

# Den framtida jordbrukspolitiken





# Den framtida jordbrukspolitiken

## **LRFs positioner**

LRFs syn på framtidens gemensamma jordbrukspolitik inom EU, för perioden efter 2013, tar sin utgångspunkt i vår vision om konkurrenskraft, företagande, tillväxt och att jordens och skogens resurser skall användas än mer för att skapa ett långsiktigt hållbart samhälle. Det är önskvärt att framtidens jordbrukspolitik baseras på en vision om vad Europa vill med sitt jordbruk. Det handlar om att uppfylla önskemål från konsumenter och skattebetalare om närproducerade och säkra livsmedel, en levande landsbygd och en för världen hållbar utveckling.

## **LRF vill därför ha**

- En långsiktig politik med legitimitet
- En fortsatt gemensam politik inom EU
- En budget som kan möta framtidens utmaningar
- En marknadsanpassning i takt med omvärlden
- Tydliga och förutsägbara regler
- En politik som stimulerar till ett aktivt brukande av marken
- Ett frikopplat gårdsstöd som successivt jämnas ut mellan jordbrukare och medlemsländer inom EU
- En bred politik som stöder utveckling av företagande på landsbygden
- Utvecklingen av landsbygden och dess företag kvar som en del av CAP
- En framtida CAP med sammanhållen och tydligare struktur

# Bakgrund

## En långsiktig politik med legitimitet

Företagare i jordbruket lever hela tiden med stora osäkerheter eftersom de arbetar med biologiska processer och är beroende av väder och vind. Detta leder till prisnivåer som kan variera starkt och det är därför viktigt att minimera övriga osäkerheter i företagandet. Den gemensamma jordbrukspolitiken måste därför vara förutsägbar och tydlig. Detta kräver långsiktighet och uthållighet och då måste politiken ha legitimitet och svara upp mot samhällets förväntningar. Dessa förväntningar kan man konstatera är mycket breda. Det handlar om områden som klimat, energi, vattenförvaltning, biologisk mångfald, livsmedelssäkerhet, sysselsättning och djurvälstånd. Klimatfrågan och energiomställningen ses som den absolut största utmaningen och detta återspeglas i debatten.

Ett skäl som historiskt har givit CAP legitimitet är att samhället önskat förbättra Europas livsmedelsförsörjning. Under 1980- och 1990-talen uppfylldes detta mål med råge samtidigt som världsmarknaden för många jordbruksråvaror kom att präglas av överskott. Men efter en period med kraftigt ökad efterfrågan och samtidigt minskat utbud har diskussionen åter tagit fart om det strategiskt viktiga i att producera livsmedel för den egna befolkningen. Att jordbruket producerar kollektiva nyttigheter<sup>1</sup> är en annan faktor som ger legitimitet åt jordbrukspolitiska ersättningar. Kollektiva nyttigheter kommer att vara grunden för stora delar av landsbygdsprogrammet och också för direktstöden. LRF ser en risk i att det finns en osäkerhet om vad som ligger i begreppet, vilket kan komma att försvåra diskussionen. LRF kan dock konstatera att det är en långsiktig förvaltning av naturresurser som skapar de kollektiva nyttigheterna.

### Varför särskild politik för jordbruket?

Det är i grunden en önskan om jordbruksproduktion i det egna landet som är skälet till att länder väljer att ha en jordbrukspolitik. Sedan varierar motivet för detta, både mellan länder och över tiden (säkerhetspolitik, levande landsbygd, goda produktionsvillkor, livsmedelssäkerhet samt den ibland känsloladdade kopplingen mellan jordbruk och matkultur). De naturgivna förhållandena för att bedriva ett konkurrenskraftigt jordbruk varierar över världen, inom EU och även inom enskilda länder och områden. Utan jordbrukspolitik riskerar produktionen att flytta från områden med något sämre förutsättningar till bördigare områden. Världens jordbruksmarknader fungerar också annorlunda än andra marknader. Världsmarknadspriserna har genom historien tidvis varierat starkt, vilket är svårt att hantera för både producenter och konsumenter. Främst beror det på att både utbud och efterfrågan har låg priskänslighet och reagerar långsamt på prisförändringar. Vidare är jordbruk en biologisk produktion som i stor utsträckning är känslig för påverkan av väder och vind. Produkterna har ofta begränsad lagringstid, vilket leder till att variationer i utbudet ger stora prissvängningar.

