till ett mer resurseffektivt jordbruk med höjd produktivitet, vilket ger ett jordbruk med mindre klimatavtryck.

Ett viktigt åtgärdsområde för att begränsa jordbrukets klimatpåverkan är arbete för ökad kväveeffektivitet i odlingen och åtgärder för minskade kväveförluster. Utvärderingen av det svenska landsbygdsprogrammet för 2007–2013<sup>6</sup> visar att de åtgärder som införts med dessa syften har haft effekt. Miljöersättningen för minskade växtnäingsförluster från jordbruksmarken har bidragit till att minska läckaget av växtnäingsämnen. Måluppfyllelsen och kostnadseffektiviteten i åtgärden har varierat regionalt och över tid, bland annat till följd av ändrade ersättningsnivåer. Rådgivningsprojektet Greppa Näringen har granskats särskilt i utvärderingen och granskningen visar ett säkerställt samband mellan fler rådgivningsbesök och mindre kväveöverskott i växtnäingsbalansen hos de besökta gårdarna. Samtidigt har förädlingsvärdet ökat hos

---

<sup>6</sup> Utvärderingsrapport 2016:5 (UTV16:5), Utvärderingsrapport 2016:4 (UTV16:4), Utvärderingsrapport 2016:3 (UTV16:3) och Utvärderingsrapport 2016:2 (UTV16:2).

företagen. Utvärderingen konstaterar att resultaten indikerar att företagen har förbättrat sin kväveeffektivitet och gör bedömningen att rådgivningen varit samhällsekonomiskt lönsam.

Det gällande regelverket för landsbygdsprogrammet möjliggör att rådgivning i princip kan bedrivas inom alla områden som påverkar jordbrukets växthusgasutsläpp och att lämpliga rådgivningsverktyg kan utvecklas.

Inom landsbygdsprogrammet finns möjlighet att stödja miljöinvesteringar och projekt för att utveckla företagens hållbarhet och för att främja produktion av bioenergi från jordbruket. Under programperioden 2007–2013 har 2 300 insatser beviljats som på olika sätt har anknytning till förnybar energi och klimat<sup>7</sup>. Det rör sig till exempel om investeringar i biogasreaktorer, biopannor, energieffektivisering och etablering av fleråriga energigrödor.

Att i större utsträckning hålla jordbruksmarken kontinuerligt bevuxen kan ha positiva effekter på klimatet genom minskade växtnäringsförluster, minskad erosion, ökad kolinlagring och förbättrad markbördighet. I det svenska landsbygdsprogrammet ges stöd till hävd av betesmarker och slätterängar, flerårig vallodling och odling av fånggrödor, vilka har sådana positiva effekter. Kolinlagring i marken gynnas av produktionshöjande åtgärder och kultiverade gräsmarker kan lagra in mer än 1 ton kol per hektar och år enligt internationella studier. I svenska naturbetesmarker, där gödslingsintensiteten är låg, är inlagringen lägre och i genomsnitt mindre än 100 kg kol per hektar och år<sup>8</sup>. En långvarig studie av odling av fånggrödor under svenska förhållanden visar att fånggrödor ökar markens mullhalt, utan att skörden påverkas negativt.

Insatser för att anlägga och restaurera våtmarker inom det svenska landsbygdsprogrammet syftar till att reducera risken för övergödning till följd av läckage av kväve och fosfor och till att stärka den biologiska mångfalden. Åtgärden kan även användas till att anlägga våtmarker på dikade organogena jordar för att därigenom minska koldioxidavgången från sådana marker, även om detta hittills inte varit i fokus för åtgärden. En anledning till det är att det saknas kunskaper om kostnadseffektivitet och praktiska aspekter av att återställa organogena jordar till våtmarker.

---

<sup>7</sup> Niemi Hjulfors m.fl. (2015).

<sup>8</sup> Jordbruksverket rapport 2010:25.

Åtgärder för att minska jordbrukets klimatpåverkan är i hög grad knutna till metoder och teknik som ökar produktiviteten och resurseffektiviteten i produktionen. Inom djurhållningen är foder, avel och djurhälsa viktiga områden. Ökad effektivitet i växtodlingen främjas av bland annat av hög avkastning, minskat kväveöverskott och en god markbördighet. Exempelvis är det intressant med fortsatt utveckling och spridning av teknik som ökar precisionen i gödslingen. Landsbygdsprogrammet kan redan idag användas till att främja utveckling och spridning av innovativa och resurseffektiva system, exempelvis genom investeringsstöd, projektstöd och rådgivning. GJP kan dock utvecklas vidare för att i högre grad främja en hållbar produktivitet som även innebär en högre resurseffektivitet och lägre miljöbelastning. En väl fungerande kunskapskedja, inklusive behovsmotiverad forskning och innovationsåtgärder, är en central del i det arbetet.

Regelverken för de arealbaserade miljöersättningarna kan också behöva utvecklas så att de möjliggör ett större fokus på effekter än på vilka åtgärder som ska utföras.

När det gäller jordbrukets anpassning till ett förändrat klimat så krävs åtgärder för att hantera ändrade nederbördsmängder och förändrat tryck av växtskadegörare och djursjukdomar. Ett flertal verktyg för att bidra till finansiering av sådana åtgärder finns tillgängliga inom landsbygdsprogrammet, bland annat i form av investeringsstöd, projektstöd och rådgivning.

#### *Förgröningen av direktstödet*

De åtgärder inom förgröningen av direktstödet som kan bidra till lägre klimatpåverkan från jordbruket är främst kravet på att bevara permanenta gräsmarker<sup>9</sup> och möjligheten att använda träda och fånggrödor för att uppfylla kravet på en viss andel ekologiska fokusarealer. När det gäller bevarande av permanenta gräsmarker är klimateffekter det uttalade syftet.

Jordbruksverket har gjort en utvärdering av förgröningens tillämpning i Sverige<sup>10</sup>. I utvärderingen bedömer Jordbruksverket att kravet på att bevara permanenta gräsmarker endast har mycket liten

<sup>9</sup> Arealer som använts till vall eller bevuxen träda mer än fem år i rad.

<sup>10</sup> Jordbruksverkets rapport 2016:18. Förgröningen i praktiken – kostnader kontra miljönyttor.

effekt på klimatet. Dessutom inträffar effekten först i det fall andelen permanenta gräsmarker i landet skulle sjunka under en viss tröskelnivå. I Sverige har trenden under lång tid varit en ökning av andelen permanenta gräsmarker<sup>11</sup>. Eftersom kravet inte har någon god styreffekt föreslår Jordbruksverket att kravet tas bort. Bevarande och anläggande av långliggande vallar kan istället främjas genom miljöersättningar eller genom att de får räknas som ekologiska fokusarealer.

Många permanenta gräsmarker på åkermark i Sverige brukas extensivt, och kan utgöra steget innan marken tas ur bruk. Dagens stödsystem främjar att marken är kvar som jordbruksmark istället för att övergå i skog. Detta kan vara positivt för landskapsbilden och för den biologiska mångfalden, men inte nödvändigtvis ur ett klimatperspektiv. Kravet på att bevara permanenta gräsmarker kan även hindra att marken ställs om till annan produktion vid ökad efterfrågan på livsmedel. Utformningen av kravet kan även få den oönskade effekten att den minskar jordbrukarnas drivkraft att låta nya marker övergå i permanenta gräsmarker. För att undvika att gårdens gräsmarker klassas som permanenta, och därmed omfattas av kravet, kan jordbrukaren välja att plöja upp marken innan omklassningen sker. Det finns därför flera skäl att omvandla åtgärden så att den istället ger incitament till att lagra in kol genom att exempelvis anlägga fler gräsmarker och då gärna i slättområden där de kan bidra till flera positiva miljö- och climateffekter i den aktiva odlingen, bland annat genom bättre växtföljder.

Av åtgärderna inom förgröningen så bedömer Jordbruksverket att ekologiska fokusarealer ger störst miljönytta, men då främst för biologisk mångfald och till liten del för minskat kväveläckage. Fånggrödor kan liksom långliggande vallar bidra till att öka inlagringen av kol i marken och därmed ha en positiv climateffekt men Jordbruksverket har inte kunnat utläsa någon nämnvärd ökning av arealerna med fånggrödor till följd av förgröningen. Däremot har arealen träda ökat.

---

<sup>11</sup> Jordbruksverket.



### 5.4.3 Sammanfattande bedömning klimatomställning

Den ökade marknadsorienteringen av jordbrukspolitiken och införandet av det frikopplade gårdsstödet har inneburit att stöden i sin nuvarande form har begränsad produktionseffekt. Det medför att den sammantagna klimatpåverkan från jordbruket skulle förändras i mindre utsträckning om stöden tas bort. De kopplade stöden till nötkreatur upprätthåller animalieproduktionen och ger därmed ökade utsläpp av växthusgaser i EU, men kan samtidigt medföra att de globala utsläppen blir lägre eftersom produktionen i EU är relativt sett mer klimat effektiv i ett globalt perspektiv.

Förgröningen inom direktstödet bedöms ha mycket marginell klimatnytta. Även om förgröningen skulle förbättras bedöms samma nytta kunna uppnås på ett mer kostnadseffektivt sätt genom verktyg som finns tillgängliga inom landsbygdsprogrammet alternativt genom andra styrmedel.

Inom dagens landsbygdsprogram finns goda möjligheter att utforma riktade åtgärder som effektivt kan bidra till att både minska jordbrukets klimatpåverkan och anpassa jordbruket till ett förändrat klimat och de ändrade förutsättningar det innebär. Sådana möjligheter inkluderar rådgivning för ökad resurseffektivitet, miljöersättningar för minskade växtnäringsförluster och ökad kolinlagring, investeringsstöd för miljövänlig teknik och produktion av bioenergi samt stöd till utvecklingsprojekt och genomförande av innovationer. Ett större fokus på denna del av politiken är en önskvärd utveckling för att öka klimatnyttan av GJP.

Inom miljöersättningarna bör det ges möjlighet att fokusera på resultat som ett komplement till dagens former av miljöersättningar som i hög grad fokuserar på åtgärder och skötselvillkor.

Politiken bör i högre grad än i dag kunna bidra till en hållbar produktivitetsoökning inom jordbruket. En väl fungerande kunskapskedja är en central del i det arbetet. Även stödet till innovationsåtgärder inom landsbygdsprogrammet behöver utvecklas vidare.

## 5.5 Biologisk mångfald

### 5.5.1 Jordbrukets utveckling och den biologiska mångfalden

Av avsnitt 4.4 framgår att jordbrukets utveckling under de senare decennierna innebär stora utmaningar i arbetet med att bevara biologisk mångfald i odlingslandskapet och i jord- och skogsbruket. Strukturutvecklingen inom jord- och skogsbruket är ständigt pågående och förändrar förutsättningarna för bevarande av viktiga livsmiljöer för vilda växter och djur, ekosystemtjänster samt växt- och husdjursgenetiska resurser. Nya arter som introduceras kan påverka biologisk mångfald och skapa problem i jord- och skogsbruket. Strukturutvecklingen kan även påverka landskapsbilden och de historiska spåren i vår miljö. De fysiska och immateriella lämningarna från tidigare brukare skapar sammanhang i tid och rum och ger bl.a. förståelse för pågående samhällsprocess. Det är därför viktigt att ett rationellt brukande möjliggör att kulturmiljöer och landskapsbilder kan bevaras och att dess värden tillvaratas.

En avgörande förutsättning för ett framgångsrikt bevarande av biologisk mångfald är tillgången till betande djur. En koncentration av djurhållningen i allt större men färre besättningar och rationellare brukningsmetoder inom både animalieproduktionen och växtodlingen är en väg att nå lönsamhet och konkurrenskraft inom jordbruket. Samtidigt innebär detta att marker som historiskt har brukats för foderproduktion genom bete eller slätter riskerar att tappa sitt värde som produktionsresurs i den rationella livsmedelsproduktionen och att traditionella växtsorter och husdjursraser inte längre används. Krav på rationella brukningsenheter har också lett till att miljöer som utgör både ett värdefullt kulturarv och en viktig del av den gröna infrastrukturen, exempelvis öppna diken, olika stängselkonstruktioner och våtmarker eller andra vattenmiljöer, har minskat i omfattning i odlingslandskapet.

Utvecklingen mot färre och större produktionsenheter kan leda till att avstånden från brukningscentra till de mer avlägset belägna markerna på gården blir så stora att kostnaderna för att sköta dessa marker överstiger nyttan. Inte minst gäller det för de mest extensivt brukade markerna som utgör viktiga livsmiljöer för många av odlingslandskapets hävdgynnade arter. I vissa delar av landet är dock utmaningen att över huvud taget bibehålla ett jordbruk för att

därigenom bland annat säkra ett variationsrikt natur- och kulturlandskap där också åkermarken utgör ett värdefullt inslag för biologisk mångfald i ett landskap som annars domineras av skog.

För att utveckla jordbrukets och odlingslandskapets biologiska mångfald är det avgörande att hitta sätt att kombinera en konkurrenskraftig och lönsam livsmedelsproduktion som säkerställer en tillgång till betande djur, med en skötsel och hävd av värdefulla natur- och kulturmiljöer och bevarande av den odlade mångfalden och de husdjursgenetiska resurserna. I områden med intensiv växtodling är det viktigt att hitta sätt att öka variationen i landskapet, t.ex. genom insatser för att stärka grön infrastruktur.

### **5.5.2 Nuvarande jordbrukspolitikens möjligheter att hantera framtidens utmaningar för biologisk mångfald**

#### **Modellkörningar och utvärderingar**

Inom dagens jordbrukspolitik finns många åtgärder som påverkar förutsättningarna för bevarande av biologisk mångfald. Breda åtgärder inom både pelare 1 (gårdsstödet) och pelare 2 (främst miljöersättningar, kompensationsbidrag och djurvälståndersättningar) påverkar förutsättningarna för jordbruksproduktion och brukande och skötsel av jordbruksmarken. Därutöver finns andra åtgärder, främst inom pelare 2, som ger möjlighet att t.ex. finansiera investeringar för återskapande och restaurering av hotade livsmiljöer, kompetensutveckling och stöd till samarbetsprojekt. Lagstiftningen om skyddsåtgärder mot växtskadegörare syftar till att skydda alla växtmiljöer mot nya och allvarliga skadegörare.

Utöver de modellkörningar som redovisas inledningsvis i detta kapitel kan information för att bedöma politikens möjligheter att möta framtidens utmaningar också hämtas från de utvärderingar som gjorts av åtgärder inom landsbygdsprogrammet. Utvärderingar har hittills genomförts i förhand, halvvägs in i programperioden samt efter att ett program har avslutats. Flertalet åtgärder inom programmet har tillämpats i liknande form under flera programgenerationer och erfarenheter från utvärderingar av tidigare landsbygdsprogram eller motsvarande kan därför också vara relevanta att beakta i analysen av nuvarande politik.

### Modellkörningar

Slutsatsen av modellkörningarna är att GJP i dag i första hand understödjer den extensiva produktionen, och att hävden av betesmarker är helt beroende av åtgärderna inom GJP. Detta betyder dock inte att alla analyserade åtgärder ger lika effektiva bidrag till betesmarkshävd och därmed bevarad biologisk mångfald.

En modellering där effekten på betesmarkshävd av de enskilda stöd- eller ersättningsformerna analyseras visar att miljöersättningen för betesmarker har störst effekt för hävden av betesmarker, men även gårdsstödet, det kopplade nötkreatursstödet och kompensationsbidraget är viktiga för att betesmarkerna ska fortsätta hävdas, se vidare tabell 5.1. Det är också viktigt att notera att slutsatserna om de olika åtgärdernas påverkan på hävden av betesmarker bygger på att man isolerar effekten av en åtgärd i ett sammanhang där övriga åtgärder kvarstår som i basscenariot. Det är t.ex. inte säkert att miljöersättningen för skötsel av betesmarker, med dagens utformning och ersättningsnivåer, skulle ge lika påtagligt positiv effekt på hävden av betesmarker i en situation där andra stöd eller ersättningar hade sänkts eller helt tagits bort.

**Tabell 5.1 Stödets beräknade betydelse för de permanenta betesmarkerna**

	Ändrad areal betesmark	Stöd (milj kr)	Extra betesmark (ha/milj kr)
Utan gårdsstöd och förgröningsstöd	-47,0 %	3 815	39,1
Utan nötkreatursstöd	-21,0 %	509	134,5
Utan kompensationsstöd	-14,0 %	623	70,7
Utan nationellt stöd	-0,2 %	244	2,5
Utan investeringsstöd	0,3 %		
Utan miljöersättning för betesmarker	-84,0 %	440	613,9
Utan GJP (även vallstöd & suggstöd)	-99,0 %	5 873	53,8

Källa: Modellberäkning med SASM för 2030.

