

Varför är EU:s jordbrukspolitik
så svår att reformera?



AgriFood Economics Centre

Varför är EU:s jordbruks- politik så svår att reformera?*

Ewa Rabinowicz

För mer information kontakta:
Ewa Rabinowicz 046 222 07 94
E-post: ewa.rabinowicz@slu.se

AgriFood Economics Centre
Box 7080
220 07 Lund
SWEDEN
<https://www.agrifood.se>
Ewa Rabinowicz
Rapport 2023:1

* Reviderad version där felaktiga hyperlänkar rättats till. Revideringsdatum 2024-02-22

Förord

EU:s medlemsstater har gemensamt satt upp höga ambitioner för att minska jordbrukets miljöpåverkan i jord till bord-strategin. Om det ska vara möjligt att uppnå dessa ambitioner kommer det att behövas en betydande anpassning av den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP). Vilka förutsättningar finns för sådana mer omfattande reformer av GJP och hur kan Sverige påverka dess utformning?

Den här rapporten diskuterar möjligheterna för framtida reformer av GJP mot bakgrund av tidigare erfarenheter och de intressen som har format den nuvarande politiken. Genom att studera tidigare reformer och beslutsprocesserna bakom dessa belyser rapporten vad som format GJP och bidrar därigenom med insikter om vilka möjligheter som finns att påverka processen i framtida förhandlingar. Rapporten visar också hur utvecklingen inom EU-politiken - där jordbrukets roll för att uppfylla miljöpolitiska ambitioner blivit viktigare - kan påverka balansen mellan olika intressen och därmed framtida reformer av GJP. Samtidigt skulle den senaste tidens ökade fokus på tryggad livsmedelsförsörjning, där miljökrav på jordbruket har fått stå tillbaka för att möjliggöra ökad produktion, kunna skifta balansen mellan miljö- och jordbruksintressena.

Fredrik Wilhelmsson

Staffan Waldo

Lunds universitet

Sveriges Lantbruksuniversitet
(SLU)

Lund, mars 2023

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

SAMMANFATTNING	7
1 INLEDNING	13
1.1 Problembeskrivning och syfte	13
1.2 Rapportens disposition	16
2 EU:S GEMENSAMMA JORDBRUKSPOLITIK OCH SUBSIDIARITETEN	19
2.1 En gemensam politik måste ge ett mervärde	19
2.1.1 Konkurrensstörningsargumentet	20
2.1.2 Solidaritet	22
2.1.3 Kollektiva nyttigheter	26
2.1.4 Administrativa fördelar	28
2.2 Den gröna omställningen: nya initiativ och lagstiftning av betydelse för jordbruket	29
2.2.1 Från jord till bord-strategin (F2F)	29
2.2.2 Biodiversitetsstrategin	30
2.2.3 Fit for 55	31
2.3 Svenska målsättningar och GJP:s reformering	31
3 GJP OCH SÄRINTRESSENA: KONSUMENTER, PRODUCENTER, SKATTEBETALARE OCH MILJÖGRUPPER	33
3.1 GJP och konsumenterna	35
3.2 GJP och skattebetalaren	38
3.3 GJP och lantbrukarna	41
3.4 GJP och miljögrupperna	43
3.5 EU-institutioner	46
3.5.1 EU-kommissionen	47
3.5.2 Europeiska revisionsrätten	49
3.5.3 Europeiska miljöbyrån	51
4 JORDBRUKSPOLITIKENS UTVECKLING: ERFARENHETER FRÅN TIDIGARE REFORMER	53
4.1 EU:s jordbrukspolitiska historia i korthet	53
4.1.1 Första GJP	54
4.1.2 MacSharry-reformen	56

4.1.3	<i>Agenda 2000</i>	57
4.1.4	<i>Frikopplingsreformen – 2003 års reform</i>	57
4.1.5	<i>Hälsokontrollen 2008</i>	58
4.1.6	<i>2013-års reform</i>	59
4.1.7	<i>2021-års reform</i>	60
4.2	Erfarenheter från tidigare reformer – en syntes	61
4.2.1	<i>EU som politiskt projekt</i>	61
4.2.2	<i>Krishantering övergår i regelbundna översyn</i>	61
4.2.3	<i>Ökat fokus på legitimitet</i>	62
4.2.4	<i>Ökat miljöfokus</i>	63
4.2.5	<i>Inre och yttre stabilitet – begränsad omfördelning mellan länder och intressegrupper</i>	64
4.2.6	<i>Begränsat internationellt inflytande</i>	64
4.2.7	<i>Kontinuitet och förnyelse</i>	65
4.2.9	<i>Långsam förändring men små risker för bakslag</i>	66
4.3	Den amerikanska jordbrukspolitiken	66
5	FÖRHANDLINGAR OCH EUROPAPARLAMENTETS ROLL	69
5.1	Förhandlingsprocessens faser	69
5.1.1	<i>Förhandlingar om 2013 års politik</i>	70
5.1.2	<i>Förhandlingar om 2020–2027 års politik</i>	73
5.1.3	<i>Slutsatser</i>	76
5.2	Parlaments förändrade roll och inställning till den gröna omställningen	79
5.3	Parlamentet och från jord till bord-strategin	81
6	DEN GRÖNA OMSTÄLLNINGEN – KAN DEN FÖRVERKLIGAS OCH VAD BLIR KONSEKVENSERNA?	83
6.1	Jordbrukets effekter på klimat och miljö hittills	83
6.2	Den nya GJP, från jord till bord-strategin samt den gröna omställningen	84
6.3	Nya GJP:n i den gröna omställningen – instrument och teknikutveckling	85
6.4	Nya GJP i den gröna omställningen – ettåriga miljöstödet och nationella strategiplaner	88
6.5	Effekter av den gröna omställningen - modellberäkningar	90
6.6	Konsekvenser av från jord till bord-strategin för konsumenter	93
7	AVSLUTANDE DISKUSSION	99
7.1	Intressegrupper	99
7.2	Lärdomar från tidigare reformer	102
7.3	Nästa förhandlingsomgång	107
7.4	Kommer GJP att reformeras? – avslutande kommentarer	109
7.5	Implikationer för Sverige	112
	REFERENSER	119

Lista över förkortningar

AECM	Agri-Environment-Climate Measures (fleråriga miljöstöd)
BEUC	<i>Bureau Européen des Unions de Consommateurs</i> , (paraplyorganisation för de nationella europeiska konsumentorganisationerna)
Copa-Cogeca	Copa (Committee of Professional Agricultural Organisations), Cogeca (General Confederation of Agricultural Cooperatives)
COP	FN:s konferens om biologisk mångfald
COMAGRI	europaparlamentets jordbruksutskott
COMENVI	europaparlamentets miljöutskott
DG AGRI	kommissionens generaldirektorat för <i>jordbruk</i> och landsbygdsutveckling
DG CLIMA	kommissionens generaldirektorat för klimat
DG ENVI	kommissionens generaldirektorat för miljö
DG SANTE	kommissionens generaldirektorat för hälsa
ECA	European Court of Auditors (europeiska revisionsrätten)
EAE	European Environmental Agency (europeiska miljöbyrån, EU- myndighet)
EEB	European Environmental Bureau (paraplyorganisation för nationella miljöorganisationer)
ESR	Ansvarsfördelningsförordning (ESR reglerar utsläppen från bl.a. jordbruk)
FAO	Food and Agriculture Organisation

F2F	Farm to Fork (från jord till bord-strategi)
GJP	Den gemensamma jordbrukspolitiken
GAEC	Good Agricultural and Environmental Conditions.
GMO	Genetiskt modifierade organismer
LULUCF	Land Use, Land-Use Change and Forestry
LFA	Less Favored Areas
NGEU	New Generation EU
MFF	Multiannual Financial Framework (EU:s långtidsbudget)
NGO	Non Governmental Organisations
URAA	Uruguay Round Agriculture Agreement
WTO	World Trade Organisation

Sammanfattning

De gångna sextio åren har EU:s gemensamma jordbrukspolitik (GJP) utvecklats långsamt, vilket tyder på att detta kommer att känneteckna utvecklingen även i fortsättningen. Det medför en långsam förändring även av jordbrukets produktion samt dess klimat- och miljöpåverkan. Skall jordbruket, å andra sidan, uppfylla de mål som ställs i från jord till bord-strategin krävs en radikal förändring av jordbrukspolitiken. Rapporten belyser vilken roll strategin och den gröna omställningen i övrigt kommer att få för utformningen av den framtida GJP och om målen för strategin kommer att uppnås. Analysen anlägger ett *public choice*-perspektiv och bygger på analyser av drivkrafter bakom tidigare reformer och av dynamiken i de två senaste förhandlingsomgångarna om GJP. Utöver konsumenter, producenter och skattebetalare inkluderas även miljögrupper samt vissa EU-institutioner.