*1. Kollektiva nyttigheter kan kort beskrivas som sådana värden som samhället uppskattar och vill ha, men där marknaden inte kan översätta denna vilja till ekonomisk efterfrågan som stimulerar produktionen. Kollektiva nyttigheter är en del av de positiva externa effekter som jordbruket ger upphov till. I ekonomisk teori definierar man kollektiva nyttigheter som produkter som utmärks av icke exklusivitet och icke rivalitet. Med andra ord, de är något som många behöver, kan använda, nyttja eller ta del av utan att de förbrukas eller utan att någon kan utslutas.*

### **LRFs arbete med framtida CAP – en bred diskussion över hela landet**

LRFs positioner har tagits fram i en mycket bred diskussion inom organisationen. I slutet av 2008 togs det fram ett bakgrundsmaterial där ett antal omvärldsfaktorer och frågeställningar definierades. Utifrån detta har inkommit synpunkter som bildar bas för LRFs positioner. En sammanfattning av dessa synpunkter återfinns i bilaga 1.

## **Framtida CAP om LRF får välja**

### **En fortsatt gemensam politik inom EU**

EU skall fortsatt ha en gemensam jordbrukspolitik. Möjligheterna till nationella lösningar skall vara begränsade och skall endast bygga på objektiva och naturgivna faktorer som t.ex. klimat. Nationella sär lösningar inom CAP får inte skapa skillnader i konkurrensvillkoren mellan länderna.

Romfördragets övergripande mål för CAP om att öka produktiviteten, trygga jordbrukarnas levnadsstandard, ge stabila marknader för jordbruksprodukter, tillgång på livsmedel och rimliga konsumentpriser ligger fast.

Inom ramen för dessa grundläggande målsättningar bör under perioden 2014 till 2020, enligt LRFs uppfattning, ökat fokus ligga på att

- stärka konkurrenskraften för Europas jordbruk
- trygga försörjningen av livsmedel med hög kvalitet till rimliga priser vilket även innebär att EU skall vara en ansvarstagande global aktör,
- stödja utvecklingen av landsbygdens företagande för att säkra en levande landsbygd samt att
- svara upp mot nuvarande och kommande utmaningar inom områdena, klimat, energi, vatten och biologisk mångfald.

I samband med diskussionen om framtida jordbrukspolitik CAP bör även konsumenternas önskemål på något sätt finnas med. Vi kan konstatera att det är mycket troligt att det sker ökade svängningarna i tillgång och efterfrågan på livsmedel i framtiden. Därför bör ur konsumentperspektiv, säker tillgång på livsmedel av hög kvalitet vara en viktig fråga för framtida jordbrukspolitik. EU kan genom CAP fortsatt säkerställa att konsumenterna kan få del av de mervärden som det europeiska jordbruket skapar i form av hög kvalitet på livsmedel och miljövärden.

### **En budget som kan möta framtidens utmaningar**

CAP behöver en budget i kommande period som ger utrymme för att uppnå de mål och möta de utmaningar som EU står inför. Utöver detta måste en utvidgning av EU med nya medlemsländer kunna rymmas i budgeten.

LRF anser det rimligt att landsbygdsprogrammet får utökade resurser i framtida

CAP. Detta förutsatt att medlen används i enlighet med ovanstående målsättningar. Landsbygdsprogrammet medfinansieras med nationella medel till 25-75 %. Denna medfinansiering varierar mellan länderna och det finns därför en risk att en framtida CAP med större andel i landsbygdsprogrammet indirekt snedvrider konkurrensen mellan EUs medlemsländer. Kravet på medfinansiering och måluppfyllelse måste därför ses över så att rimliga konkurrensvillkor uppfylls.

### **En marknadsanpassning i takt med omvärlden**

En av de absolut främsta uppgifterna för CAP är att stärka och upprätthålla konkurrenskraften inom det europeiska jordbruket. Jämfört med konkurrenter på världsmarknaden kompenserar CAP delvis europeiska bönder för sämre odlingsbetingelser och högre krav när det gäller miljöhänsyn och djursorg. Genom flera reformer har de produktionsstimulerande åtgärder som en gång var stommen i politiken (garantipriser med stödköpsystem, tullar och exportstöd) successivt minskat i betydelse. Frikopplade direktersättningar har delvis kompenserat bönderna för det prisfall reformerna medfört. LRF har bejakat denna marknadsanpassning av politiken. Jordbruksföretagen, som vill producera det som efterfrågas, får härigenom bättre marknadskontakt och kan reagera på marknadens signaler i form av varierande priser och efterfrågan.

