

EU:s politik för ett grönare jordbruk – fungerar den?

År 2013 genomförde EU en reform av den gemensamma jordbrukspolitiken som bland annat syftade till att göra den mer miljövänlig. Ett förgröningsstöd infördes för att öka den biologiska mångfalden och därtill relaterade ekosystem tjänster. Reformen analyseras för att förstå hur den påverkat jordbrukets markanvändning och vilka effekter den har fått för miljön. Vi finner att:

- Förgröningsåtgärderna i reformen har inte någon betydande miljöeffekt.
- Reformens ekologiska fokusområden (EFA) har inte skapats där de ger störst miljönytta.
- Det behövs mer riktade miljöersättningar som tar hänsyn till lokala förutsättningar för att EU:s gemensamma jordbrukspolitik ska kunna leverera större miljönytta.

Miljöfokus i 2013 års reform av den gemensamma jordbrukspolitiken

EU:s jordbrukspolitik har historiskt främjat en intensifiering av jordbruket, vilket har legat i linje med politikens målsättningar. Intensifieringen har dock bidragit till negativ miljöpåverkan, genom exempelvis minskad biologisk mångfald och förlorade ekosystemtjänster. För att förbättra jordbrukets miljöprestation infördes så kallade förgröningsåtgärder vid reformeringen av jordbrukspolitiken 2013. Syftet med åtgärderna var att öka den biologiska mångfalden och relaterade ekosystemtjänster. För ändamålet avsattes 30 % av direktstöden (812,2 miljarder kr under perioden 2014-2020, med växelkurs 1 euro = 10,36 kr). Utöver förgröningsåtgärderna innehöll reformen en regional utjämning av gårdsstödet och möjlighet för medlemsländer att införa ett frivilligt stöd kopplat till produktion.

Vår studie analyserar hur reformen påverkat den biologiska mångfalden och relaterade ekosystemtjänster (pollinering och begränsning av skadedjur). För att specifikt belysa potentialen hos ekologiska fokusområden (EFA), en av förgröningsåtgärderna, att förbättra biologisk mångfald och relaterade ekosystemtjänster studeras även scenarier med ambitiösare krav för EFA än de i 2013 års reform.

Förgröningsåtgärder i praktiken

Förgröningsåtgärderna i reformen 2013 är (1) *bevarande av existerande permanent gräsmark*, (2) *diversifiering av grödor* och (3) *använda delar av jordbruksmarken som så kallade ekologiska fokusområden (EFA)*. Bevarande av permanenta gräsmarker och diversifiering av grödor är inte relevanta att studera eftersom de i praktiken redan uppnås i

Sverige. EFA-åtgärden är däremot relevant att studera och innebär att minst 5 % av ett jordbruks åkermark ska förvaltas på ett sätt som är gynnsamt för biologisk mångfald. Det finns 10 sorters markanvändning som gör att marken kan betraktas som EFA. Varje medlemsstat kan exkludera vissa åtgärder och via ett system med omräkningsfaktorer ändra arealkravet. Omräkningsfaktorerna är tänkta att avspegla att olika sorters markanvändning har olika högt värde ur ett miljöperspektiv. Det betyder att för markanvändning med relativt lågt miljövärde krävs en större areal för att uppfylla 5 % kravet än för markanvändning med högre miljövärde. De markanvändningar som är tillåtna som EFA i Sverige, med omräkningsfaktor inom parentes, är: träda (1), obrukad fältkant (9), mellangröda (0,3), kvävefixerande grödor (0,7), och energiskog (0,3) (Notera att vissa omräkningsfaktorer har ändrats efter studiens publicering).

Utjämning av gårdsstöd och frivilligt kopplade stöd

Reformen innehöll även en utjämning i gårdsstödet och ett frivilligt kopplat stöd. Avsikten med utjämningen var att göra stöden lika för alla (samma stöd/ha). Avsikten med det frivilliga kopplade stödet var att näringar med särskilda svårigheter och särskild ekonomisk eller social vikt skulle kunna stödjas. Frivilligt kopplat stöd får vara upp till 13 % av gårdsstödet (246,6 miljarder kr 2014-2020). I Sverige har kopplade stöd framförallt använts för stöd till nötkreatur.