Varken konsumenter, som har gynnats av övergången till direktstöd vilket ledde till lägre matpriser, eller skattebetalare har utövat något större inflyttande över GJP:s utveckling under de senaste två reformomgångarna. Producenterna å sin sida har agerat defensivt. Det enda starka reformtrycket har kommit från miljörörelsen vars reformagenda förstärkts av en tilltagande miljö- och klimatförsämring. Som respons till denna förändring i styrkebalansen har GJP blivit mer miljöorienterad. Producenternas något försvagade position och miljörörelsens ökande styrka innebär troligtvis fortsatta reformer i en miljövänlig riktning. Radikala reformer är dock inte sannolika, främst med hänsyn till konsumenternas möjliga reaktioner. Gröna reformer gör maten dyrare, vilket påverkar konsumenterna (i synnerhet låginkomsttagare) negativt. Eftersom det knappast är möjligt att mildra prishöjningarna med livsmedelssubventioner, tyder både sociala hänsyn och möjliga konsumentprotester på att politikernas intresse för radikala reformer blir begränsat. Även producenterna kan förväntas motsätta sig radikala reformer. Tidigare radikala reformer har oftast varit krisdrivna. Klimatförsämring skapar inte samma typ av kris eftersom problemen inte enkelt kan åtgärdas i nutid. Reformeringen av GJP kan därför framgent förväntas ske gradvis.

Med undantag för Uruguay rundan i WTO-förhandlingarna har internationell påverkan på GJP:s utformning hittills varit begränsat. Politiken har i stället bestämts utifrån interna överväganden. I framtiden kommer internationella åtaganden inom biodiversitet och klimat få ökat genomslag i GJP. Men grundläggande politikinriktningar som marknadsorienteringen och den öppna handelspolitiken har historiskt bibehållits trots periodvisa påtryckningar, vilket gör en ökning av produktionskopplade stöd mindre troligt även i framtiden. Men det kan naturligtvis inte uteslutas om produktionen skulle sjunka och importen öka på grund av ökade miljökrav vilket modellberäkningar av effekter av implementeringen av från jord till bord-strategin antyder.

Sedan omfattningen och fördelningen av EU:s stöd till lantbrukare blev allmänt känd har GJP-reformer präglats av behovet att legitimera utbetalningarna; att visa att lantbrukarna både behöver och förtjänar stödet. Detta behov kvarstår vilket innebär att de krav på förändringar av GJP som följer på den europeiska gröna given inte helt kan ignoreras vilket leder till ökade miljöhänsyn i GJP. Ojämn fördelning av stöden utgör också ett legitimitetsproblem. Detta tyder på fortsatta begränsningar av stora stödutbetalningar samt ökat stöd till mindre producenter och unga lantbrukare. En annan legitimitetsfråga är fördelningen av medel mellan medlemsstaterna. EU:s budget återspeglar historiska kontrakt och därför har anpassningarna hittills varit långsamma. Framtida reformer kommer därför troligen att ske utan betydande omfördelning mellan medlemsstaterna. GJP har kraftigt re-nationaliserats. Fortsatt långtgående re-nationalisering riskerar dock att undergräva GJP:s legitimitet som en *gemensam* politik och är därför inte sannolik.

Att mejsla fram en ny GJP är en omfattande förhandlingsprocess. Policycykeln, som börjar med offentliga konsultationer följda av ett strategipapper från kommissionen, tar minst 3 år. Redan i strategipapperet syns den framtida inriktningen på den nya politiken tydligt. Inga väsentliga skillnader syns mellan det lagstiftningsförslag som kommissionen lägger och utfallet av förhandlingar mellan

ministerrådet, kommissionen och europaparlament, den så kallade trilogin. Det grundläggande upplägget överlever och förslagen vattnas i många fall ur.

Processen att ta fram nuvarande GJP skedde oberoende av arbetet med den gröna omställningen. Det är inte sannolikt att det kommer att upprepas när nästa reform tas fram. Från jord till bord-strategin, som i sig inte är bindande, samt den gröna omställningen i övrigt håller på att omsättas i ny/reviderad lagstiftning som medlemsländerna kommer att behöva rätta sig efter. En klar koppling mellan kommissionens förslag hur GJP skall förändras och från jord till bord-strategin är dock avgörande för möjligheterna att nå strategins mål eftersom förhandlingsprocessen urvattnar förslaget. Om GJP:s budget bestäms i förväg försämrats möjligheter att uppnå miljöförbättringar (trade off mellan kostnad och positiv effekt försvinner). Startpunkten för förhandlingar om nästa GJP kan komma att påverkas av erfarenheterna av implementeringen av de nya ettåriga miljöstöden, i synnerhet om det skulle visa sig vara svårt att få dessa att fungera som det var tänkt. Ambitionerna att förändra GJP i miljö- och klimatvänlig riktning kan även påverkas av det då aktuella livsmedelsförsörjningsläget. Europaparlamentet som ställde sig bakom från jord till bord-strategin ändrade inställning efter Rysslands invasion av Ukraina och stödde undantag från gällande miljöregler.

Strategin att göra jordbruket mer miljövänligt genom fleråriga miljöstöd och att omfördela alltmer medel från pelare 1 till pelare 2, övergavs i reformen 2014, till förmån för mycket vagare miljökrav knutna till befintliga direktstöd i pelare 1. Eftersom en tydlig kontinuitet återfinns när det gäller styrmedel i på varandra följande reformpaket är det troligt att utveckling går i samma riktning trots uppenbara problem med träffsäkerheten i denna ansats. Detta innebär ökad andel för ettåriga miljöåtgärder i budgeten för pelare 1 och skärpta grundvillkor för att erhålla stödet.

Implementering av från jord till bord-strategin och biodiversitetsstrategin innebär enligt tillgängliga modellstudier en

betydande sänkning av jordbruksproduktion. Resultaten av studierna är osäkra men ger ändå en indikation på möjliga effekter av implementeringen. Samtliga beräkningar visar på lägre produktion, högre priser och ökad import. Positiva miljö- och klimateffekter i EU uppkommer på grund av lägre produktion. Om en krympande europeisk produktion leder till att produktionen på andra håll ökar, blir följden av strategierna ett läckage dvs. att miljö- och klimatpåverkan förflyttas geografiskt.

En förutsättning för att kunna reformera GJP med inriktning mot att uppnå de ambitiösa miljömålen i från jord till bord-strategin är att konsumtionen anpassas neråt. Annars riskerar klimat- och miljöläckaget att bli stort och reformens positiva miljöeffekter tveksamma. En dylik reform är inte särskilt tilltalande för politiker, eftersom både konsumenter och producenter förväntas motsätta sig den. Detta indikerar att målen i strategin inte nås, åtminstone inom den angivna tidsramen (till år 2030). Teknik inom jordbruket och preferenser hos konsumenterna hinner med stor sannolikhet inte ändras tillräcklig effekt inom denna tidsram för att uppnå målen utan kraftfulla styrmedel.

