

Brexit - jordbruket, fisket, livsmedelsindustrin och politiken

- Vi står inför en period av stor osäkerhet, eftersom vi inte vet när Storbritannien kommer att lämna EU och vilka villkor som kommer att gälla när de väl har gjort det. Osäkerheten i sig kan ha en negativ inverkan på marknaden.
- Storbritannien är nettobidragsgivare till EU:s budget. Vid ett utträde minskar EU:s nettoinkomster med 12 – 13 miljarder euro och det är troligt att detta kommer att inverka på bland annat jordbruksbudgeten.
- EU:s alla handelsavtal måste skrivas om och Storbritanniens åtaganden i Världshandelsorganisationen (WTO) måste utredas. Detta kan ta många år.
- Det är svårt att säga något definitivt om hur det brittiska utträdet kommer att påverka Sveriges jordbruk, fiske och livsmedelsindustri. I diskussioner om den framtida jordbruks-, fiskeri- och handelspolitikens utformning kommer Sverige dock att mista en viktig allierad.

Vi står inför en period av stor osäkerhet

Storbritannien har röstat för att lämna EU, men har ännu inte lämnat in den formella ansökan om utträde. När de väl gör det har parterna två år på sig att förhandla fram villkoren för utträdet. Tiden kan förlängas om alla EU-länder är överens om det.

Just nu är det mycket som är osäkert:

- När lämnar Storbritannien EU?
- Hur kommer det nya förhållandet mellan Storbritannien och EU att se ut?
- Kommer det att bli ett vakuum mellan utträdet och det nya förhållandet?
- Hur påverkas maktförhållandena inom EU27 av utträdet?
- Är det tänkbart att Storbritannien ändrar sig och vill stanna kvar i EU?
- Hur påverkas EU:s handelsavtal med länder utanför unionen?

Dessa frågor är närmast omöjliga att svara på i dag. Vi tar i följande analys dock upp några aspekter som rör tänkbara konsekvenser för jordbruket, fisket och livsmedelsindustrin.



Mindre pengar i EU:s budget

Storbritannien är nettobidragsgivare till EUs budget. Det innebär att EU-budgeten antingen måste minska med 12-13 miljarder euro om året¹, eller så måste andra länder öka sina bidrag. Vilket som är mest troligt kan vi inte bedöma idag. Om EU-länderna inte vill skjuta till mer pengar så är nästa fråga hur den minskade budgetramen skulle påverka de olika posterna i EU-budgeten. Eftersom jordbruket utgör en så stor del av EUs budget så verkar det sannolikt att stödnivåerna skulle påverkas. Fiskebudgeten är mindre men kan också komma att påverkas.

Förändringar väntar brittiska bönder och fiskare

Vad EU-utträdet kommer att innebära för brittiska jordbrukare och fiskare är omöjligt att säga så länge den brittiska regeringen inte presenterat hur deras framtida jordbruks- och fiskeripolitik kommer att se ut. Dessutom påverkar tullskydd, regler för arbetskraftens rörlighet m.m. det totala ekonomiska utfallet. Det är också troligt att förändringarna kommer att ske vid olika tidpunkter vilket kan komplicera processen ytterligare.

Med utgångspunkt i Storbritanniens kritik mot EUs jordbrukspolitik, som britten anser är för dyr och för krånglig att tillämpa, har fokus riktats mot att brittiska brukare efter EU-utträdet kan komma att få lägre stöd än idag, och andra typer av stöd. Mot det kan ställas att Brexitsidan utlovade oförändrade stöd under valrörelsen – vad nu det är värt. Men det handlar inte bara om förändrade stöd. Tullskydd och andra handelsregler samt regler för arbetskraftens rörlighet kommer att påverka såväl intäkter för produkterna som kostnader för insatsmedel och arbetskraft.