Utöver de hävdade betes- och slättermarkerna är också variationen i odlingslandskapet, med förekomst av småbiotoper som vattenmiljöer, kantzoner på åkermark, brynmiljöer m.m. av stor betydelse för biologisk mångfald, inte minst i fullåkersbygden. Politikens bidrag till förekomsten av sådana miljöer skattas inte i modell-

körningen. I de fall riktade insatser för att bevara eller öka förekomsten av småbiotoper i odlingslandskapet tillämpats inom ramen för landsbygdsprogrammet omfattas de av den utvärdering som beskrivs nedan.

#### *Utvärdering av förgröningen av direktstödet*

Jordbruksverkets utvärdering av förgröningsstödet tillämpning i Sverige<sup>12</sup> visar att av de tre förgröningsåtgärderna är det främst ekologiska fokusarealer (EFA) som har potential att bidra till att bevara eller öka den biologiska mångfalden på jordbruksföretagen. Åtgärden permanenta gräsmarker<sup>13</sup> bedöms endast ha en liten miljönytta medan diversifiering av grödor i princip inte har haft någon effekt alls.

En generell slutsats av utvärderingen är att den totala miljönyttan och miljöeffektiviteten av förgröningens alla tre åtgärder är låg. De undantag från förgröningen som införts för olika typer av jordbrukare har varit positiva då de avgränsat åtgärderna till de områden där de har effekt. Utan dem hade kostnaderna för svenska jordbrukare ökat påtagligt utan att miljötillståndet skulle ha förbättrats.

Kravet på diversifiering av grödor har endast lett till en mycket liten förändring av odlingen på gårdarna och ofta är det små gårdar som inte klarat av att uppfylla kravet. Inte heller kravet på att bevara permanenta gräsmarker har medfört några positiva förändringar av markanvändningen. Utöver kravet att bevara andelen långliggande gräsmarker på nationell nivå, så innebär kravet att särskilt värdefulla permanenta gräsmarker i Natura 2000-områden inte får ställas om till annan markanvändning. Detta innebär dock inget ökat skydd för dessa marker i förhållande till de regler som redan gäller i Sverige.

Den åtgärd som beräknas ha gett miljöfördelar är kravet på ekologiska fokusarealer. Åtgärden har medfört ökad omfattning av trädor, kvävefixerande grödor och obrukade fältkanter i mellan- och slättbygd vilket har gett en ökad miljönytta.

När det gäller effekterna på biologisk mångfald skriver Jordbruksverket att om miljönyttan av ekologiska fokusarealer ska

---

<sup>12</sup> Jordbruksverkets rapport 2016:18. Förgröningen i praktiken – kostnader kontra miljönyttor.

<sup>13</sup> Arealer som använts till vall eller bevuxen träda mer än fem år i rad.

förbättras så behöver åtgärden utvecklas och reglerna förändras. Bland annat föreslås utvidgade villkor och höjd viktning för vissa typer av fältkanter där särskilda insatser görs för den biologiska mångfalden. När det gäller diversifiering av grödor och bevarande av permanenta gräsmarker föreslås att dessa åtgärder tas bort efter 2020.

Jordbruksverket har i utvärderingen uppskattat miljövärdet av förgröningen. I relation till stödutbetalningen är det uppskattade värdet lågt, vilket ger ett lågt miljöutbyte av stödet. Därtill överstiger inte miljönyttan kostnaderna för att genomföra åtgärderna vilket ger en låg effektivitet. Utvärderingen konstaterar också att det är betydligt svårare att rikta förgröningsåtgärderna i jämförelse med miljöersättningarna i landsbygdsprogrammet och att medlemsstaterna har små möjligheter att införa strängare regler och villkor för att öka miljönyttan i ett nationellt perspektiv. Miljöersättningarna kan i betydligt högre grad anpassas till regionala och nationella behov. En slutsats som Jordbruksverket drar är att det bör klargöras vilka styrmedel som är mest lämpliga för olika åtgärder för att kunna effektivisera miljöarbetet.

Delar av Jordbruksverkets slutsatser stöds av resultaten i kommissionens utvärdering av förgröningen<sup>14</sup>, även om kommissionen delvis drar andra slutsatser. I likhet med Jordbruksverket så konstaterar kommissionen att kravet på diversifiering av grödor har inneburit att jordbrukare endast har behövt ändra gröda på en mycket liten andel av arealen (1 procent). När det gäller ekologiska fokusarealer konstaterar kommissionen att de vanligaste typerna av ekologiska fokusarealer är kvävefixerande grödor, fånggröda och träda, dvs samma som i Sverige, men de redovisar inte i vilken mån detta har medfört förändringar av markanvändningen och vilken eventuell miljönytta som kraven bidragit till. Inte heller när det gäller permanenta gräsmarker görs någon analys av miljönyttan av kraven.

Det är angeläget att största möjliga miljönytta kan erhållas av de medel som avsätts till miljöåtgärder inom GJP. Svårigheterna att effektivisera förgröningen är förknippade med att den är generell för hela EU oberoende av behov, att det finns begränsade möjligheter att rikta åtgärderna till områden och företag där de är motiverade, att behovet av valfrihet för jordbrukarna samtidigt bidrar till lägre

<sup>14</sup> Commission staff working document: Review of greening after one year. SWD(2016) 218 final.

miljönytta och att stödnivån inte kan anpassas efter kostnader eller värde. Det senare innebär att det finns starka drivkrafter att anpassa kravnivån till de företag som har de högsta kostnaderna och att överbetalningen därför alltid kommer att vara stor. Delar av förgröningen kan möjligen hellre omformas till andra typer av krav, exempelvis är det rimligt att värdefulla permanenta gräsmarker inom Natura 2000-områden ska skyddas och inte får ställas om till annan jordbruksproduktion, exempelvis genom lagstiftning eller tvärvillkor.

Genom att ersätta förgröningen med riktade åtgärder med anpassade stödnivåer, t.ex. miljöersättningar inom landsbygdsprogrammet, kan miljöeffektiviteten inom GJP förbättras. För att kompensera för ett borttagande av förgröningen bör medel överföras från dagens gårdsstöd till landsbygdsprogrammet, samtidigt som krav bör ställas på medlemsstaterna att avsätta en större andel av medlen till miljöåtgärder kopplade till nationella miljöutmaningar.

#### *Utvärdering av tidigare landsbygdsprogram*

EU-regelverket ställer relativt långtgående krav på medlemsstaterna när det gäller utvärdering av landsbygdsprogrammen. Utvärderingar har hittills skett både i förväg (ex-ante), efter halva tiden (mid-term) och i efterhand (ex-post). Den senast genomförda utvärderingen är utvärderingen i efterhand av landsbygdsprogrammet 2007–2013<sup>15</sup>. De referenser till utvärderingsresultat och slutsatser som görs i detta avsnitt avser denna utvärdering om annat inte anges.

Utformningen av de flesta miljöåtgärderna i landsbygdsprogrammet har varit relativt stabil under en lång tid varför slutsatser om politikens räckvidd, effekter och möjligheter till utveckling och förbättringar är relevanta i arbetet med den framtida jordbrukspolitiken även om utvärderingen avser den tidigare programperioden.

---

<sup>15</sup> Utvärderingsrapport 2016:5 (UTV16:5), Utvärderingsrapport 2016:4 (UTV16:4), Utvärderingsrapport 2016:3 (UTV16:3) och Utvärderingsrapport 2016:2 (UTV16:2).

### Jordbruket och odlingslandskapet

I landsbygdsprogrammet finns ett flertal åtgärder som direkt syftar till att bevara och stärka biologisk mångfald. Arealbaserade miljöersättningar som syftar till att kompensera för det inkomstbortfall och de merkostnader som följer av miljöåtagandena är de budgetmässigt mest omfattande. Andra insatser handlar om kompetensutveckling inom miljöområdet och stöd till miljöinvesteringar.

Som följer av de utmaningar som beskrivs i avsnitt 4.4 är det av avgörande betydelse med en helhetssyn på jordbruket och odlingslandskapet för att säkerställa förutsättningar för att bevara odlingslandskapets biologiska mångfald. Därför kommer även ersättningar i landsbygdsprogrammet som syftar till att behålla jordbruksaktivitet i hela landet, och därigenom bl.a. säkerställa tillgången till betande djur, att spela en stor roll i detta sammanhang. En sådan ersättningsform är kompensationsbidraget till norra Sverige och till södra och mellersta Sveriges skogs- och mellanbygder.

En övergripande slutsats i utvärderingen är att landsbygdsprogrammet spelat en stor, och i många fall avgörande, roll för miljön t.ex. genom att bidra till bevarande av betes- och slåttermarker av värde för biologisk mångfald och skapa och restaurera våtmarker för biologisk mångfald och näringsretention. Det har dock varit svårt att bedöma kostnadseffektiviteten i åtgärderna och huruvida alternativa utformningar kunnat ge större effekt. Bland de åtgärder som haft en konstaterad positiv effekt på biologisk mångfald nämns särskilt miljöersättningarna för skötsel av betesmarker och slåtterängar samt för certifierad ekologisk produktion. För den senare bedömer dock utvärderaren att kostnadseffektiviteten skulle kunna öka markant om man införde en tydlig geografisk styrning.

Vidare bedömer utvärderaren att även andra miljöersättningar har en stor potential att bidra till att bevara eller stärka biologisk mångfald även om åtgärderna inte har detta som primärt mål. Det gäller exempelvis miljöersättningen för minskade växtnärlustförluster från jordbruksmark, och i synnerhet delinsatsen skyddszoner mot vattendrag.



## Skogen

Inom landsbygdsprogrammet finns också insatser för att bevara och utveckla skogens biologiska mångfald och öka arealen ädellövskog. Utvärderaren konstaterar att åtgärderna har gynnat biologisk mångfald, i synnerhet i de delar som avser t.ex. manuell röjning av områden med höga värden, naturvårdsbränning och skapande av död ved. Det är dock svårt att uppskatta effekternas omfattning och varaktighet då skogsekosystem oftast reagerar långsammare än andra jämförbara system. När det gäller insatsen för att öka arealen ädellövskog konstaterar utvärderaren att ersättningen bidrar till en god potential att stärka naturvärdena, men att den fortsatta skötseln av markerna är avgörande för den slutliga effekten på biologisk mångfald.

## Resultat- och värdebaserade ersättningar

För flera av ersättningsformerna lämnas förslag till förbättringar. Dessa förslag är dock i allt väsentligt sådana som skulle låta sig göras inom ramen för dagens regelverk och föranleder därför inte att Sverige bör driva krav på förändringar av det gemensamma regelverket.

Ett undantag från detta är en rekommendation att öka fokus på resultat och effekt av ersättningarna och öka flexibiliteten för brukarna att välja genom vilka åtgärder och metoder resultaten åstadkoms. Detta behov att öppna regelverket för resultat- och värdebaserade ersättningar gäller inte bara biologisk mångfald utan mer generellt. Jordbruksverket har i en rapport<sup>16</sup> analyserat för och nackdelar med sådana ersättningar, såväl som ersättningarnas förenlighet med bl.a. dagens EU:s regelverk. Verket konstaterar att resultat- och värdebaserade ersättningar har förutsättningar att bli effektivare än dagens ersättningar som fokuserar på åtgärder snarare än resultat. Detta eftersom flera studier styrker att resultat- och värdebaserade ersättningar kan leverera större miljönytta eller lägre kostnader. Jordbruksverket konstaterar också att dagens EU-regelverk inte fullt ut tillåter denna typ av ersättningar. Även Riksantikvarieämbetets utvärdering inom ramen för GJP miljöeffekter lyfter fram möjliga fördelar som resultat- och värdebaserade ersättningar kan ha i utformning av framtida

---

<sup>16</sup> Jordbruksverket Rapport 2015:12.

ersättning till kulturmiljö och som kan bidra till högre måluppfyllelse och bättre samhällsnytta. Myndigheten ser behov av fortsatt utredning där bl.a. också möjligheter att utforma stöd som kan sökas kollektivt av markägare bör belysas<sup>17</sup>

Jordbruksverket pekar också på ökad flexibilitet för lantbrukare och andra stödmottagare, och stärkta incitament till teknisk utveckling som viktiga fördelar. Det finns dock också problem som måste hanteras, bland annat den ökade ekonomiska risken för stödmottagare till följd av att det resultat som en ersättning fokuserar på kan påverkas negativt av faktorer som ligger utanför stödmottagarens kontroll. Resultat- och värdebaserade ersättningar förutsätter väl utvecklade indikatorer för att fånga upp och följa resultatet. Det gemensamma regelverket bör öppnas upp för resultat- och värdebaserade ersättningar, men innan sådana introduceras i ett framtida svenskt landsbygdsprogram måste det nog prövas inom vilka miljöområden de är lämpliga att använda.

### 5.5.3 Sammanfattande bedömning biologisk mångfald

Den gemensamma jordbrukspolitikens räckvidd är tillräcklig för att möta utmaningar som rör biologisk mångfald. De verktyg som finns, framförallt inom den andra pelaren, erbjuder goda möjligheter att utforma riktade ersättningar som på ett effektivt sätt kan bidra till att bevara och stärka biologisk mångfald genom att ersätta företagare för inkomstbortfall och merkostnader som uppstår till följd av de miljöåtaganden som dessa gör. Stöd till miljöinvesteringar erbjuder möjligheter att stimulera anläggning eller återskapande av livsmiljöer, grön infrastruktur och att främja kulturmiljön.

En brist i det gemensamma regelverket för arealbaserade miljöersättningar är ett alltför ensidigt fokus på åtgärder och skötselvillkor. Regelverket bör ändras för att möjliggöra ett ökat fokus på leverans av resultat och effekter och en större flexibilitet i valet av metoder och åtgärder. Därigenom skulle möjligheterna öka att rikta ersättningsformer mot de värden som samhället efterfrågar samtidigt som möjligheterna öppnas för utveckling av alternativa, innovativa skötselmetoder anpassade till förutsättningarna i det enskilda fallet.

---

<sup>17</sup> Riksantikvarieämbetet Behövs ersättningar till jordbrukare för skötsel av kulturmiljöer?

## **5.6 Övriga miljöfrågor – ingen övergödning, giftfri miljö, mark- och vattenresurser**

### **5.6.1 Jordbrukets utveckling och övriga miljöfrågor**

Jordbruket står för en stor andel av den mänskliga belastningen av växtnäringssämnen på inlandsvatten och havsområden. Hur stora växtnäring förlusterna till vattendrag, sjöar och hav är, beror bl.a. av åkermarkens specifika förutsättningar, tillförsel av växtnäring, årsmånsvariationer liksom förutsättningar för en frisk gröda i övrigt. Jordbruket är även den dominerande källan till ammoniakutsläpp till luften.

Den främsta utmaning som identifierats vad gäller giftfri miljö är att fortsatt minska riskerna vid användning av kemiska växtskyddsmedel. Därtill är tillgången till effektiva bekämpningsmetoder, inklusive växtskyddsmedel, en utmaning. Tillgången till växtskyddsmedel är däremot inte en fråga som kan lösas med stöd av GJP.

I takt med klimatförändringarna kommer åtgärder för att hantera både mer och mindre vatten i landskapet att få ökad betydelse. Sådana åtgärder är dels betydelsefulla för att kunna upprätthålla produktionen men också för att undvika negativ miljöpåverkan från jordbruket, exempelvis ökad risk för växtnäring förluster och markpackning till följd av blötare jordar. Även ökad konkurrens om tillgängligt vatten behöver hanteras.

Behovet av jordbruksmark ökar i världen, samtidigt som tillgången minskar på många håll. Hotbilderna mot jordbruksmarken är flera. Att säkerställa hög bördighet på befintlig jordbruksmark gör det möjligt att effektivt utnyttja markens potential, samtidigt som det minskar behovet av att ta nya markresurser i anspråk för livsmedelsproduktion.

