

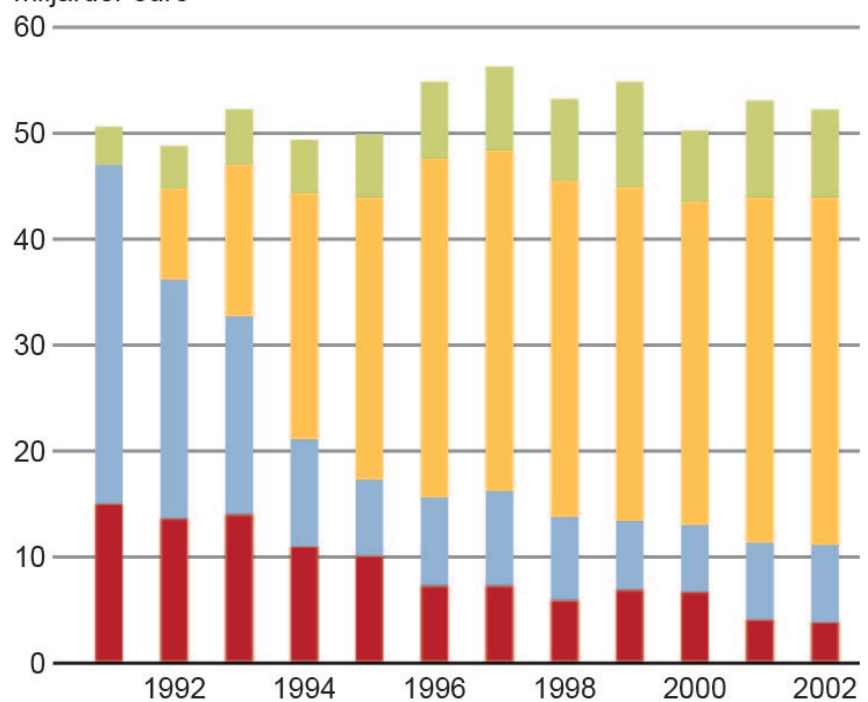
Miljöeffekter av EU:s Jordbrukspolitik

Syntes av 18 rapporter

RAPPORT 6461 • NOVEMBER 2011

CAP:s utveckling 1991–2009

miljarder euro



NATURVÅRDSVERKET

Miljöeffekter av EU:s jordbrukspolitik

Syntes av 18 rapporter om påverkan av jordbrukspolitiken (CAP) i Sverige

Beställningar

Ordertel: 08-505 933 40

Orderfax: 08-505 933 99

E-post: natur@cm.se

Postadress: CM Gruppen AB, Box 110 93, 161 11 Bromma

Internet: www.naturvardsverket.se/publikationer

Naturvårdsverket

Tel: 010-698 10 00 Fax: 010-698 10 99

E-post: registrator@naturvardsverket.se

Postadress: Naturvårdsverket, 106 48 Stockholm

Internet: www.naturvardsverket.se

ISBN 978-91-620-6461-7

ISSN 0282-7298

© Naturvårdsverket 2011

Elektronisk publikation

Omslag: Illustration (beskuren): Johan Wihlke

Förord

Jordbruksverket, Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet har av regeringen fått i uppdrag att fortlöpande följa och utvärdera miljöeffekterna av EU:s gemensamma jordbrukspolitik, CAP (Common Agricultural Policy). Arbetet har resulterat i projektet CAP:s miljöeffekter och dess gemensamt framtagna rapporter som publicerats inom verkens ordinarie rapportutgivning.

Föreliggande rapport ger en syntes av 18 publicerade rapporter från perioden 2004-2010. Förhoppningen är att underlätta användningen av rapporternas slutsatser kring miljöpåverkan vid den fortsatta utformningen och tillämpningen av den gemensamma jordbrukspolitiken, som står inför en ny finansiell period (2014-2020).

Rapporten är framtagen av en gemensam arbetsgrupp, Bo Norell, SJV, Torben Söderberg, SJV, Sofia Blom, SJV, Ingrid Rydberg, NV och Camilla Eriksson, RAÄ, och förankrad inom alla de tre myndigheterna.

Stockholm oktober 2011



Maria Ågren, Generaldirektör
Naturvårdsverket

Innehåll

FÖRORD	6
INNEHÅLL	7
SAMMANFATTNING	9
SUMMARY	11
1 INLEDNING	14
1.1 CAP:s miljöeffekter – ett regeringsuppdrag	14
1.2 Vad avses med miljöeffekter?	14
1.3 Varför skriver vi denna rapport?	14
2 HUR HAR CAP FÖRÄNDRATS?	16
2.1 Den gemensamma jordbrukspolitiken före Sveriges inträde 1995	16
2.2 Jordbrukspolitiken efter 1995	16
2.3 CAP post 2013	18
3 VAD HAR RAPPORTERNA VISAT?	20
3.1 Både positiva och negativa miljöeffekter	21
3.2 Riktade stöd överlägsna	21
3.3 Målkonflikter tydliggörs	22
3.4 Sambanden är oftast komplexa	23
3.5 Flyttad miljöpåverkan	23
3.6 Mycket annat än jordbrukspolitik styr jordbrukarnas handlande	24
3.7 Stor acceptans för betalning för kollektiva nyttigheter	25
3.8 Rådgivning är ett viktigt komplement till ren stödinformation	25
4 SLUTSATSER OCH DISKUSSION	27
4.1 Reformprocessen har gått i rätt riktning och relativt snabbt	27
4.2 Huvuddelen av jordbrukspolitiken (i pelare 1) är svårhanterad som instrument för miljöstyrning	28
4.3 Landsbygdsprogrammet (pelare 2) inom jordbrukspolitiken har haft en väsentlig positiv påverkan på miljön	29
4.4 Riktade stöd ger bättre effekt, men är de alltid effektiva?	30
4.5 Vad behöver beaktas inför kommande jordbrukspolitiska beslut? Jordbruk innebär påverkan	31

Påverkan från politik och ekonomi	32
Betesmarker - en viktig fråga för Sverige	33
Till sist	34

Sammanfattning

Syftet med rapporten är att göra en syntes av 18 rapporter som utvärderar vilka miljöeffekter den EU-gemensamma jordbrukspolitiken haft i Sverige. Rapporterna är publicerade under perioden 2004-2010 och behandlar främst införandet av gårdsstödet och även enskilda miljöersättningar som funnits under den tiden. I ett inledande kapitel finns en kortfattad redogörelse för hur jordbrukspolitiken förändrats över en längre tidsperiod, då den gått från inriktningen med marknadsprisstöd över till stöd som inte är kopplade till produktion.

Rapporten konstaterar att reformprocessen ur ett miljöperspektiv gått i rätt riktning och relativt snabbt. När det gäller att uppnå positiva eller förbättrade miljöeffekter har riktade ersättningar inom landsbygdsprogrammen, som är en del av jordbrukspolitiken (pelare 2), visat sig överlägsna. Huvuddelen av jordbrukspolitikens budget går dock till generella stöd som inte kan riktas (pelare 1), och som därför är trögmanövrerade och har lägre miljöeffektivitet. Miljönyttan kan öka om mer av budgeten består av riktade stöd. Dock är riktade stöd inte alltid det mest kostnadseffektiva, då de har en betydligt högre administrativ prislapp.

I rapporterna har ofta konflikter mellan olika miljömål framkommit, och det har visat sig vara nödvändigt att belysa effekter på flera miljömål samtidigt. Sambanden är komplexa, miljöpåverkan som flyttas till andra länder kan behöva inkluderas och det är mycket annat än jordbrukspolitiken som styr jordbrukarnas handlande. Jordbrukspolitikens ersättningar är nödvändiga för att nå vissa av miljömålen.

Jordbruksproduktion i sig innebär alltid miljöpåverkan och jordbruksarealens storlek ger direkt genomslag på jordbrukets påverkan. Strukturomvandling, bristande lönsamhet och hittills genomförda politiska reformer har lett till att det odlas mindre areal i Sverige, och då förändras påverkan från jordbruk. Dels minskar belastningen på miljön från användning av växtnäring, växtskydd och energi. Dels minskar också den positiva påverkan på natur- och kulturmiljövärden som det innebär att hävda betesmarker. Politiken har i Sverige givit både positiva och negativa miljöeffekter. På senare år är den negativa effekten oftast kopplad till att politiken inte förmått upprätthålla de positiva miljöeffekter som skapas av jordbruk (t ex djur som håller betesmarker öppna). Däremot har jordbrukspolitiken på senare år inte inneburit någon tydlig negativ miljöpåverkan, exempelvis genom ökat näringsläckage.

Med minskad styrning av produktionen via jordbrukspolitiken ökar behovet av att följa hur marknaden och andra faktorer styr jordbruksproduktionen och dess miljöeffekter. Detta för att bedöma vilka behov som finns av framtida miljöstyrningsinstrument. Möjligheten att styra miljöeffekterna avgörs både av tillgång på finansiella medel och av brukarnas vilja att teckna sig för åtaganden kring anpassning av gårdens drift. För att skapa möjligheter för att göra långsiktiga investeringar i t.ex. djurstallar krävs att politiken präglas av tydlighet och kontinuitet.