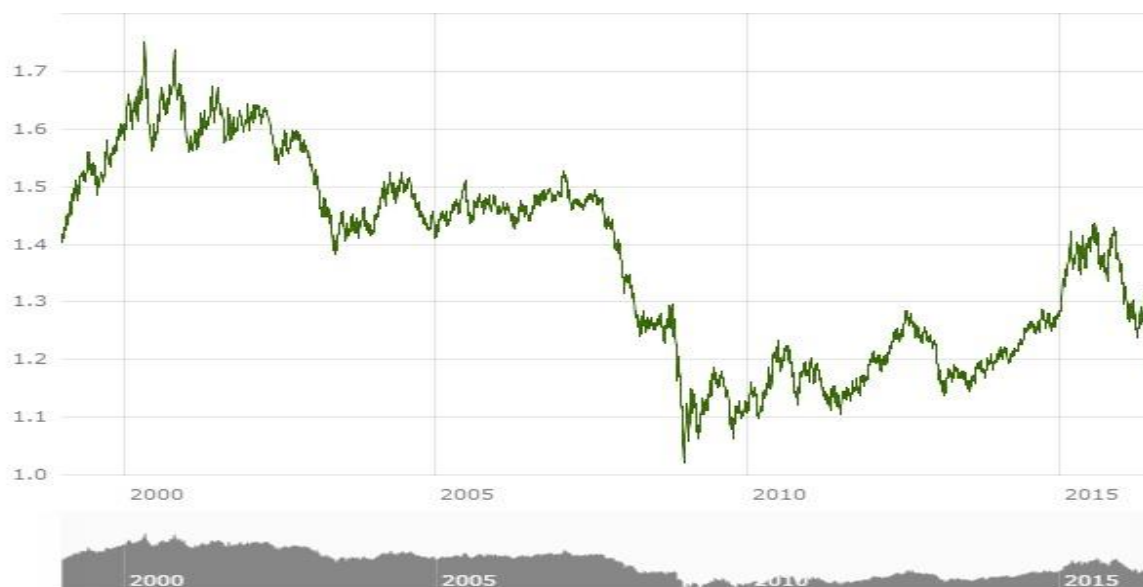
För yrkesfiskarna torde Storbritanniens utträde även innebära att EU kommer att förhandla om hur gränserna för EU:s fiskevatten ska justeras, och hur fisket på internationellt vatten ska fördelas. Utfallet får sannolikt även effekter för svenska fiskare och på marknaden eftersom det kommer att påverka möjligheterna att fiska, och därmed även EU:s utbud av fisk och skaldjur, och möjligen även efterfrågan.

Pundet har försvagats

Redan när valresultatet blev känt sjönk pundets värde kraftigt gentemot andra valutor. Det innebär att konkurrenskraften för produkter från Storbritannien ökar såväl på den inhemska marknaden som vid export till andra länder. Storbritannien är dock en förhållandevis blygsam livsmedellexportör. Landet är nettoimportör av livsmedel, vilket innebär att för konsumenterna blir många livsmedel dyrare.

Detta är dock förändringar i ett kort perspektiv. Vad som händer med pundets värde i ett längre perspektiv är svårt att förutsäga men pundet var faktiskt svagare för några år sedan (se nedanstående figur) än vad det är efter folkomröstningen.

¹ Agra Europe 24 juni 2016, *Comment: EU, and UK, step forward into a void of uncertainty*



Figur 1. Förhållandet mellan Pund och Euro under perioden 2000 till 2016 (1 Pund= x Euro)
Källa: ECB

Brexit kan leda till att livsmedelsföretagen flyttar produktion

De multinationella företagen dominerar svensk livsmedelsindustri. Tillsammans står de 12 största livsmedelsbolagen i Sverige för omkring 65 % av livsmedelsindustrins totala omsättning². De stora livsmedelsföretagen har produktion i flera länder, till exempel så har Arla Foods, AAK och KLS Ugglarps produktion i Storbritannien.

Att stå utanför EU:s inre marknad kommer att innebära en ny situation för de företag som är verksamma på den brittiska marknaden och kommer att få konsekvenser för hur de multinationella företagen planerar exempelvis sin produktion. I vilken utsträckning detta kommer att påverka svensk jordbruks- och livsmedelsproduktion är för tidigt att säga.