### **5.6.2 Nuvarande jordbrukspolitikens möjligheter att hantera framtidens utmaningar**

#### *Modellkörningarna*

De modellkörningar som redovisas inledningsvis i detta kapitel visar att direktstöden och de stora arealbaserade ersättningarna i Landsbygdsprogrammet har begränsad påverkan på utlakningen av

kväve och fosfor och på användningen av bekämpningsmedel. Anledningen är att det främst är extensivt odlade arealer som tas ur bruk om stöden tas bort. Näringsläckagets påverkan på övergödningen begränsas också av att de arealer som tas ur bruk ligger relativt sett långt från vattenområden med övergödningproblem, vilket innebär en hög retention.

Modellberäkningarna visar endast effekterna av de stora areal-baserade stöden då många åtgärder i landsbygdsprogrammet inte har varit möjliga att ta med i analysen. De positiva miljöeffekterna av GJP skulle förstärkas om beräkningarna omfattat åtgärder inom landsbygdsprogrammet för att minska övergödning, förbättra markanvändning och behovsanpassa bekämpningsmedelsanvändningen.

Att GJP upprätthåller produktionen i sämre odlingsområden medför att politiken bidrar till att upprätthålla markens kapacitet som jordbruksmark, dvs. hindra igenväxning och försumpning. Drygt 40 procent av åkerarealen och nästan hela arealen betesmark är beroende av jordbrukspolitiska åtgärder för fortsatt hävd. Det är viktigt att undersöka olika alternativ för att uppnå en hög samhälls-ekonomisk effektivitet av politiken.

### *Landsbygdsprogrammet*

Dagens EU-regelverk för landsbygdsprogrammet ger möjligt att adressera utmaningar som relaterar till växtnäringsförluster, bekämpningsmedelsanvändning, vattenhantering och markens hävd och bördighet. Åtgärderna inom landsbygdsprogrammet kan riktas till de områden och de företag där åtgärder behövs och kan anpassas efter ändrade kostnader, nya prioriteringar och utveckling av kunskap och teknik.

Utvärderingen av det svenska landsbygdsprogrammet 2007–2013<sup>18</sup> har undersökt hur delar av programmet bidragit till målsättningen för åtgärderna. Eftersom det finns en stor frihet för medlemsstaterna att utforma åtgärderna inom landsbygdsprogrammet så kommer en utvärdering att avse förutsättningarna i det gemensamma regelverket men främst den svenska tillämpningen.

---

<sup>18</sup> Utvärderingsrapport 2016:5 (UTV16:5), Utvärderingsrapport 2016:4 (UTV16:4), Utvärderingsrapport 2016:3 (UTV16:3) och Utvärderingsrapport 2016:2 (UTV16:2).

Miljöersättningar och andra insatser som syftar till att begränsa läckage av växtnäringsämnen från jordbruksmark har funnits som åtgärder i Sverige alltsedan Sverige blev medlem i EU. I det svenska landsbygdsprogrammet 2007–2013 finns miljöersättningar för minskade växtnäringsförluster från jordbruksmark genom odling av fånggröda och vårbearbetning och anläggning av skyddszoner mot vattendrag. Stöd lämnas också för anläggning och restaurering av våtmarker som ökar näringsretentionen.

Enligt utvärderingen så har miljöersättningen för minskade växtnäringsförluster bidragit till att minska läckaget av växtnäringsämnen från jordbruksmark. Åtgärden bedöms ha en god kostnadseffektivitet, särskilt efter att ersättningsnivåerna justerats under senare delen av programperioden. Anläggning och restaurering av våtmarker har bidragit till att öka retentionen av kväve och fosfor i landskapet och till att stärka den biologiska mångfalden, men i utvärdering konstateras att våtmarker som anläggs i syfte att bidra till flera olika målsättningar riskerar att inte bli optimalt effektiva för någon av målsättningarna. Effektiviteten bedöms kunna förbättras om syftet med varje specifik våtmark förtydligas och tillåts påverka lokalisering och utformning.

Landsbygdsprogrammet omfattar också finansiering av rådgivningsprogrammet Greppa näringen där stort fokus ligger på en effektiv gödselanvändning på gårdsnivå. Programmet har granskats särskilt i utvärderingen och slutsatsen är att rådgivningen har bidragit till att reducera tillförseln av kväve till Östersjön och därmed till att minska övergödningsproblematiken. Samtidigt har förädlingsvärdet ökat hos företagen. Resultaten indikerar att företagen har förbättrat sin kväveeffektivitet och utvärderingen gör bedömningen att rådgivningen varit samhällsekonomiskt lönsam.

Inom landsbygdsprogrammet finns möjlighet att stödja miljöinvesteringar och projekt för att utveckla åtgärder för en effektivare gödselhantering och gödselanvändning, så som täckning av brunnar och utrustning för effektivare kväveutnyttjande vid gödsling.

Landsbygdsprogrammet kan även omfatta åtgärder för att minska riskerna från användningen av kemiska växtskyddsmedel. Genom det svenska landsbygdsprogrammet finansieras bl.a. växtskyddscentralernas arbete. Växtskyddscentralerna utför ett omfattande arbete för att bidra till en behovsanpassad användning av kemiska växtskyddsmedel samt minskade risker för hälsa och miljö

vid användning av dessa. Detta görs bl.a. genom att centralerna utarbetar bekämpningsstrategier och genom att bedriva regional prognos- och varningsverksamhet under odlings säsongen. Programmet kan även stödja åtgärder som bidrar till utveckling av alternativa bekämpningsmetoder och sprida kunskap om dem.

Inom ramen för landsbygdsprogrammet har Sverige valt att införa ersättningar för att främja flerårig vallodling och fånggrödor, i första hand för att minska växtnäring förluster och för att öka variationen i landskapet. Dessa åtgärder har även positiva effekter på markens mullhalt och struktur och därmed på markens bördighet. Reglerna för landsbygdsprogrammet tillåter att investeringsstöd ges till olika åtgärder för att förbättra vattenbalansen i jordbruket. Det kan vara stöd till olika former av dränering eller för anläggning av våtmarker och dammar, vilket kan jämna ut och hantera överskott och underskott av vatten i jordbrukslandskapet. Denna typ av åtgärder är centrala i jordbrukets klimatanpassning. Dräneringsåtgärder förbättrar rotdjupet och markens bärighet och minskar risken för packningsskador. Markpackning kan inverka menligt på markens produktionsförmåga och öka risken för växtnäring förluster. Rådgivning med stöd av landsbygdsprogrammet kan användas för att sprida kunskap relaterat till markbördighet och vattenhantering. Den kan visa på de miljömässiga och ekonomiska fördelarna med åtgärder för att stärka jordbruksmarkens långsiktiga produktionsförmåga. Inom det svenska landsbygdsprogrammet erbjuds sådan rådgivning inom ramen för Greppa Näringen.

En brist i dagens regler för miljöersättningarna inom landsbygdsprogrammet är det finns begränsad möjlighet att fokusera på resultatet av en åtgärd, som ett komplement till dagens miljöersättningar som i hög grad fokuserar på åtgärder och skötselvillkor.

#### *Förgröningen av direktstödet*

I teorin har alla tre förgröningsåtgärder en koppling till växtnäring frågor, växtskyddsmedelsanvändning och markens bördighet. Kravet på att odla flera grödor är tänkt att förbättra växtföljden och därmed minska behovet av växtnäring och

bekämpningsmedel. Kravet på att bevara andelen permanenta gräsmarker syftar särskilt till att bevara det kol som gräset har lagrat in i marken. Även om det huvudsakliga syftet med ekologiska fokusarealer (EFA) är att bevara eller öka den biologiska mångfalden på jordbruksföretagen så kan vissa ekologiska fokusarealer bidra positivt till markens bördighet eller till att minska växtnäring förlusterna. Exempel på sådana är fånggrödor och odling av kvävefixerande grödor.

Jordbruksverkets utvärdering av förgröningsstödet tillämpning i Sverige<sup>19</sup> visar att kravet att odla flera grödor i princip inte har haft någon miljöeffekt och att miljöeffekterna av kravet på att bevara permanenta gräsmarker är små. Enligt EU-kommissionens analys av förgröningen har kravet på att odla flera grödor inneburit att jordbrukare har behövt ändra gröda på endast en procent av arealen<sup>20</sup>.

Enligt Jordbruksverkets utvärdering har kravet på ekologiska fokusarealer medfört en ökad areal träda, kvävefixerande grödor och obrukade fältkanter. Jordbruksverket uppskattar att detta har gett ett mervärde för miljön, främst genom ökad biologisk mångfald men även i form av minskade förluster av växtskyddsmedel och växtnäring.

En generell slutsats av utvärderingen är att miljöeffektiviteten av förgröningen är låg. För att förbättra miljöutväxlingen av insatta medel i GJP bör förgröningen ersättas med riktade miljöåtgärder med anpassade stödnivåer, exempelvis i form av miljöersättningar inom landsbygdsprogrammet. Ett utvecklat resonemang kring effektiviteten i förgröningen förs i avsnitt 5.5.2.

### 5.6.3 Sammanfattande bedömning övriga miljöfrågor

Tillgängliga verktyg i andra pelaren ger goda möjligheter att möta jordbrukets utmaningar kopplade till ingen övergödning, giftfri miljö och uthållig användning av mark- och vattenresurser. Ett element som däremot är önskvärt att utveckla är möjligheten att inom miljöersättningarna lägga större fokus på resultat och därigenom åstadkomma större flexibilitet i val av metoder och åtgärder.

<sup>19</sup> Jordbruksverkets rapport 2016:18. Förgröningen i praktiken – kostnader kontra miljönytta.

<sup>20</sup> Commission staff working document: Review of greening after one year. SWD (2016) 218 final.

Dagens utformning av direktstöden har begränsad påverkan på växtnäringens förluster och växtskyddsmedelsanvändningen i det svenska jordbruket men bidrar till att jordbruksmarken hålls i ett brukbart skick. Förgröningsens bidrag till minskade växtnäringens förluster, minskade risker i växtskyddsmedelsanvändningen och ökad bördighet bedöms som mycket begränsad.

## **5.7 Världshandeln med jordbruksprodukter och hållbar global utveckling**

Den nuvarande utformningen av den gemensamma jordbrukspolitiken påverkar världsmarknaden betydligt mindre jämfört med tidigare utformning. Några viktiga förändringar är den kraftiga minskningen av handelsstörande stöd och EU:s utfasning av exportbidrag 2013. Vidare är EU världens största importör av jordbruksprodukter från utvecklingsländer. Minst utvecklade länder och AVS-länder som slutit ekonomiska partnerskapsavtal med EU kan exportera tull- och kvotfritt till EU.

Även om utvecklingen har varit positiv innebär EU:s jordbrukspolitik fortsatt en del utmaningar. Importskyddet för vissa animalieprodukter och nuvarande direktstöd leder till en större produktion inom EU än vad som annars varit fallet. Detta påverkar världshandeln genom lägre världsmarknadspriser. Framför allt påverkas länder med en produktion som är inriktad mot export men även producenter i utvecklingsländer kan påverkas genom import av råvaror. EU:s importkrav avseende djur, livsmedel, växter och växtprodukter i syfte att motverka spridning av sjukdomar, om än legitima, påverkar också möjligheten till export till EU för länder utanför EU.



## 6 Förutsättningar för en ny jordbrukspolitik

### 6.1 Möjligheten för en reform i svensk riktning

En förutsättning för att förslag från Sverige om en ny jordbrukspolitik ska få gehör är att det kan få ett relativt brett stöd bland andra medlemsländer, i kommissionen och i Europaparlamentet. Det är därför viktigt att bedöma förutsättningarna för olika reformalternativ.

Sverige har vid tidigare reformer av GJP med utgångspunkt från propositionen 1997/98:142, *Riktlinjer för Sveriges arbete med jordbruks- och livsmedelspolitiken inom Europeiska unionen*, förespråkat förändringar i liberal riktning, lägre budgetkostnader och ett ökat fokus på åtgärder som stärker kollektiva nyttigheter. Reformer förutsågs även leda till lägre samhällsekonomiska kostnader. I huvudsak har reformstegen gått i den riktning som Sverige önskat men inte varit tillräckliga. Vid de tillfällen som reformerna blivit långtgående har det funnits ett stort yttre reformtryck från olika omvärldsfaktorer men även en jordbrukskommissionär med stark ställning i kommissionen och en tydlig agenda.

Inför den kommande reformen är bilden splittrad. Det finns faktorer som talar för att kommande reformsteg kan bli begränsade. Den viktigaste faktorn är kanske den storpolitiska utvecklingen och de ansträngda relationerna mellan många medlemsländer. Mot den bakgrunden är det mindre troligt att man lägger fram ett förslag om en omfattande reform. Den nuvarande marknadssituationen för många jordbrukssektorer innebär även ett tryck på kommissionen att delvis återreglera marknaden eller att genom andra sätt stabilisera jordbrukarnas inkomster.

För en mer omfattande reform talar å andra sidan framförallt utfallet av folkomröstningen om Storbritanniens utträde ur EU. Det innebär att alternativet att i allt väsentligt behålla dagens GJP inte är lika sannolikt som tidigare. Budgetförutsättningarna förändras när en stor nettobidragsgivare lämnar EU. Samtidigt kommer diskussionen om skälen till att britterna röstade som de gjorde kunna påverka hur man, inte minst från de centrala institutionernas sida, vill förändra politiken för att den ska bli mer relevant för människor inom hela unionen. Med Storbritannien försvinner samtidigt en stark röst för en fortsatt reformering av GJP i den riktning som Sverige länge drivit.

Situationen kan förändras snabbt och det är därför viktigt att ha en aktiv omvärldsbevakning och en uppfattning om vilken långsiktig riktning som är önskvärd för den gemensamma jordbrukspolitiken. Att omvärldsfaktorerna kan förändras snabbt visar bland annat utvecklingen under 2017 där kommissionen i sitt meddelande, Framtiden för livsmedel och jordbruk, utvecklar tankarna om en mer genomgripande reform från att tidigare diskuterat en oförändrad politik efter 2020. Denna förändring är delvis framkallad av en förändrad politisk inriktning i inflytelserika medlemsländer.

Utöver en aktiv omvärldsbevakning är det även viktigt att ha ett nära samarbete med inflytelserika medlemsländer, kommissionen och Europaparlamentet. Särskild vikt bör läggas på de medlemsländer som är ordförandeland eller kommer att bli det kommande år.

I detta kapitel presenteras olika omvärldsfaktorer som har betydelse för inriktningen på kommande reformsteg av GJP.

## **6.2 Omvärldsfaktorer som har betydelse för en kommande reform**

### **6.2.1 Marknadsutveckling och jordbrukets lönsamhet**

Prognoser av jordbruksmarknaderna indikerar reallt sjunkande priser och en förväntad prisnivå på jordbruksprodukter som visserligen är högre än nivån innan 2007 men lägre än den genomsnittliga nivå som varit under den senaste 10-årsperioden. Detta är och kommer att vara en bidragande faktor för de som förespråkar en återreglering av

jordbrukspolitiken genom att införa olika former av marknadsinstrument i syfte att såväl garantera en viss lönsamhetsnivå som att stabilisera inkomsterna.

Den förväntade marknadsutvecklingen och relativt låga lönsamheten i jordbrukssektorn kan innebära ett motstånd mot större förändringar av gårdsstödet i det korta perspektivet.

Samtidigt finns det aktörer, såsom OECD, som pekar ut att det finns alternativ till en återreglering eller införande av olika inkomstförsäkringar, genom att istället genomföra satsningar som stärker jordbrukets produktivitet, konkurrenskraft och lönsamhet.

I samband med de sista årens låga priser på olika jordbruksmarknader har EU:s förmåga att inom ramen för GJP understödja jordbruket ifrågasatts. Kommissionen, som i grunden försvarar GJP:s marknadsorientering, har kritiserats av flera medlemsländer och även Europaparlamentet för att inte lägga fram mer långtgående förslag för att stödja jordbruket. Samtidigt har andra medlemsländer, däribland Sverige tryckt på för att kommissionen ska vidhålla marknadsorienteringen. I denna process har det i rådet funnits tydliga skiljelinjer mellan medlemsländer som, åtminstone temporärt, önskat en tillbakagång till marknadsåtgärder som i olika utsträckning är konkurrensnedvridande, eller har en negativ inverkan på marknadens funktionssätt, samt medlemsländer som vill att även krisåtgärder ska vara förenliga med tidigare reformsteg. Kommissionen har agerat pragmatiskt och valt en medelväg mellan dessa två skiljelinjer. Detta har resulterat i bred uppslutning bland medlemsländerna för kommissionens linje.