Det finns dock skäl som talar för mer radikala reformer på längre sikt. Trovärdigheten för den gröna omställningen skulle allvarligt skadas om endast marginella förändringar ägde rum i jordbruket. EU är vidare bundet av internationella avtal. Om EU strävar efter att bli en global föregångare inom energiomställning kan man inte med bibehållen trovärdighet ignorera GJP:s reformbehov.

GJP:s utveckling har i vissa avseende gått Sveriges väg: GJP har blivit grönare och mer marknadsinriktad. GJP har dock inte blivit grönare på det sätt som motsvarar Sveriges målsättningar med GJP:s reformering dvs. genom fleråriga miljöstöd i pelare 2. Tyngdpunkten i miljöambitionerna har i stället flyttats till ettåriga åtgärder i pelare 1. Eftersom det är så gott som omöjligt att vända denna utveckling förefaller det ur en pragmatisk synvinkel rimligt att arbeta för mer verkningsfulla och kostnadseffektiva miljöåtgärder i pelare 1 trots att de

svenska målsättningarna ligger väl i linje med rekommendationer som följer ur ekonomisk forskning.

1

Inledning

I detta kapitel beskrivs projektets bakgrund, syfte och upplägg.

1.1 Problembeskrivning och syfte

EU:s gemensamma jordbrukspolitik (härefter GJP) firade nyligen sitt 60-årsjubileum. Sedan sin tillkomst år 1962 har GJP naturligtvis förändrats. Senaste reformomgången avslutades hösten 2022.

De gångna sextio åren med GJP antyder att dess utveckling även i fortsättningen kommer att ske långsamt. Det medför en långsam förändring även av jordbrukets produktion samt dess klimat- och miljöpåverkan. Samtidigt har betydande förändringar skett utanför jordbruket. EU har antagit ett system av hållbarhetsmål (den europeiska gröna given, EGD¹) som ställer nya krav på unionens jordbruk. Två aspekter är värda att notera. De nya kraven är mycket radikala (betydande reduktioner av jordbrukets insatsvaror) och potentiellt mycket kännbara för jordbruket. För det andra var den gröna givens krav inte kopplade till de nyligen avslutade förhandlingarna om jordbrukspolitiken, trots de förväntade konsekvenserna för sektorn. Detta är anmärkningsvärt eftersom styrmedel inom GJP är de viktigaste instrument som EU förfogar över för att påverka jordbruket. Målen för den gröna omställningen av jordbruket ska enligt planerna vara uppfyllda 2030 dvs. bara några år efter den programperiod som nuvarande politik omfattar.

Kommissionens förslag till kommande GJP lades fram 2018 och låg nära *status quo*. Förslagets miljöambitioner var måttliga och verkade sakna kopplingar till större omgivande sammanhang, Baldock (2020).

¹ A European Green Deal, European Commission ([europa.eu](https://european-council.europa.eu/media/e300042/1/162222main_en.pdf))

Förhandlingarna om GJP har även efter att den europeiska gröna given och jord till bord-strategin (F2F²) antogs år 2019 respektive 2022, löpt som en parallell men oberoende aktivitet. Samma mönster kan noteras inom andra näraliggande initiativ: kommissionen har lagt fram bindande lagstiftningsförslag inom strategin för biodiversitet (Naturrestaureringslagen, 22 juni 2022). År 2023 väntas skärpta utsläppskrav, via EU:s förordning om ansvarsfördelning (ESR). Dessa planerade nya lagstiftningar kommer troligen att kräva förändringar inom jordbruket. Därmed borde även de beaktas i de nationella strategiska planerna som EU:s medlemsstater har arbetat fram som en del av GJP:s nya utformning. Emellertid har de strategiska planerna blivit godkända innan dessa nya lagstiftningar är på plats.

Kontrasten mellan de små gradvisa förändringarna av GJP och de mycket ambitiösa målen i gröna given (EGD) och de efterföljande initiativen, som innebär en radikal omstöpning av sektorn i en miljö- och klimatvänlig riktning, är mycket stor. De krafter som till synes på var sitt håll står för respektive inriktning verkar vara på kollisionskurs. Å ena sidan det agrara särintresset med dess nära band till Generaldirektoratet för jordbruk och landsbygdsutveckling (DG AGRI), å andra sidan de miljöorienterade delarna av kommissionen (till exempel kommissionens vicepresident Timmermans) och av europaparlamentet (till exempel miljöutskottet) samt miljörörelsen. Hur denna konflikt utvecklar sig kommer att avgöra inriktningen på den framtida jordbrukspolitiken.

I föreliggande rapport diskuteras de ekonomiska och politiska omständigheter som har betydelse för utfallet av konflikten, och därmed för politikens utveckling i framtiden. Närmare bestämt syftar rapporten till att diskutera vilken roll från jord till bord-strategin (*Farm to Fork*, F2F), och den europeiska gröna omställningen i övrigt, kommer att få för utformningen av den framtida GJP:n - i synnerhet om eller i

² Förkortningen F2F (*Farm to Fork Strategy*) används vanligtvis i den engelskspråkiga litteraturen och, är mycket väletablerad även i svensk text och kommer därför att användas i rapporten.

vilken utsträckning målen för strategin kommer att uppnås. Rapportens övergripande fråga är varför GJP är så svår att reformera.

Analysen anlägger ett *public choice*-perspektiv, dvs. en marknadsekonomisk modell där aktörer anses vara rationella och styrda av egenintresse. Vidare bygger analysen på en granskning av drivkrafterna bakom tidigare reformer, samt av dynamiken i de två senaste förhandlingsomgångarna om GJP.

Från jord till bord-strategin täcker, som namnet antyder, inte bara matens produktion utan även dess distribution och förbrukning. Strategin representerar en bred systemisk ansats och perspektivet är hela livsmedelskedjan. Att GJP borde ersättas av en gemensam livsmedelspolitik är en åsikt som länge anförts av vissa miljögrupper (se exempelvis European Environmental Bureau (2017) samt vissa forskare (exempelvis de Schutter, Jacobs och Clément, 2020) som förordar en ”upplyst gemensam livsmedelspolitik”, där aspekter som klimat, hälsa, biodiversitet och fattigdom integrerats. Från jord till bord-strategin kan sägas återspegla några av de framförda förslagen (Reisch, 2021).

Att analysera utsikterna för att en gemensam livsmedelspolitik skulle ersätta GJP faller utanför denna rapport. En EU-gemensam livsmedelspolitik skulle kräva en radikal förändring av jordbrukspolitiken – samt ett betydande tillskott av helt nya delar. Frågan är dock om GJP:s fortsatta reformering kan isoleras från övriga delar i den föreslagna ”paketlösningen” (F2F). Det som ligger närmast till hands är att undersöka i vilken mån det är möjligt att ändra GJP i en klimat- och miljövänlig riktning, utan att även livsmedelskonsumtionens omfattning och sammansättning förändras. Hur troligt är att konsumenterna skulle vara beredda att ändra sitt beteende om så skulle behövas? De sistnämnda frågorna tas upp eftersom de har en tydlig relevans för bedömningen av reformutsikterna (avsnitt 6.6). Övriga delar av från jord till bord-strategin strategin och deras potentiella kopplingar till GJP behandlas inte.