En fortsatt utveckling av jordbruket med intensifiering och ökad produktivitet i slättbygderna och nedläggning i skogs- och mellanbygd kan förväntas öka kostnaderna för att

genomföra miljöförbättrande åtgärder och uppnå positiva miljöeffekter. I produktiva områden kan det behövas högre ersättningsnivåer till miljöförbättrande åtgärder för att kompensera för det större intäktsbortfallet på grund av den potentiellt höjda avkastningen. I områden med lägre produktivitet driver i stället brist på brukare behovet av högre ersättningar, för att skapa incitament att alls bruka markerna. För att nyttja möjligheterna i jordbrukspolitiken är det nödvändigt att förstå trender och problem och att kunna anpassa och påverka utformningen nationellt så att bästa miljöeffektivitet kan uppnås.

Summary

This report provides a synthesis of 18 previous reports evaluating the environmental effects of the EU Common Agricultural Policy (CAP) in Sweden. These reports were published during the period 2004-2010 and mainly deal with the introduction of the single farm payment and various agri-environmental payments available during that period. An introductory chapter provides a brief summary of changes in CAP over the longer term, including the transition from market price support to a system where support is decoupled from production.

This synthesis shows that from an environmental perspective, the reform process has proceeded in the right direction at a relatively rapid rate. As regards achieving positive or improved effects on the environment, the targeted support within the Rural Development Programme, which is part of the current EU agricultural policy (CAP Pillar 2), have proved to be the most successful. However, the majority of the CAP budget has gone to direct payments to farmers (Pillar 1), which cannot be linked to targets, and which are therefore difficult to steer and have lower environmental effectiveness. The environmental benefit could increase if more of the budget were to be linked to specific measures. However, targeted subsidies are not always most cost-effective, since they generate considerably higher administration costs.

Previous reports frequently describe conflicts between different environmental objectives and emphasise the need to determine the effects on a number of environmental objectives simultaneously. The interactions are complex, the environmental impact transferred to other countries may need to be included, and a number of factors other than agricultural policy may affect the actions of farmers. CAP support is essential for achieving certain environmental objectives in Sweden.

Agricultural production in itself always has an environmental impact, and the area of agricultural land has a direct effect on the magnitude of this impact. Structural rationalisation, low profitability and political reforms introduced to date have led to a decrease in the farmland area in Sweden. This has modified the impact of agriculture, partly through decreasing the environmental load from the use of fertilisers, pesticides and energy, but partly also through decreasing the positive effects on nature and cultural heritage values brought about by maintaining natural pasture. The CAP has had both positive and negative effects on the environment in Sweden. In latter years the negative effect has often been linked to the inability of the policy to maintain the positive environmental effects generated by agriculture (e.g. grazing animals keeping pasture open). However, in recent years, the CAP has not had any distinct negative environmental effect, for example increased nutrient leaching.

With decreased effect on production via the EU agricultural policy, there is an increasing need to monitor how the market and other factors affect agricultural production and the environmental impact of this. This is necessary in order to assess the need for future environmental control instruments. The possibility to manage environmental effects is determined by the availability of financial support and by farmers' willingness to agree to un-

dertakings regarding adaptation of farming practices. In order to create the conditions for long-term investments in e.g. animal housing, the policy must be characterised by clarity and continuity.

Further development of agriculture, with intensification and increased productivity on low-land areas and cessation of farming in forest districts in Sweden, can be expected to increase the cost of implementing environmental protection measures and achieving positive environmental effects. In productive areas, higher levels of support may be required for environmental measures in order to compensate for the loss of earnings caused by foregoing higher yield. In areas of low productivity, on the other hand, shortage of farmers will drive the need for a higher level of support to create an incentive to farm the land at all. To exploit the potential of the CAP, it is essential to understand trends and problems and have the capacity to adapt and influence its implementation on the national level so that the best environmental effectiveness can be achieved.

1 Inledning

1.1 CAP:s miljöeffekter – ett regeringsuppdrag

Sedan 1996 har Jordbruksverket, Riksantikvarieämbetet och Naturvårdsverket tillsammans utvärderat miljöeffekterna av den gemensamma jordbrukspolitiken (Common Agricultural Policy, CAP). Det har gjorts på uppdrag av regeringen. Arbetet har drivits i projektform med namnet CAP:s miljöeffekter och med projektledningen knuten till Jordbruksverket.

Rapporteringen från projektet sker främst i form av skrivna rapporter, som publiceras i myndigheternas ordinarie rapportserier (tabell 1). I början av projektperioden gjordes ofta studier av olika enskilda miljöersättningsars effekt (t ex SJV 2004:5). På senare år har CAP:s miljöeffekter lagt mer fokus på framåtsyftande analyser och att presentera scenarier, med ökat helhetsgrepp på miljöfrågorna och dessutom med större hänsyn till samhällsekonomiska aspekter (SJV 2003:4, SJV 2007:7, SJV 2009:10 och SJV 2009:22). Helhetsgreppet tas genom att projektet utgår från den gemensamma jordbrukspolitiken och analyserar hur valda delar av den påverkar möjligheten att nå samtliga relevanta svenska miljökvalitetsmål (se 1.2). Inom projektet behandlas målkonflikter såväl som synergier och samband mellan olika delar av jordbrukspolitiken, annan politik, andra styrmedel och miljökvalitetsmålen. Rapporter från projektet som publicerats under projektperiodens senare del har därför oftast en högre relevans i denna syntesrapport.

1.2 Vad avses med miljöeffekter?

Med miljöeffekter avses påverkan på Sveriges 16 miljökvalitetsmål inklusive underliggande delmål. I första hand är det målen *Begränsad klimatpåverkan*, *Giftfri miljö*, *Ingen övergödning*, *Ett rikt odlingslandskap* och *Ett rikt växt och djurliv* som beaktats.

1.3 Varför skriver vi denna rapport?

Det finns två övergripande anledningar till att denna rapport kommit till.

Den gemensamma jordbrukspolitiken står inför en ny finansiell period (2014-2020), vilket ger extra utrymme för diskussion om den framtida utformningen av politiken och de miljöeffekter som utformningen kan ge.

Projektet CAP:s miljöeffekter har just påbörjat en ny programperiod (2010-2014). En syntes av viktiga slutsatser från tidigare publicerade rapporter är då en självklar uppgift. Samtidigt ger tidpunkten, med den nya finansiella perioden för den gemensamma jordbrukspolitiken, en tydlig möjlighet att använda de 18 rapporternas slutsatser kring miljöpåverkan vid den fortsatta utformningen och tillämpningen av jordbrukspolitiken.

Syftet med denna rapport är att presentera mer generella slutsatser som framkommit av arbetet under projektperioden. För mera precisa slutsatser hänvisas till respektive underliggande rapporter.

En tidigare sammanfattning av projektet CAP:s miljöeffekter, med titeln ”Plus och minus för miljön – Miljöeffekter av EU:s jordbrukspolitik”, publicerades 2002.

I denna nya sammanfattande rapport kommer ordet ”jordbrukspolitik” att syfta på den gemensamma jordbrukspolitiken i EU (Common Agricultural Policy, CAP)

2 Hur har CAP förändrats?

2.1 Den gemensamma jordbrukspolitiken före Sveriges inträde 1995

EU:s gemensamma jordbrukspolitik har sitt ursprung i ett behov att säkra tillgången på livsmedel, höja produktiviteten inom jordbruket och ge jordbrukarna i medlemsländerna en skälig inkomstnivå (Romfördraget, artikel 37, 1957).

Politiken blev framgångsrik när det gäller att öka produktionen och under 1980-talet uppstod stora överskott, exempelvis de s.k. smörbergen. Marknadsregleringarna, som då var en väsentlig del av politiken, drev i det läget fram höga och kostsamma exportbidrag, vilka även medförde internationell kritik. De första försöken till produktionsbegränsningar, t ex mjölkkvoter, räckte inte till för att få bukt med överskotten. Reformbehovet framträdde alltmer påtagligt.

En genomgripande omorientering, bort från marknadsregleringarna, påbörjades med 1992 års reform (**Mac Sharry - planen**). Minskade marknadsregleringar kompenseras med produktionskopplade inkomststöd, som var fördelade utifrån odlad areal av olika grödor och produktion av vissa djur. Ytterligare produktionsbegränsningar infördes i form av **uttagsplikten** (den obligatoriska trädan). Med Mac Sharry-planen infördes för första gången miljömål och miljöersättningar som en del av politiken.