Det är emellertid viktigt att den fortsatta marknadsanpassningen sker i takt med omvärlden. LRF välkomnar därför en multilateral uppgörelse på handelsområdet och värnar om balans i de åtaganden olika länder gör i kommande avtal i världshandelsorganisationen WTO. Det är också ett krav att byggstenarna i CAP blir accepterade i ett nytt avtal.

Jordbruk handlar om biologisk produktion och därmed en långsiktig verksamhet. Därför behövs ett skyddsnet för att parera svängningar på marknaden. Detta skyddsnet kan vara interventioner som är begränsade både tidsmässigt och till vissa produkter. LRF anser inte att en försäkringslösning för att hantera risker, bör vara en del av CAP. Den enda form av riskhantering som hör hemma i CAP är ett katastrofskydd vid totalskada av skörd. När det gäller effekter av djursjukdomar menar LRF att dessa lämpligast hanteras i nationella system.

### **Ett frikopplat gårdsstöd jämnas successivt ut mellan jordbrukare och EU-länder**

Vid tillämpningen av CAP skall man utgå från företagarens perspektiv. Detta innebär att regelverket skall vara enkelt och anpassat till verkligheten, vilket i sin tur innebär förutsägbarhet, tydlighet och konsekvens. Eftersom det är en lång process att förändra regelverk måste det snarast påbörjas ett arbete med att se över den administration som CAP per definition måste ha även i framtiden. Det finns tyvärr alltför många exempel på tillämpningar som onödigtvis skapat stor osäkerhet bland företagarna (exempelvis definitionen av betesmarker i gårdsstödet).

### **Ett frikopplat gårdsstöd som successivt jämnas ut mellan jordbrukare och medlemsländer inom EU**

Gårdsstödet är den viktigaste ersättningsformen i CAP. Gårdsstödet grundar sig på

historiska produktionsnivåer och förlorar därmed efter hand successivt sin aktualitet och därmed även legitimitet. Under perioden 2013 till 2020 bör det därför ske en utjämning av gårdsstödet inom EU och även nationellt. I detta sammanhang är det viktigt att den nationella utjämningen sker samordnat inom EU och att inte Sverige går före.

En utjämning är till sin natur mycket kontroversiell eftersom den skapar omfördelningar. Med CAP som består av en minskande andel gårdsstöd bör det dock finnas en möjlighet att hantera dessa omfördelningseffekter genom landsbygdsprogrammet.

LRF har sedan hälsokontrollen varit negativt till särskilda stöd (nationella kuvert/artikel 68). Det har inte heller funnits något politiskt stöd för ett införande i Sverige. LRF har kvar denna inställning till särskilda stöd som är kopplade till produktionen, då dessa öppnar upp för medlemsländerna att införa nationella stöd som kan snedvrیدا konkurrensen. LRF anser att denna typ av ersättningar hör hemma i landsbygdsprogrammet, eftersom de där tydligare kan kopplas till specifika åtgärder. Vi kan trots detta vara beredda att efter en analys av konsekvenserna acceptera en tillämpning i Sverige om ersättningarna skulle visa sig snedvrیدا konkurrensen mellan EUs medlemsländer.

### **En politik som stimulerar ett aktivt brukande av marken**

LRF eftersträvar tillväxt och företagande. För att nå dit skall marken inte bara hävdas utan det skall ske en produktion kopplat till marken. De förändringar som sker inom CAP får absolut inte förstärka de så kallade inlåsnings effekterna av marken, vilka regionalt kan vara ett stort problem.

Vi är mycket väl medvetna om svårigheten att hitta jordbrukspolitiska åtgärder som skulle förhindra en inlåsnings. De alternativ som finns är mer kopplade till stöd och skarpare tvärvillkor med krav på brukande av marken. Inget av dessa alternativ är speciellt attraktivt. Den långsiktiga lösningen är att produktionsvärdet blir högre än stöd värdet på marken. Med en ökad lönsamhet löses problemet.