GJP har förändrats i flera avseenden exempelvis vad gäller marknadsförordningar, nya åtgärder inom landsbygdsprogrammet, stödutjämning mellan länder och regioner samt nya miljö- och klimatåtgärder. Tyngden i föreliggande rapport är de förändringar som berör miljö- och klimataspekter. Dessa aspekter står i fokus för den gröna omställningen och kan hävdas vara en ödesfråga för politiken. Vidare är dessa centrala utifrån svenska målsättningar. Samtidigt måste understrykas att GJP-reformer ofta är paketslösningar där olika krav och hänsyn balanserar varandra för att uppnå konsensus. Detta innebär att klimat- och jordbruksaspekter inte kan analyseras isolerat, utan måste sättas i sitt sammanhang.

Kriget i Ukraina har förändrat villkoren för arbetet med GJP:s reformering. Miljöambitionerna får stå tillbaka till förmån för livsmedelsförsörjning. I vissa fall tillåts tillfälliga undantag från miljölagstiftningen, i syfte att öka produktionen (t.ex. odling på arealer avsatt till ekologiska fokusområden). Om förskjutningen av preferenser blir bestående kommer reformutsikterna att försämrats avsevärt, åtminstone i ett kortare tidsperspektiv.

1.2 Rapportens disposition

Kapitel 2 analyserar GJP ur subsidiaritetsperspektiv, dvs. vilka argument finns det för att ha en gemensam jordbrukspolitik snarare än en nationell. I kapitlet granskas vidare de svenska målen för den gemensamma jordbrukspolitikens reformering. I båda fallen beaktas de förändringar som gjorts av politikens utformning samt de omvärldsförändringar som har inträffat, eftersom dessa omständigheter skulle kunna utgöra en grund för en omprövning av slutsatserna i tidigare studier. Kapitlet avslutas med en kort presentation av de viktigaste förändringarna i EU:s lagstiftning, respektive sådana EU-initiativ (nya och planerade) som har betydelse för en framtida GJP. Avsikten är att ge en bakgrund till de därpå följande kapitlen.

Kapitel 3 utgår från ett *public choice*-perspektiv och beskriver de grupper vars agerande utövar (eller kan utöva) inflytande på politikens

utformning i framtiden: producenter (dvs. lantbrukare), konsumenter, skattebetalare, miljögrupper, samt institutionella *stakeholders*.

I kapitel 4 ges först en kort beskrivning av tidigare GJP-reformer. Sedan görs ett försök att identifiera de drivkrafter som ligger bakom reformerna, i syfte att dra lärdomar från den historiska processen.

Kapitel 5 ägnas åt förhandlingsprocessen. Avsikten är att beskriva hur ett reformförslag kommer till och därefter förändras, fram till den slutliga överenskommelsen. Vidare analyseras Europaparlamentets förändrade roll (i synnerhet när det gäller COMENVI³:s nya befogenheter) samt olika parlamentsgrupperingars inställning till från jord till bord-strategin.

Kapitel 6 inleds med en kort redogörelse av GJP:s påverkan på klimat- och miljö. Därefter analyseras om det är möjligt att via aktuell och beslutad gemensam jordbrukspolitik uppnå målen ifrån jord till bord-strategin samt biodiversitetsdirektivet (som kommissionen hävdar). Därutöver granskas potentialen för bättre måluppfyllelse genom teknisk utveckling och effektivisering. Därefter presenteras bedömningar av strategiernas effekter baserade på jordbruksekonomiska modeller. Avslutningsvis analyseras om beskattning av konsumtion är ett möjligt alternativ för att uppnå EU:s miljö- och klimatmål.

I det sjunde och avslutande kapitlet ställs frågan om GJP blir grönare och på så vis närmar sig målen ifrån jord till bord-strategin ram till år 2030, eller åtminstone tar tydliga steg i den riktningen?

Detta diskuteras på basis av slutsatser från föregående kapitlen; erfarenheter från tidigare förhandlingar, bedömning av intressegruppers styrkebalans samt drivkrafter bakom tidigare reformer.

³ COMENVI = Committee on Environment, Public Health and Food Safety

2

EU:s gemensamma jordbrukspolitik och subsidiariteten

2.1 En gemensam politik måste ge ett mervärde

Subsidiaritetsprincipen i ett EU-perspektiv innebär i korthet att EU inte bör ägna sig åt aktiviteter eller politik som medlemsstaterna med fördel kan bedriva på egen hand. I förhållande till den nationella nivån måste en gemensam politik ge ett mervärde. Subsidiaritetsprincipens konsekvenser för GJP har utretts åtskilliga gånger, bland annat i analyser av Rabinowicz m fl. (2001) samt Brady m fl. (2009).

Även om identifiering av europeiska mervärden utgår från samma grundläggande principer (*spill-over*, externa effekter, stordriftsfördelar, kollektiva nyttigheter, samt koppling till den inre marknaden) kan relevansen och betydelsen av dessa mervärden variera över tiden, allteftersom omständigheterna förändras. Vidare, eftersom subsidiaritetsgranskningen av GJP inte handlar om en *a priori*-identifiering av tänkbara mervärden i en ny politik, utan om en bedömning av en redan existerande politik, måste analysen också beakta politikens förändring. Därför kan det vara lämpligt att kortfattat sammanfatta den tidigare diskussionen och beakta eventuella ändrade omständigheter.

När det gäller GJP brukar subsidiaritetsdiskussionen kretsa kring fyra argument:

- a) risken för störningar i konkurrensen
- b) solidaritet
- c) kollektiva nyttigheter/negativa externa effekter på EU-nivå, samt

d) administrativa fördelar

Dessa aspekter behandlas nedan. Resonemanget handlar inte om GJP i sin helhet, utan begränsar sig gårdsstöden i Pelare 1 samt åtgärder för landsbygdsutveckling i Pelare 2.⁴ Detta eftersom det är en självklarhet att marknadsstyrande regler måste genomföras av gemensamt av medlemsstaterna.

2.1.1 Konkurrensstörningsargumentet

Konkurrensstörningsargumentet går ut på att hävda att borttagande (eller avsaknad) av gemensamt gårdsstöd⁵ troligtvis skulle resultera i att medlemsstaterna skulle välja olika stödnivåer. Detta skulle störa konkurrensen på den inre marknaden. Konkurrensstörningar är naturligtvis ett stort problem för en gemensam marknad. Om den inre marknaden ska fungera effektivt måste resursallokeringen styras av olika länders komparativa fördelar – inte av medlemsstaternas önskan och möjlighet att subventionera den egna ekonomiska aktiviteten. Konkurrenslagstiftning tillhör därför hörnstenarna i EU:s inre marknad. Syftet är i synnerhet att förhindra att medlemsstater bjuder över varandra, i en tävling mot subventionstoppen. Jordbruket är undantaget de generella konkurrensreglerna. Detta motiveras med GJP och dess officiella mål. GJP styr, bland annat, subventionernas omfattning i de enskilda medlemsstaterna. Detta gäller såväl de subventioner som helt finansieras av GJP (direktstöden i pelare 1) och de som delfinansieras nationellt (stöd i pelare 2). Direktstöden per hektar skiljer sig mellan medlemsstaterna. I synnerhet är skillnaderna stora när det gäller direktstödens andel i jordbrukets nettoförädlingsvärde (se EU (2018a), tabell 2,3. sid 36). Ur *konkurrenssynpunkt* skulle den nuvarande ordningen med en gemensam jordbrukspolitik kunna ersättas med ett system där jordbrukspolitiken bestäms på nationell nivå men där det finns tydliga gemensamma regler för hur den nationella politiken får utformas och finansieras, exempelvis genom regler som stipulerar en högsta, respektive lägsta, nivå på

⁴ EU:s gemensamma jordbrukspolitik består av två pelare. Pelare 1 innehåller gårdsstöd och instrument för marknadsintervention; pelare 2 är landsbygdsprogrammet med fyra övergripande mål för konkurrenskraft, miljö- och klimatvänligt och landsbygdsutveckling.