2.2 Jordbrukspolitiken efter 1995

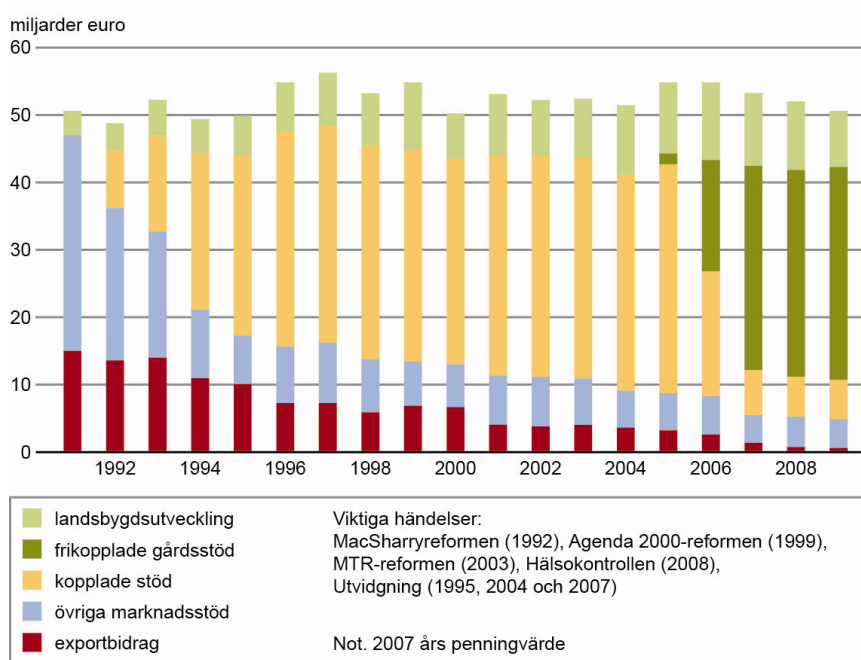
Sverige blev medlem av EU 1995. Reformarbetet av politiken fortskred. **Agenda 2000** blev namnet på 1999 års reform som fortsatte på den inslagna vägen. De direkta inkomststöden ökade ytterligare och marknadsregleringarna avvecklades ytterligare. Landsbygdsutveckling infördes som ett nytt politikområde inom den gemensamma politiken. Till detta nya programpaket förs fortsättningsvis även de nationellt utformade miljöersättningarna.

Nästa reform kom 2003 med den s.k. **MTR** (Mid Term Review). Trots namnet, som indikerade en halvtidsöversyn av pågående Agenda 2000, kom MTR att innebära ett kraftfullt steg i förändringsarbetet. I 2003 års reform omvandlades merparten av de direkt produktionskopplade inkomststöden till ett **gårdsstöd**, vilket utbetalas utan krav på produktion (**frikopplade stöd**). Grundtanken är att produktionen ska marknadsanpassas och då styras av marknadens efterfrågan och inte av politiken. Gårdsstödet blev alltså frikopplat från produktionskrav. 2003 års reform, som infördes 2005 i Sverige, innebar även att tvärvillkor infördes. **Tvärvillkoren** är lagregler rörande miljö, folkhälsa, växtskydd, djurhälsa och djurskydd, samt regler om hur åkermark, betesmark och slätteräng ska skötas. Dessa regler måste följas för att brukarna ska få full utbetalning av jordbruksstöden. **Modulering** genomfördes också som en del av 2003 års reform. Det innebar att budgetmedel överfördes från **pelare 1**, som bekostar framförallt gårdsstödet, till **pelare 2**, som bekostar landsbygdsprogrammet inklusive miljöersättningarna.

Även 2003 års reform har haft en halvtidsöversyn, kallad **hälsokontrollen** (Health Check) som beslutades 2008. Hälsokontrollen innebar ingen förändrad inriktning utan den pågående marknadsanpassningen och frikopplingen bekräftades, samtidigt med en fortsatt modulering av budgetmedel från pelare 1 över till pelare 2.

En viktig distinktion i utformningen är att pelare 1 finansieras till 100 % av EU-medel, medan pelare 2 finansieras till minst 50 % med nationella medel. Från figur 1 kan utläsas hur förskjutningen över åren skett mellan olika ersättningsformer, från marknadsstöd till frikopplade gårdsstöd (pelare 1), samt andelen som går till landsbygdsutveckling, inklusive miljöersättningar (pelare 2). Observera att föreliggande syntesrapport är gjord på rapporter som enbart analyserat effekter i lantbruket av den budgetandel som betalas ut till jordbrukarna, alltså ingår inte marknadsstöd eller exportbidrag. Men, som framgår av figur 1, så utgör marknadsstöd och exportbidrag numer en begränsad del av budgeten.

CAP:s utveckling 1991–2009

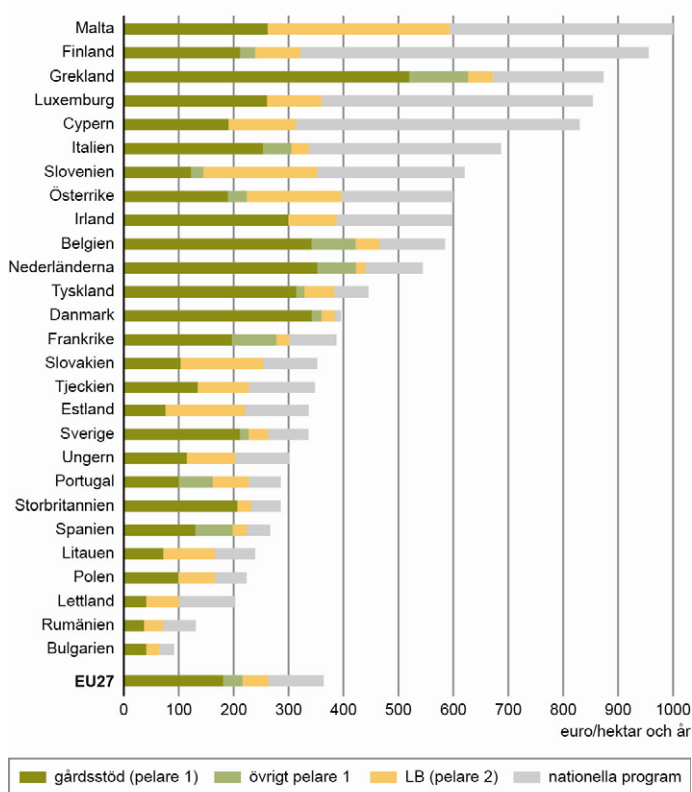


Källa: EU-kommissionen

Figur 1 Fördelning av gemensamma budgetmedel inom CAP 1991 -2009 (2007 års priser).

Den nationella fördelningen mellan pelare 1 och pelare 2 skiljer sig åt mellan medlemsländerna. Äldre medlemsländer har generellt högre andel av sina ersättningar i pelare 1 (se figur 2).

Utbetalda ersättningar per hektar och medlemsland 2009



Källa: OECD

Figur 2 Utbetalning per hektar och land i euro, uppdelat på gårdsstöd (pelare 1), övriga stöd (pelare 1), Landsbygdsprogram, inklusive miljöersättningar (pelare 2) och nationella program (inklusive medfinansiering av pelare 2).

Av figur 2 framgår att gårdsstödet storlek, andel av ersättningarna som återfinns i pelare 2, samt omfattningen av den nationella insatsen skiljer sig avsevärt åt mellan länderna. Den totala stödnivån per ha i Sverige ligger under medel för Europa.

2.3 CAP post 2013

Arbetet med utformningen av jordbrukspolitiken efter 2013 är en lång process, som redan pågått i något år och som kommer att pågå hela 2013.

En viktig händelse i den pågående utformningen är det dokument som EU-kommissionen offentliggjorde 12 oktober, 2011 (http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index_en.htm).

Förslaget innebär att man går ifrån den trend som innebär omflyttning av medel till landsbygdsprogrammet (från pelare 1 till pelare 2). Kommissionens förslag handlar i stället mycket om omfördelningar av gårdsstödet mellan och inom medlemsstater. Dessutom föreslår kommissionen att gårdsstödet (pelare 1) ska få en starkare inriktning mot miljö (s.k. ”förgröning av jordbrukspolitiken”). Även EU-parlamentet har kommit med ett utlåtande (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2010-0286&language=SV&ring=A7-2010-0204>)

Båda dokumenten antyder likartad budgetnivå som tidigare för perioden 2014-2020, vilket anger en utgångspunkt för den framtida gemensamma jordbrukspolitiken omfattning. Den gemensamma EU budgeten omfattar relativt få politikområden och motsvarar cirka 2,5 % av medlemsländernas samlade offentliga utgifter. Av EU:s gemensamma budget 2010 utgjorde den gemensamma jordbrukspolitiken (CAP) nästan hälften. Det är en stor del av just den EU-gemensamma budgeten, men utgör alltså en liten del, cirka en procent, av EU ländernas samlade offentliga utgifter.

3 Vad har rapporterna visat?

Projektet ”CAP:s miljöeffekter” publicerade under förra programperioden (2004-2010) 18 rapporter (tabell 1). I följande kapitel görs ett försök att sammanfatta några generella slutsatser, som kan ha bäring på det fortsatta arbetet med att utforma jordbrukspolitiken och därmed politikens potentiella påverkan på miljön. I den följande texten hänvisas till dessa 18 rapporter med myndighet plus rapportnummer (t ex ”SJV 2010:8”), för att skilja ut dem från övriga referenser.