Sverige förlorar en likasinnad inom stora delar av jordbruks- och fiskeripolitiken

EU:s jordbrukspolitik har under de senaste 20 åren genomgått stora förändringar. I många avseenden har förändringarna gått i den riktning som Sverige förespråkade mot mindre marknadspåverkande stöd, enklare regler och återhållsamhet med budgeten. Det har också handlat om att förespråka frihandel och att inte skapa olika former av tekniska handelshinder som minskar möjligheterna för länder utanför EU, inte minst utvecklingsländer, att konkurrera på EU:s marknad. Ett tydligt tryck har visserligen funnits från omvärlden i form

² Jordbruksverkets Rapport 2016:16 om Livsmedelsindustrins internationalisering



av WTO men interna påtryckningar har naturligtvis haft stor betydelse. Sverige har under denna tid haft Storbritannien som en allierad. Denna samsyn har visat sig i såväl stora frågor som i detaljarbetet.

Storbritanniens betydelse i diskussionerna inom EU minskade redan när resultatet av folkomröstningen var klart. Vid utträdet tystnar en röst som liksom Sverige förespråkat fortsatta reformer. Det finns naturligtvis en stor risk att det kan komma att påverka den framtida politikens utformning. Men, vi vet inte hur övriga medlemsländer kommer att agera i framtiden. Till det kommer att hela den finansiella situationen påverkar EU-ländernas agerande.

När det gäller handeln med fiskeri- och vattenbruksprodukter kan vi konstatera att EU:s produktion inte förmår täcka konsumenternas efterfrågan och EU är därför nettoimportör av fisk och fiskeriprodukter. Det finns ett intresse från EU:s beredningsindustri att reducera tullnivån för att minska kostnaderna vid import från länder utanför EU. I förhandlingar om nya handelsförmåner har Sverige och Storbritannien varit mer liberala jämfört med flera andra medlemsländer för att göra det möjligt för beredningsindustrin att växa. När Storbritannien lämnar EU kommer Sverige att förlora en allierad även i denna fråga, liksom vid diskussioner om marknadsstörande stöd inom fiskeripolitiken.

Enligt EU:s planering ska Storbritannien vara ordförandeland redan om ett år, hösten 2017. Ett ordförandeland samarbetar dessutom med föregående och efterföljande ordförandeskapsland för att skapa kontinuitet i förhandlingarna och stötta ordförandeskapet. Storbritanniens engagemang sträcker sig därför från januari 2017 till sista juni 2018. Ett ordförandeskap är ett mycket stort och arbetskrävande åtagande, så ett beslut om vad som ska hända med det brittiska ordförandeskapet brådskar.