Utvecklingen av jordbrukspolitiken i USA, med ett införande av riskförsäkringar, och de varierande marknadspriserna har inneburit ett intresse för att införa detta i större skala även i GJP från ledamöter i Europaparlamentet och en del jordbruksorganisationer. Det finns inte några färdiga förslag hur detta kan ske men frågan kommer att analyseras vidare och kommissionens arbetsgrupp AMTF, Agriculture Markets Task Force, har i sin rapport "Improving Markets Outcome" som publicerades den 14 november 2016 pekat ut en färdriktning där direktstödet delvis ersätts med olika instrument som stödjer jordbruket i situationer med låga priser.

Genom beslut under 2017 har regelverket som styr inkomststabiliserande instrument inom ramen för landsbygdsprogrammet förändrats och förenklats i syfte att öka intresset från medlemsländerna att tillhandahålla detta instrument för jordbrukarna.

### 6.2.2 Miljö- och klimatutmaningar

Målen för GJP enligt EU-fördraget fokuserar på höjd produktivitet i jordbruket, en skälig levnadsstandard för jordbruksbefolkningen, stabila marknader, en tryggad livsmedelsförsörjning och konsumenternas tillgång till varor till skäliga priser. Successiva reformer av GJP har uttolkat de målen utifrån en föränderlig omvärld i termer av ekonomiska, miljömässiga och socio-ekonomiska förutsättningar. Detta har lett till att GJP idag förväntas bidra till en livskraftig livsmedelsproduktion, hållbar resursanvändning, klimatåtgärder och en balanserad territoriell utveckling.

Under Sveriges tid som EU-medlem har miljöfrågorna getts allt större utrymme inom GJP. Bland medlemsländerna råder det en bred enighet om att miljö- och klimatåtgärderna idag är en integrerad del av GJP. Detta framgår bland annat av det faktum att mer än halva budgeten för landsbygdsprogrammen inom EU idag används för sådana åtgärder. Därmed bidrar GJP till en stor andel av målet att minst 20 procent av EU:s totala budget under innevarande period ska finansiera klimatåtgärder.

Miljöutmaningar som varit i fokus vid tidigare GJP-reformer är bland annat bevarande av biologisk mångfald, vattenkvalitet och vattenförsörjning. Betydelsen av dessa frågor, och den samsyn som finns inom EU att det är frågor där vi har ett gemensamt ansvar inom unionen, framgår inte minst av de gemensamma direktiven inom dessa områden. Även direktiven som sådana har gett avtryck i utformningen av GJP, både inom åtgärder i den andra pelaren och genom de så kallade tvärvillkoren, vilka är villkor i lagstiftningen som jordbrukarna måste uppfylla för att erhålla stöd.

Klimatfrågan aktualiserades ytterligare i och med det nya klimatavtalet i december 2015.

Klimatförändringarna kommer att ändra förutsättningarna för de areella näringarna i Europa och är en av de stora utmaningarna för jordbruket inom EU. Åtgärder behövs för att anpassa jordbruket till

ett förändrat klimat. Jordbruket har också potential att vara en viktig del i lösningen på de långsiktiga klimatutmaningarna. Växtodling och brukande av betesmarker bidrar till att binda kol och därmed minska utsläppen av växthusgaser till atmosfären. Energiråvara från jord- och skogsbruket är av betydelse för förutsättningarna att driva en omställning till klimatsmarta energisystem. Samtidigt behöver åtgärder vidtas för att minska utsläpp av växthusgaser från jordbruket, både inom växtodling och inom djurhållning. Kommissionen har i sitt meddelande, *Framtiden för livsmedel och jordbruk*, även understrukit de höga ambitioner som framtidens GJP bör ha kopplat till miljö och klimat.

Sammanfattningsvis kan de utmaningar som följer av klimatförändringen komma att bli en av drivkrafterna för en mer genomgripande reform av GJP.

### 6.2.3 Budgetresurser

Ramarna för EU:s gemensamma finansiella resurser fastställs idag i förordningen för det fleråriga finansiella ramverket (*Multiannual Financial Framework, MFF*). Ett beslut om en flerårig budgetram kräver ett enhälligt beslut i Rådet och Europaparlamentets godkännande. En översyn av innevarande budgetram 2014–2020 presenterades av kommissionen i september 2016 men innehöll inga direkta budgetära konsekvenser för jordbruksbudgeten. Kommissionen förväntas presentera förslag till en ny budgetram under 2018. I samband med att budgetramen omförhandlas kommer även GJP att omförhandlas. Förhandlingarna om nästa fleråriga budgetram kommer att påverkas av Storbritanniens utträde ur EU. När Storbritannien lämnar uppstår ett finansieringsgap som korrigeras antingen genom att kvarvarande medlemsländer ökar sina avgifter till EU, eller genom att budgetramen minskar för att anpassa sig till EU:s nya ekonomiska förutsättningar. Sverige verkar för att utgiftstaken justeras ned i syfte att inte öka EU-avgiften när UK lämnar unionen. Detta förutsätter långtgående nedskärningar även på för Sverige prioriterade områden.

GJPs andel av EU-budgeten har minskat i ett längre perspektiv. För perioden 2014–2020 är budgeten nära 39 procent av den totala EU-budgeten jämfört med perioden 2007–2013 då den var 42% av

den totala EU-budgeten. Även i absoluta tal har jordbruksbudgeten minskat något.

Dagens utmaningar för EU, t.ex. ökad migration, ställer ökade och nya krav på EU-budgeten. Kostnaden för klimatomställningen kan även bli en faktor som leder till omfördelningar inom EU-budgeten eller en förändring av GJP med en tydligare prioritering mot klimatomställning.

Ökade krav på tydligare prioritering mellan olika ändamål och utgiftsslag, ett tydligt och väl kommunicerat EU-mervärde, tydlig resultatredovisning och utveckling av olika krav eller villkor för att medel ska betalas ut kommer även det vara viktiga faktorer i den kommande förhandlingen. En viktig fråga i de kommande förhandlingarna kan bli kraven på ökad flexibilitet i budgetallokeringarna vis-a-vis behovet av långsiktig planering av de nationellt allokerade medlen inom t.ex. jordbruk- och sammanhållningspolitiken.

Framtida EU-budgetförhandlingar kommer fortsatt pröva solidariteten mellan EU:s medlemsländer. Det är sannolikt att medlemsländernas statsfinansiella utgångspunkter kommer till del att ha en reform- och moderniseringsdrivande effekt även för EU:s jordbrukspolitik.

Samtidigt kommer många medlemsländers fokus på återflöde, inte minst genom den gemensamma jordbrukspolitiken, förväntas fortsatt ha stor betydelse i budgetdiskussionerna.

#### **6.2.4 Handelsaspekter**

WTO-förhandlingarna inom ramen för Doharundan skulle avslutas den 31 december 2003. Denna process hade stort inflytande på den genomgripande reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken som beslutades år 2003, vilket föranledde att arealstöd och djurbidragen ersattes med gårdsstödet. Trycket från Doharundan och målsättningen att kraftigt minska handelsstörande jordbruksstöd spelade stor roll för beslutet. Förhandlingarna är ännu inte avslutade, men handelsministrarna lyckades vid WTO-ministermötet i Nairobi i december 2015 fatta beslut om att fasa ut exportbidragen. Tack vare tidigare reformer, som syftat till att jämna ut prisskillnader mellan EU och världsmarknaden, betalar EU inte

ut exportbidrag sedan juli 2013. Påverkan på nuvarande jordbrukspolitik av Nairobi-beslutet är därför liten.

I de fortsatta WTO-förhandlingarna har handelsstörande jordbruksstöd identifierats som en nyckelfråga. Det kan resultera i att även icke-handelsstörande stöd, s.k. gröna stöd, kommer att omfattas mer tydligt, dock på längre sikt. Framför allt utvecklingsländer har uttalat behov av att skärpa reglerna kring gröna stöd och bl.a. fört fram tankar om behovet av att begränsa de frikopplade inkomststöden.

I takt med att Doharundan har tappat fart har många WTO-medlemmar, däribland EU, engagerat sig i förhandlingar om bilaterala eller regionala frihandelsavtal. Parterna i ett frihandelsavtal sänker tullar, och i många fall elimineras dessa, men på jordbruksområdet är det vanligt att skydda vissa känsliga produkter genom tullkvoter. EU har sedan 2007 förhandlat nya frihandelsavtal med bl.a. Sydkorea, Singapore, Centralamerika, Colombia, Kanada och Vietnam. EU förhandlar med bl.a. Malaysia, Japan, Indien och med USA inom ramen för det s.k. TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership). Förhandlingar ska starta med Nya Zeeland och Australien och har återupptagits med Mercosur<sup>1</sup>. Till följd av dessa frihandelsavtal kommer EU:s jordbrukssektor att utsättas för ett högre konkurrenstryck till följd av de marknadsöppningar som kommer som en del av avtalen. Flera av förhandlingsparterna är mycket konkurrenskraftiga på jordbruksområdet.

## **6.3 Hur ser olika aktörer på behovet av en reform?**

### **6.3.1 Medlemsländerna**

Flertalet av medlemsländerna är något avvaktande kring frågan om kommande reform även om många uttrycker stöd för de tankar som kommissionen presenterar i meddelandet om framtida GJP. Reformen 2014 innebär en utjämning av stöden som kommer att pågå till 2020. Detta tillsammans med vad som uppfattas som låga priser på flera jordbruksprodukter gör att många efterlyser stabilitet i jordbrukspolitik. Samtidigt finns det en stor öppenhet för

---

<sup>1</sup> Brasilien, Argentina, Uruguay och Paraguay.

reformförslag som kan innebära ytterligare förenklingar för jordbrukare och för administrationen av jordbrukspolitiken.

Utöver regelförenkling finns det även en allmän uppfattning att jordbrukets roll i klimatomställningen behöver få en större roll i GJP.

Förutom prisnivån på jordbruksprodukter har diskussionen även handlat om prisvariationer på marknaderna och att GJP behöver förändras för att hantera detta. Flera medlemsländer önskar en utveckling av riskhanteringsinstrument samtidigt som andra är mer avvaktande men uttrycker ett intresse för att analysera hur riskhanteringsinstrument skulle kunna användas i högre utsträckning i jordbrukspolitiken framöver. Storbritanniens aviserade utträde ur EU kommer samtidigt innebära ett tryck på EU-budgeten som kommer att medföra att flertalet medlemsländer sannolikt kommer att förorda eller acceptera nedskärningar i budgeten till GJP.

### 6.3.2 EU-kommissionen

Den nuvarande Jordbrukskommissionären Hogan uttalade i början av sin mandatperiod ett försvar för den nuvarande jordbrukspolitiken. Från kommissionens ordförande Juncker har Hogan fått ett mandat att arbeta för ytterligare regelförenklingar. Den allmänna uppfattningen inom kommissionen har fram till sommaren 2016 varit att det inte kommer att läggas något förslag till en omfattande reform inför nästa budgetperiod. Detta synsätt har dock förändrats efter Storbritanniens aviserade utträde ur EU.

Mycket kraft har tidigare lagts på att hitta förslag till förenklingar, bland annat av förgröningsdelen av gårdsstödet. En del förenklingar har redan genomförts men genom budgetöversynen 2016 har man lagt kompletterande förslag som även öppnar upp grundförordningarna. I dessa förslag som beslutades under hösten 2017 och som träder i kraft 2018 ingår utöver regelförenklingsförslag även förslag till ändring av regelverk om inkomststabiliseringsinstrumenten i den andra pelaren.

Vid sidan om arbetet för förenklingar arbetar kommissionen för att undersöka hur livsmedelskedjan kan fungera bättre och för att lantbrukarnas ställning i förhållande till andra aktörer ska kunna



stärkas. Hogan tillsatte en särskild arbetsgrupp, AMTF, som lämnade sin rapport 14 november 2016. I rapporten finns även förslag till en framtida inriktning på GJP. Fortsatt marknadsorientering poängteras samtidigt som behovet av riskhanteringsinstrument för att hjälpa jordbrukarna att hantera perioder med låga priser lyfts fram.

Hogan har även prioriterat arbetet för att främja export av livsmedel från EU genom ett aktivt handelsfrämjande samt lyft frågan hur jordbrukets roll i EU:s forskningsprogram ska kunna stärkas.

Kommissionen har under 2017 analyserat olika reformsценарier. En prioriterad fråga från kommissionens sida är hur GJP i högre grad kan möta behovet av en klimatomställning av jordbruket. Även behovet av ett europeiskt jordbruk som kan bidra till att möta den ökande efterfrågan i världen samtidigt som lantbrukarna kan hantera världsmarknadens prisvariationer är frågor som har hög prioritet från kommissionens sida.

I september 2016 hölls en landsbygdskonferens i Kommissionens regi i Cork på Irland. Det skedde 20 år efter den konferens, i samma stad, som lade grunden till utvecklingen av GJP:s andra pelare. Nu, som då, antogs en deklaration i vilken man bl.a. slår fast tio vägledande prioriteringar för en innovativ, integrerad och inkluderande landsbygds- och jordbrukspolitik inom EU.

Deklarationen understryker vikten av ett brett perspektiv på landsbygden där jordbruket är en integrerad och fortsatt mycket viktig del av näringslivet, men där stort utrymme också ges till behovet av en hållbar samhällsutveckling i stort. Frågor om livskvalitet och lokalt inflytande i beslutsprocesser lyfts fram tillsammans med behovet av kraftfulla klimat- och miljöåtgärder och stärkt fokus på kunskap och innovation samt relationen mellan stad och landsbygd.

I kommissionens meddelande, framtiden för livsmedel och jordbruk anger kommissionen att Cork-deklarationen är en utgångspunkt för framtida GJP.

Jordbrukspolitiken har vid de senaste reformerna gått mot ökad nationell flexibilitet. Detta har varit en annan utgångspunkt för kommissionens analys och som har resulterat i förslaget om en ny förvaltningsmodell.

## Kommissionens meddelande – *Framtiden för livsmedel och jordbruk*

### *En ny förvaltningsmodell*

En av de mer väsentliga förändringarna som föreslås i meddelandet är förslaget till ny förvaltningsmodell för GJP. Den nya modellen innebär att ett större ansvar för politikens genomförande läggs på medlemsländerna. Ett syfte är att förenkla GJP och medlemsländerna får själva ansvar för att säkerställa detta. Övergripande på EU-nivå ska målsättningar för GJP läggas fast. Sedan får medlemsländerna i stor utsträckning ansvara för genomförandet och val av åtgärder som gör att målen nås. Utgångspunkterna för genomförande ska varje land beskriva i en strategisk plan vilken ska godkännas av kommissionen i förväg. Kommissionen har även en roll i att övervaka och kontrollera att det nationella genomförandet levererar mot de på EU-nivå överenskomna målen samt följa upp budgetens genomförande. De mål på EU-nivå som ska vara grunden för de strategiska planerna ska möta de fördragsgivna målen för GJP men även överenskomna mål kopplade till miljö och klimat samt FN:s mål för hållbar utveckling.

### *Ekonomisk hållbarhet, investeringar och riskhantering*

I meddelandet betonar kommissionen att jordbrukssektorns förmåga att hantera utmaningar måste stärkas. Kommissionen öppnar även upp för förändringar i direktstödet. Bland annat fortsatt utjämning mellan medlemsländerna och att stöd i högre utsträckning ska gå till aktiva jordbrukare och till jordbrukare med mindre areal. Några alternativ som övervägs är bland annat införande av takbelopp för direktstöden och degressiva stöd som innebär att mindre och medelstora jordbruk erhåller mer stöd per hektar jordbruksmark, jämfört med jordbrukare med större areal. Skälen till förslaget är att öka legitimiteten och effektiviteten av direktstöden. Investeringar, diversifiering och strukturomvandling nämns som viktiga faktorer för att stärka jordbruket. Ett förslag är att koppla affärsrådgivning till investeringsstödet och andra stöd i landsbygdsprogrammet för att öka effektiviteten i åtgärderna. Kommissionen lyfter även fram behovet av att koppla forskning och

innovation till utvecklingen av jordbruket och GJP och användningen av ny teknik behöver öka. Även kunskapsflödet inom EU behöver förbättras, bland annat innovationsutvecklingen för att stärka sektorns konkurrenskraft och utvecklingspotential. Jordbruksrådsgivningen har en speciellt viktig roll i jordbrukets kunskaps- och innovationssystem.

Angående riskhantering menar kommissionen att nuvarande instrument bör ses över för att öka utnyttjandegraden. Kommissionen föreslår även att införa en permanent EU-plattform för bl.a. utbyte av erfarenheter mellan lantbrukare, myndigheter och andra aktörer.