Tabell 1 Rapporter publicerade av projektet CAP:s miljöeffekter 2004-2010

1	Nya regler kring träd och buskar i betesmarker – hur påverkas miljön genom förändrade röjningar?	SJV 2010:8
2	Jordbruk, bioenergi och miljö.	SJV 2009:8
3	Konsumentmakt – miljömärkning som styrmedel.	SJV 2009:12
4	Utvecklingen av ängs- och betesmarker – igår, idag och i morgon.	SJV 2009:10
5	Merkostnad för certifiering på gårdsnivå.	NV 5690
6	Växtskyddsmedel och miljöeffekter.	SJV 2008:3
7	Miljöeffekter av slopad uttagsplikt.	SJV 2008:13
8	Jordbrukets miljöeffekter 2020 – en framtidsstudie.	SJV 2007:7
9	Landskapselement med miljöersättning.	SJV 2007:5
10	Import av kött – export av miljöpåverkan.	NV 5671
11	Miljöeffekter av 2003 års jordbruksreform	SJV 2007:4
12	Kulturhistoriska bidrag och särdrag – uppföljning och utvärdering av miljöersättningen till natur- och kulturmiljöer.	SJV 2006:10
13	Miljöeffekter av träda och olika växtföljder.	SJV 2006:4
14	Betesmarkerna efter 2003 års jordbruksreform – hot och möjligheter.	SJV 2006:3
15	Odlingslandskap i förändring – En uppföljning av LIM:s referensområden.	NV 5420
16	Växtnäringsförsörjning inom ekologiska produktionsformer.	SJV 2005:13
17	Skötsel och restaurering av betesmarker och slåtterängar.	SJV 2004:11
18	Tre nya miljöersättningar – Hur blev det?	SJV 2004:5

3.1 Både positiva och negativa miljöeffekter

Den gemensamma jordbrukspolitikens stöd inom pelare 1 har en generell påverkan på jordbrukssektorn och dess produktion, och miljöpåverkan av de generella stöden kan vara både positiv och negativ. Ett exempel är effekterna av 2003 års reform, vars ledstjärna var att storleken på produktionen ska drivas av efterfrågan och inte av den gemensamma jordbrukspolitikens stöd och regler. Reformen lanserade således ett frikopplat gårdsstöd (pelare 1), med innebörden att det inte krävdes någon produktion. För att få stödet skulle det i princip räcka att hålla marken i sådant skick att den fortsatt lämpade sig för jordbruk (det s.k. hävdkravet) och att följa de regler som utgör tvärvillkoren. Analyser visade att effekterna av reformen i Sverige kunde förväntas bli en minskning av spannmålsarealen, ökad obrukad areal (träda) och minskat djurantal (SJV 2007:4). Samtliga effekter ger minskad belastning på miljön i beräkningarna. Reformen väntades inte påverka *hur* det odlas, utan *om* det odlas och reformen förväntades, enligt rapporten, medföra att det odlas mindre. Genom att djurbidragen slogs ut på arealen vid reformen och gårdsstöd även kunde sökas på betesmark, med tvärvillkoret att de ska hävdas, väntades arealen betesmark gynnas.

I en rapport som utgår från olika scenarier för jordbruket år 2020 och miljöeffekterna av dessa scenarier (SJV 2007:7) framgår det att fortsatta jordbrukspolitiska reformer av de generella stöden (pelare 1) leder till både minskad biologisk mångfald (en negativ effekt) och minskad miljöbelastning (en positiv effekt). Detta inträffar eftersom både arealen betad mark och arealen brukad mark minskar. Ett scenario som analyserades i rapporten innebär helt borttagna gårdsstöd. Påverkan på produktionen av borttagna stöd blir dock inte så stor, eftersom gårdsstödet redan innan är frikopplat från den faktiska produktionen. Att produktionen minskar styrs istället till stor del av marknaden och produktionen minskar av att det blir för dyrt att producera. Scenariot illustrerar att miljöbelastningen kopplad till produktion alltså inte kan kopplas till jordbrukspolitiken i någon större omfattning, nu när produktionen är frikopplad. Den oklara kopplingen mellan jordbrukspolitiken och miljöeffekterna speglas också i rapporterna om trädan och växtföljden (SJV 2006:4) och miljöeffekter av uttagsplikten (SJV 2008:13). Rapporterna visade att trots att politiken föreskrev obligatorisk träda så var det andra faktorer, som lönsamhet, som hade större påverkan på arealen träda. Miljöeffekterna av träda kan då inte heller enkelt kopplas till politiken.

En positiv effekt av jordbrukspolitiken, som återkommande framkommer i rapporterna, är de riktade miljöersättningarnas (del av pelare 2) avgörande betydelse för de svenska miljö kvalitetsmålen och deras delmål, se vidare 3.2.

3.2 Riktade stöd överlägsna

Miljöersättningarna har varit ett viktigt nationellt styrmedel, som genom riktad utformning av ersättningarna gett en god träffsäkerhet för önskad miljöeffekt. Det har flera rapporter visat på (t ex SJV 2004:5, 2004:11, 2007:5).

I rapporten om tre nya miljöersättningar (SJV 2004:5) konstateras att både ersättning för odling av fånggröda och arbetssättet med åtgärdsplaner inom betesmarksersättningen gav positiva effekter för miljömålen. Men, även om ersättningarna är riktade och ger avsedd

effekt inom ett problemområde kan andra miljö kvalitetsmål påverkas negativt (t ex fånggröda, se vidare under 3.3).

Miljöersättningen till ekologisk odling är en mindre riktad ersättning, och CAP:s miljöeffekters analyser har visat att effekten på miljön hittills har varit liten (SJV 2004:5). Trots hög arealanslutning (upp till 19 % av arealen) och att ersättningen inte tillåter användning av syntetiska växtskyddsmedel, har påverkan på den totala användningen av växtskyddsmedel i Sverige endast varit en minskning på drygt tre procent. Förklaringen är att ersättningen gått till marker som redan tidigare hade låg användning av växtskydd (SJV 2008:3). När det gäller miljömålet Ingen övergödning var miljöersättningen ekologiska produktionsformer heller inget entydigt styrmedel för minskat växtnärläckage (Djurtätheten för nötkreatur var inte lägre, ur miljösynpunkt var det små skillnader i odlings- och stallgödselhantering, det var något lägre beräknade kväveöverskott på ekologiska mjölkgårdar men ofta högre risk för växtnärläckage på ekologiska växtodlingsgårdar) (SJV 2005:13).

En rapport visar förvisso att en del av den generella, icke riktade, politiken har haft direkta miljöeffekter, varav många varit positiva (SJV 2008:13). Det gäller den tidigare obligatoriska uttagsplikten med syfte att minska produktionen och oftast lika med en åker i träda (en åker utan produktion). Men den absoluta huvuddelen av arealen träda har inte orsakats av den obligatoriska uttagsplikten, utan av låg lönsamhet i odlingen. Rapporten visar också att riktade åtgärder, t ex i form av trädor placerade och skötta för att gynna den biologiska mångfalden eller åtgärder för att förhindra kväveläckage, skulle vara effektivare än icke riktade åtgärder, såsom den obligatoriska trädan. Men även om riktade ersättningar har bättre effekt är de inte alltid kostnadseffektiva. För att bedöma kostnadseffektiviteten måste också kostnaden för att nå effekten vägas in. Detta diskuteras under 4.4.

3.3 Målkonflikter tydliggörs

Rapporterna har redovisat politikens inverkan på de för jordbruket mest relevanta miljö kvalitetsmålen (se 1.2). För vissa mål krävs att det sker en påverkan genom att jordbruk bedrivs, för att målen ska uppnås, medan andra mål alltid får en ökad belastning av att det bedrivs jordbruk och djurhållning. Minskad åkerareal och minskat djurantal ger stort genomslag i form av minskad belastning (SJV 2007:4, SJV 2007:7). Betesdjur behövs för att sköta hävden i betesmarker. Men alla djur producerar gödsel och stallgödsel påverkar växtnärläckage negativt. Det finns därför, med automatik, en inbyggd konflikt mellan de mål som kräver hävd och de mål där jordbruk alltid medför en belastning.

Det finns även målkonflikter mellan olika typer av negativa påverkanssituationer, t.ex. av miljöersättningen för fånggröda. Ersättningen är till för att minska övergödningen. Men, ersättningen leder även till antingen ökad glyfosat användning (negativt för miljömålet Giftfri miljö) och/eller ökad mekanisk bearbetning (negativt för miljömålet Begränsad klimatpåverkan genom ökad energiåtgång) när fånggrödan ska avbrytas (Rapport 2004:5).

Ett brett grepp vad det gäller effekter på olika mål och eventuella konflikter dem emellan togs i rapporten om bioenergi (SJV 2009:22), som pekar på att åtgärder på ett miljöområde (odling av förnybar energi) medför miljöeffekter på andra områden (växtnäringsläckage, växtskyddsmedelsanvändning och kulturmiljövården). Miljöbelastningen ökar i rapportens samtliga scenarier som en följd av en ökad areal brukad mark. Skillnaderna är dock stora mellan olika scenarier och, beroende av var och hur åtgärderna sätts in, varierar storleken på miljöbelastningen. Rapporten pekar på vikten av att väga in samtliga miljöeffekter för att kunna bedöma hur effektiv en åtgärd är.

3.4 Sambanden är oftast komplexa

En illustration av hur komplexa sambanden är och att de dessutom alltid behöver bedömas utifrån det sammanhang/landskap de ingår i utgör slutsatserna från rapporten om trädan och växtföljden (2006:4). Trädan förekom tidigare som obligatorisk träda (uttagsplikten, fram till 2008) och var då en aktiv del av politiken. Den träda som inte är obligatorisk (självväld) är däremot ett tecken på att produktionen upplevs som olönsam. Oberoende av varför trädan har tillkommit, varierar miljöeffekterna med platsen där trädan finns. Då mycket av den biologiska mångfalden gynnas av en variation i åkerlandskapet kan mångfalden missgynnas om mycket gräsbevuxen träda tillkommer i redan valldominerande områden. Mer stubbträda (träda efter skördad spannmål) gynnar däremot den biologiska mångfalden och dessutom kan jordbearbetningen till den efterkommande grödan (ofta en höstgröda) minskas. Likaså tillför en gräsbevuxen träda i ett landskap med mycket öppen odling (årligen plöjd/jordbearbetad åker) en värdefull variation.

