



## Ny CAP-reform för tiden efter 2020

- Flera av de medel som nu används inom CAP har svag effektivitet sett ur samhällets synvinkel, gårdsstödet är ett sådant exempel.
- Kommissionens kommande reformförslag väntas innehålla förslag till förändringar som är kopplade till bland annat jordbrukets klimatpåverkan, riskhantering och kapitalförsörjning.
- Jordbruksverket har analyserat de flesta av de reformförslag som förekommer debatten och kommer fram till att det finns utrymme för förbättringar.

### Ny CAP-reform väntar

EU:s långsiktiga planering styrs av den sjuåriga budgetcyklerna. Den nuvarande budgetperioden sträcker sig från 2014 till 2020. Det innebär att EU kanske redan under slutet av 2016 kommer med de första riktlinjerna för en översyn av den gemensamma jordbrukspolitiken (CAP).

Jordbruksverket gör en genomgång av de analyser som gjordes inför den förra reformen av CAP samt gör en inventering av de olika reformförslag som redan varit uppe till debatt.

### Jordbruksverkets analys inför förra CAP-reformen

Inför 2013 års reform av den gemensamma jordbrukspolitiken i EU (CAP) gjorde Jordbruksverket en omfattande genomlysning av de olika styrmedel som använts i CAP samt gav förslag till hur CAP bör förändras, ”CAP efter 2013”, rapport 2010:12. Syftet med analyserna är att undersöka vilka styrmedel som ger samhället mest nytta.

Gårdsstödet bedömdes inte ge någon större samhällsekonomisk nytta. I områden där det är liten risk för nedläggning av åkermark och i regioner där det finns gott om alternativ sysselsättning finns det inte några skäl att behålla gårdsstödet. Jordbruksverket ansåg att i områden med sämre förutsättningar för jordbruksproduktion och med risk för avfolkning bör stöden istället förändras så att insatserna riktas mot dessa problem.

Marknadsregleringar och andra stöd kopplade direkt till produktion ansågs sällan motiverade. Ett säkerhetsnät i form av t.ex. stöd till lagring av produkter vid låga priser på världsmarknaden ger inte särskild stor samhällsnytta. Risken är att åtgärden medför en mer utdragen period med låga priser, det drabbar särskilt jordbrukare i fattiga länder utanför EU.

Skäl som att stöden bidrar till sysselsättning i områden med avfolkning skulle kunna motivera stöden, det är dock oklart om det är det billigaste sätt för samhället. Jordbruksverket ansåg inte heller att det är ett effektivt sätt att trygga livsmedelsförsörjningen, det är viktigare att sätta in åtgärder som långsiktigt skyddar jordbruksmarken och tryggar produktionsförmågan.



Stöd vid katastroflägen, främst naturkatastrofer och smittosamma djursjukdomar, ansågs mer försvarbara. Sådana insatser leder inte i någon större utsträckning till snedvridningar på marknaden.

Stöd till kollektiva nyttigheter bör inte kopplas till produktion. För att uppnå största möjliga samhällsnytta bör stöden så långt som möjligt anpassas efter lokala förhållanden. Hög precision i stöden kan leda till ökad administration vilket måste avvägas då stödmodellerna utformas. I de fall då de kollektiva nyttigheterna inte är gränsöverskridande bör stöden inte finansieras med gemensamma budgetmedel.

Jordbruksverket konstaterade att negativ påverkan på miljön från jordbruket, bör när den gränsöverskridande, motverkas genom gemensamma åtgärder inom EU så att inte förorenarna kan flytta sin verksamhet. För negativ miljöpåverkan som är global, främst klimatpåverkan, är risken stor att produktionen flyttar ur EU om hårda krav sätts in. Det lämpligaste är att sätta in åtgärder som stimulerar till förändrade produktionsmetoder och produktionsteknik.

För att stärka jordbrukets konkurrenskraft är satsningar på forskning och utveckling de åtgärder som är mest motiverade. Investeringsstöd är däremot att betrakta som mer eller mindre ett produktionsstöd.

Åtgärder för att stärka landsbygdens utveckling bör samordnas med annan regionalpolitik i EU. Behovet av en gemensam landsbygdspolitik i EU förefaller vara begränsat.