### *Miljö och klimat*

I meddelandet framhåller kommissionen vikten av miljö och klimat och att jordbruket påverkas av och påverkar miljön och klimatet. Ambitionsnivån på dessa områden behöver öka. GJP behöver också vara inriktad på att kollektiva nyttigheter och ekosystemtjänster kopplade till mark, vatten, biologisk mångfald, luftkvalitet, klimat och landskapet tillhandahålls för att bidra till att de övergripande miljö- och klimatmål som finns på EU-nivå uppnås.

Jordbruket behöver även få bättre tillgång till forskning och innovation för att kunna producera klimat- och miljösamt.

Kommissionen föreslår en ny struktur för miljöåtgärderna vilket ska ersätta den nuvarande förgröningen, tvärvillkoren och de frivilliga åtgärderna i landsbygdsprogrammet. Den ska utgöras av både obligatoriska och valfria åtgärder som syftar till att nå EU-gemensamma mål. De obligatoriska åtgärderna blir ett villkor för att få inkomststöd. Medlemsländerna ska välja åtgärder som kan anpassas till lokala behov. Kommissionens uppföljning kommer att fokusera på att målen nås och inte som idag att vissa fastställda detaljregler följs.

### *Landsbygd*

Kommissionen menar att det finns strukturella problem på landsbygden i form av brist på arbetstillfällen, bristfällig infrastruktur, till exempel bredband och service. GJP har en viktig roll

för att främja jobb och tillväxt på landsbygden bland annat genom att ersätta för tillhandahållandet av kollektiva nyttigheter så som landsbygdens miljökvaliteter. Kommissionen pekar också på att GJP är ett av flera politikområden som verkar för landsbygdens utveckling. En samordning med sammanhållningspolitiken och nationella initiativ samt förändrade krav för genomförandet av politiken skulle kunna leda till förenkling.

Kommissionen pekar på att bland annat ren energi, bioekonomi, cirkulär ekonomi och ekoturism kan ge möjligheter till utveckling på landsbygden. Hållbart jord- och skogsbruk är viktiga för att utveckla dessa möjligheter och kommissionen menar därför att dessa områden bör vara en prioritering i medlemsländernas strategiska plan.

Kommissionen pekar också specifikt på att LEADER-metoden är bevisat bra på att skapa lokalt engagemang och främja social inkludering. Kommissionen ser också ett behov av att främja en ”landsbygdssäkring” av framtida beslut.

#### *Nya jordbrukare*

I meddelandet betonar kommissionen att generationsväxling inom jordbruket bör utgöra en prioriterad fråga i kommande reform och att länderna bör få mer frihet, och ta mer ansvar, i utformningen av stödet till unga. GJP kan stötta genom exempelvis högre stöd för nya jordbrukare och/eller engångsbetalningar. Vidare menar kommissionen att finansiella instrument behöver utformas på ett sätt som bättre kan stötta unga i de utmaningar en nyetablering av verksamheten medför. Andra exempel som anges är stöd för att underlätta för äldre jordbrukare att avveckla/föra vidare sin verksamhet och att stimulera kunskapsöverföring vid generationsväxling.

#### *Hållbart jordbruk, hälsa, matsvinn, nutrition och djurvälfärd*

I meddelandet lyfter kommissionen att nya alternativ bör undersökas för hur GJP kan ha en roll i att främja en hållbar användning av växtskyddsmedel. Kommissionen anser även att GJP ska spela en större roll i att komma till rätta med antibiotikaresistens

och främja hälsosammare kost, som kan bidra till minskade problem med fetma och felnäring, samt bidra till minskat matsvinn.

Vad gäller främjandet av hälsosammare kost nämner kommissionen bland annat EU:s skolprogram som subventionerar frukt, grönsaker och mejeriprodukter i skolor. Kommissionen menar att GJP kan bidra till att minska matsvinn och livsmedelsförluster genom att främja bättre produktions- och förädlingsmetoder och genom att stödja initiativ som går mot en cirkulär bioekonomi bort från traditionella konsumtionsmönster.

Kommissionen lyfter även fram vikten av en god djurvälstånd. GJP kan bidra till att förbättra tillämpningen av EU:s djurskyddsregler och till att ytterligare höja djurvälståndstandarden genom frivilliga initiativ som syftar till att öka marknadsvärdet för djurvälstånd såväl inom som utanför EU.

### *Handel och migration*

Kommissionen framhåller att ytterligare liberalisering av handeln kommer att ge EU:s jordbruks- och livsmedelssektorer möjlighet att utveckla exporten än mer. Kommissionen menar att EU fortsatt ska ha en ledande roll i WTO (World Trade Organisation) och att det är viktigt att bibehålla marknadsorienteringen av GJP. Samtidigt menar kommissionen att det finns behov av att fortsatt beakta känsliga sektorer inom EU i handelsavtal. Kommissionen påpekar i meddelandet även GJP:s roll i migrationsfrågan och menar att GJP måste ta ett större ansvar. Till exempel föreslås kunskapsöverföring och utbildning av afrikanska jordbrukare med hjälp av europeiska bondeorganisationer, men även landsbygdsprogrammets roll i integreringen av migranter genom bland annat lokalt ledd utveckling.

### **6.3.3 Europaparlamentet**

Efter att Lissabonfördraget trätt i kraft har Europaparlamentet fått en likvärdig ställning med ministerrådet vad gäller större delen av jordbrukspolitiken. För vissa delar såsom utformning av marknadsinstrument gäller dock inte det ordinarie beslutsförfarandet.

Inför att Europaparlamentet skulle få utökat beslutsförfogande fanns det bedömare som förutspådde att det skulle ske en förändring av sammansättningen i jordbruksutskottet med fler ledamöter som skulle förespråka reformer av GJP mot ytterligare marknadsorientering. Någon sådan förändring har ännu inte skett. I utskottet idag finns ett antal tongivande ledamöter. Flertalet av dessa har en bakgrund som jordbruksminister eller från jordbruksnäringen och de företräder en relativt konservativ syn på utformningen av GJP där stöden och marknadsinstrumenten har en central roll. Flera förordar även åtgärder för att stärka jordbrukarnas ställning i livsmedelskedjan. Det finns även ett stort intresse i Europaparlamentet för olika former av riskhantering och man efterfrågar jordbrukspolitiska instrument som garanterar jordbrukarna inkomster i situationer med låga priser. Även behovet av regelförenkling och jordbrukets roll i klimatomställningen är några områden som ledamöter i utskottet identifierat som angelägna att fokusera på inför kommande reform.

## 7 Utformning av EU:s jordbruks- och landsbygdspolitik 2030 och kommande reform

Sveriges grundläggande linje om EU:s gemensamma jordbrukspolitik, GJP, anges i avsnitt 3.1 och är grunden för förslagen i detta kapitel. GJP har genomgått omfattande reformer sedan Sverige blev medlem i EU samtidigt som omvärlden har förändrats. Politiken har i huvudsak reformerats i den riktning som Sverige önskat. Ytterligare reformsteg behöver dock tas.

Analysen som gjorts i anslutning till denna promemoria och av kommissionen visar att den nuvarande politiken har stor betydelse för jordbrukets livskraft i många delar av unionen, för uppfyllande av många miljökvalitetsmål och för landsbygdernas utveckling i Sverige och i EU. Analysen visar samtidigt att stödets effektivitet och uppföljningen av politiken behöver förbättras. De nuvarande stöden är kostsamma och kan i vissa fall motverka en nödvändig produktivitetsutveckling. Dessa brister bör hanteras samtidigt som politiken som helhet moderniseras. Möjligheten att utveckla och förbättra politiken bör tas tillvara samtidigt som man beaktar behovet av enkla regler och förutsägbarhet för företagen.

En viktig faktor för att få gehör för svenska prioriteringar i kommande reformer av GJP är att Sverige har en tydlig inriktning och även konkreta förslag på hur politiken bör förändras och vara utformad såväl på kort sikt som i ett längre perspektiv.

En övergripande prioritering på såväl lång som kort sikt bör vara att göra förändringar av politiken som innebär reell förenkling för företagen. Övergripande förslag till sådana förändringar presenteras i avsnitt 7.5.

Promemorians bedömning är att ett genomförande av förslaget till utformning av GJP 2030, såsom det beskrivs i detta kapitel, bidrar

till en mer verkningsfull, effektiv och ändamålsenlig politik. Den ökade effektiviteten i politiken ger även möjlighet att på sikt nå målen med politiken samtidigt som regeringens övergripande ambition om väsentligt minskade utgifter för GJP kan uppnås.

## 7.1 Vikten av en gemensam jordbruks- och landsbygdspolitik

**Promemorians bedömning:** Det finns ett behov av en verkningsfull, ändamålsenlig och effektiv jordbruks- och landsbygdspolitik som är gemensam för alla EU:s medlemsländer. EU:s insatser på skogsområdet bör även fortsättningsvis vara begränsade.

Det finns såväl ur konkurrenshänseende som av effektivitetsskäl ett behov av en verkningsfull, ändamålsenlig och effektiv gemensam politik på jordbruksområdet inklusive regelverk som säkerställer en fungerande inre marknad.

Likartade konkurrensvillkor är viktigt för att säkerställa en öppen marknad för jordbruksprodukter och livsmedel utan snedvridning av villkoren mellan medlemsländer. På den inre marknaden är gemensamma regler en förutsättning för ändamålsenlig och effektiv hantering av utmaningar i form av prisrörlighet i marknaderna och för att säkerställa konkurrens på likvärdiga villkor. En åternationalisering av jordbruks- och landsbygdspolitiken är inte önskvärt utifrån målet om konkurrens på likvärdiga villkor. Gemensamma regler innebär dock inte nödvändigtvis behov av en gemensam finansiering. Ett tydligt EU-mervärde bör vara utgångspunkt för vad som finansieras på EU-nivå genom EU:s budget. Samt behovet av likvärdiga konkurrensvillkor mellan jordbrukare i olika delar av EU.

Sverige är en stark förespråkare för en öppen global handel. Sverige har även höga ambitioner avseende bland annat miljöhänsyn, klimatomställning och en god djuromsorg. Med en gemensam jordbrukspolitik finns det möjlighet att genom aktivt påverkansarbete driva dessa frågor framåt på EU-nivå.

Sverige anser att EU:s insatser på skogsområdet även fortsättningsvis bör vara begränsade. Huvudregeln bör vara att stöd



till skogliga insatser inte ska vara produktionshöjande på ett sätt som snedvrider marknaden för skogsråvara.

Jordbruket är avgörande för möjligheten att möta många av de stora framtidsutmaningarna, inte minst de som rör omställningen till ett miljö- och klimatsmart samhälle. Jordbruket är samtidigt en integrerad del av ett diversifierat näringsliv på landsbygden. Att åstadkomma en långsiktigt hållbar utveckling i samhället som helhet förutsätter en helhetssyn på landsbygden som en attraktiv miljö för boende, företagande och rekreation. En gemensam jordbrukspolitik för att möta framtidens utmaningar bör därför fortsatt omfatta både jordbruk och landsbygdsutveckling.

## 7.2 Sveriges målsättning för EU:s gemensamma jordbrukspolitik

**Promemorians bedömning:** De övergripande mål för jordbruks- och livsmedelspolitiken som riksdagen beslutade 1998 är fortfarande giltiga. De behöver dock tolkas och konkretiseras utifrån de i dag aktuella utmaningarna för jordbruket och landsbygden, såsom de kommer till uttryck i Sveriges livsmedelsstrategi och antagna miljö- och klimatmål, tillsammans med regeringens uttalade ambition om väsentligt lägre utgifter för den gemensamma jordbrukspolitikerna.

Målen för den gemensamma jordbrukspolitikerna är oförändrade sedan Romfördraget undertecknades. Dessa mål finns närmare beskrivna i kapitel 2 och kan sammanfattas i att GJP ska höja produktiviteten, tillförsäkra jordbruksbefolkningen en skälig levnadsstandard jämfört med andra grupper i samhället, stabilisera marknaderna och trygga livsmedelsförsörjningen samt tillförsäkra konsumenterna tillgång till varor till skäliga priser.

Förändringar av dessa mål har diskuterats i samband med omförhandling av EU:s fördrag men det har inte funnits intresse eller kraft att förändra fördraget i denna del. Det finns i nuläget inte någon pågående process för att se över fördraget. Mot den bakgrunden är en förändring av målen osannolik och därmed kommer gällande mål vara utgångspunkten för jordbrukspolitikens utformning under överskådlig tid.

Trots att målen i fördraget har legat fast har jordbrukspolitikens utformning genomgått stora förändringar. Även utgifterna för politiken har varierat stort över tid. Utvecklingen sedan 1962 och fram till i dag visar att det finns utrymme för stor handlingsfrihet i utformningen och finansieringen av politiken.

Ministerrådet och Europaparlamentet har tolkat fördragets mål utifrån rådande förhållanden och utmaningar. Den tolkningen kommer bl.a. till uttryck i de målformuleringar för stödet för landsbygdsutveckling som har lagts fast i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1305/2013. Dessa mål är att främja jordbrukets konkurrenskraft, säkerställa hållbar förvaltning av naturresurser och klimatåtgärder samt att uppnå en territoriellt balanserad utveckling av ekonomier och samhällen på landsbygden, inbegripet skapande och upprätthållande av sysselsättning.

Sverige ska enligt beslutade riktlinjer som redovisas i avsnitt 3.1 arbeta för att den gemensamma jordbrukspolitikens utformas så att jordbruks- och livsmedelsföretagens produktion styrs av konsumenternas efterfrågan och att ett varierat utbud av säkra livsmedel till skäliga priser främjas. Vidare ska produktionen vara långsiktigt hållbar från både ekologiska och ekonomiska utgångspunkter och politiken ska bidra till global livsmedelssäkerhet. Dessa övergripande målsättningar för GJP är fortsatt giltiga som målsättning för utformningen av politiken. De formulerades dock i slutet av 1990-talet i en tid då den gemensamma jordbrukspolitikens utmaningarna för jordbruket och landsbygden såg annorlunda ut än de gör i dag. I propositionen 1997/98:142 redogjorde också regeringen för sin bedömning att GJP på lång sikt måste förändras i grunden, bl.a. för att tillgodose det ökade behovet av regional näringslivsutveckling och landsbygdsutveckling.

För att nå dessa målsättningar efterfrågade regeringen och riksdagen åtgärder som främjar miljöanpassade brukningsmetoder, djurhänsyn, landsbygdsutveckling och regional utveckling. Det föreslogs att produktionsbegränsningarna och subventionerna i marknadsordningarna skulle avvecklas samt att samhällets styrning av jordbruksproduktionen skulle begränsas till för samhället viktiga kollektiva nyttigheter.

Sveriges inställning till skogliga åtgärder inom ramen för GJP framgår inte av riksdagens beslut från 1998 eftersom sådana åtgärder

då inte omfattades av GJP. Däremot framgår av skrivelsen Den övergripande strategiska inriktningen av kommande landsbygdsprogram (skrivelse 2005/06:87, bet. 2005/06:MJU13, rskr. 2005/06:220) att vad avser skogliga åtgärder i det svenska landsbygdsprogrammet är ersättningar inom miljöområdet och för kompetensutveckling prioriterade. Genom riksdagens beslut om propositionen En skogspolitik i takt med tiden (prop. 2007/08:108, bet. 2007/08:MJU18, rskr. 2007/08:244) slogs fast att skogspolitiken inte bör vara en gemensam politik inom EU-samarbetet och gemensamma stödprogram som kan snedvrída marknaden för skogsråvara ska undvikas.

Under de dryga 20 år som Sverige varit medlem i EU har den gemensamma jordbrukspolitiken förändrats i linje med svenska prioriteringar men inte fullt ut i den utsträckning som Sverige önskar. Genom den marknadsorientering som skett av GJP har olika marknadsstöd omvandlats till produktionsstöd som sedan frikopplats till inkomststöd. I samband med tidigare reformer har det funnits krafter som önskar en återreglering av jordbruket. Vid det senaste reformtillfället 2013 fick dessa krafter ökat inflytande. Att försvara en marknadsorientering av GJP och fortsätta minska inkomststöden är därför fortsatt viktigt. Marknadsorienteringen av GJP har i högre utsträckning än tidigare gjort det möjligt för europeiskt jordbruk att svara på konsumenternas signaler och producera för en växande global marknad, utan behov av exportsubventioner, samtidigt som produktionen utvecklats i en mer hållbar riktning.