I skogsbygderna samt i områden med låg avkastning liknar trädan mest extensiv vall och har där inte haft någon större effekt på vare sig biologisk mångfald, användning av växtskyddsmedel eller förluster av växtnäringsämnen. För den biologiska mångfalden kan det dock vara positivt att åkermarken behållits och inte blivit till skog. Ytterligare en positiv miljöeffekt är att träda och utebliven produktion alltid innebär en minskning av den platsbundna växtnäringsbelastning som uppkommer vid odling.

De bioenergiscenarier som bedömdes ur miljösynpunkt i rapporten om bioenergi (SJV 2009:22) visar på hur verkligt komplex en miljöbedömning kan bli när ytterligare politikområde (energi och klimatpolitiken) och även vidareförädling vägs in, utöver jordbrukspolitiken.

När det beaktas att påverkan även kan flytta till andra länder (se 3.5) accentueras komplexiteten ytterligare. Miljöpåverkan från jordbruket är ofta platsberoende, men viss påverkan, exempelvis utsläpp av växthusgaser, är inte beroende av var den sker och är därmed gränsöverskridande. Det finns alltså ett behov av en vidare analys av hur den totala miljöpåverkan blir.

3.5 Flyttad miljöpåverkan

I flera rapporter har det konstaterats att effekten av förändringar i politiken blivit en minskad negativ påverkan från svenskt jordbruk (SJV 2007:7, SJV 2007:4). En dominerande

anledning har varit att både arealen och produktionen i Sverige förväntats minska av reformerna och detta är två viktiga faktorer i påverkansberäkningarna. Men vad blir effekten för miljön av att produktionen flyttar någon annanstans? De effekterna ser väldigt olika ut beroende av vart produktionen flyttar och vilka miljömål som beaktas, vilket belyses i rapporten Import av kött – export av miljöpåverkan (NV 5671). Vilka möjligheter har vi att genom märkning av produkter hjälpa konsumenten att ta in miljöpåverkan i sitt köpbeslut (SJV 2009:12) och vad kostar det producenten att märka (NV 5690) har också behandlats i rapporteringen.

Ett försök att ge ett mått på storleken av en flyttad påverkan, var att beräkna påverkan av den matproduktion som trängs ut i Sverige vid en viss antagen ökad bioenergiodling (SJV 2009:22). Sverige är idag inte självförsörjande vare sig inom livsmedels- eller fodermedelsproduktionen.

3.6 Mycket annat än jordbrukspolitik styr jordbrukarnas handlande

De rapporter som projektet producerat har främst haft till uppgift att belysa miljöeffekter av den gemensamma jordbrukspolitiken, och då de delar som fördelas ut till brukarna. Men hur mycket av jordbrukets handlingar och utveckling styrs av just den politiken? Den pågående strukturrationaliseringen, teknikutvecklingen och förändringar på världsmarknaden inom jordbruket fortsätter, oavsett jordbrukspolitiska beslut. Ökad produktivitet medför minskat antal djur och mindre areal vilket tillsammans med ökad effektivitet oftast minskar miljöbelastningen vid oförändrad produktion, vilket framgår av framtagna framtidsscenarioer (SJV 2007:7).

Bevarande av natur- och kulturvärden är beroende av att det bedrivs jordbruk. För dessa värden blir därför utformningen av riktade åtgärder och regional anpassning mer avgörande för påverkan på miljö kvalitetsmålen (SJV 2007:7) när den generella påverkan minskar, p.g.a. av minskad jordbruksareal. Miljöersättningarna bevarar och förbättrar skötseln av gräsmarker och småbiotoper/landskapselement, men trots detta pågår totalt sett en igenväxning i odlingslandskapet (NV 5420). Drygt 60 % av markerna från ängs- och betesmarksinventeringen är anslutna till miljöersättningarna (Jordbruksverket, 2010). För att tillfredsställa behovet av en varierad skötsel av ängs- och betesmarker ställs stora krav på utformning av rådgivning och stödregler. Detta gör hanteringen mer kostsam och dessutom krävs nationellt inflytande över utformningen (SJV 2009:10).

I rapporten om växtskyddsmedel (SJV 2008:3) konstateras att det är svårt att skilja ut marknadens påverkan från den som kommer från politiken. Två saker i politiken som haft pådrivande effekt på användningen av växtskydd är trädestvånget och odling av fånggrödor. Men rapporten om uttagsplikten (2008:13) visade att den absoluta huvuddelen av arealen med träda inte har orsakats av den obligatoriska uttagsplikten (med syfte att begränsa produktionen och överskott), utan av låg lönsamhet i odlingen (marknaden).

När effekter analyseras är det också väsentligt att ha insikt kring vilka regler som styrs av EU och vilka som kan utformas nationellt, vilket också kan illustreras av ovanstående exempel, där kopplingen till politiken är åtskild. Trädestvånget var en tvingande, gemensam regel för hela EU, medan fånggrödan är en svensk tillämpning och en miljöersättning inom landsbygdsprogrammet.

3.7 Stor acceptans för betalning för kollektiva nyttigheter

Miljöpåverkan berör ofta en kollektiv nyttighet, (t ex öppna landskap) som inte har någon möjlighet att bli fullt finansierad via priset eller med frivilliga finansiella bidrag. Generellt sett är betalningsviljan för dessa gemensamma värden stor (2006:10) och att använda jordbruksstöden för att vidmakthålla och skapa kollektiva nyttigheter ökar acceptansen för jordbrukspolitiken både bland allmänheten och i WTO-sammanhang. Exempelvis ses det som positivt att gårdsstödet bidrar till att behålla ett öppet odlingslandskap och även till att upprätthålla hävden av betesmarker (SJV 2006:3). Även bland brukarna finns en stor vilja att bevara och sköta natur- och kulturmiljöer och kulturhistoriska spår i odlingslandskapet (SJV 2006:10)

Inriktningen på den gemensamma jordbrukspolitiken är numer att marknaden ska styra vad som produceras. På marknaden är märkning ett sätt att kommunicera olika nyttor. Privata nyttigheter är enklare för en konsument att beakta i ett köpbeslut än kollektiva nyttigheter. Det finns ett stort intresse för miljömärkning, men det finns också en skillnad mellan miljöintresse och faktiska inköp. Miljömärkning kan bidra till en bättre miljö, men det är oklart för både konsumenter och beslutsfattare hur stor förbättringen kan bli (SJV 2009:12).

Märkning och certifiering innebär också en ökad kostnad för producenten. Den extra kostnaden ger inte alltid ett merpris på marknaden och systemen är oftast utformade så att det blir extra dyrt för de mindre producenterna (NV, 5690)

3.8 Rådgivning är ett viktigt komplement till ren stödinformation

Otydligheter och förändringar i utformningen av ersättningar ger risk för fel och därmed sanktioner (SJV 2006:11). Kontroller har i viss mån fått en rådgivande och förtydligande funktion och har då upplevts som positiva (2007:5). Likaså har arbetet med åtgärdsplaner gett möjlighet till positivt utbyte mellan brukare och myndigheter (SJV 2004:11)

En rapport om hur den ändrade betesmarksdefinitionen (som infördes 2008, efter kritik från EU-kommissionen) påverkat röjningen av betesmarker visade att kraftiga röjningar i relativt tätt trädklädda betesmarker ökade i samband med ändringen (SJV 2010:8). Ökningen berörde en liten del av betesmarksarealen, men röjningarna var där tydligt negativa för naturvärdena. De negativa effekterna berodde till stor del på att man röjt på ett felaktigt sätt utifrån miljösynpunkt och på ett sätt som stödreglerna egentligen inte krävde. I rapporten

lyftes därför behovet av rådgivning fram som ett viktigt komplement till ersättningar och regelverk.

4 Slutsatser och diskussion

4.1 Reformprocessen har gått i rätt riktning och relativt snabbt

Utifrån ett miljöperspektiv har förändringarna inom den gemensamma jordbrukspolitiken varit positiva. Gårdsstödet med en tydligare miljöprofil har ersatt de tidigare djur- och arealbidragen, som var produktionskopplade. Dessutom har budgetmedel flyttats från de generella stöden till riktade åtgärder inom landsbygdsprogrammet genom modulering (se figur 1). Det ger en förstärkt miljöprofil, eftersom medlen i pelare 2 kan styras nationellt till miljö- och landsbygdsåtgärder.

En viktig drivkraft för förändringsarbetet har varit att få en produktion som styrs av efterfrågan på marknaden och inte av stödssystemet. EU har också blivit en nettoimportör av jordbruksprodukter de senaste 25 åren (OECD, 2011) och nettoimporten har även ökat under den perioden, vilket kan ses som en indikation på att det inte produceras mer än vad som avsågs. Marknadsprisstöden, som varit en ofta kritiserad del av jordbrukspolitikerna, har gått från att utgöra mer än 90 % av budgeten till att idag vara mindre än 10 %. Andra viktiga drivkrafter till förändringsarbetet har varit WTO-förhandlingar och utvidgningen av EU. Minskningen av marknadsregleringar och produktionskopplade stöd framgår av figur 1.