Fakta om handelsströmmarna

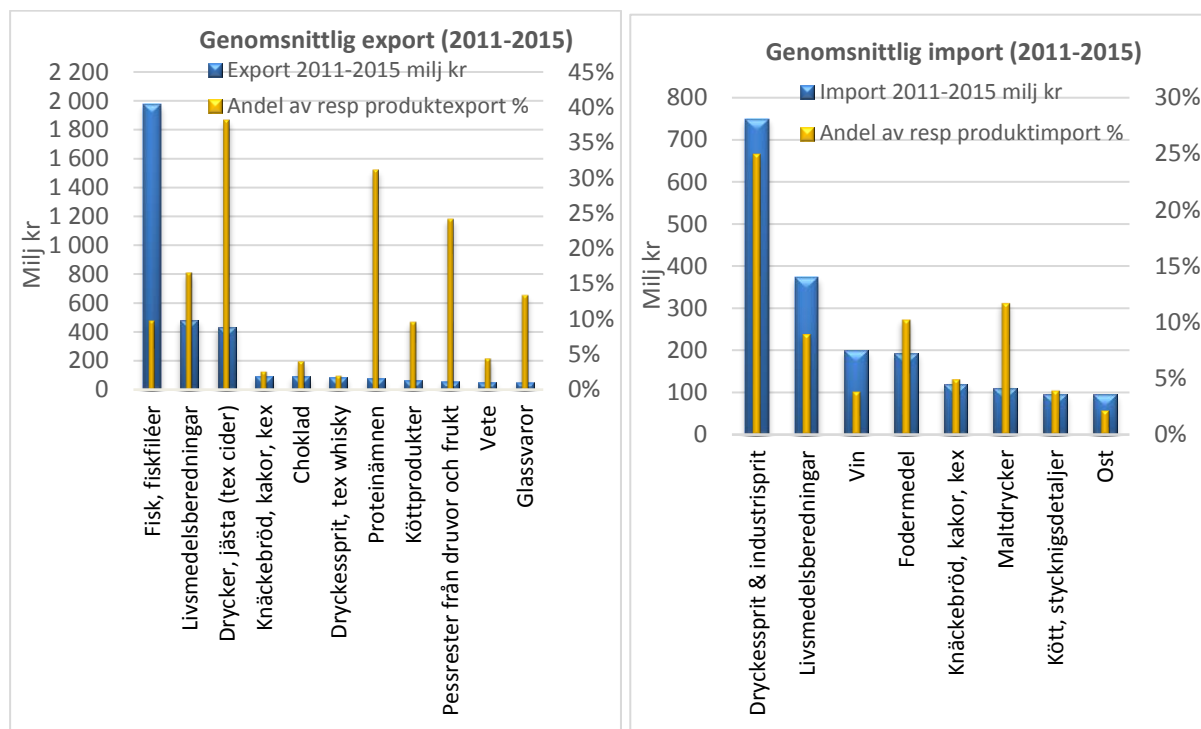
Den svenska jordbruks- och livsmedelsexporten till Storbritanniens har under de senaste fem åren uppgått till cirka 5-6 procent av den totala svenska exporten av jordbruks- och livsmedelsprodukter. Värdet på den exporten var drygt fyra miljarder kronor, vilket innebär att Storbritannien var vår sjätte största exportmarknad. De viktigare exportprodukterna från Sverige är fisk, livsmedelsberedningar och jästa drycker som t.ex. cider (exporten av cider till Storbritannien har också ökat mycket kraftigt under de senaste fem åren). Den svenska exporten av fisk utgörs till stor del (ca 80-90 procent) av vidareexport av fisk från Norge³ (se avsnitt nedan). Om fiskexporten inte räknas med halveras exportvärdet. Även om man inte räknar med vidareexporten av norsk fisk så är Storbritannien en viktig exportmarknad för svenska jordbruksprodukter och livsmedel. För en del exportprodukter, som jästa drycker, proteinämnen och pressrester från olika produkter för foderändamål (se figur 2), är Storbritannien mottagarland för en relativt hög andel av exporten.

Den totala importen av jordbruks- och livsmedelsprodukter från Storbritannien uppgick i genomsnitt till drygt 3 miljarder kronor under den senaste femårsperioden, vilket motsvarade ca 3-4 procent av Sveriges totala import av samma varor. Sveriges import från Storbritannien

³ Det bedöms att vidareexport av fisk från Norge endast tillfaller svenska företag i mycket begränsad omfattning.



utgörs till stor del av dryckessprit som t.ex. whisky. Sverige är en nettoexportör i handeln med Storbritannien om värdet av fiskprodukter inkluderas. Om dessa inte inkluderas så importerar vi mer livsmedel från Storbritannien än vad vi exporterar dit.



Figur 2. Svensk handel med jordbruks- och livsmedelsprodukter med Storbritannien (de största produktkategorierna)

Källa: Statistiska centralbyrån⁴.

För Storbritanniens del var de största exportmarknaderna för jordbruks- och livsmedelsprodukter under 2015 var (i fallande ordning) USA, Irland, Nederländerna och Belgien⁵. Importen kommer i huvudsak från Nederländerna, Irland, Tyskland, Belgien och Italien. Irland, som är en stor exportör av mejeriprodukter, skickar till exempel 55-60 procent av ostexporten och drygt 30 procent av smörexporten till Storbritannien. Omvänt betyder det att 25 procent av osten och 60 procent av smöret som Storbritannien importerar kommer från Irland. Under 2015 hade Storbritannien ett handelsunderskott för jordbruks- och livsmedel som uppgick till ca 28 miljarder euro. Storbritanniens utträde ur EU kan, beroende på vilken typ av handelsarrangemang som etableras mellan Storbritannien och EU, leda till att vissa handelsflöden styrs om och därmed påverka EU:s marknad.