Att tydliggöra behovet av ett konkurrenskraftigt jordbruk styrt av marknadsmässiga villkor som kan leda till en ökad produktion i linje med Sveriges livsmedelsstrategi (2016/17:104) är centralt i den fortsatta utvecklingen av den gemensamma jordbrukspolitiken.

Klimatomställningen har successivt fått en mer framträdande roll vid utformningen av jordbrukspolitiken. Den nuvarande politiken ger möjlighet att utforma åtgärder riktade mot både klimatanpassning och minskade växthusgasutsläpp.

Fortfarande kvarstår flera utmaningar kopplade till jordbrukets miljöpåverkan. De positiva miljöeffekterna som följer av ett aktivt brukande behöver förstärkas samtidigt som negativ påverkan på omgivande miljöer, exempelvis genom läckage av växtnäringsämnen

till vattenmiljöer, behöver minska. Dessa frågor har under lång tid varit en del av rådande politik och behöver även fortsatt vara det.

I den reform av GJP som beslutades 1999 samlades ett flertal åtgärder för att miljöanpassa jordbruket och för att utveckla jordbruket och landsbygden inklusive skogsbruk i det som kallas GJP:s andra pelare. (Pelare 1 utgörs av gårdsstödet och marknadsåtgärderna). Alltsedan dess har insatserna i den andra pelaren spelat en stor roll för möjligheterna att anpassa GJP till nya utmaningar. Regeringens ambition är att ge förutsättningar för tillväxt, företagande, sysselsättning, attraktivitet och boende på landsbygden samt att de resurser som en mångfald av natur- och kulturmiljövärdena utgör kan bevaras, användas och utvecklas samtidigt som den negativa påverkan på miljön minskar. För att åstadkomma detta är det viktigt att åtgärder för landsbygdsutveckling får en framträdande roll i GJP. Det krävs också en helhetssyn på utvecklingsfrågorna på landsbygden och en stärkt samordning mellan GJP och övriga europeiska struktur- och investeringsfonder.

### **7.3 EU:s framtida jordbruks- och landsbygdspolitik 2030 möter framtida utmaningar och möjligheter**

De areella näringarna är avgörande för den nödvändiga omställningen till en biobaserad ekonomi. En verkningsfull, ändamålsenlig och effektiv gemensam jordbrukspolitik kan understödja omställningen. Detta kapitel med förslag till utformning av den gemensamma jordbrukspolitiken 2030 är strukturerat utifrån de tre dimensionerna av hållbar utveckling; ekonomisk, social och miljömässig.

Åtgärderna bör bedömas utifrån samtliga hållbarhetsdimensioner och åtgärder som skapar synergier mellan olika målsättningar bör eftersträvas.

En utgångspunkt för Sveriges linje i kommande förhandlingar är att föreslagna åtgärder ska beakta målen i Sveriges livsmedelsstrategi (2016/17:104), EU-gemensamma miljö och klimatåtaganden samt bidra till uppfyllelsen av nationella miljö och klimatmål.

Förslagen i detta avsnitt är skrivna med utgångspunkt vad som kan ses som en rimlig målbild för utformningen av GJP 2030. I kommande reformer behöver justeringar och hänsyn tas till vad som är möjligt att uppnå. Se vidare avsnitt 7.4 och 7.5.

### 7.3.1 Ekonomisk hållbarhet

**Promemorians bedömning:**

*Lönsamt och konkurrenskraftigt jordbruk och landsbygdsföretagande.*  
GJP behöver förenklas och utformas så att det främjar utveckling och tillväxt i jordbruks- och landsbygdsföretag.

EU:s statsstödsregler bör vara tydliga och restriktiva för att garantera lika konkurrensvillkor.

Jordbrukets beroende av inkomststöd bör minska genom satsningar på åtgärder som stärker jordbrukets konkurrenskraft och hållbara produktivitet. Exempel på detta är arbete för att säkerställa en fungerande kunskapskedja med fungerande kompetensutveckling, samt ökad satsning på att stimulera innovationer, digitalisering, investeringar och nyföretagande. Därigenom kan jordbrukets beroende av inkomststöd minska. Ersättning för tillhandahållande av miljötjänster vid sidan om livsmedelsproduktionen kan stärka företagens lönsamhet och bidra till ökade inkomster.

Reglerna för revision av genomförande av stöd inom ramen för GJP behöver ses över och göras enklare och effektivare, mer förutsebara samt proportionerliga vad gäller finansiella korrigeringar.

*Arealbaserade ersättningar*

Gårdsstödet bör omformas till ett generellt markstöd på en väsentligt lägre stödnivå än i dag, kopplat till grundläggande miljö- och skötselvillkor.

Förgröningsdelen i direktstödet har en låg effektivitet och bör avskaffas och ersättas med riktade åtgärder i den andra pelaren inom ramen för en totalt sett minskad budget.

I områden med sämre produktionsförutsättningar kan det generella markstödet kompletteras med riktade stöd för att upprätthålla öppet odlingslandskap och produktionsmöjligheter.

*Produktionskopplade stöd*

Marknadsorienteringen av GJP bör fortsätta. Stöd kopplade till produktionen bör begränsas.

*Marknadsåtgärder och riskhantering*

Nuvarande marknadsreglerande instrument på den inre marknaden bör tas bort helt.

I takt med förändringen av gårdsstödet bör nuvarande riskhanteringsinstrument i den andra pelaren utvecklas och göras effektiva, flexibla och enkla att tillämpa samtidigt som en fortsatt marknadsorientering säkerställs.

Regler och kriterier för krisreserven bör ses över.

Politiken bör utformas så att den leder till en väl fungerande marknad som kan understödja jordbrukarnas möjligheter att ta del av de värden som svenskt och europeiskt jordbruk skapar.

Regler för ekologisk produktion bör vara stabila och förutsägbara.

Systemen för säljfrämjande åtgärder och geografiska ursprungsbeteckningar bör förenklas.

*Åtgärder för klimatanpassning bör säkerställas.*

Politiken bör utformas så att den stödjer jord- och skogsbrukets möjligheter att anpassa sig till ett förändrat klimat.

*Djurvälfärd, djurhälsa och växtskydd*

Djurvälfärdsersättningar är viktiga instrument för att förbättra djuromsorgen. Medlemsländer bör kunna ge ersättning för djurväl-färdsåtgärder som går utöver grundkrav i EU:s lagstiftning, oavsett om åtgärderna utgör lagkrav i medlemslandet.

Den gemensamma EU-lagstiftningen avseende smittsamma djursjukdomar och nya allvarliga växtskadegörare bör vid behov ses över i ljuset av ny kunskap, klimatets förändring och andra omvärldsförändringar som påverkar spridningsrisker. Förebyggande åtgärder och bekämpning av utbrott och angrepp är prioriterat och bör fortsatt säkerställas.

## Lönsamt konkurrenskraftigt jordbruk och landsbygdsföretagande

En förutsättning för att jordbruksproduktionen ska kunna växa och möta den globala efterfrågan på livsmedel och bioråvara är ett lönsamt och konkurrenskraftigt jordbruk med framgångsrika företag. Detta kräver en ökad och hållbar produktivitet och en fungerande och innovativ livsmedelskedja där jordbrukare får en skälig andel av inkomsterna och kan ta del av värdeutvecklingen.

I det korta perspektivet har gårdsstödet betydelse för jordbrukens utveckling. Det finns dock möjlighet att styra om politiken mot mer effektiva åtgärder och styrmedel som kan leda till högre produktivitet, lönsamhet och tillväxt.

De nuvarande stödets komplexitet, och återkommande förändringar av regelverket, kan verka hämmande på utvecklingen i jordbruket och viljan att investera eller att gå in i sektorn. Att genomföra förenklingar av regelverken behöver därför prioriteras och genomföras på ett transparant och förutsägbart sätt för att ge företagen stabila planeringsförutsättningar. Det komplexa regelverket innebär även höga kostnader för att administrera och kontrollera att regelverken följs för såväl företagare som myndigheter.

Dagens regler för revision av genomförande av stöden är oförutsebara och riskerar medföra att stöden inte i avsedd grad kan finansieras med användning av EU-medel. Detta innebär i sin tur risk för att de slutliga medel som genom stöden kan lämnas till företagen minskar. Vissa avdrag som gjorts avseende genomförande av stöden i Sverige har bedömts från jordbruksverket vara oproportionerligt stora utifrån återopade brister. Reglerna för revision behöver därför ses över och göras mer förutsebara samt proportionerliga. Det gäller särskilt reglerna för schablonavdrag av olika stöd på grund av funna fel i administrationen. På en öppen gemensam marknad är det viktigt att lantbrukare i olika medlemsländer har likvärdiga villkor. I detta sammanhang är utformningen av regelverk som syftar till att säkerställa den inre marknadens funktion, t.ex. regelverket för statligt stöd, centrala liksom kommissionens uppföljning av regelverkens tillämpning. Även stödets utformning och fördelning påverkar villkoren och jordbrukarnas konkurrenskraft. En utjämning av stöd mellan medlemsländer bör därför eftersträvas.

Inom ramen för landsbygdsprogrammet finns det möjlighet att stödja innovationer och produktivitet med olika instrument såsom innovationsprogram, investeringsstöd, åtgärder för att omsätta ny teknik och åtgärder som stärker kunskapskedjan för jordbruket. Dessa program och åtgärder är en central del av GJP för att underlätta såväl en utfasning av inkomststöd och marknadsregleringar som för att säkerställa en hållbar produktion.

### Arealbaserade ersättningar

Det jordbrukspolitiska instrument som har störst betydelse ekonomiskt för jordbruket i dag är gårdsstödet inklusive förgröningen. I dag ses gårdsstödet i huvudsak som ett inkomststöd men dess effekt som inkomststöd är svår att kvantifiera. I ett längre perspektiv kommer stödets reella inkomsteffekt att minska i takt med att stöden kapitaliseras i höjda markpriser och markarrenden. I regioner med sämre förutsättningar för jordbruk kan ett basstöd kopplat till marken ha betydelse för att upprätthålla markens skötsel och värdena kopplade till odlingslandskapet. En marktyp med särskilt stora natur- och kulturmiljövärden och höga skötselkostnader är naturbetesmarkerna. Trots gårdsstöd, kompensationsbidrag och miljöersättningar minskar dessa marker i omfattning. I regioner med goda förutsättningar för produktion har gårdsstödet begränsad betydelse för produktionens omfattning.

Dagens fördelning av gårdsstödet mellan regioner och medlemsländer bygger på tidigare produktionsnivåer även om det sker en viss utjämning av stöden under den nuvarande budgetperioden 2014–2020. Det är svårt att utifrån jordbrukspolitikens målsättningar försvara den nuvarande fördelningen där ett högre stöd betalas till regioner med bättre förutsättningar eller där produktionen tidigare varit högre. Samtidigt utgör gårdsstöden en stor andel av respektive lands återflöde av EU-medel vilket innebär att det kommer att finnas ett motstånd mot att genomföra stora stödomfördelningar mellan länder.

Den andel av gårdsstödet som inte kan ses som en ersättning för skötseln av marken bör succesivt minskas och fasas ut på sikt. En förutsättning för att få gehör för detta är sannolikt att det går att visa på fördelar med en annan utformning av politiken. Genom att understödja jordbrukets konkurrenskraft med andra åtgärder



kopplade till utveckling av en stark kunskapskedja, inom eller utanför GJP, är det möjligt att åstadkomma denna förändring snabbare. En rimlig målbild för arealstödens utformning 2030 är ett generellt markstöd på en enhetlig nivå i EU. Denna nivå bör vara betydligt lägre än i dag och vara kopplad till grundläggande miljö- och skötselvillkor som bidrar till att upprätthålla odlingslandskapets natur- och kulturmiljövärden. Därigenom skulle den kunna jämföras med en bred miljöersättning.

Ett gårdsstöd som är betydligt lägre än i dag kommer inte att vara tillräckligt för att upprätthålla miljövärden eller odlingslandskapet i områden eller regioner med sämre förutsättningar. Genom att såsom idag komplettera med riktade arealbaserade ersättningar till särskilt värdefulla marker med höga natur- och kulturmiljövärden och till områden med sämre produktionsförutsättningar är det möjligt att uppnå en likvärdig eller högre måluppfyllelse jämfört med i dag till en lägre budgetkostnad. När det gäller förgröningsstödet inom gårdsstödet är en större effektivitet möjlig genom riktade miljöåtgärder inom landsbygdsprogrammet där det även finns större möjligheter för styrning och anpassning av åtgärderna till lokala och regionala förhållanden. Se även avsnitt 7.3.2.

### **Produktionskopplade stöd**

I stort sett alla medlemsländer utnyttjar möjligheten att koppla en viss andel av stödet till produktionen. Motivet för detta är att understödja en produktion av viss omfattning som genomgår särskilda svårigheter och som är betydelsefull av ekonomiska, sociala eller miljömässiga skäl.

Sverige har utnyttjat möjligheten att koppla stöd till produktion genom att införa ett generellt bidrag till nötkreatur över ett år.

Som en långsiktig åtgärd för att skapa konkurrenskraft och framgångsrika jordbruksföretag på en öppen marknad är det angeläget att fortsätta inriktningen mot en marknadsorientering av jordbrukspolitiken.

De produktionskopplade stöden bör, under den period de finns kvar, så långt som möjligt begränsas på EU-nivå. Kriterierna för när de får användas bör vara strikta och relatera till specifika miljö- eller regionala effekter.

## Marknadsåtgärder och riskhantering

### *Marknadsregleringar*

Marknadsstöd i form av statliga inköp av varor från marknaden eller stöd för privat lagring av jordbruksvaror är i dag begränsade inom GJP. Prisnivåerna på världsmarknaden svänger samtidigt i dag mer än tidigare och trots att marknadsstödet ligger på en relativt låg nivå tillämpas det periodvis. I en svår marknadssituation ställs det krav från många medlemsländer på att utvidga omfattningen av åtgärderna såsom skett vid de senaste marknadskriserna 2014–2016. Den grundläggande linjen från svensk sida bör vara en fortsatt marknadsorientering av GJP och att de kvarvarande marknadsreglerande instrumenten på den interna marknaden bör fasas ut. Därigenom skapas förutsättningar för ett konkurrenskraftigt jordbruk och möjligheter till en öppen handel med omvärlden.

Systemet för geografiska ursprungs-beteckningar är inte optimalt utformat. Det finns andra system för märkning som erbjuder större flexibilitet och som är enklare. Systemet är dock väl förankrat och utnyttjas i hög utsträckning i andra delar av unionen. Det är därför inte ett framkomligt eller rimligt alternativ att agera för en genomgripande förändring av detta system. Fokus bör därför vara att verka för förenkling så att det kan användas i högre grad även i Sverige i de fall detta anses ge ett mervärde.

### *Riskhantering*

En mer marknadsorienterad jordbrukspolitik leder till att jordbrukarna påverkas mer av marknadsförändringar. I USA och Kanada har inkomststöd ersatts av riskhanterings- eller inkomstförsäkringslösningar. Dessa stödsystem riskerar att bli administrativt betungande och även resurskrävande budgetmässigt med en osäkerhet hur kostnaderna utvecklas över åren. För att de ska fungera kan det krävas ett gediget dataunderlag. De olikheter som föreligger mellan olika medlemsländer och regioner inom EU vad gäller lagstiftning och förutsättningar för jordbruk gör det dessutom svårt att införa denna typ av system på EU-nivå.

Som framgår av avsnitt 5.1 finns det möjlighet att inom ramen för landsbygdsprogrammet subventionera och stödja skörde-skadesystem, försäkringslösningar och inkomststabiliserings-åtgärder. Det är positivt att denna möjlighet finns men det låga intresset från medlemsländernas sida att utnyttja dessa alternativ gör att man bör se över utformningen av dessa stödåtgärder. Vid utvecklingen av dessa åtgärder är det viktigt att man säkerställer likvärdiga konkurrensvillkor för jordbrukare i olika medlemsländer.

Jordbrukarens möjlighet att säkra sitt pris på produkt eller inköpta produktionsmedel är i dag av stor betydelse för att minska risken i företagandet. Det finns två huvudsakliga skäl till varför prissäkring inte används i större omfattning i dag. Det ena är att det fortfarande är för liten handel i börsinstrument för animalier, vilket innebär att börspris och priset i den fysiska marknaden inte följer varandra tillräckligt väl och då i praktiken inte minskar prissrisken. Den andra är att kunskapen om prissäkring fortfarande är låg, inte bara hos lantbrukare utan även i andra delar av värdekedjan. Kompetensutveckling i användande av prissäkring är därför central för att handeln ska utvecklas.