Fortfarande är jordbrukspolitikens generella delar oprecisa som miljöinstrument, på så sätt att de är just generella och oftast inte tydligt riktade mot miljöåtgärder eller mot faktiska miljöbehov (se vidare 4.2). Politiken har dock en betydligt mer positiv påverkan på miljön än vad som tidigare varit fallet och den negativa miljöpåverkan är relativt liten. Men större miljöeffekter skulle kunna nås om stöden inriktades på det man specifikt vill uppnå.

Inför nästa finansiella period finns förslag om en så kallad förgröning av gårdsstödet, där ytterligare miljökrav ska kunna ställas på lantbrukarna. Förgröningen är tänkt att ske inom pelare 1. I ett EU-perspektiv har förgröningen potential att vara positiv på det sättet att den tvingar fram ytterligare miljöåtgärder inom jordbruket i länder som har relativt lite miljöersättningar inom sina landsbygdsprogram. Förgröningen kan dock påverka vilka stöd som kan ingå i landsbygdsprogrammet. Eftersom landsbygdsprogrammets mer riktade stöd hittills varit mer effektiva för miljöstyrning än det generella gårdsstödet riskerar förgröningen att bli ett steg tillbaka i Sverige, om utformningen förhindrar de mer effektiva åtgärderna i pelare 2. Modulering mellan pelarna är inte någon betydande del i kommande reform. Reformen av jordbrukspolitikerna från 2014 går därmed inte i samma riktning som tidigare reformer.

4.2 Huvuddelen av jordbrukspolitiken (i pelare 1) är svårhanterad som instrument för miljöstyrning

De mer generella jordbrukarstöden inom den gemensamma jordbrukspolitiken ger både positiva och negativa miljöeffekter samtidigt. Generella jordbrukarstöd påverkar dessutom produktionen oavsett var och hur den bedrivs. T.ex. skulle ett generellt stöd till nötkött gynna betande djur och därmed biologisk mångfald. Men ett stöd till nötkött skulle även betalas ut till djur på stall. Detta till skillnad från t.ex. en miljöersättning till betesmarker, som är mer precis inriktat på den effekt man vill uppnå.

Gårdsstödet inom pelare 1 utgör huvuddelen av jordbrukspolitiken, och omsätter stora summor pengar. Stödets huvudsakliga syfte är inte att vara ett miljöstyrningsinstrument, utan utgör snarare en strävan att hålla tillräckligt mycket mark i produktivt skick så att en stabil tillgång på bra livsmedel kan tillförsäkras (http://ec.europa.eu/agriculture/capexplained/sustain/index_en.htm). Gårdsstödet blir därmed svårmanövrerat som styrmedel för specifika, riktade miljöeffekter.

Men i viss mån har det även varit möjligt att anpassa gårdsstödet nationellt. Sverige har t.ex. tillämpat EU:s definition av jordbruksmark så att både åkermark och betesmark beviljas gårdsstöd. Det tidigare arealstödet gick enbart till åkermark. Förändringen har inneburit en förstärkning av miljöprofilen för pelare 1. Det är främst genom att det, via gårdsstödet, ställs krav på att betesmarken hävdas, som de positiva effekterna uppnås. Hävdkravet kan därmed ses som ett exempel på att det går att använda de mer generella delarna av politiken till ett område med hög prioritet i det svenska miljöarbetet. När effekten av den reform som införde gårdsstödet analyserades (SJV 2006:3) blev slutsatsen att reformen gynnar skötsel av lågproduktiva marker som naturbetesmarker, men att reformen inte klarar av att förhålla sig till kvalitén i markerna. Detsamma gäller politikens inverkan på ett öppet odlingslandskap. Politiken har haft positiv inverkan i det att marker har kunnat hållas öppna, men för att behålla kvaliteten i markerna behöver markerna tillföras komplement med riktade åtgärder.

CAP:s miljöeffekters rapport om begränsningar av antal träd i betesmarken visar att betalning för dessa kollektiva nyttigheter via pelare 1, i stället för via pelare 2, inte skett utan komplikationer för miljön. Bakgrunden är att EU:s revisorer har kritiserat Sverige för tolkningen av vad som kan anses vara jordbruksmark och därmed berättiga till gårdsstöd. Det gäller bland annat hur mycket träd och buskar som kan tillåtas i betesmarkerna. En ny betesmarksdefinition har därför införts och analyser av den visar att definitionen hindrar att betesmarkerna behandlas med ett helhets- och landskapsperspektiv (Jordbruksverket 2011e). Eftersom det är friare för nationella tillämpningar inom pelare 2 skulle en bättre hantering av betesmarkerna rimligtvis kunna åstadkommas om betesmarkerna endast ersattes med miljöersättningar. Eftersom miljöersättningarna delfinansieras med nationella medel innebär denna lösning dock en extra kostnad för Sverige, om ersättningen totalt sett ska ligga på samma nivå som idag.

Den obligatoriska trädan (numera avskaffad) har varit en tydlig del av den gemensamma politiken. Trädan utgör också ett exempel på att den generella politiken kan ha positiva effekter, men att åtgärden inte kan styras till de områden där den har störst effekt.

En slutsats är att gårdsstödet är trubbigt som miljöstyrningsinstrument, på grund av att stödet oftast inte är riktat. Det framgår från rapporterna att gårdsstödet inte heller har haft någon speciell negativ miljöpåverkan i Sverige (t ex övergödning). Stödets ursprungliga syfte är heller inte miljöstyrning, men de refererade rapporterna har studerat just miljöeffekter.

4.3 Landsbygdsprogrammet (pelare 2) inom jordbrukspolitik har haft en väsentlig positiv påverkan på miljön

Miljöersättningarna, som finns inom landsbygdsprogrammet (pelare 2), kan däremot riktas till nationellt prioriterade verksamheter och regioner där miljöeffekterna blir störst. Genom riktade ersättningar ökar möjligheten att betala för de miljöeffekter man vill ha och man riskerar inte det spill, i miljöeffektivitet, som mer generella stöd ger upphov till (se exempel med stöd till nötkött under 4.2). Det innebär att storleken på landsbygdsprogrammet och dess andel av den totala budgeten har direkt betydelse för miljöeffektiviteten i Sverige. Även frihet att nationellt utforma detaljerna kring miljöersättningarna har betydelse för miljönyttan. Detta ger denna del av politiken extra potential, och det bör också kunna ställas extra krav på effektivitet med det verktyget. Det är då också ett nationellt ansvar att utforma regler som inte är motsägelsefulla eller leder till minskad miljönytta.

Det finns också viss frihet att nationellt avgöra hur stor del av landsbygdsprogrammet som ska läggas på miljöersättningar respektive landsbygdsutveckling. I Sverige utgör de rena miljöersättningarna 65 % av landsbygdsprogrammet. Andelen som avsätts till just miljöersättningar varierar mycket mellan EU-länderna. Sverige ligger högt tillsammans med Finland, Österrike, Irland och Storbritannien (OECD 2011). Ytterligare miljöåtgärder finns i andra delar av landsbygdsprogrammet.

Att ersättningar lämnas inom pelare 2 är dock ingen garant för miljöeffektivitet. Exempelvis har utformningen av ersättning till ekologisk odling i CAP:s miljöeffekters rapporter visat sig ha relativt låg effekt på de svenska miljö kvalitetsmålen. En relativt stor andel av miljöersättningsbudgeten (cirka 25%) gick till denna ersättningsform 2009. Uppföljning och utvärdering är viktiga för att landsbygdsprogrammet ska kunna inriktas på de åtgärder som ger högst miljöeffektivitet.

Pengarna inom den gemensamma jordbrukspolitik har haft avgörande betydelse för genomförandet av vissa av de svenska miljö kvalitetsmålen. Medel inom jordbruksbudgeten har t ex använts för att minska förlusterna av kväve och fosfor från åkermark (Ingen övergödning), minska ammoniakavgången (Ingen övergödning), anlägga och sköta våtmarker

(Myllrande våtmarker), samt hävda och bevara betes- och slåttermarker (Ett rikt odlingslandskap, Ett rikt växt och djurliv).

4.4 Riktade stöd ger bättre effekt, men är de alltid effektiva?

Ett i rapporterna återkommande konstaterande har varit att riktade stöd har fler och bättre miljöeffekter. Men riktade stöd har en väsentligt högre administrativ prislapp än mer generella stöd. För att uppnå kostnadseffektivitet behöver både miljöeffekter och kostnaderna för att nå dessa effekter beaktas.

Något som kan tala emot riktade ersättningar är att ett detaljerat regelverk riskerar att motverka variation i landskapet genom att tydligt peka ut vad som är stödberättigande och inte. Det gäller både variation mellan och inom regioner. Frågan om det är nödvändigt att reglera så mycket uppstår. Dessutom riskerar detaljerade regler som uppfattas som krångliga att avskräcka brukare från att ansluta sig till ersättningarna.