Med större andel av ersättningarna inom landsbygdsprogrammets miljöersättningar, blir det indirekt en koppling till produktionen. Troligen kommer den höjningen av den minimigräns för direktstöd som infördes i hälsokontrollen, få en effekt bland brukare som inte erhåller något gårdsstöd. Effekten kan bli att brukaren arrenderar ut eller sambrukar, vilket förhoppningsvis leder till att markerna kommer i bruk.

### **En bred politik som stöder utveckling av företagande på landsbygden**

LRF anser att landsbygdsprogrammet är strategiskt viktigt i framtida CAP. Det framgår också tydligt i bland annat den politiska debatten, att landsbygdsprogrammet har ett starkt politiskt stöd i Sverige. LRF kommer att under hösten och vintern 2009/2010 analysera frågan om hur ett framtida landsbygdsprogram skall kunna utformas. I detta arbete inkluderas även förhållandet mellan landsbygdsprogrammet och EUs sammanhållningspolitik (regionalpolitik).

De övergripande krav LRF ställer på det framtida landsbygdsprogrammet är följande:

- öka jordbrukets konkurrenskraft
- stötta företagande med bas i de gröna näringarna på landsbygden
- hantera och kompensera för regionala skillnader i jordbruket
- ersätta brukare för kollektiva nyttigheter som lantbruket skapar
- möjliggöra för lantbruket att uppfylla miljömål både nationellt och inom EU

Nuvarande landsbygdsprogram består av fyra tämligen olika delar (axlar)

1) konkurrenshöjande åtgärder för lantbruket (bl.a investeringsstöd och kompetensutveckling), 2) miljöersättningar, 3) utveckling av företagande och livs- och företagsmiljö 4) axelövergripande landsbygdsutvecklingsåtgärder inom Leader. På åtgärdsnivå har LRF sedan tidigare prioriterat åtgärder som stöttar företagande och underlättar för lantbruket att svara upp mot de miljökrav som ställs av samhället. Exempel på sådana åtgärder är investeringsstöd, kompetensutveckling, LFA, betesmarkersättning, åtgärder för att reducera växtnäringssläckage, företagsutveckling m.fl. Framtida prioriteringar och hur åtgärderna skall utformas kommer LRF att återkomma till efter genomfört analysarbete.

#### **Utvecklingen av landsbygden och dess företag – kvar som en del av CAP**

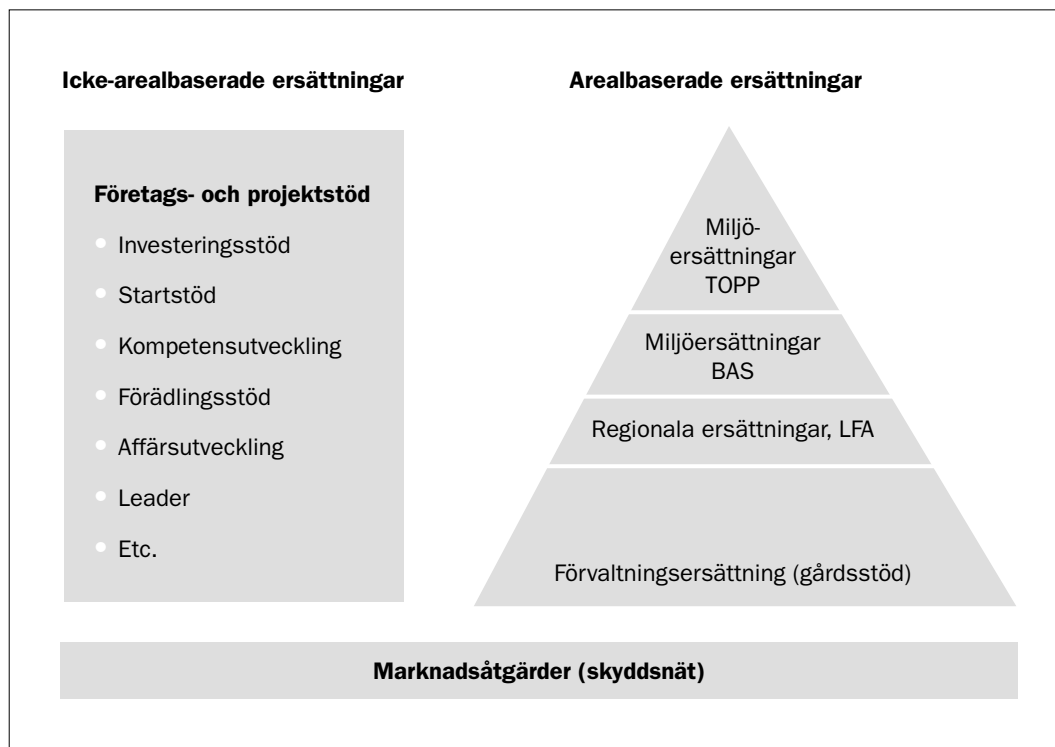
LRF anser att nuvarande modell med en EU-gemensam sammanhållningspolitik och ett landsbygdsprogram som är en del av CAP är en fortsatt bra modell. Företagen i de gröna näringarna är resurser för att uppfylla målsättningarna inom båda politikområdena. En viktig förutsättning för att nå dessa målsättningar finns i förverkligandet av visionen för de gröna näringarna om tillväxt, lönsamhet och attraktionskraft. Därför måste landsbygden och landsbygdens företag aktivt bjudas in att delta även i diskussioner om sammanhållningspolitiken.