Studieområden

Studien omfattar Götalands mellanbygder och Götalands södra slättbygder. Båda områdena karaktäriseras av intensivt jordbruk och betydande produktion, och liknande områden är vanliga i hela EU. Områdena skiljer sig åt i hur landskapet ser ut och vilken produktion som sker. Mellanbygden består av ett heterogent landskap med relativt små, fragmenterade fält som generellt skiljs av annan markanvändning, exempelvis skog eller naturbetesmark. Slättbygden består av ett homogent landskap med stor, sammankopplad areal åkermark och endast en relativt liten areal som främjar den biologiska mångfalden (betesmark, obrukade ytor mm.). Gårdar i slättbygden utgörs främst av växtodlingsgårdar medan mellanbygden främst utgörs av djurgårdar, där jordbruksmarken består av både åkermark och naturbetesmark.

Polycyscenarier

För att utvärdera konsekvenserna av reformen simulerades ett scenario med de huvudsakliga reformelementen (utjämning av gårdsstödet, frivilligt kopplat stöd och EFA) och jämfördes med ett referensscenario som antar att den policy som gällde före reformen gäller fram till 2020. Anledningen till att ett simulerat referensscenario användes istället för det observerade utfallet är att säkerställa att skillnader i resultaten inte beror på andra förändringar än de studerade reformelementen.

Två scenarier simulerades för att studera EFA-kravet. I ett scenario sattes EFA-kravet till 15 %, istället för 5 %, och i det andra sattes EFA-kravet till 15 % samtidigt som omräkningsfaktorerna ignorerades (sattes till 1), d.v.s. all markanvändning som kvalificeras för EFA ansågs ha samma värde för miljön.

Metod

Modellen AgriPoliS användes för att simulera hur reformelementen påverkar markanvändning i respektive studieområde. Därefter analyserades effekterna av den förändrade markanvändningen på biodiversitet (antal fåglar i jordbrukslandskapet), pollination (i rapsfält respektive naturbetesmark) och biologisk kontroll (utnyttjande av naturliga fiender för att hålla nere skadedjur) i vårkorn med hjälp av en biologisk modell. Åkermarken delades in i högproduktiv (bördig mark med hög lönsamhet för växtodling) och lågproduktiv mark (mindre bördig och mindre lönsam mark som främst används för odling av djurfoder).

Effekter på markanvändning av 2013 års reform

I mellanbygden resulterade 2013 års reform i en minskad areal träda och en ökad areal vall och grödor, som användes till djurfoder, på lågproduktiv åkermark (tabell 1). Det berodde på att det nya frivilliga kopplade stödet ökade antalet nötkreatur jämfört referensscenariot. För att nå EFA-kravet kunde jordbrukare räkna med före reformen befintliga markanvändningar klassificerade som EFA (t.ex. träda och kvävefixerande grödor). Det, tillsammans med en viss ökning av obrukade fältkanter och kvävefixerande grödor på lågproduktiv åkermark, gjorde att kravet för EFA kunde uppnås. De modellerade lantbrukarna valde att utnyttja obrukade fältkanter på grund av en generös omräkningsfaktor (9) kvävefixerande grödor eftersom de har ett marknadsvärde. Eftersom EFA-kravet kunde nås genom förändrad markanvändning på lågproduktiv åkermark där kostnaden för förändringar är förhållandevis låg innebar reformen knappt någon förändring i användningen av högproduktiv åkermark.

Tabell 1: Förändring i markanvändning (ha) av 2013 års reform för respektive region jämfört med referensscenariot.

		Mellanbygd (ha)	Slättbygd (ha)
Högproduktiv åkermark	Grödor	-265	1
	Lågproduktiv åkermark	945	-17 107
EFA på lågproduktiv åkermark	Vall	2 407	-232
	Träda	-4 340	19 216
	Kvävefix. grödor	778	-3 715
	Mellangrödor	0	0
	Obrukad fältkant	379	67

Notera: I referensscenariot är antalet gårdar i mellanbygden 1 620 stycken, med en medelstorlek på 97 ha, och i slättbygden är de 1 985 stycken, med en medelstorlek på 97 ha (gårdar < 10 ha exkluderades).

I slättbygden resulterade reformen 2013 i en ökning av arealen träda på bekostnad av arealen grödor som odlas på lågproduktiv åkermark (tabell 1). I huvudsak beror det på den relativt stora minskningen av gårdsstödet (3419 kr/ha till 1999 kr/ha). Sänkningen av gårdsstödet i slättbygden gör att fler gårdar lägger ner och det är inte lönsamt för kvarvarande gårdar att arrendera marken för att odla grödor. Marken är emellertid lönsam att hävda som träda för att erhålla gårdsstöd. Kravet på 5 % EFA nåddes i princip redan innan reformen p.g.a. en stor areal kvävefixerande grödor. Denna areal minskade dock till förmån för träda på låg-produktiv åkermark eftersom det var mer lönsamt med stödet inräknat. Även i slättbygden kunde EFA-kravet nås genom förändring i markanvändning på lågproduktiv åkermark och mark-användningen på högproduktiv åkermark förändrades således i princip inte alls.