Ett sätt att rikta stöden samtidigt som de kan anpassas för gårdens förhållanden är att arbeta med rådgivning och åtagandeplaner som fastställs av ansvariga myndigheter. Det kan vara en bra lösning för ersättningsformer med höga kvalitativa krav och speciella villkor, vilket också påtalas i en ny rapport om framtida ersättningsregler (Jordbruksverket 2011d). Fördelar med åtagandeplaner är att de kan situationsanpassas, öka lantbrukarens förståelse för villkoren och ersättningsformen samt förbättra skötseln och därmed miljöeffekten. Samtidigt bör den administrativa bördan av fel i ansökningarna minska, vilket delvis kan väga upp kostnaden för att upprätta åtagandeplaner. För närvarande finns det endast åtagandeplaner för marker med särskilda värden inom miljöersättningen för skötsel av betesmarker och slåtterängar. Mer av rådgivning och åtagandeplaner skulle kunna vara av värde även för andra ersättningsformer. Samtidigt ökar kostnaderna med ökad detaljeringsgrad och erfarenheten från hittills upprättade åtgärdsplaner är att de varit dyra och att planernas karaktär varierat mycket mellan länen (2004:5).

Inför 2014 har tankar lagts fram om gårdsanpassade stödpaket (Jordbruksverket 2011d). Detta kan innebära antingen att rådgivare och brukare tillsammans ska komma fram till vilka stödformer som kan vara relevanta och genomförbara på respektive gård. En annan innebörd kan vara att slå ihop gårdsstödet och några miljöersättningar och kräva att alla som vill ha stödet uppfyller just de delar som är relevanta på gården (t.ex. att ha skyddszo-ner). För att detta ska innebära en förenkling tycks stora rådgivningsinsatser krävas och det är viktigt att man kan leverera tydliga gårdsanpassade planer med vilka regler som gäller. Gårdsanpassade planer är mycket tidskrävande och därmed kostsamma. Planerna kräver erfaren rådgivningspersonal och det kan inte förväntas att alla brukare ska hinna komma in i ett sådant stödsystem från första året.

4.5 Vad behöver beaktas inför kommande jordbrukspolitiska beslut?

Jordbruk innebär påverkan

Odling i sig innebär miljöpåverkan och jordbruksarealens storlek ger stort genomslag på jordbrukets påverkan. Strukturomvandling, lönsamhetsproblem och hittills genomförda reformer har lett till att det odlas mindre areal i Sverige. Påverkan förändras då på flera sätt, dels genom att negativ belastning minskar (genom att arealen brukad mark - och därmed påverkan på t ex övergödning - minskar), men även positiva värden, som upprätthållande av hävden av betesmarker minskar (genom att djurhållningen minskar). Miljöbelastning beräknat per kilo produkt minskar oftast genom effektivare produktion och högre avkastning. Men även om odling alltid innebär miljöpåverkan, så har det betydelse var och hur man odlar, vilket gör att riktade stöd har en större möjlighet att vara effektiva. Sverige har, tillsammans med Finland, en procentuellt liten andel jordbruksareal i jämförelse med andra länder i Europa. I Sverige kan därför brist på påverkan (nedläggning av jordbruk) bli ett miljöproblem i sig.

Ett betydligt kraftigare fokus på att belysa svensk konsumtions påverkan i andra länder finns numer i inriktningen av det nya reviderade miljömålssystemet (Proposition 2009/10:155, Svenska miljömål - för ett effektivare miljöarbete). Den svenska konsumtionen av livsmedel ökar medan den svenska jordbruksproduktionen minskar. Sverige är idag inte självförsörjande vare sig på livsmedel eller foder. Att enbart spegla miljöpåverkan av nationell produktion, såsom miljömålen hittills gjort, är då inte tillräckligt för att belysa miljöeffekter av jordbruket (livsmedel-, foder- och energiproduktion samt kultur- och naturvård). I miljö kvalitetsmålen finns inte någon uttalad ”tillåten negativ påverkan”, t ex utifrån ”bästa möjliga teknik” (BAT, Best Available Technology). Jordbruk är en stor påverkare, men det är inte givet om den sammanlagda påverkan ökar eller minskar om produktionen sker i ett annat land än Sverige. I rapporten om import och export av miljöpåverkan (NV, 5671) visades hur komplicerad enbart bedömningen av köttproduktion blir när effekter på flera olika miljömål ska bedömas och dessutom i flera länder. Detta indikerar att det är svårt att finna ett relevant jämförelsemått för i vilken mån jordbruksproduktionens påverkan skulle minska eller öka av att produktionen sker inom eller utom landet. Det behövs beräkningar på den sammanlagda miljövinsten av skärpta miljöregler om reglerna enbart bidrar till att produktionen flyttar.

Viss påverkan kan heller inte kompenseras med motsvarande positiv påverkan på annan plats, eftersom det för vissa miljöaspekter är den lokala miljöpåverkan som krävs för att nå upp till målet. Det är nödvändigt att vid bedömningar skilja på gränsöverskridande, regional och lokal påverkan samt var en åtgärd kan vara mest effektiv eller bör ses som absolut nödvändig. I rapporten om bioenergi gjordes en tydlig ansats att belysa effekten av att ytterligare åkerareal behövs för att producera bioenergi till värme eller bränsle, utöver den energi som idag produceras i form av mat och foder (vilket också kan ses som en form av bioenergi).

Påverkan från politik och ekonomi

Jordbrukspolitiken kommer sannolikt att kvarstå som ett väsentligt styrmedel, även i det framtida arbetet för att uppnå miljökvalitetsmålen. Landsbygdsprogrammet lyfts fram i åtskilliga propositioner som ett mycket viktigt styrmedel.

Scenarier för år 2020 (SJV 2007:7) visar på några utvecklingstendenser som kan få inverkan på produktionens inriktning och storlek framöver. När produktionen minskar påverkas även positiva miljönyttor och kostnaderna för hävd stiger. I länder med låg procentuell andel jordbruksmark, som Sverige, blir minskad hävd och bristen på påverkan ett miljöproblem i sig. Även fortsättningsvis väntas miljöersättningarna vara viktiga för att åstadkomma positiva miljöeffekter och mildra negativa miljöeffekter av jordbruksproduktion.

Strukturrationaliseringen kan ha negativa miljöeffekter i mellan- och skogsbygden där kostnaderna för bevarande av natur- och kulturvärden ökar när antal företag minskar. Dessa kostnader blir särskilt höga i områden med sämre arrondering. Jordbruksproduktionen i dessa bygder får i framtiden än svårare att möta ökad konkurrens från omvärlden utan riktade stöd. En ökad regional specialisering, där andelen vallodling ökar ytterligare och spannmålen minskar i dessa områden, är sannolikt negativt för den biologiska mångfalden.

Ökat tryck i slättbygden för förbättrad arrondering och större sammanhängande brukningsenheter kan också påverka bevarande av natur- och kulturvärden negativt, och det blir här också, p. g. a. produktivetsförbättringar, dyrare att kompensera brukarna för produktionsbortfall. Produktivetsförbättringar minskar däremot oftast negativ belastning per kg producerad vara. Det finns därför en inbyggd konflikt och ingen enkel väg för hur vi ska kunna uppnå miljökvalitetsmålen.

Behovet av åtgärder för att nå miljömålen om biologisk mångfald i slättbygden ökar vid borttagen uttagsplikt. Kostnader för miljöåtgärder i slättbygden kommer sannolikt också att öka, som en följd av högre spannmålspriser och ökad efterfrågan på jordbruksprodukter.

Resultatet från olika scenarier är relativt stabilt för ändrade antaganden om världsmarknadspriser på spannmål. Enligt scenarierna förmår inte höga spannmålspriser lyfta skogsbygder med sämre arrondering och avkastning. De skogsbygder som är mest lämpade för djuruppfödning gynnas inte av ökade världsmarknadspriser på spannmål, eftersom den ökningen också medför ökade foderpriser.

Frikoppling av stöd från produktionen, som skett inom pelare 1, innebär minskad styrning av vad som produceras. Minskade prisskillnader mellan EU-pris och världsmarknadspris gör jordbruksproduktionen än mindre känslig för förändringar i jordbruks- och handelspolitiken. Jordbrukspolitiken får framöver troligtvis allt mindre betydelse för produktionen generellt sett. Istället för jordbrukspolitiken kommer utvecklingen av världsmarknadspriserna och svensk produktivitet att vara avgörande faktorer för hur jordbruksproduktionen kommer att utvecklas. Den gemensamma jordbrukspolitiken tappar då i styreffekt, vilket sannolikt ytterligare ökar kostnaderna för att uppnå positiva miljöeffekter.

Osäkerheten i jordbrukspolitiken kan förväntas bytas ut mot osäkerhet i energipolitiken. Å ena sidan kan det finnas möjligheter till ökad lönsamhet och ökat tryck på åkermarken för produktion av både livsmedel och bioenergi. Å andra sidan kan marginella marker, regioner med sämre produktionsförutsättningar och extensiva produktionsinriktningar tendera att bli alltmer beroende av riktade åtgärder inom jordbrukspolitiken. Betesbaserad djurhållning, (t ex dikor), särskilt i skogs- och mellanbygd, riskerar att inte få tillräcklig produktivitet utveckling för att möta stigande insatspriser. Denna problematik belyses även i en rapport om den svenska kött och mjölkproduktionens inverkan på biologisk mångfald och klimat (Jordbruksverket 2011c). Den rapporten tydliggör också att ny kunskap om miljöpåverkan hela tiden behöver vägas in.