⁵ Gårdsstöd: ett jordbrukarstöd kopplat till brukad areal, oavsett vad eller hur mycket som produceras.

nationell finansiering samt en uppsättning av tillåtna respektive förbjudna åtgärder. Det skulle naturligtvis krävas övervakning av de överenskomna reglerna.

Vidare kan det påpekas att marknadsstörande skillnader i stödnivåer (inklusive beskattning) främst är ett problem i sektorer där resursallokeringen kan påverkas, dvs. där rörliga resurser är involverade. I synnerhet finansiellt kapital flyttar snabbt till den plats där beskattningen är lägst. Men även industriell produktion kan omlokaliseras, om mer fördelaktiga villkor erbjuds på annat ställe. När det gäller gårdsstöden (som är den stödform som främst åberopas i diskussionen om jordbrukets konkurrensneutralitet) utgår dessa till en orörlig resurs, nämligen befintlig jordbruksmark. Länder med höga bidrag kan inte attrahera markbaserad jordbruksproduktion från andra länder. Därmed försvagas argumentet att olikheter i stödnivåer skulle störa konkurrensen. Dessutom är gårdsstöden frikopplade från produktionskrav, vilket ytterligare försvagar argumentet att olika stödnivåer skulle störa konkurrensen.⁶

Trots frikopplingen, dvs. det faktum att stödnivån baseras på areal, inte produktionsnivå, påverkar gårdsstöden produktionen, eftersom det krävs att marken hålls i gott skick (se avsnitt 4.2.1) för att stödet ska betalas ut. Påverkan uppstår dock endast i områden med lågproduktiva marker, där odlingen går med förlust. Så länge förlusten är lägre än kostnaden för att hålla marken i gott skick lönar det sig att uppfylla villkoren för jordbruksstöd genom odling eller andra åtgärder jämfört med att lägga ner. På högproduktiva marker som är lönsamma utan stöd påverkas inte produktionen, men väl markvärdet (Brady m.fl., 2017). Om den gemensamma finansieringen upphörde och medlemsstaterna själva skulle få bestämma nivån på gårdsstöd är det möjligt att vissa länder skulle betala "för mycket" (dvs. mer än vad som krävs för att hålla odlingen i gång). På samma sätt är det möjligt att vissa länder skulle betala "för lite". I det sistnämnda fallet kan en gemensam

⁶ Det bör påpekas att medlemsstater har rätt att koppla en liten del av gårdsstödet till produktion av specifika jordbruksprodukter vilket de flesta gör. Dessa kopplade stöd är naturligtvis produktionsstörande. Enligt det senaste reformbeslutet är det tillåtet att koppla upp till 13% av stödet, en ökning med tre procentenheter jämfört med tidigare programperiod.

politik i vissa fall vara motiverad, eftersom alltför låga stöd kan innebära nedläggning av jordbruksmark.

Om användning av nedläggningshotad jordbruksmark skapar kollektiva nyttigheter kan en gemensam finansiering av marken i fråga vara motiverad (se avsnitt 2.1.4). Däremot finns ingen anledning att gemensamt finansiera höga stöd som kapitaliseras i markvärden.

Avgörande för gårdsstödens produktionseffekt är, som påpekats ovan, kostnaderna för att uppfylla kraven för att erhålla dem. När villkoren skärps kan fler marker hotas av nedläggning. Om fortsatt produktion på dessa marker är önskvärd, med hänsyn till kollektiva nyttigheter, jämför ovan, är det motiverat att stödja större arealer än när villkoren är svagare. Ur subsidiaritetssynpunkt finns det således en tydlig koppling mellan hur stor den gemensamma finansieringen bör vara och vilka krav som ställs på jordbruket för att erhålla finansiering.

2.1.2 Solidaritet

Ett vanligt förekommande argument för en gemensam jordbrukspolitik på EU-nivå är solidaritet med fattigare medlemsstater. Det påstås att en gemensam politik gör det lättare för fattigare medlemsstater att vara generösa mot sina lantbrukare. På så vis skulle jordbrukspolitiken bidra till en jämnare inkomstfördelning inom EU. Frågan är dock om argumentet håller, dels ur ett teoretiskt perspektiv, dels i förhållande till det faktiska utfallet.

Det kan vara motiverat att ägna solidaritetsfrågan en del utrymme eftersom jordbruksinkomsternas nivå och utveckling fortfarande förefaller stå i centrum för debatten. Inkomstmålet (dvs. att jordbrukarna tillförsäkras en viss inkomstnivå) som formulerades i Romfördraget 1958 har förblivit en del av GJP. Vidare har intresset för socialpolitiska inslag i GJP ökat. Medlemsstater kan, och är i viss mån tvungna att, omfördela gårdsstöden till mindre enheter. Det finns en påtaglig vurm för småskalighet i många av de reformförslag som framför allt miljöorganisationer driver.

Man kan hävda att en viss omfördelning från resursstarka till resurssvaga medlemsstater i EU ger både politiska och sociala fördelar. Dessutom kan man hävda att omfördelning skapar ett europeiskt mervärde, eftersom stora skillnader i välstånd har negativa effekter på tillväxt, utveckling och sammanhållning inom hela unionen. Rent teoretiskt kan omfördelning ske genom att samarbete mellan länderna i större utsträckning finansieras av de rikare medlemsstaterna, och/eller genom en gemensam politik som går ut på att stimulera tillväxt och utveckling i de fattigaste länderna. Båda metoder tillämpas i EU. Avgifterna till EU-budgeten är baserade på välstånd. Dessutom riktar sig vissa typer av gemensamma åtgärder specifikt till fattiga regioner, till exempel satsningar inom EU:s strukturfonder.

Att gemensamt finansiera en sektorpolitik för en sektor som generellt kännetecknas av låga inkomster – särskilt i de fattigaste medlemsstaterna, är också ett sätt att skapa utjämning. De som försvarar GJP ur ett solidaritetsperspektiv åberopar just detta (Chambon, 2011). I princip vore det möjligt att gemensamt (del-) finansiera socialpolitiska åtgärder i de fattigaste medlemsstaterna ur en gemensam kassa, alternativt betala understöd till enskilda individer. En sådan politik är dock mycket tveksam ur subsidiaritetsperspektiv: i synnerhet om det gäller individuella transfereringar. Den centrala nivån (EU) har varken tillräckliga kunskaper om de ekonomiska förhållanden på lokal nivå, eller om sådana lokala politiska preferenser som sociala åtaganden brukar grunda sig på.

Den gemensamma jordbrukspolitiken skapades inte som ett instrument för att jämna ut skillnader mellan fattiga och rika medlemsstater (även om det i jämförelse med Tyskland fattigare agrara Frankrike gynnades av upplägget, se avsnitt 4.2.1). Socialpolitiska hänsyn var viktiga för de medlemsstater som bildade EU, eftersom jordbrukarna utgjorde en stor del av befolkningen och i stort saknade social trygghet. Vidare byggde de blivande medlemmarnas politik på prisstöd, vilket troligen var det enda realistiska alternativet med tanke på det stora antalet lantbrukare. Följaktligen blev inkomstmålet centralt även för EU, och den gemensamma politiken kom att domineras av socialpolitiska hänsyn på sektornivå, av prisstöd, samt av försörjningstrygghet. Ur

subsidiaritetssynpunkt blev det därmed självklart med en gemensam politikutövning.

Den ekonomiska utvecklingen och jordbrukspolitikens övergång till stöd som ges direkt till individuella markägare har radikalt förändrat situationen. Jordbrukets andel av BNP och sysselsättning är låg även i de nya medlemsstaterna (NMS)⁷ vilket gör det tveksamt att använda just jordbrukspolitiken som ett socialpolitiskt instrument eller ett verktyg för utjämning mellan länderna. Den viktigaste förändringen gäller dock övergången från sektorbaserad till individbaserad politik det vill säga övergången från prisstöd till direkta bidrag till enskilda lantbrukare.