#### **En framtida CAP med sammanhållen och tydligare struktur**

LRF anser att det måste ske en bättre integration mellan CAPs pelare och att alla arealbaserade ersättningar samordnas. Som en konkretisering av dessa tankar har LRF gjort följande idéskiss

## Idéskiss för framtida utformning av CAP

Bryt upp pelarna och fokusera på konkurrenskraft, kollektiva nyttigheter och företagsutveckling.



- Grundidén är att samla alla arealbaserade ersättningar i en pyramid, och alla icke-arealbaserade ersättningar i en annan del. Fördelen är att det blir enklare från brukarens perspektiv. Kopplingarna mellan ett generellt gårdsstöd (förvaltningsersättning) för att uppfylla tvärvillkoren och de mer specifika miljöersättningarna blir tydligare. Ett exempel är att från brukarens perspektiv hanteras gårdsstöd och vallstöd på likartat sätt även om de nu ligger i två olika pelare. Vallstöd och Leader, som tillhör samma pelare, har däremot jämförelsevis få beröringspunkter.
- Båda delarna baseras på att uppfylla mål om konkurrenskraft, leverans av kollektiva nyttigheter samt utveckling av landsbygdens företag
- De icke-arealbaserade stöden (företags- och projektstöden) kan, om man vill, ses som en ny pelare 2.
- Det behövs någon typ av balanskrav mellan de två delarna. Ur ett EU-perspektiv kan ett rimligt krav vara att minimum 10 % av den totala budgeten skall användas till företags- och projektstöd.

- Medfinansieringen bör skilja mellan delarna. Att pyramiden skulle vara helt utan nationell medfinansiering är inte vare sig rimligt eller önskvärt och 25-30 % bör komma från nationella medel. Om nuvarande svenska medfinansiering tillämpas skulle det motsvara en svensk nationell medfinansiering på ca 20 %. För företags- och projektstöden kan nuvarande nationell medfinansiering på cirka 50 % vara rimlig.
- Att gårdsstödet minskar öppnar upp nationella prioriteringar, vilket kan vara en nackdel om det snedvrider konkurrensen mellan länderna. Därför behöver mellanskiktet i pyramiden med regionala ersättningar ha en tydligare övergripande EU-styrning. Det nya gårdsstödet skall vara mer utjämnat och blir successivt en mindre del av totalen. Eftersom vi inte ser någon minskning av budgeten innebär det att medel flyttas högre upp i pyramiden, vilket är en process som kan pågå under hela perioden 2013–2020.
- För att de arealbaserade ersättningarna skall kunna fungera och leverera nytta måste det nuvarande systemet, som bygger på kalkyler över ökade kostnader och förlorade intäkter, ses över. Ersättningsnivåerna bör i framtiden ha ett större inslag av efterfrågestyrning. Om samhället efterfrågar till exempel ett visst antal hektar skydds zoner så måste man vara beredd att betala vad det kostar att verkligen få fram dessa hektar. I nuvarande system finns allt för många exempel där kalkylerna inte ger utrymme för att nå de mål, i form av anslutning till olika ersättningar, som man eftersträvar.