⁴ Statistiken tar inte hänsyn till att export till och import från Storbritannien kan utgöras av produkter som ursprungligen har producerats i något annat land, men som passerat Sverige eller Storbritannien på väg till sin slutdestination. Detta kan medföra att handeln mellan länderna med produkter med ursprung i Storbritannien eller Sverige skiljer sig från värdena ovan.

⁵ Stora exporthannar finns i Nederländerna och Belgien vilket innebär att en vidareexport till andra länder förekommer.



Det kan bli ett vakuum mellan EU-utträdet och nya avtal

EU-kommissionen har kommenterat att förhandlingar om det nya förhållandet mellan EU och Storbritannien inte kan inledas förrän utträdet är ett faktum. Det parterna ska förhandla om först är villkoren för EU-utträdet. Först därefter kan man börja reda ut vad som ska gälla sedan. Andra bedömare menar att informella förhandlingar kan genomföras redan innan utträdet.

Handelsförhandlingar brukar ta många år vilket kan innebära att det uppstår ett vakuum mellan EU-utträdet och nya avtal, då Storbritannien inte längre hör till den inre marknaden men inte heller har något arrangemang som ersätter den. Det är inte alls säkert att en sådan situation uppstår men under en övergångsperiod mellan olika avtal så skulle WTO-avtalet styra förhållandet mellan parterna. EU skulle då införa samma tullar gentemot Storbritannien som idag gäller mot andra länder som man inte har några särskilda avtal med. Hur höga Storbritanniens tullar skulle bli är svårare att säga (se nedan i WTO-avsnittet).

Alla handelsavtal måste skrivas om och åtaganden i WTO utredas

När Storbritannien lämnar EU påverkas Storbritanniens och EU:s handelsarrangemang gentemot varandra och övriga världen. Detta i sin tur påverkar möjligheterna till handel.

Handelsarrangemang mellan EU och Storbritannien efter utträdet

När Storbritannien lämnar EU kommer landet inte längre med automatik att utgöra en del av den inre marknad som tillåter fri rörlighet av varor, tjänster, kapital och personer mellan EU:s medlemsländer samt EES-länderna⁶ Island, Liechtenstein och Norge. Hur stor Storbritanniens tillgång till kvarvarande EU:s marknad kommer att bli och vice versa beror på vilken typ av handelsarrangemang som kommer att etableras mellan Storbritannien och EU/EES. Det finns huvudsakligen fem scenarier för hur ett sådant handelsarrangemang skulle kunna se ut:

1. Storbritannien ansluter sig till EES-avtalet. Detta torde kräva att Storbritannien först ansöker om medlemskap i och blir accepterad som medlem i EFTA (European Free Trade Association) som består av Island, Liechtenstein, Norge och Schweiz. Genom EES-avtalet ges Storbritannien tillgång till den inre marknaden, men åtminstone nuvarande EES-länder har valt att begränsa denna tillgång till att inte gälla fullt ut för jordbruks- och fiskprodukter.
2. Storbritannien förhandlar fram en serie bilaterala avtal med EU enligt schweizisk modell. Schweiz är medlem av EFTA, men inte i EES, och har via ett stort antal avtal med EU tillgång till den inre marknaden på de flesta varuområden. På jordbruks- och fiskeområdet råder dock inte frihandel, även om nedsatta tullar förekommer för vissa produkter. Detta innebär en mindre omfattande integrering med EU:s marknad än

⁶ EES är en förkortning för Europeiska Ekonomiska Samarbetsområdet som etablerades mellan EU och EFTA-länderna Island, Liechtenstein och Norge via ett avtal som trädde i kraft den 1 januari 1994.



EES-alternativet, men det komplicerade uppbygget uppskattas generellt sett inte av EU⁷.