Inför 2013 års CAP-reform förordades i rapporten att gårdsstödet skulle minska i omfattning genom att dra ner stöden till de länder som fick de högsta stödbeloppen per hektar utan att höja i andra länder. Däremot ansågs det inte motiverat med nationell medfinansiering på grund av låg samhällsnytta. I pelare två finns det många åtgärder som inte är av gemensamt intresse utan bör finansieras nationellt. I rapporten framfördes därför stramare regler för vad som ska finansieras gemensamt. I de flesta fall föreslogs en krympning av åtgärderna i CAP, t.ex. av investeringsstödet.

Jordbruksverket har även i andra analyser studerat effekterna av olika styrmedel i CAP, t.ex. i ”Jordbrukspolitik, inlåsning och strukturomvandling”, rapport 2015:14 och i ”Vilka sysselsättnings-, miljö- och samhällsekonomiska har jordbrukspolitiken”, rapport 2014:20.

## Reformförslag inför CAP 2020

När EU:s jordbrukskommissionär Phil Hogan 2015 började diskutera hur CAP bör utformas för tiden efter 2020 var utgångspunkten att inte göra några genomgripande förändringar utan istället prioritera förenklingar av nuvarande regelverk. Hogan uttryckte det som att det finns en reformtrötthet både bland jordbrukare och myndigheter i EU. Under 2016 har det inträffat flera händelser som gått i riktning mot att det kan komma att föreslås mer omfattande reformer från Kommissionen.

- Det geopolitiska läget
- Storbritanniens beslut om att lämna EU
- Klimatöverenskommelsen
- Ständigt återkommande kriser i jordbrukssektorn



Samtliga dessa faktorer sätter press på EU-kommissionen att föreslå åtgärder som innebär förändringar i inriktningen av CAP jämfört med nuläget. De båda förstnämnda faktorerna innebär att budgetutrymmet kommer att krympa efter 2020, vilket kommer att sätta press på budgeten för CAP. Klimatöverenskommelsen i Paris kommer att kräva åtgärder i olika verksamheter i samhället, jordbrukssektorn kommer att vara ett område som kommer att få bidra. De ständiga kriserna i olika delar av jordbruket har visat att nuvarande medel inom CAP inte varit tillräckliga, nya styrmedel kommer att efterfrågas.

Under hösten 2016 har det börjat komma inspel från olika intressenter i syfte att påverka Kommissionen. En första indikation på Kommissionens inriktning för CAP efter 2020 väntas under 2017.

De förslag som lämnats hittills har ett varierande och brett innehåll, några återkommande punkter är:

- Minskad klimatpåverkan av jordbruket
- Behov av att hantera risker i jordbruket

Kommissionen har i sin halvtidsöversyn av flerårsbudgeten bland många förslag lagt fram två som kan ge en fingervisning om vad ett kommande förslag till förändring av CAP kan innehålla.

Kommissionen har funnit att det är svårt för särskilt unga jordbrukare att finansiera investeringar och de vill därför öppna nya möjligheter inom ramen för pelare två i jordbruksbudgeten.

De ständigt återkommande kriserna i produktionsgren efter produktionsgren har visat på behovet av att hitta bättre fungerande riskhanteringsverktyg, kommissionen lyfter särskilt fram behovet av att förbättra villkoren för inkomststabilisering.

Vid det informella rådsmötet för EU:s jordbruksministrar hösten 2016 togs frågan upp om rättvisa konkurrensförhållanden i livsmedelskedjan. Det är också en fråga som kan leda till förslag till förändringar i ett kommande CAP-förslag. I arbetsplanen för 2017 har Kommissionen uttryckt att det finns ett behov att både förenkla och modernisera den gemensamma jordbrukspolitiken.

## Jordbruksverkets analys av förväntade reformförslag

### *Riskhantering*

I de analyser som gjorts av Jordbruksverket, men även av bl.a. OECD<sup>1</sup>, har man kommit fram till att hantering av prisrisk i första hand är en angelägenhet för den enskilde företagaren. Samhällets insatser bör begränsas till att vidta åtgärder vid katastroflägen och då bör i första hand nationell finansiering användas. För att stabilisera jordbrukarnas inkomster bör istället generella åtgärder inom skatte- och näringslivspolitikerna användas. Särlösningar som riktas mot enskilda näringsgrenar leder inte sällan till snedvridningar som i sin tur leder till ännu större problem. De administrativa problemen är dessutom avsevärda om det ska införas

<sup>1</sup> Managing Risk in Agriculture: Policy Assessment and Design, OECD July 2011.



riskhantering på företagsnivå, det gäller i synnerhet om gemensamma regler för inkomstförsäkring ska tillämpas i hela EU.