Två rapporter som rör tvärvillkoren har nyligen publicerats. I den ena analyseras tvärvillkorssystemet och ett antal konkreta förslag till förenklingar av tvärvillkorssystemet föreslås (Jordbruksverket 2011a). Ett av förslagen innebär att tvärvillkoren endast bör gälla för gårdsstödet, i stället för som idag inom både gårdsstöd och miljöersättningar. Den andra rapporten analyserar vilka miljöeffekter tvärvillkoren har (Jordbruksverket 2011b). Där lyfts det fram att den miljönytta som uppnås genom tvärvillkoren är liten. En orsak är att tvärvillkoren hittills varit alltför generella. Hårdare prioritering bland tvärvillkoren och fokus på krav som har potential att beröra en stor andel av brukarna föreslås i rapporten. Analysen visar också att information och rådgivning har ökat lantbrukarnas medvetenhet om stödregler och miljölagstiftning. Många lantbrukare känner sig dock osäkra inför tvärvillkoren, som upplevs krångliga och omfattande. I denna rapport återkommer förslaget att inte behålla tvärvillkoren inom miljöersättningarna. Tvärvillkoren bör ses som en motprestation för gårdsstödet, medan miljöersättningarna har sina egna villkor som gäller åtgärder utöver den rättsligt bindande nivån.

Betesmarker - en viktig fråga för Sverige

Resultaten från rapporten om scenarier för år 2020 (SJV 2007:7) pekar på att betesmarkerna är stödberoende och att en sänkning av den sammanlagda stödnivån (gårdsstöd + miljöersättning) skulle innebära en minskning av den areal som hävdas. Hävden av betesmarkerna gynnas inte särskilt mycket av en hög produktivitetstillväxt eller höga priser på spannmål och oljeväxter, eftersom det är svårt att höja produktiviteten i just betesmarker.

En beteshävdmodell, utvecklad inom CAP:s miljöeffekter, visar att betesdjuren skulle kunna räcka till för att klara hävden i de flesta regioner (2009:10). Marginalerna är dock små och politiken blir avgörande för om djurantalet kan bibehållas och styras till rätt marker. Dikoproduktionen har idag låg lönsamhet. Det är också en driftsinriktning där det är svårt att öka produktiviteten. Eftersom dikoproduktionen har stor betydelse för hävden av betesmarkerna är det viktigt att beakta vad som händer då marknaden och inte politiken styr. Vilka behov av åtgärder finns, vilka möjligheter finns inom politiken, och till vilka kostnader?

En av slutsatserna från studien av EU:s begränsningar av antal träd och buskar är att dessa gör det svårare att nå miljökvalitetsmålet *Ett rikt odlingslandskap*. Problemen kan delvis relateras till att brukarna är osäkra på vad som gäller efter att betesmarksdefinitionen änd-

rats och att man inte litar på att regelverket ska vara stabilt framöver. Inför kommande jordbrukspolitik är det av största vikt för miljömålsuppfyllelsen att få acceptans i EU för Sveriges trädklädda betesmarker. Om detta inte är möjligt krävs även i fortsättningen en särskild hantering av betesmarker med höga värden knutna till träd och buskar.

Till sist

Jordbrukspolitiken samverkar med många olika faktorer och komplexiteten gör att de långsiktiga resultaten av de politiska reformerna är svåra att förutse. När effekter analyseras är det väsentligt att ha insikt kring vilka regler som styrs av EU och vilka som kan utformas nationellt.

När orsak och verkan analyserats kan det finnas möjlighet att kompensera olyckliga utfall genom nationellt utformade stöd. Framtida miljöåtgärder inom jordbruket är starkt beroende av att det först finns en brukare och att denna brukare även är intresserad av att binda sig i åtaganden kring anpassning av gårdens drift. För att skapa möjligheter för att göra långsiktiga investeringar, i t.ex. djurstallar, krävs också att politiken präglas av tydlighet och kontinuitet.

All jordbruksproduktion innebär miljöpåverkan men det spelar också roll var och hur man producerar. Jordbrukspolitiken erbjuder diverse styrmedel som ger möjligheter att uppnå positiva miljöeffekter. Men samspelet är komplexa och kräver helhetstänkande och beaktande av samtliga miljömål. Det krävs också insikt i vilka andra faktorer, förutom den gemensamma jordbrukspolitiken, som styr utvecklingen och därmed miljöpåverkans storlek.

Källförteckning

EU-kommissionen, 2011. http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/communication/slide-show_en.pdf

Jordbruksverket, 2002. Plus och minus för miljön – Miljöeffekter av EU:s jordbrukspolitik.

Jordbruksverket, 2004. Tre nya miljöersättningar - Hur blev det? **Rapport 2004:5**

Jordbruksverket, 2004. Skötsel och restaurering av betesmarker och slåtterängar. **Rapport 2004:11**

Jordbruksverket, 2005. Växtnäringsförsörjning inom ekologiska produktionsformer. **Rapport 2005:13**

Jordbruksverket, 2006. Betesmarkerna efter 2003 års jordbruksreform - hot och möjligheter. **Rapport 2006:3**

Jordbruksverket, 2006. Miljöeffekter av träda och olika växtföljder. **Rapport 2006:4**

Jordbruksverket, 2006. Kulturhistoriska bidrag och särdrag - uppföljning och utvärdering av miljöersättningen till natur- och kulturmiljöer. **Rapport 2006:10**

Jordbruksverket, 2007. Miljöeffekter av 2003 års jordbruksreform. **Rapport 2007:4**

Jordbruksverket, 2007. Landskapselement med miljöersättning. **Rapport 2007:5**

Jordbruksverket, 2007. Jordbrukets miljöeffekter 2020 – en framtidsstudie. **Rapport 2007:7**

Jordbruksverket, 2008. Växtskyddsmedel och miljöeffekter. **Rapport 2008:3**

Jordbruksverket, 2008. Miljöeffekter av slopad uttagsplikt. **Rapport 2008:13**

Jordbruksverket, 2009. Utvecklingen av ängs- och betesmarker – igår, idag och i morgon. **Rapport 2009:10**

Jordbruksverket, 2009. Konsumentmakt - miljömärkning som styrmedel. **Rapport 2009:12**

Jordbruksverket, 2009. Jordbruk, bioenergi och miljö. **Rapport 2009:22**

Jordbruksverket, 2010. Nya regler kring träd och buskar i betesmarker – hur påverkas miljön genom förändrade rönjningar? **Rapport 2010:8**

Jordbruksverket, 2010. Sköts värdefulla ängar och betesmarker med miljöersättning? **Rapport 2010:32**

Jordbruksverket, 2011a. Tvärvillkoren efter 2013. **Rapport 2011:4.**

Jordbruksverket, 2011b. Miljöeffekter av tvärvillkoren. **Rapport 2011:5.**

Jordbruksverket, 2011c. Den svenska kött och mjölkproduktionens inverkan på biologisk mångfald och klimat – skillnader mellan betesbaserade och kraftfoderbaserade system. **Rapport 2011:21.**

Jordbruksverket, 2011d. Vi har nått vägs ände – Nu måste jordbruksstöden bli enklare! **Rapport 2011:3.**

Naturvårdsverket, 2005. Odlingslandskap i förändring – En uppföljning av LIM:s referensområden. **Rapport 5420**

Naturvårdsverket, 2007. Import av kött - export av miljöpåverkan. **Rapport 5671**

Naturvårdsverket, 2009. Merkostnad för certifiering på gårdsnivå. **Rapport 5690**

OECD, 2011. Evaluation of agricultural policy reforms in the European union. TAD/CA/APM/WP(2010)26.

Proposition 2009/10:155, Svenska miljömål - för ett effektivare miljöarbete

Länkar i texten:

(http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index_en.htm).

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2010-0286&language=SV&ring=A7-2010-0204>

http://ec.europa.eu/agriculture/capexplained/sustain/index_en.htm

Rapporter i innehållsförteckningen som är markerade med **fetstil** ingår i syntesen. En sammanställning av samtliga dessa finns i Tabell 1, sidan 15. Hänvisning inne i rapporttexten till dessa rapporter går också att urskilja från ordinarie litteraturhänvisningar.

Miljöeffekter av EU:s Jordbrukspolitik

RAPPORT 6461

NATURVÅRDSVERKET
ISBN 978-91-620-6461-7
ISSN 0282-7298

Syntes av 18 rapporter

Den här syntesrapporten grundar sig på 18 tidigare publicerade rapporter (2004-2010) från samarbetsprojektet CAP:s miljöeffekter. Förhoppningen är att de olika rapporternas slutsatser om jordbrukspolitikens miljöpåverkan tydliggörs och uppmärksammas genom att de sammanfattas i denna syntesrapport.

Syntesrapporten visar bland annat att reformerna av politiken sedan Sveriges EU-inträde har gått i rätt riktning för miljön och att ersättningar är nödvändiga för att nå miljömålen. När det gäller att uppnå goda miljöeffekter har riktade ersättningar inom landsbygdsprogrammet, som är en del av jordbrukspolitikerna, visat sig vara överlägsna. Miljönyttan kan öka om en större del av budgeten består av riktade stöd, men dessa kan vara dyrare att administrera.