3. Storbritannien ingår en tullunion med EU enligt turkisk modell. Inom en tullunion tas inga tullar ut på handel med varor mellan ingående länder samtidigt som gemensamma tullnivåer tillämpas gentemot länder utanför tullunionen. I fallet med Turkiet är dock jordbruksprodukter och fisk i stor utsträckning exkluderade från tullunionen.
4. Storbritannien förhandlar fram ett fristående, djupgående frihandelsavtal med EU enligt den modell som har tillämpats i exempelvis frihandelsförhandlingarna mellan EU och Kanada. I de frihandelsavtal som EU har förhandlat fram under senare år avskaffas tullarna generellt sett för det stora flertalet produkter, med undantag för vissa känsliga varor på i huvudsak jordbruksområdet.
5. Storbritannien sluter inget specifikt avtal med EU. Under dessa omständigheter regleras handeln helt av WTO:s grundläggande regelverk, vilket bland annat innebär att inga nedsatta tullnivåer tillämpas mellan Storbritannien och EU i förhållande till de tullar som tillämpas gentemot andra länder som parterna saknar frihandelsavtal med.

Vid valet mellan dessa alternativ finns en mängd aspekter att ta hänsyn till, som till exempel:

- förekomst av komplicerade ursprungsregler som försvårar export
- eventuella avgifter för att få tillgång till den inre marknaden
- eventuella krav på fri rörlighet av arbetskraft
- eventuella krav på att löpande integrera EU-lagstiftning i den egna lagstiftningen
- täckningsgrad på tjänsteområdet (rörande exempelvis finansiella tjänster)
- tidsåtgången för förhandlingarna (ofta rör det sig om åtskilliga år)
- förhållandet till EU:s frihandelsavtal
- förekomst av tekniska handelshinder

EU:s handelsavtal med andra länder påverkas

När Storbritannien lämnar EU kommer de bilaterala frihandelsavtal som EU har ingått med länder utanför EU att påverkas i en eller annan omfattning. Hur effekten ser ut beror på hur respektive avtal är utformat, vilka juridiska tolkningar som görs och vad avtalsparterna väljer att vidta för åtgärder. Resultaten kan variera från relativt enkla tekniska justeringar som gör Storbritannien till en separat part i avtalen till mer omfattande omförhandlingar. Avtal kan också upphöra att gälla för Storbritannien, vilket kan följas av eventuella omförhandlingar mellan det kvarvarande EU och motparterna för att återskapa balansen i de berörda avtalen. En mindre sannolik möjlighet är att avtal helt avslutas.

Frihandelsavtal som tillämpas provisoriskt och som EU-ländernas nationella parlament därmed ännu inte har godkänt torde överhuvudtaget inte längre omfatta Storbritannien när landet lämnar EU, vilket också kan leda till omförhandlingar för att återupprätta balans i avtalen. Storbritannien kommer sannolikt inte heller utgöra del i de pågående eller framtida frihandelsförhandlingar som EU driver, vilket ändrar förutsättningarna för dessa.

⁷ ”Europeiska Ekonomiska Samarbetsområdet (EES), Schweiz och Norden”, Faktablad om EU, Europaparlamentet, 2016, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/060503/04A_FT\(2013\)060503_SV.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/060503/04A_FT(2013)060503_SV.pdf)



Storbritannien är ett av de mer handelsliberala länderna i EU, varför landets utträde ur unionen kan tänkas påverka EU:s förhandlingsposition i olika frihandelsförhandlingar i en något mer protektionistisk riktning. Storbritannien har särskilt varit drivande för att starta förhandlingar eller uppnå goda resultat i förhandlingar med landets före detta kolonier i Afrika, Karibien och Stillahavet eller länder som utgör medlemmar i det Brittiska samväldet (exempelvis Australien, Kanada och Nya Zeeland). Det är tänkbart att entusiasmen för dessa förhandlingar eller avtal kommer att minska något som en följd av att Storbritannien lämnar EU. I sin roll som icke EU-medlem kommer Storbritannien dock ha möjlighet att ingå nya, kanske än mer ambitiösa, avtal med dessa länder.