#### *Klimatåtgärder*

Jordbruksverket har i analyser av hur negativa klimateffekter från jordbruket ska reduceras kommit fram till att det lämpligaste är åtgärder som stimulerar till förändrade produktionsmetoder och produktionsteknik. Åtgärder som riktas mot den enskilde jordbrukaren är svåra att värdera nyttan av eftersom kunskapen oftast inte är tillräcklig för att bedöma effekterna. Jordbruksverket har därför varit negativt till att koppla på ännu fler åtgärder till förgröningsstödet. I rapporten Förgröning i praktiken, rapport 2016:18, har Jordbruksverket visat att samhällsnyttan är mycket begränsad av de förgröningsåtgärder som blivit en effekt av den senaste CAP-reformen. I en kommande rapport från Jordbruksverket, där det görs en analys av vallstöd och kompensationsstöd, finner man att dessa båda stöd har icke-oväsentliga effekter för klimatet.

#### *Resultat- och värdebaserade miljöersättningar*

Jordbruksverket har analyserat möjligheterna att införa resultat- och värdebaserade miljöersättningar i Landsbygdsprogrammet i rapporten ”Högre miljöersättning för högre miljönytta”, rapport 2015:12. Av analyserna framgår att WTO-regelverket inte utgör något hinder för att miljöersättningar baseras på värde och resultat. EU:s regelverk förhindrar dock att stödet överskrider de kostnader som jordbrukarna har för de åtgärder som leder till stöd. Det har dock redan startat försöksverksamhet inom EU med resultat- och värdebaserade stöd.

Jordbruksverket är positivt till att möjligheten öppnas för de nya metoderna för att fastställa miljöstöd. Fördelen med en omläggning är att de nya stöden kan bli effektivare med högre miljönytta och lägre kostnader. Det är dessutom möjligt att styra resurserna dit de gör mest nytta. Eftersom det är jordbrukaren själv som får avgöra vilka metoder man vill använda för att erhålla stödet kan en hög acceptans hos jordbrukarna. Jordbruksverket har under löpande budgetperiod startat en försöksverksamhet och ser goda möjligheter till utökad tillämpning efter 2020.

#### *Kapitalförsörjning*

Frågan om jordbrukets kapitalförsörjning har haft underordnad betydelse eftersom många jordbrukare haft tillgångar i fast egendom och varit lågt belånade. Det har dessutom funnits kreditgivare nära kopplade till jordbruket både kunskapsmässigt och geografiskt. Jordbruksverket har vid olika tillfällen konstaterat att behovet av att ställa medel till förfogande inom bl.a. Landsbygdsprogrammet för till exempel garantifonder varit begränsat. De problem som jordbruket haft med att få krediter har oftast berott på svag lönsamhet i de affärsplaner som fått avslag hos kreditgivarna. I Konkurrenskraftsutredningen får frågan om kapitalförsörjning litet utrymme och det ges inte några förslag till åtgärder.



Frågan har dock blivit allt viktigare i takt med att företagen numera är större och allt mer specialiserade. Det kan därför behövas att kapitalförsörjningen ges utrymme i kommande Landsbygdsprogram.

#### *Producentens roll i livsmedelskedjan*

Till en del kan de återkommande kriserna i jordbruket förklaras med producenternas svaga ställning i livsmedelskedjan. Fallande priser slår ofta igenom i producentledet medan stigande priser inte har samma genomslag. Jordbruksverket har i olika rapporter visat på producenternas roll i livsmedelskedjan, senast i rapporten ”Fungerar konkurrensen på marknaden för slaktdjur”, rapport 2015:08. Även genom att följa den löpande prisstatistiken går det att bekräfta producentens och delvis även råvaruindustrins svaga ställning. Sverige har i olika sammanhang framfört att lagstiftning är fel väg att gå för att stärka producenternas ställning, Jordbruksverket delar denna uppfattning. Inom marknadsregleringarna finns det utrymme att stödja producenterna inom vissa produktionsgrenar genom stöd till så kallade producentorganisationer. Jordbruksverkets erfarenheter från dessa stöd är att de ofta kräver omfattande administration från de som deltar och att användningsområdena är tämligen begränsade. Jordbruksverket anser att marknadsinformation och öppenhet kan stärka producenternas ställning. Det bör även ges stöd till att skapa nya affärsmodeller mellan de olika leden i kedjan.

---



Kontaktperson

Bengt Johnsson, 036-15 61 93

---