Vid omfattande nedgång i marknadspriser kommer det även fortsättningsvis ställas krav på att GJP ska hantera och understödja den sektor eller de lantbrukare som drabbas. I dag finns en krisreserv som innebär möjlighet att omfördela medel från direktstöd till olika former av krisåtgärder. Denna åtgärd omgärdas av en stor politisk osäkerhet men säkerställer samtidigt att det finns en reglerad möjlighet inom ramen för GJP att hantera framtida kriser. En sådan funktion kan vara betydelsefull, men den behöver utvecklas vidare med till exempel tydliga kriterier för när den får användas och till vad.

Smittsamma djursjukdomar och nya växtskadegörare kan få stora ekonomiska konsekvenser för jordbruket. Ny lagstiftning för att hantera dessa gränsöverskridande problem har nyligen beslutats inom EU. Det är viktigt att vid behov uppdatera lagstiftningen i ljuset av ny kunskap och vid omvärldsförändringar som påverkar spridningsrisker. Medfinansiering från EU-budgeten av förebyggande- och bekämpningsåtgärder i enskilda medlemsländer är viktiga och har ett europeiskt mervärde. Det finns behov att se över ändamålsenligheten i de alternativ som finns inom ramen för landsbygdsprogrammet att lämna stöd till avgifter till gemensamma

fonder samt försäkringspremier avseende djursjukdomar och växtskadegörare. Detsamma gäller den möjlighet som finns att stödja återställande av skador på skogar som uppstår till följd av skogsbränder, naturkatastrofer och andra katastrofer.

### *Jordbrukarens roll i livsmedelskedjan*

Politiken bör utformas så att den leder till en väl fungerande marknad som kan understödja jordbrukarnas möjligheter att ta del av de värden som svenskt och europeiskt jordbruk skapar. Det finns ett ökande intresse för jordbruksvaror som producerats enligt särskilda kvalitetskoncept eller på ett sätt som för konsumenten innebär ett mervärde. GJP reglerar flera av dessa koncept i syfte att underlätta handel av dessa produkter. För att säkerställa en fortsatt positiv utveckling är det viktigt att man tar hänsyn till ny forskning vid utveckling av regelverk, t.ex. för ekologisk produktion, samtidigt som förändringar bör ske på ett sätt som gör det möjligt för jordbrukarna att anpassa sig. Reglerna bör därför i så hög utsträckning som möjligt vara förutsägbara för jordbrukarna och stabila över tid.

Producentorganisationer kan vara viktiga och spela en roll för utveckling för olika sektorer. I Sverige har vi en tradition av kooperativ och generellt ser vi positivt på producentsamarbeten så länge konkurrenslagstiftningen följs. Det är dock av stor vikt att EU inte förespråkar en viss organisationsform framför en annan genom att knyta stöd till enbart en viss organisationsform. Även informationskampanjer och säljfrämjande åtgärder kan vara viktiga för att understödja jordbrukarnas möjligheter att ta del av de värden som svenskt och europeiskt jordbruk skapar.

### *Djurvälfärd*

Inom landsbygdsprogrammet kan EU:s medlemsländer välja att ge ersättningar för att förbättra djurvälfärden. Nuvarande regler kring dessa ersättningar medger inte att ersättning ges till lantbrukare för kostnader som är förknippade med nationell lagstiftning eller praxis även om dessa går utöver de inom EU fastställda minimikraven. Eftersom lagar och praxis vad gäller djurskydd skiljer sig åt mellan

medlemsländerna leder detta till skillnader i ländernas möjligheter att ge djurvälferdsersättningar. Sveriges möjligheter att ge ersättning begränsas av vår förhållandevis strikta lagstiftning.

Att ge lantbrukare stöd för att följa nationell lagstiftning eller normal praxis kan i vissa fall vara problematiskt. Det innebär till exempel att stöd betalas ut för åtgärder som ändå brukarna genomför. En förändring i EU:s regelverk för att öppna upp möjligheten för medlemsländer att ge ersättning för åtgärder när dessa går utöver EU-kraven kan dock bidra till att åstadkomma en högre djurvälferd inom EU. Samtidigt kan konkurrensförmågan i animaliesektorn nationellt säkerställas i Sverige som generellt har en högre djurskyddsnivå än övriga EU. Detta skulle därför vara en viktig förändring.

Därutöver bör Sverige fortsatt verka för att stärka djurvälferdsskyddet på EU nivå.

### 7.3.2 Miljömässig hållbarhet

**Promemorians bedömning:**

Riktade miljö- och klimatåtgärder för att säkerställa miljönytta och ekosystemtjänster är mer effektiva än förgröningsstödet i den första pelaren och bör stärkas då förgröningen avskaffas.

Budgetandelen i andra pelaren som avsätts för miljö- och klimatåtgärder på EU-nivå, bland annat för ekosystemtjänster, bör öka.

Systemet med tvärvillkor bör ses över vad gäller omfattning, effektivitet och administrativt genomförande. Inga tvärvillkor bör tillämpas för åtgärder i den andra pelaren.

Regelverket för landsbygdsprogrammet bör öppnas för att i högre grad tillåta resultat- och värdebaserade miljö- och klimat-ersättningar

Indikatorsystemet bör förbättras och nya indikatorer bör utvecklas bl.a. för att understödja ökat resultatfokus i landsbygdsprogrammets miljöåtgärder.

Utvecklingen av jordbruket och landsbygden i Sverige och EU ska bygga på en hållbar resursförvaltning som ger kommande generationer frihet att forma sin framtid. Jordbruket och andra verksamheter på landsbygden är beroende av en mängd ekosystemfunktioner. GJP ska bidra till miljömässig hållbarhet genom åtgärder som dels minskar jordbrukets negativa miljö- och klimatpåverkan, dels motverkar gränsöverskridande miljöproblem. Samtidigt ska GJP bidra till att stärka jordbrukets positiva effekter för bland annat biologisk mångfald, genetiska resurser, landskapets natur- och kulturmiljövärden, sociala värden samt klimatet. GJP ska också bidra till miljömässig hållbarhet genom åtgärder för att bevara och utveckla skogens natur-, kultur- och sociala värden. På så sätt kan GJP förena ett främjande av såväl miljömässig som social och ekonomisk hållbarhet på ett sätt som innebär en effektiv användning av både produktionsresurser och budgetmedel. Därigenom ligger fokus i GJP på områden där det föreligger ett stort europeiskt mervärde av gemensamma insatser.

Riktade miljö- och klimatåtgärder som fokuserar på resultat i form av miljönytta är effektivare än att koppla miljövillkor till breda ersättningsformer som i grunden har andra mål och syften. Därför bör förgröningen i gårdsstödet tas bort och budgetmedel föras över från gårdsstödet till landsbygdsprogrammet för att användas till riktade miljö- och klimatåtgärder. Den budgetandel i varje landsbygdsprogram som, enligt krav i det gemensamma regelverket, måste användas för miljö- och klimatåtgärder bör därför höjas från dagens 30 procent.

Landsbygdsprogrammet erbjuder möjligheter att kombinera åtgärder för att stimulera lantbrukarna till aktiva miljö- och klimatåtgärder t.ex. insatser för att stärka innovationsarbetet och en väl fungerande kunskapskedja, främja miljöinvesteringar och åtaganden i form av riktade miljöjänster. Genom ökad satsning och målstyrning samt flexibla regler inom dessa områden finns goda möjligheter att långsiktigt utveckla jordbruket i en hållbar riktning.

Systemet med tvärvillkor, dvs de lagstiftningskrav som stödmottagarna behöver uppfylla för att undvika avdrag på stöden, bör ses över vad gäller omfattning, effektivitet och administrativt genomförande. Tvärvillkoren omfattar i dag ett flertal EU-gemensamma regler inom områdena miljö, djurskydd och folkhälsa samt krav på god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden vilka

kan utformas på nationell nivå utifrån regionala förhållanden. Utformningen av systemet är komplex och svåröverblickbar.

Det finns även bristande harmonisering av hur tvärvillkors-systemet genomförs i olika medlemsländer. I framtiden bör därför tvärvillkoren avgränsas till ett fåtal krav för skötsel av den mark som enligt förslaget kan erhålla ett generellt markstöd i syfte att upprätthålla dessa marker i ett skick som möjliggör jordbruksproduktion och säkerställa att de sköts enligt grundläggande miljö- och skötselvillkor. Den praktiska tillämpningen måste vara sådan att den upplevs som logisk, relevant och förutsägbar av jordbrukarna och att efterlevnaden av villkoren kan följas upp.

Som framgår av kapitel 5 utgår utformning och ersättningsnivåer inom miljö- och klimatersättningar i landsbygdsprogrammet under perioden 2014–2020 från kostnaderna för de åtgärder som stödmottagare utför och inte från de resultat som åtgärderna leder till. En sammanvägd bedömning av de utredningar som gjorts av för- och nackdelar med resultat- och värdebaserade ersättningar visar att sådana ersättningar har förutsättningar att bli effektivare i vissa fall avseende måluppfyllelsen än dagens miljö- och klimatersättningar. Regelverket för miljö- och klimatersättningar bör därför ändras för att möjliggöra en utveckling av konceptet med resultat- och värdebaserade ersättningar där så bedöms lämpligt och där det är möjligt att genomföra detta på ett enkelt sätt. Sådana åtgärder utgår från miljönytta och inte från de specifika moment som en lantbrukare eller annan markförvaltare ska utföra. Detta skulle öppna för en effektivare styrning av åtgärder mot de nyttor som samhället efterfrågar samtidigt som mer anpassade skötsel- och brukningsmetoder kan utvecklas. För att en sådan stödmodell ska fungera måste systemet med indikatorer för måluppfyllelse ses över och utvecklas.

### 7.3.3 Social hållbarhet

**Promemorians bedömning:** Den bredd som GJP:s andra pelare har vad gäller syfte och målgrupp bör behållas.

Samordningen mellan Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (GJP:s andra pelare) och övriga s.k. Europeiska struktur- och investeringsfonder (ESI-fonder) bör stärkas genom att regelverk och tillämpningar så långt det är möjligt blir enhetliga.

Erfarenheter från genomförandet av GJP:s andra pelare i allmänhet, och lokalt ledd utveckling genom Leader-metoden i synnerhet, ska tas tillvara i det fortsatta reformarbetet.

En grundläggande förutsättning för social hållbarhet är människors möjlighet att försörja sig. Arbetsmarknaden har stor betydelse för flyttströmmarna i Sverige. Människor flyttar till platser där det finns goda förutsättningar att få jobb. Även företagen ser annorlunda ut i dag. Många jordbruksföretag ägnar sig åt flera verksamheter utöver livsmedelsproduktion. År 2013 bedrev mer än en tredjedel av Sveriges jordbruksföretag någon form av kombinationsverksamhet där den vanligaste verksamheten utöver produktion av livsmedel, foder och fiber var arbete med entreprenad. De areella näringarna är i dag delar av ett diversifierat näringsliv där mångfalden av verksamheter är en viktig förutsättning för ekonomisk utveckling på landsbygden. Sårbarheten minskar och möjligheterna att hantera tider av ekonomisk nedgång förbättras<sup>1</sup>. Med ett livskraftigt näringsliv och goda förutsättningar för jobb och försörjning följer en befolkningsutveckling som underlättar utveckling av bland annat infrastruktur samt kommersiell och offentlig service. Ekonomisk hållbarhet och konkurrenskraftiga företag, både inom jordbruket och inom annat landsbygdsbaserat näringsliv, är därigenom en förutsättning för en socialt hållbar utveckling på Sveriges och Europas landsbygder.

För att GJP ska kunna bidra till att uppfylla de målsättningar som redovisas i avsnitt 7.2 räcker det inte med åtgärder som endast riktar sig till jordbruksföretag och jordbruksverksamhet. För att täcka in alla aspekter av hållbarhet krävs en helhetssyn på landsbygden som

<sup>1</sup> SOU 2016:26, På väg mot en ny politik för Sveriges landsbygder – landsbygdernas utveckling, möjligheter och utmaningar.



en attraktiv miljö för boende, företagande och rekreation där platsbundna resurser som natur- och kulturvärden tillvaratas och utvecklas. Det är viktigt att jordbrukspolitiken utvecklas på ett sätt som speglar utvecklingen på landsbygden. De senaste reformerna av GJP har steg för steg inneburit att politiken har breddats, både vad gäller målgrupp och styrmedel, genom utveckling av den andra pelaren. Därigenom har förutsättningar för att möta framtidens utmaningar på Sveriges och Europas landsbygder förbättrats. I synnerhet målen om livskvalitet och sysselsättning på landsbygden samt ett livskraftigt och varierat näringsliv är ett uttryck för denna bredare ansats för politiken.

Samordningen mellan GJP:s andra pelare och övriga s.k. Europeiska struktur- och investeringsfonder (ESI-fonder) bör stärkas i syfte att förenkla regelverken och öka effektiviteten. Ett första viktigt steg togs i den senaste reformen i och med införandet av den s.k. partnerskapsöverenskommelsen. Arbetet måste nu gå vidare med att samordna och skapa enhetliga regelverk och tillämpningar där så är lämpligt och möjligt.

Med ambitionen att stärka samordning och synergier mellan ESI-fonderna i arbetet med lokal utveckling har Sverige, som ett av endast få EU-länder, valt att genomföra lokalt ledd utveckling (LLU) genom den s.k. Leader-metoden i en flerfondslösning under perioden 2014–2020. Detta innebär att de lokala utvecklingsgrupperna kan genomföra insatser som finansieras inte bara med medel från GJP:s andra pelare utan också med budgetmedel från övriga ESI-fonder. Det ger möjlighet att ta ett samlat grepp på de utmaningar som man identifierar på lokal nivå, samtidigt som det möjliggör en bredare geografisk ansats där interaktionen mellan stad och land bättre kan beaktas.

Erfarenheter från programperioden 2014–2020, bl.a. när det gäller den fondgemensamma ansatsen i arbetet med lokalt ledd utveckling, bör tas tillvara i det fortsatta arbetet med att utveckla regelverk och tillämpning både på europeisk och på nationell nivå.

### 7.3.4 Struktur för den gemensamma jordbrukspolitiken

#### Pelarsstruktur

**Promemorians bedömning:** På sikt bör de två pelarna inom GJP integreras till en samlad politik med en tydlig koppling till målen med politiken och möjlighet att utvärdera den.

Med utgångspunkt i de förslag till förändring av gårdsstödet och fortsatt marknadsorientering som lämnas i denna skrivelse blir nuvarande pelarsstruktur av GJP mindre ändamålsenlig. Uppdelningen i två pelare riskerar att hindra synergier mellan olika insatser och åtgärder, och att en helhetssyn på jordbruket, livsmedelskedjan och landsbygden försvåras.

Den nuvarande jordbrukspolitiken är strukturerad i två pelare. Pelare 1 omfattar direktstöden och marknadsinstrumenten och pelare 2 omfattar miljö- och landsbygdsåtgärder. Pelare 2 har betydande inslag av frihet för varje medlemsland att, inom vissa givna ramar, lägga fast finansiell fördelning mellan olika mål, prioriteringar och åtgärder. I pelare två ställs också krav på nationell medfinansiering av EU-medlen.

Vid de senaste GJP-reformerna har inslagen av flexibilitet och valfrihet ökat också i pelare 1. Utformningen av gårdsstödsmodellen, miljöåtgärder inom ramen för den så kallade förgröningen och möjligheter att i viss utsträckning produktionskoppla stöd eller rikta det till vissa områden och till unga jordbrukare är exempel på hur gränserna mellan pelarna alltmer har kommit att suddas ut. Det finns i dag inte längre någon tydlig skillnad i målen för de olika pelarna eller i vilka instrument som finns i respektive pelare. Därutöver har man öppnat för medlemsländerna att omfördela medel mellan pelare 1 och 2.

Detta sammantaget gör att nuvarande pelarsstruktur framstår som omotiverad. Uppdelningen i två pelare har medfört en dubblering av åtgärder, hindrar synergier mellan olika insatser och åtgärder och försvårar en helhetssyn på jordbruket, livsmedelskedjan och landsbygden. På sikt bör de två pelarna inom GJP integreras till en samlad politik med en tydlig koppling till målen med politiken och möjlighet att utvärdera den.