Den största skillnaden i förändrad markanvändning för mellanbygd och slättbygd var att i slättbygden sattes stora arealer i träda medan arealen träda minskade i mellanbygden. Det beror på att utjämningen i gårdsstöd innebar en relativt liten minskning i stöd i mellanbygden (2072 kr/ha till 1999 kr/ha). Det kopplade djurstödet hade en tydlig effekt på markanvändningen i mellanbygden, men inte i slättbygden (eftersom djurhållningen är mycket större i mellanbygden). Den högre omräkningsfaktorn för obrukade fältkanter ledde till en klar ökning av dessa på lågproduktiv mark i mellanbygden. Denna effekt var inte lika betydande i slättbygden eftersom ökningen av åkermark i träda kunde räknas som EFA (över tid arrenderades lågproduktiv mark för att tillgodose EFA-kravet).

Den förändrade markanvändningen hade en viss miljöeffekt i slättbygden, men inte i mellanbygden. I slättbygden innebar den förändrade markanvändningen en ökning av antalet fågelarter i jordbrukslandskapet, biologisk kontroll och pollination i rapsfält, men ingen förändring i pollineringen i naturbetesmark. Den ökning som syntes i tre av indikatorerna var signifikant, men väldigt liten. Ökningen av antalet fågelarter och biologisk kontroll kan kopplas till ökningen i träda. Ökningen av pollination i rapsfält kan också kopplas till ökningen i träda, men även till minskningen i rapsfältsareal (grödor på lågproduktiv mark) eftersom den pollinationsberoende arealen minskar. I Mellanbygden kunde ingen effekt observeras på någon av de studerade miljöindikatorerna.

Den totala effekten för biologisk mångfald och ekosystemtjänster som den förändrade markanvändningen gav upphov till var alltså mycket liten och kunde främst kopplas till marken som hade satts i träda på lågproduktiv mark. Den observerade miljöeffekten berodde således på

utjämningen i gårdsstödet och inte på EFA-kravet; alltså EFA-kravet i sig medförde inget miljömässigt mervärde.

Analys av förändringar i EFA-kravet

EFA-kravet hade i praktiken ingen miljöeffekt i Sverige. I detta stycke analyseras ifall ett utökat EFA-krav skulle få större miljöeffekt, eller om problemet ligger i hur EFA-kravet är utformat.

En ökning i EFA-kravet till 15 % av åkerarealen (EFA15) resulterar framförallt i en ökning av obrukade fältkanter på lågproduktiv åkermark. Den generösa omräkningsfaktorn för fältkanter (9) gör dock att en relativt liten yta åkermark behöver omvandlas för att nå EFA-kravet. Effekten är större i mellanbygden än i slättbygden, eftersom slättbygden i stor utsträckning redan nått EFA-kravet i och med trädan på lågproduktiv mark. Mellangrödor har i EFA 15 % en låg omräkningsfaktor (0,3), och när omräkningsfaktorerna tas bort i EFA 15 % utan omräkning väljs mellangrödor istället för fältkanter p.g.a. lägre kostnader för jordbrukaren.

Tabell 2: Förändring i markanvändning (ha) i respektive område och scenario jämfört med referensscenariot.

Scenariot		EFA 15 % (ha)		EFA 15 % utan omräkning (ha)	
		Mellanbygd	Slättbygd	Mellanbygd	Slättbygd
Högproduktiv åkermark	Grödor	-225	-14	-394	-139
Lågproduktiv åkermark	Grödor	1 616	-18 043	-2 056	-19 036
	Vall	1 856	-358	1 856	-615
EFA högproduktiv åkermark	Träda	0	-5	0	135
	Kvävefix. grödor	225	-1	337	-5
	Mellangrödor	0	0	0	490
	Obrukad fältkant	0	12	0	0
EFA lågproduktiv åkermark	Träda	-5 596	19 305	710	22 448
	Kvävefix. grödor	889	-3 729	242	-3 724
	Mellangrödor	0	0	7 717	221
	Obrukad fältkant	1 420	776	0	0

Det förändrade EFA-kravet har dock i stort sett ingen simulerad miljöeffekt. Endast vid en ökning av EFA till 15 % utan omräkning finns en liten positiv effekt, vilket framförallt beror på ökad trädesareal på lågproduktiv mark i respektive region. Där har åtgärden dock sämst förutsättningar att generera miljönytta (avsikten med åtgärden är att främst påverka markanvändningen på intensivt odlad högproduktiv mark). Den största miljöeffekten var på biologisk kontroll i mellanbygden, vilket beror på stor areal mellangrödor i det scenariot.