Som påpekas ovan finns det inga europeiska mervärden i en gemensam hantering av individuella transfereringar. Att basera socialpolitiska insatser på markinnehav är ett extremt trubbigt tillvägagångssätt. På EU-nivån saknas information om jordbrukarnas totala inkomster samt behov relativt andra medborgare i respektive medlemsland. De nationella preferenserna för att omfördela inkomster är heller inte homogena.

Vissa satsningar på landsbygdsutveckling inom GJP:s andra pelare (exempelvis investeringar i infrastruktur) liknar åtgärderna i EU:s strukturfonder (sammahållningspolitiken)⁸ och skulle kunna användas på liknade sätt, dvs. för att åstadkomma utjämning mellan medlemsstater och individer. Åtgärderna inom programmen bygger dock på andra principer. Landsbygdsprogrammen omfattar, till skillnad från strukturfonderna, såväl rika som fattiga landsbygd och riktas inte specifikt mot låginkomsttagare. Det bör dock noteras att

⁷ De östeuropeiska länderna som blev medlemmar i EU 2004 resp. 2006 kallas fortfarande ofta NMS
⁸ Syftet med struktur- och investeringsfonderna är att öka den ekonomiska, sociala och territoriella sammanhållningen mellan EU:s medlemsstater och regioner. Fonderna är Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska sociala fonden och Sammanhållningsfonden. Till strukturfonderna räknas även Europeiska fonden för landsbygdsutveckling. Denna fond är en del av jordbrukspolitiken och används till att finansiera utgifter i GJP:s andra pelare. I EU:s budget redovisas utgifter för de tre första strukturfonderna under rubriken sammanhållning (cohesion) medan jordbruksfonden ingår i utgiftskategorin: naturresurser tillsammans med övriga kostnader för GJP som huvudsakligen består av utbetalningar av direktstöd till lantbrukarna. Eftersom jordbruksfonden är en del av GJP används ofta begreppet strukturfonderna endast om de fonder som är en del av sammahållningspolitiken.

utgifterna för landsbygdsprogrammen tenderar att vara relativt sett högre i fattiga medlemsstater.

Avslutningsvis kan det vara intressant att belysa hur GJP faktiskt har bidragit till inkomstutjämning mellan länderna jämfört med andra inkomstomfördelande gemensamma politikområden: EU:s budget i stort, samt budgetens inkomst respektive utgiftssida där GJP och sammanhållningspolitiken är de dominerande utgiftsposterna. När det gäller EU:s budget i sin helhet är omfördelningseffekterna generellt sett mycket små på grund budgetens ringa storlek (cirka till 1% av EU:s samlade BNP). Omfördelningen mellan medlemsstaterna motsvarade tidigare 0,2 % av unionens BNP, men har under de senaste åren nått 0,3 % av BNP – en effekt av den första fleråriga budgetramen (2007–2013) som upprättades efter 2004 års utvidgning (Pasimeni & Riso, 2017).

Vidare kan noteras att EU-budgetens inkomstsida är mer progressiv än EU-budgetens utgiftssida. Den huvudsakliga källan till omfördelning är nämligen den nationella avgiften som medlemsstaterna betalar till budgeten vilket beror på att avgiften baseras på BNI och moms – med hög korrelation till inkomstnivåer. På utgiftssidan kommer utjämningen (som väntat) från sammanhållningspolitiken om än i mindre utsträckning än från den nationella avgiften. Budgetens utgiftsområde 2 (*jordbruk med mera*) *har ingen betydande omfördelningseffekt* när det gäller utjämning av inkomstnivåer mellan länder (Pasimeni & Riso, 2017), op cit.

När det gäller utjämning mellan regionerna konstaterar Scown m.fl. (2020) att en stor del av gårdsstöden hamnar i regioner med högre inkomster än genomsnittet i EU. Jordbruksstödens nationella fördelningseffekter efter den senaste reformen har analyserats av Alfaro-Navarro och Andrés-Martínez (2021). Författarna konstaterar att 2013 års reform medfört en trend mot ökad rättvisa i hur stödet fördelas. Trenden till ökad utjämning är dock starkare i EU15 där stödet redan tidigare var mer rättvist fördelat.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att GJP, till skillnad från andra stora politikområden, inte bidrar till utjämning mellan fattiga och rika

länder vilket solidaritetsargumentet går ut på. GJP bidrar inte heller till utjämning mellan fattiga och rika regioner. Vidare har stöden över tiden utjämnats mer i EU15 det vill säga i de rikare än i de fattigare medlemsstaterna.

2.1.3 Kollektiva nyttigheter

Från teorin om fiskal federalism följer att nyttigheter som är kollektiva på den centrala nivån, och som riskerar att underfinansieras eller inte komma till stånd alls, bör stödjas gemensamt. Jordbruket i EU genererar en mängd kollektiva nyttigheter, i synnerhet relaterade till klimat och miljö. Andra kollektiva nyttigheter är exempelvis bevarandet av markkvalitet och landskapsvård. Vissa författare, se exempelvis Mourmede med flera, refererat i Guyomard med flera, (2020) menar att även djurvälstånd ska räknas som en global kollektiv nytta. Nyttigheterna miljö, klimat och djurvälstånd har en global karaktär, medan övriga snarare är nationella och även lokala. Gränsdragningen mellan lokala, nationella och globala nyttigheter kan dock vara flytande. Ett vackert landskap avnjuts främst av lokalbefolkningen men kan vara en källa till glädje för både nationella och internationella besökare. Bibehållen vattenkvalitet kan vara en angelägenhet för flera angränsade länder. Strukturomvandling och nedläggning av marginell åkermark kan ha negativa effekter på den biologiska mångfalden. Att bevara sådan mark i produktion kan därför vara motiverat, jämför diskussionen ovan. Det bör dock påpekas att all marginell åkermark inte per automatik gynnar den biologiska mångfalden. Alternativ markanvändning, exempelvis beskogning, kan i vissa områden vara mer fördelaktig för artrikedomen. Vidare är en del av biologisk mångfald en lokal nytta och kan således inte motivera en gemensam finansiering.

Eftersom klimatet, och i viss mån även miljön, påverkas av praktiskt taget alla ekonomins sektorer bör kostnader för sektorns klimatförbättrande åtgärder motsvara kostnaderna för att åstadkomma samma effekter i andra delar av samhället. Ur ett pragmatiskt, *second best*-perspektiv (beaktande att de resurser som är tillgängliga inom ramen för GJP på nationell nivå är svåra att överföra till klimatåtgärder

på andra håll) är det troligen bättre att acceptera en lägre effektivitet i jordbrukets klimatåtgärder, jämfört med att spendera gemensamma resurser på annat sätt (till exempel subventionering av privata varor). I princip bör jordbruket behandlas på samma sätt även när det gäller dess negativa miljöpåverkan, dvs. när sektorn orsakar negativa externa effekter. Så är inte fallet i dag eftersom jordbruket inte omfattas av principen om att förorenaren betalar (*polluter pays principle*) Däremot omfattas jordbrukssektorn av ansvarsfördelningsförordningen⁹.

Eftersom jordbruket påverkar miljö och klimat på många olika sätt, som dessutom varierar med platsspecifika omständigheter, är det ur subsidiaritetssynpunkt lämpligt att detaljutforma politiken på lokal, snarare än central, nivå. Därför innebär den senaste förändringen av GJP ur det perspektivet en utveckling i önskvärd riktning. De nationella strategiska planerna intar här en central roll. Rimligen finns på lokal nivå mer kännedom om specifika förhållanden (agronomiska, ekologiska, ekonomiska och sociala), vilket gör att avsedda resultat kan uppnås mer effektivt.