## 7.4 Hur kan jordbrukspolitiken reformeras i önskvärd riktning?

Den gemensamma jordbrukspolitiken har i stora drag förändrats i den riktning som Sverige anser är önskvärd. Det är viktigt att arbeta vidare för en fortsatt modernisering och förenkling av politiken. Utöver de utmaningar som jordbruket och landsbygden står inför kommer även utmaningar inom andra politikområden samt Storbritanniens aviserade utträde ur EU innebära ett ökat tryck på den befintliga EU-budgeten. Detta är några viktiga faktorer som kan påverka förutsättningarna för nästa reform och hur stort reformtrycket kommer att bli.

Till följd av Storbritanniens aviserade utträde ur EU kommer Sverige förlora en stark likasinnad i synen på hur GJP bör reformeras och Sverige kommer behöva utöka kontakterna med nya samarbetsländer. Utöver att arbeta framgångsrikt i koalitioner med andra medlemsländer krävs nära kontakter med kommissionen och Europaparlamentet. En förutsättning för att få gehör är att agera med stor kunskap och expertis i förhandlingarna. Det är även viktigt att prioritera bland förhandlingsfrågorna.

En utmaning att hantera vid reformer är att förändringar av jordbrukspolitiken vanligtvis sker i små steg med utgångspunkt från den befintliga politiken. Mer sällan justeras politiken fullt ut utifrån de identifierade utmaningar som finns. En annan aspekt som hittills varit svår att förändra i samband med reformer är fördelningen av budgetmedel mellan medlemsländer. Andra brister är avsaknaden av transparens vid framtagandet av ett reformförslag och att reformförslaget inte alltid grundar sig på analyser och eller utvärderingar av tidigare politik.

En central fråga i kommande reformarbete är därför på vilket sätt utvärderingar av GJP genomförs och på vilket sätt dessa används vid framtagande av reformförslag. Samtidigt som det finns skäl att höja kvalitén på utvärderingarna bör man beakta så att inte obligatoriska krav införs på EU-nivå som tynger utvärderingsprocessen.

Inom EU har tidigare endast pelare 2 utvärderats systematiskt och regelbundet. Genom den senaste reformen har det lagts fast att kommissionen ska genomföra utvärderingar av hela den gemensamma jordbrukspolitiken (artikel 110, Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) 1306/2013). Denna utvärdering ska

omfatta analyser av klimatåtgärder, biodiversitet, mark- respektive vattenfrågor samt balanserad territoriell utveckling. Denna förändring är ett steg i rätt riktning och det finns skäl att utveckla detta arbete vidare.

Viktiga utgångspunkter för utvärderingarna, både av GJP och av de övriga s.k. Europeiska struktur- och investeringsfonderna (ESI-fonder), är att indikatorsystemet förbättras och nya indikatorer utvecklas, att utvärderingarna sker på ett systematiskt sätt och att de uppfyller nedanstående krav:

- Systematiska för- och efterhandsutvärderingar med kvantitativa metoder där så är möjligt.
- Systematiska för- och efterhandsutvärderingar med kvantitativa metoder där så är möjligt.
- Långsiktig utvärdering som beaktar alternativa GJP-reformer på längre sikt. Detta ger möjlighet att utvärdera alternativa styrmedel som inte finns med på reformagendan på kort sikt men som kan vara aktuella längre fram.
- Utvärdering utifrån målen med GJP och mervärden på EU-nivå. Utvärderingarna bör följa OECD:s principer och kriterier för utvärdering.
- Transparent utvärdering. Redovisning av vilka modeller och metoder som används och jämförelser med studier från andra och oberoende institut och organisationer. OECD bör få en större roll i utvärderingar.
- Det behövs kvalitativa synteser av resultaten från nationella utvärderingar baserade på vetenskaplig metodik.
- Möjligheter att lära av varandra måste förbättras. Informationen om olika länders landsbygdsprogram är idag svårtillgänglig och resultaten av utvärderingarna presenteras endast på originalspråken.

## 7.5 Förändringar av politiken som bör prioriteras vid kommande reformtillfällen

**Promemorians bedömning:** Sverige bör verka för att kommande reformer går i en riktning som ligger i linje med den långsiktiga svenska målsättningen för politikens utformning 2030 såsom de anges i denna promemoria.

Sverige bör även prioritera och verka för att åstadkomma förändringar som medför förenklingar för företag och administrerande myndigheter tillsammans med väsentligt lägre utgifter för den gemensamma jordbrukspolitiken.

Genom EU-kommissionens meddelande som presenterades i november 2017 finns det förslag till inriktning för kommande reform av GJP. Det finns relativt brett stöd från medlemsländerna för inriktningen i detta meddelande. Som framgår av kapitel 6 finns det dock faktorer som gör det svårt att bedöma förutsättningarna för förändringar av GJP inför nästa budgetperiod 2021 och framåt. Det finns tillbakahållande faktorer som talar mot en genomgripande reform i det korta perspektivet, till förmån för stabilitet och relativt marginella förändringar. Samtidigt kan Storbritanniens aviserade utträde ur EU och behovet av budgetnedskärningar ge anledning till större förändringar liksom den möjlighet som följer av kommissionens förslag till en ny förvaltningsmodell i meddelandet.

Sverige bör arbeta för att genomföra de långsiktigt önskvärda förändringarna av GJP så snart det är möjligt. Vissa av de konkreta förslag för politiken 2030 som presenteras i detta kapitel förutsätter dock en djupare reform av GJP. Samtidigt finns det förslag som kan vara enklare att genomföra i det kortare perspektivet. Sådana förslag omfattar framförallt förändringar som bidrar till att förenkla och effektivisera politiken.

Med utgångspunkt i analyser och slutsatser i kapitel 5 och i detta kapitel listas nedan ett antal förslag. Promemorians bedömning är att dessa förslag till förändringar av den gemensamma jordbrukspolitiken bör prioriteras inför kommande reform för att uppnå regelförenkling samtidigt som man arbetar för att uppnå önskvärda förändringar av politiken på längre sikt.

*Finansiella och horisontella regler*

- Fortsatt successiv minskning av direktstöden samtidigt som likvärdiga konkurrensvillkor värnas.
- Fortsatt utjämning av direktstöden mellan medlemsländer och till en lägre nivå än dagens medelvärde.
- Verka för att icke-ändamålsenliga marknadsstöd inom GJP fasas ut.
- Öka andelen av medlen i landsbygdsprogrammet som varje medlemsstat minst ska avsätta till miljö- och klimatåtgärder.
- Ta bort möjligheten att föra över medel från landsbygdsprogrammet till direktstöden.
- Budgeten för gårdsstödet bör kunna användas för att täcka myndigheternas administrativa kostnader i likhet med budgetreglerna för landsbygdsprogrammet.
- Begränsa antalet regler som tillämpas som tvärvillkor.
- Tydligare kriterier för krisreservens användning.
- EU-kommissionen bör förlita sig på resultaten av de nationella revisionsmyndigheternas granskning av EU-medelsförvaltningen och revidera denna verksamhet istället för att revidera enskilda fall.

*Förändringar inom direktstödet*

- Bestämmelsen om aktiva jordbrukare bör vara frivillig för medlemsländerna att tillämpa.
- Ta bort systemet med stödrätter.
- Förbättrad effektivitet och styrning av åtgärderna inom förgröningen, så länge som reglerna om förgröningen kvarstår.
- Med utgångspunkt från kravet på ekologiska fokusarealer verka för en utformning av förgröningen som ger högre effektivitet, enklare regler samt bättre miljömässigt utfall.
- Ta bort kraven på gröddiversitet och kravet på bevarande av andelen permanenta gräsmarker. Istället bör Sverige verka för alternativa åtgärder som kan ge fler gräsmarker i jordbrukslandskapet.

- Undersöka möjligheterna att utnyttja riktade miljöåtgärder i landsbygdsprogrammet även inom ramen för förgröningen, i det fall förgröningen finns kvar, i syfte att förenkla systemet och att öka effektiviteten.
- Ökad proportionalitet i kontroll- och sanktionssystemen för arealstöden och tvärvillkor.
- Ytterligare begränsning av produktionskopplade stöd.

#### *Förändringar inom den samlade marknadsordningen*

- Marknadsstöden bör förenklas och moderniseras. Det är viktigt med transparenta och förutsägbara regelverk som minskar risken för feltolkning och sanktioner. En förenkling av marknadsstöden bör leda till en minskad administrativ börda och verklig förenkling för företagen.

#### *Förändringar inom landsbygdsprogrammet*

- Öppna upp för ettåriga miljöersättningar i landsbygds-programmet.
- Utökade möjligheter för resultat- eller värdebaserade miljöersättningar i landsbygdsprogrammet.
- Ökad andel av landsbygdsprogrammet bör gå till miljö och klimatåtgärder.
- Utökade möjligheter till användningen av schablonersättningar i landsbygdsprogrammet.
- Ta bort kravet på att tvärvillkoren ska tillämpas för åtgärder i landsbygdsprogrammet.
- EU-lagstiftningsnivån bör fungera som minimikrav från när det är möjligt att införa djurvälståndersättningar.
- Det europeiska innovationspartnerskapet, EIP-agri, bör breddas så att det även omfattar andra landsbygdsföretag än jordbruksföretag.

## 7.6 Kommissionens meddelande om EUs framtida jordbrukspolitik – ”Framtiden för livsmedel och jordbruk”

**Promemorians bedömning:** De förändringar och prioriteringar som föreslås i kommissionens meddelande ligger i stort i linje med de utgångspunkter som föreslås för utvecklingen av den gemensamma jordbrukspolitiken i denna promemoria.

Behovet av budgetneddragningar, som en följd av Storbritanniens aviserade utträde ur EU, borde dock ha beaktats i större utsträckning i meddelandet. Likaså borde fokus i högre grad riktats mot åtgärder i landsbygdsprogrammet relativt direktstödet.

Nedan listas hur promemorians bedömning om behov av att förändra den gemensamma jordbrukspolitiken förhåller sig till förslagen i kommissionens meddelande.

### *Förslag till en ny förvaltningsmodell*

I meddelandet presenterar kommissionen ett förslag till en ny förvaltningsmodell. Utgångspunkten är att politiken ska bli mer resultatinkriktad vilket är positivt. Den nya modellen med förslag om ökade möjligheter för medlemsländerna att utforma politiken och åtgärderna för det enskilda landet har en potential för förenkling och ökad måluppfyllelse.

Kommissionens ambition att i högre grad granska måluppfyllelsen istället för hur politiken genomförs i detalj är positivt. Om den nya förvaltningsmodellen ska fungera och innebära en förenkling bör revisionssystemet bygga på risk och väsentlighet, en integrerad kontroll- och revisionsstruktur samt målstyrning istället för detaljreglering.



### *Direktstödet*

Åtgärder inom landsbygdsprogrammet har större förutsättningar än direktstödet att främja konkurrenskraft och en hållbar produktivitet utveckling i jordbruket. Fokus bör därför ligga på de åtgärderna inom ramen för totalt sett väsentligt lägre utgifter för GJP.

I det korta perspektivet är en fortsatt utjämning av direktstödsnivåerna mellan medlemsländerna positivt men utjämningen måste ske på en lägre nivå än dagens medelvärde. Förslag om att införa takbelopp för direktstöden är tveksamt då det riskerar motverka strukturomvandling och en ökad konkurrenskraft. Istället hade det varit angeläget att avisera en långsiktig inriktning för direktstöden i form av en generell neddragning och utfasning på sikt.

### *Nya jordbrukare*

I kommissionens meddelande anges vikten av att bättre främja generationsväxling. Det är positivt att kommissionen i detta sammanhang öppnar upp för medlemsländerna att anpassa utformningen av åtgärder utifrån respektive lands nationella förhållanden med de utmaningar som nya lantbrukare möter. Samtidigt får inte detta leda till att eventuella åtgärder snedvrider konkurrensen. En brist i meddelandet är att kommissionen inte bemöter risken att kapitaliseringen av direktstöden, i form av högre markpriser, försvårar generationsväxling. Detta är något som bör beaktas vid utformningen av GJP för att underlätta tillträde för unga jordbrukare.

### *Forskning och innovation*

Forskning och innovation lyfts fram i meddelandet. Inom den svenska livsmedelsstrategin pekas även forskning, innovation och utveckling ut som ett av tre fokusområden. Det har betydelse hur livsmedelskedjan och landsbygdens behov lyfts fram i forskningsagendan och att ytterligare synergier kan uppnås mellan GJP och innovations- och forskningspolitiken.

I meddelandet lyfts även vikten av en fungerande kunskapskedja fram samt det europeiska innovationspartnerskapet för jordbrukets produktivitet och hållbarhet, EIP-Agri, som en central del för att främja innovationer och nätverk för spridande av forskning. Detta ligger i linje med slutsatserna i denna promemoria. Samtidigt saknas tankar från kommissionen att sprida EIP-Agri till att även omfatta annat landsbygdsföretagande än jordbruk.

#### *Handel och marknadsorientering*

I meddelandet lyfts vikten av en fortsatt liberalisering av handeln fram för att ge möjlighet till en utveckling av EU:s jordbruks- och livsmedelssektorer. Promemorians bedömning är att en fortsatt marknadsorientering av GJP är angelägen. Meddelandet borde lagt en något större tyngd vid detta och fokusera på marknads-perspektivet och effektiviteten i branschen som helhet.

#### *Miljö och klimat*

Den ökade ambitionen för miljö och klimat är positiv. I denna promemoria förordas ett avskaffande av den nuvarande förgröningen kopplat till direktstöden. Det är därför positivt att en översyn av förgröningen lyfts fram.

Det är en central fråga hur ett nytt system med högre ambitioner för att uppnå miljö- och klimatnytta kan utformas på ett enkelt och effektivt sätt. Det är viktigt att den nya modellen innebär ett större fokus på riktade åtgärder anpassade till olika förhållanden och att kommissionen undviker detaljregler i sekundärlagstiftning och riktlinjer.

#### *Landsbygdsutveckling*

I meddelandet anger kommissionen att landsbygdsutveckling är en central del i GJP och att utgångspunkten är den deklARATION som antogs i Cork 2016. Detta ligger även i linje med slutsatserna i denna promemoria.

*Hållbart jordbruk, hälsa, matsvinn, nutrition och djurvälstånd*

I meddelandet lyfts målsättningar vad gäller antibiotikaresistens, hälsa, nutrition, matsvinn och djurvälstånd fram vilket är positivt. I vissa fall bör dessa frågor adresseras tydligare i GJP men det är viktigt att även beakta hur man på det mest effektiva sättet når dessa målsättningar. Det är inte alltid effektivt att uppnå detta genom medel på EU-nivå, men det är angeläget att GJP:s stödsystem inte motverkar dessa målsättningar.



# Departementsserien 2018

---

## Kronologisk förteckning

---

1. Genomförande av 2017 års ändringsdirektiv till EU:s vapendirektiv. Ju.
2. Reglering av mikrosimuleringsmodellen Fasit. Fi.
3. Uppbörd av böter efter EU:s dataskyddsreform. Ju.
4. En ny stödordning för säkerhetshöjande åtgärder inom det civila samhället. Ku.
5. Ny lag om koordineringsinsatser inom hälso- och sjukvården. S.
6. Granskning av Transportstyrelsens upphandling av it-drift. N.
7. Konsekvenser för arbetsgivare vid återkallelse av uppehållstillstånd för arbete. Ju.
8. Översyn av grundskyddet för pensionärer. S.
9. Snabbare lagföring. Ju.
10. EU:s framtida jordbrukspolitik. N.

# Departementsserien 2018

---

## Systematisk förteckning

---

### **Finansdepartementet**

Reglering av mikrosimuleringsmodellen  
Fasit. [2]

### **Justitiedepartementet**

Genomförande av 2017 års ändrings-  
direktiv till EU:s vapendirektiv. [1]

Uppbörd av böter efter  
EU:s dataskyddsreform. [3]

Konsekvenser för arbetsgivare  
vid återkallelse av uppehållstillstånd  
för arbete. [7]

Snabbare lagföring. [9]

### **Kulturdepartementet**

En ny stödordning för säkerhetshöjande  
åtgärder inom det civila samhället. [4]

### **Näringsdepartementet**

Granskning av Transportstyrelsens  
upphandling av it-drift. [6]

EU:s framtida jordbrukspolitik. [10]

### **Socialdepartementet**

Ny lag om koordineringsinsatser inom  
hälso- och sjukvården. [5]

Översyn av grundskyddet  
för pensionärer. [8]