Sammanfattningsvis, att EFA-kravet bara har en liten effekt på jordbrukarnas markanvändning beror på att ett antal faktorer urvattnar den potentiella effekten:

- EFA-kravet gäller på gårdsnivå istället för på landskapsnivå, vilket gör att jordbrukare kan anpassa arealen lågproduktiv mark för att nå EFA-kravet (t.ex. genom att arrendera lågproduktiv mark för träda) och fortsätta utnyttja den högproduktiva marken som förut.
- Utjämningen av gårdsstödet gör att arealen träda ökar på lågproduktiv mark i slättbygden oberoende av EFA-kravet, vilket också innebär att EFA-kravet kunde nås utan att ändra användningen av högproduktiv mark.
- Den höga omräkningsfaktorn för obrukade fältkanter minskar ytterligare behovet av att ändra markanvändning för att nå 5 % -kravet.
- Att relativt stora arealer redan befintliga markanvändningar som klassificeras som EFA kunde räknas med i uppfyllandet av EFA-kravet.

Totalt sett innebär således inte EFA-kravet någon betydande förändring av hur jordbrukarna använder sin mest produktiva mark. Jordbrukarnas kostnader för införandet av EFA blir därför relativt små men miljöeffekterna blir obetydliga.

Slutsatser

Ett huvudmål för 2013 års reform var att jordbrukspolitiken skulle bli grönare genom att öka biologisk mångfald och relaterade ekosystemtjänster. Studien visar att reformen ökat den biologiska mångfalden lite i slättbygden, men att det huvudsakligen beror på utjämningen av gårdsstödet och inte förgröningen i sig, medan den i mellanbygden inte haft någon effekt. Trots höga ambitioner pekar studiens resultat på att EFA medför ökat krångel och kostnader för jordbrukare utan att leverera några betydande miljöförbättringar.

Den grundläggande bristen med EFA är att kravet utformats på ett sätt som gjort att de inte skapats där de ger störst miljönytta. Då åtgärden genomförts på gårdsnivå istället för fält- eller landskapsnivå har gårdarna skapat EFA på arealer där det är minst kostsamt för dem och inte där det är mest fördelaktigt ur miljöhänsyn. I slättbygden beaktas inte att lantbrukarna redan avsatt mark till träda i och med det utjämnade gårdsstödet. Mark som redan före reformen användes på ett sätt som kunde kategoriseras som EFA kunde också räknas in i kravet. Det gjorde att lantbrukare i många fall redan hade uppnått kravet vid införandet av reformen och EFA-kravet gav således inte någon ändrad markanvändning och därmed inte heller något mervärde för miljön. Om EU:s gemensamma jordbrukspolitik ska bli grönare i praktiken, bör pengar omfördelas från gårdsstödet till riktade miljöersättningar.

Källa

Hristov, J., Y. Clough, U. Sahlin, H. G. Smith, M. Stjernman, O. Olsson, A. Sahrbacher and M. V. Brady (2020). Impacts of the EU's Common Agricultural Policy "Greening" Reform on Agricultural Development, Biodiversity, and Ecosystem Services. Applied Economic Perspectives and Policy. [<https://doi.org/10.1002/aepp.13037>]

Författare

Nils Malmström och Mark Brady

Mer information

Mark Brady
Tel: 040-415005
E-post: mark@brady@slu.se

Vad är AgriFood Economics Centre?

AgriFood Economics Centre utför kvalificerade samhällsekonomiska analyser inom livsmedels-, jordbruks- och fiskeriområdet samt landsbygdsutveckling. Verksamheten är ett samarbete mellan Sveriges lantbruksuniversitet och Lunds universitet och syftar till att ge regering och riksdag vetenskapligt underbyggda underlag för strategiska och långsiktiga beslut.

Publikationer

AgriFood Economics Centre ger ut tre typer av publikationer som vänder sig till beslutsfattare, myndigheter och en intresserad allmänhet. **Policy Briefs** är lättillgängliga sammanfattningar av en av våra vetenskapliga publikationer. **Fokus** är kortare analyser och **Rapporter** är längre analyser som även ges ut i tryckt format. AgriFood skriver också vetenskapliga artiklar och working papers som i huvudsak vänder sig till en vetenskaplig publik. Våra publikationer kan beställas eller laddas ned på www.agrifood.se.

Kontakt

AgriFood Economics Centre
Box 7080, 220 07 Lund