EU:s WTO-åtaganden måste justeras och Storbritannien behöver förhandla fram egna

Storbritannien är medlem i WTO, men har inga egna åtaganden rörande tullar, interna stöd till jordbruket och exportbidrag. Eftersom landet var EU-medlem vid WTO:s grundande omfattas Storbritannien istället av EU:s åtaganden på dessa områden. När Storbritannien lämnar EU kommer landet behöva göra egna åtaganden, vilka ska godkännas av samtliga övriga WTO-medlemmar (drygt 160 stycken). WTO:s generaldirektör Roberto Azevêdo menar att om Storbritannien inte väljer att helt avskaffa alla tullar, internstöd och övriga handelsstörande åtgärder så kommer förhandlingar behöva genomföras för att fastställa landets åtaganden. Dessa förhandlingar förväntas kunna ta mellan ett fåtal år och flera decennier att avsluta.

För EU:s del bör Storbritanniens utträde ur EU innebära att EU:s maximalt tillåtna nivå för handelsstörande stöd till jordbruket behöver minska med en andel som på något sätt står i proportion till den andel av stödutrymmet som kan sägas "tillhöra" Storbritannien. Hur denna andel ska fastställas är oklart och kommer sannolikt bli föremål för förhandlingar. Vidare kommer förmodligen de WTO-tullkvoter som EU tillämpar för import av begränsade volymer av vissa produkter från andra WTO-medlemmar till nedsatt tull att behöva delas upp mellan Storbritannien och resterande EU. Vilken metodik som ska användas för detta kan säkerligen bli föremål för förhandlingar och det kan väckas krav på kompensation från länder som anser att de inte gynnas av det upplägg som slutligen tillämpas. De förhandlingar som har bedrivits och fortfarande bedrivs i samband med EU:s tidigare utvidgningar 2004, 2007 och 2013 visar att relativt omfattande och utdragna förhandlingsinsatser i allmänhet krävs i samband med förändringar av en tullunions sammansättning.

Även om Storbritannien skulle införa identiska tullbindningar som EU innebär landets utträde ur EU att de produkter som exporteras till Storbritannien inte längre kan cirkuleras fritt på EU-marknaden och vice versa, om inte detta löses genom någon form av handelsavtal. Detta kan i sig ses som att handelsförutsättningarna har försämrats, vilket skulle kunna leda till krav på kompensation. Det är inte heller uteslutet att tvistlösning kan bli aktuell i något skede.

Vad betyder detta för Sverige?

Det är svårt att idag säga något definitivt om hur det brittiska utträdet kommer att påverka Sveriges jordbruk, fiske och livsmedelsindustri. Vi nöjer oss därför med att räkna upp några faktorer att hålla ögonen på framöver:



- Stödet till jordbruket och fisket kan påverkas både till storlek och form. Det beror dels på att det blir mindre pengar i EU:s gemensamma budget, och dels på att en stark förespråkare för avreglering och marknadsanpassning försvinner ur EU:s maktbalans.
- Möjligheterna att handla med Storbritannien kommer att påverkas. Storbritannien är Sveriges sjätte största exportmarknad inom jordbruk, fiske och livsmedel och för vissa produkter och företag har exporten dit mycket stor betydelse. Om Storbritannien lämnar EU utan att det finns ett långtgående handelsavtal på plats redan vid utträdet så kan handeln försvåras genom att tullar åter blir aktuella i handeln med Storbritannien. Tullar är dessutom inte den enda faktorn som kan påverka handeln. Många tekniska regler av olika slag omger handeln med livsmedelsprodukter, och det är oklart hur det kommer att fungera i framtiden. Framförallt om Storbritannien väljer en annan lösning än att ansluta sig till EES-avtalet (som Norge) så kan kostnaderna för handeln komma att öka – både för att anpassa produkter till olika krav på olika marknader, och för att hantera administrationen kring detta. Sveriges handel med Storbritannien kan också påverkas indirekt av ändrade handelsströmmar inom EU. Det kan påverka konkurrensen inom EU, men det är mycket svårt att förutsäga hur.
- Vi står inför en period av stor osäkerhet, eftersom vi inte vet när Storbritannien kommer att lämna EU och vilka villkor som kommer att gälla när de väl har gjort det. Osäkerheten är som alltid problematisk för marknaden. Det är därför tänkbart att det blir större svängningar än vanligt både i valutakurser och råvarupriser. Det kan slå igenom i de priser producenterna får, och de priser de måste betala för sina insatsvaror.

Kontaktpersoner

kristina.mattsson@jordbruksverket.se