Obefintliga kollektiva europeiska nyttigheter skapar inga mervärden för en gemensam politik. En decentraliserad leverans av miljönyttor är därför helt beroende av att nyttor *faktiskt* skapas dvs. av att det är möjligt att verifiera utfallet. Detta är i synnerhet fallet om miljö- och klimatåtgärderna inte behöver komma från en gemensam åtgärdslista utan kan utformas fritt, som är fallet med ettåriga miljöstöd (ett nytt inslag i GJP). Ansatsen förutsätter ett system av väldefinierade indikatorer som kan följas upp över tiden. Viktigt att betona är att det är resultatbaserade indikatorer som är relevanta i sammanhanget, inte input- eller outputindikatorer. De sistnämnda mäter satsade medel, eller antal anslutna hektar, och garanterar inte i sig att medlen eller hektaren bidrar till en bättre måloppfyllelse. Salvan m.fl. (2022) påpekar att planering, genomförande och övervakning av jordbruks- och miljöpolitik för jordbruket kräver bedömningsverktyg med egenskaperna relevans, fullständighet, tolkningsbarhet, hög

⁹ Europaparlamentets och rådets *förordning* (EU) nr 525/2013 om en mekanism för att övervaka och rapportera utsläpp av växthusgaser. År 2018 fastställdes bindande mål för medlemsländerna om minskning av växthusgasutsläppen inom sektorer som inte omfattas av EU:s utsläppshandelssystem.

datakvalitet, effektivitet och överlappning. Författarna hävdar att de trots intensivt sökande inte lyckats finna en uppdaterad uppsättning indikatorer som uppfyller dessa kriterier. Denna brist på indikatorer har påtagliga negativa konsekvenser för möjligheten till uppföljning av den gröna omställningen och nya GJP, och för en träffsäker nationell implementering av politiken.

2.1.4 Administrativa fördelar

Administrativa fördelar med en gemensam jordbrukspolitik skulle kunna bestå av effektivitetsvinster dvs. att politiken blir enklare och smidigare av att bedrivas utifrån färdiga, gemensamma mallar. Diskussionen ovan visar emellertid att det snarare är tvärtom, åtminstone när det gäller miljöåtgärderna eftersom de naturliga, ekonomiska och sociala förutsättningarna varierar avsevärt mellan medlemsstaterna. Därmed blir helt identiska lösningar en omöjlighet. Effektiviteten av en gemensam politik skulle kunna öka om medlemsstater lärde av varandras erfarenheter. Men evidens på att så är fallet saknas, se vidare diskussionen i Andersson m.fl. (2017). Dessutom behövs ingen gemensam politik för att lära av andras framgångar eller misslyckanden och det behövs inte heller gemensam finansiering för det.

Slutligen kan det vara intressant att relatera ovanstående analys till de förändringar av GJP som har ägt rum under de senaste decennierna. GJP har stegvis re-nationaliserats, det vill säga allt fler beslut har flyttats från EU till medlemsstaterna, genom de möjligheter som medlemsstaterna nu har att själva styra utformning och design av vissa åtgärder. Detta faktum är i sig snarast ett bevis på administrativa och andra nackdelar när politiken bedrivs gemensamt i stället för på nationell nivå. Becker & Grajewski (2022) har jämfört politikens utformning (variationen i användning av olika åtgärder) i olika medlemsstater och funnit avsevärda skillnader. Detta får författarna att ifrågasätta om politiken verkligen kan kallas gemensam. Frågan analyseras vidare i avsnitt 4.2.8.

Det är viktigt att påpeka att re-nationaliseringen endast gällt jordbrukspolitikens design och implementering, inte dess finansiering. Ingen av 2000-talets GJP-reformer har väsentligen förändrat storleken

av pengaflödet till varje medlemsland. För att hårdra har medlemsstater fått sina penningpåsar som de i mångt och mycket fått göra vad de behagar med, under överinseende av kommissionen. Varför det förhåller sig på detta sätt diskuteras i avsnitt 3.2.

2.2 Den gröna omställningen: nya initiativ och lagstiftning av betydelse för jordbruket

I detta avsnitt ges en kortfattad beskrivning av de tre initiativ respektive lagstiftningsförslag inom ramen för den europeiska gröna given som – om de förverkligas – bedöms ha störst effekt på jordbruket, och därmed förväntas få konsekvenser för den framtida GJP:n.

2.2.1 Från jord till bord-strategin (F2F)

Det är första gången i EU:s historia som lagstiftning på livsmedelsområdet i unionen tar upp livsmedelshållbarhet på ett heltäckande sätt, dvs. hela vägen från primärproduktion till konsument. Från jord till bord-strategin lades fram år 2020 och antogs 2022. Strategin är inte ett specifikt lagstiftningsförslag, utan har i första hand en agendasättande funktion. Strategin innehåller ambitiösa och konkreta mål för bekämpningsmedel, konstgödsel, ekologisk odling och antimikrobiell resistens. Målen ska uppnås till år 2030. Men många av strategins löften är inte översatta till handlingspunkter. För att få effekt krävs att de planerade åtgärderna omvandlas till EU- och sedermera nationell lagstiftning. De mål och åtgärder som anges i F2F är indelade i fyra kluster: hållbar matproduktion, hållbar livsmedelsförädling och distribution, hållbar matkonsumtion, minskat matsvinn och förebyggande av avfall. Följande mål har specificerats för jordbruket:

- (1) Användningen av mineralgödsel ska minska med 20 %
- (2) Användningen av bekämpningsmedel ska minska med 50 %
- (3) Näringsförlusterna ska minska med minst 50%
- (4) Andelen landskap med hög mångfald ska vara minst 10 %
- (5) Minst 25 procent av EU:s jordbruksareal ska vara ekologiskt jordbruk

2.2.2 Biodiversitetsstrategin

I maj 2020 publicerade Europeiska kommissionen strategin för biologisk mångfald för år 2030. Enligt denna ska minst 30 % av land och 30 % av havet i EU vara skyddat. Enligt naturrestaureringsplanen, som ingår i strategin, ska bland annat minst 10 % av EU:s jordbruksareal utgöra landskap med hög biologisk mångfald. I juni 2022 hade delar av planen förvandlats till ett lagstiftningsförslag, ett förslag till EU-förordning. Lagstiftningen blir således direkt tillämplig på nationell nivå, till skillnad från målsättningar i fråga om jord till bord- strategin som inte är rättsligt bindande för medlemsstater.

Den föreslagna förordningen om restaurering av natur¹⁰ syftar till att återställa förstörda ekosystem, särskilt sådana som har stor potential att absorbera och lagra kol från atmosfären. Ett andra syfte är att minska effekterna av naturkatastrofer kopplade till global uppvärmning. Den föreslagna förordningen fastställer ett övergripande mål om att återställa 20 % av EU:s land- och havsområde till 2030, samt att återställa alla ekosystem som behöver återställas till år 2050. Målen om naturrestaurering av olika ekosystem kommer att gälla för alla EU-medlemsstater, som ett komplement till befintliga lagar. De föreslagna sju målen fokuserar på önskvärda förändringar inom flera olika områden, fram till 2030. Inom jordbrukets ekosystem är målet att uppnå en övergripande ökning av den biologiska mångfalden, samt en positiv trend för gräsmarksfjärilar och jordbrukslandskapets fåglar. Ytterligare ett mål för jordbruket är att återställa dränerade torvmarker. Skogens ekosystem och marina områden ingår också i interventionssfärerna.