## Bilaga 1

### Regionala synpunkter på framtida CAP

I de synpunkter som kommit in från LRFs regioner, mötet med LRFs regionala och kooperativa råd i Bryssel samt övriga kan ett antal områden urskiljas:

- En generell synpunkt som kommit fram är att det behövs en mer omfattande analys och underlag för att kunna ta ställning. Det är dock viktigt att notera komplexiteten i frågan och att alla konsekvensutredningar som görs på ett eller annat sätt blir begränsade och inte kan ge ett fullständigt svar på de frågor som ställs.
- Synpunkterna är samstämmiga om att EU fortsatt skall ha en gemensam jordbrukspolitik. Möjligheterna till nationella lösningar skall vara begränsade och endast bygga på objektiva och naturgivna faktorer som t.ex. klimat. Nationella sär lösningar inom CAP får inte skapa skillnader i konkurrensvillkoren mellan länderna.
- I många av synpunkterna återkommer att man motsätter sig stöd och ersättningar som gynnar passivitet och inte stimulerar till företagande och utveckling. Den så kallade inlåsnings effekten av marker i stödsystem är en effekt av frikopplingen. Frågan är hur denna effekt skall undvikas? Är det med mer kopplade stöd,

vilket är i strid med senaste tidens utveckling, eller skarpare tvärvillkor med krav på brukande av marken?

- Att marknadsanpassningen bör fortsätta återkommer också i ett antal svar. Detta kan dock stå i kontrast till inlåsnings-effekten som nämns i den tidigare punkten. Det råder dock en osäkerhet om vad en marknadsanpassning innebär och hur långtgående den skall vara. Från flera håll vill man ha ett slags skyddsnät mot allt för stora svängningar på marknaden eftersom jordbruk handlar om en biologisk produktion. En marknadsanpassning är inte detsamma som en total avreglering.
- Utformandet av gårdsstödet är självklart en fråga som återkommer i många synpunkter. Frågan kan i sin tur delas upp i hur stor del av CAP som skall bestå av gårdsstöd och det mer konkreta utformandet av gårdsstödet. Från ett antal regioner vill man gå så långt att gårdsstödet avvecklas och hela CAP läggs över till landsbygdsprogrammet. Frågan är i vilken takt detta skall ske? Vill vi se en successiv eller en mer drastisk avveckling? Den andra frågan som diskuterats är en utjämning av gårdsstödet. En sådan utjämning kan ske på olika sätt och på olika nivåer; allt från en nationell utjämning av tilläggsbelopp till en utjämning av gårdsstödet över hela EU.
- De flesta är tveksamma till att introducera riskhantering i form av en försäkringslösning som del av CAP. Man kan dock tänka sig att någon typ av katastrofskydd kan vara en del av ett samhällsansvar.
- Alla anser att landsbygdsprogrammet kommer att vara strategiskt viktigt i framtida CAP. Det framtida LBP skall kunna hantera regionala skillnader, ersätta brukare för miljötjänster som lantbruket utför, ge möjlighet till företagsutveckling och öka jordbrukets konkurrenskraft.
- Att regelverket skall vara enkelt och anpassat uppfattas i stort sett som självklart. I enkelheten läggs också långsiktighet samt att minska osäkerheten för om brukaren lever upp till reglerna eller inte.
- För att få en uthållighet och legitimitet för jordbrukspolitiken måste den svara upp mot samhällets förväntningar. Dessa förväntningar kan man konstatera är mycket breda. Vi vill avgränsa området till att främst handla om klimat, energi, vattenförvaltning, biologisk mångfald, säker tillgång till livsmedel av hög kvalitet, sysselsättning och djurvälstånd. Kollektiva nyttigheter lyfts fram som ett sätt att tydliggöra det grundläggande skälet till att ersättningarna utgår.
- I underlagsmaterialet angavs fem olika alternativa utvecklingsvägar för CAP. I svaren återkommer en preferens för alternativ 3 d.v.s. att CAP skall ha fokus på riktade och målstyrda miljö- och landsbygdsåtgärder.

Under 2009/2010 kommer det inom LRF att ske en dialog med den regionala organisationen kring företags- och projektstödens samt miljöersättningarnas nyttjande och effekter inom de gröna näringarna samt hur man vill se dem utformade i framtiden.