Det kan noteras att i december 2022 endes världens länder om ett nytt globalt ramverk och en strategisk plan för biologisk mångfald (FN konferens CBD, COP15). Det nya ramverket innehåller 4 tillståndsmål som skall uppnås till 2050 och 23 åtgärds mål. Redan till 2030 skall 30% av jordens yta till havs och på land skyddas.

¹⁰ Förordning om restaurering av natur Fakta-pm om EU-förslag 2021/22:FPM114 COM(2022) 304 - Riksdagen

2.2.3 *Fit for 55*

EU har åtagit sig att uppnå klimatneutralitet till år 2050 vilket betyder att utsläppen av växthusgaser behöver minska avsevärt, och det redan i närtid. EU har därför skärpt sin klimatambition för år 2030 via ett åtgärdspaket kallat *Fit for 55*. Åtgärderna ska minska EU:s nettoutsläpp med minst 55 procent, jämfört med 1990 års nivåer. *Fit for 55*-paketet innehåller 13 förslag. Två av förslagen berör jord- och skogsbruket direkt: en översyn av LULUCF-förordningen (LULUCF = *Land Use, Land-Use Change and Forestry*); samt skärpningar av EU:s ansvarsfördelningsförordning (ESR) där kraven på utsläppsreduktioner för varje medlemsstat skärpts, även gällande jordbruket. Sedan november 2022 finns det en preliminär överenskommelse mellan rådet och EU-parlamentet (EP) kring den reviderade lagstiftningen (Naturvårdsverket. 2023). Jordbruket påverkas även av en översyn av direktivet om utbyggnad av infrastruktur för alternativa bränslen (2019/94/EU), samt eventuellt av revideringen av EU:s system för handel med utsläppsrätter. Någon utvidgning av utsläppshandelssystemet till att även omfatta jordbruket har dock inte föreslagits.

Sedan december 2022 finns det även en preliminär överenskommelse, (Naturvårdsverket 2023) mellan rådet och europaparlamentet gällande andra delar av det lagstiftningspaket som syftar till att uppnå målen i *Fit for 55*. Bland annat kommer utsläppshandelssystemet att omfatta fler sektorer än tidigare. Ett nytt utsläppshandelssystem införs för vägtransporter, byggnader och viss industri som inte omfattas av den befintliga utsläppshandeln. En gränsjusteringsmekanism kommer bland annat att tillämpas på handelsgödsel vilket kan komma att påverka produktionskostnader i jordbruket.

2.3 Svenska målsättningar och GJP:s reformering

De övergripande mål för jordbruks- och livsmedelspolitiken som Sveriges riksdag fattade beslut om år 1998 är fortfarande giltiga (Ds 2018:10). Dessa målsättningar är i samklang med slutsatserna från den tidigare diskussionen av subsidiaritetsprincipen (jämför föregående avsnittet) nämligen att GJP bör fokusera på de kollektiva nyttigheterna

snarare än på inkomstomfördelning. Enligt promemorian behövs dock en uppdatering och konkretisering. Närmare bestämt bör gårdsstödet:

”omformas till ett generellt markstöd på en väsentligt lägre stödnivå än i dag, kopplat till grundläggande miljö- och skötselvillkor.

Förgröningsdelen i gårdsstödet har en låg effektivitet och bör avskaffas och ersättas med riktade åtgärder i den andra pelaren inom ramen för en totalt sett minskad budget.”

Ds 2018:10

Sedan de svenska ambitionerna för GJP:s reform formulerades år 1998 har:

- EU antagit en långsiktig strategi för livsmedelssektorn: från jord till bord-strategin (F2F)
- Sverige antagit en livsmedelsstrategi (2017) som syftar till att öka den inhemska livsmedelsproduktionen.
- Direktstöden till jordbruket i har i viss mån jämnats ut inom och mellan medlemsstater. Stöd till små enheter har införts.
- Krav på större miljöhänsyn successivt knutits till befintliga gårdsstöd i pelare 1, snarare än genom en utökning av pelare 2.

Listan ovan indikerar att omständigheterna har förändrats. Hur Sverige ska förhålla sig till dessa förändringar samt ett eventuellt behov av en ny långsiktig och strategiskt inriktad hållning till en ur svensk synpunkt önskvärd utveckling av GJP diskuteras utifrån insikterna från analyserna i rapporten i avsnitt (7.5).

3

GJP och särintressena: konsumenter, producenter, skattebetalare och miljögrupper

I detta kapitel analyseras de intressegrupper som har eller kan påverka den gemensamma jordbrukspolitikens utformning.

De industrialiserade länders jordbrukspolitik, i synnerhet det starka stödet till jordbruket, förklaras vanligtvis med hänvisningar till det kollektiva handlandets logik. Små grupper som jordbrukare har lätt att organisera sig på grund av starka selektiva incitament. De svenska lantbrukarna är mycket välorganiserade. Jämfört med stora grupper som konsumenter och skattebetalare, har jordbrukarna med framgång hävdat sina intressen. Denna teori förklarar dock bara delvis den svenska politiken på området. De stora omsvängningarna i den svenska jordbrukspolitikens som på många sätt inte direkt gynnat lantbruket, både före och efter EU-anslutningen, kan därmed knappast förklaras med organisatorisk förmåga hos lantbrukarna. De viktigaste faktorerna verkar i stället vara förändringar i alternativkostnaden för de resurser som binds i sektorn, främst arbetskraft, samt samhällets syn på sektorns betydelse när det gäller att tillhandahålla samhällsnyttor som beredskap, livsmedels säkerhet och miljönyttor (Rabinowicz, 2020). Att i sin helhet överföra det svenska exemplet till EU är problematiskt. Inga lika radikala reformer har skett inom unionen. Man skulle dock kunna hävda att samhällets inställning till jordbruket även inom EU har en stor betydelse för stödet till jordbrukssektorn. De svenska reformerna var komplicerade och påverkades av en mängd externa faktorer vilket naturligtvis även gäller reformer av den EU-gemensamma jordbrukspolitikens.

Litteraturen om GJP är mycket omfattande, i synnerhet när det gäller reformer av politiken, Se exempelvis två samlingsvolymerna Swinnen (red, 2010 resp. 2015) som analyserar frikopplingsreformen 2003 respektive 2013 års reform. Det samlade intrycket är att reformer är mångfacetterade och komplexa processer. Den radikala reformen 2003 (se avsnitt 4.1.4) förklaras exempelvis av en lyckosam men oväntad samverkan av flera gynnsamma faktorer: en ”perfekt storm”.

I föreliggande kapitel är ambitionen inte att ge en heltäckande bild av det politiska spelet bakom GJP:s nuvarande utformning och utveckling. Ansatsen är snarast att fokusera på utsikter för fortsatta reformer och förändringar av GJP, i förhållande till nuläget. Analysen avser att belysa relevanta grupper (eventuellt) ändrade incitament respektive möjligheter att utöva inflytande på den framtida politiken.

Utöver konsumenter, producenter och skattebetalare vars påverkan vanligtvis granskas i policyanalyser, inkluderas även miljögrupper. Dessa grupper inflytande på i synnerhet EU:s klimatpolitik har ökat avsevärt Michaelova, (1998). Analysen beaktar även byråkrater dvs. EU-kommissionen, samt vissa andra EU-institutioner (Revisionsrätten och Europeiska miljöbyrån) ur ett särintresseperspektiv.

Dessa olika grupper påverkar politiken på olika nivåer. Konsumenter och skattebetalare, eller snarare hänsyn till dessa grupper intressen och potentiella reaktioner, påverkar politiken på ett övergripande plan och definierar spelreglerna. Varken konsumenter eller skattebetalare involveras i den politiska process som leder till en reformerad GJP. Det gör däremot producenterna, miljöorganisationerna och EU-institutionerna.

Som en jämförelse kan det noteras att i Sverige (före inträdet i EU) deltog representanter för konsumentintresset (Konsumentdelegationen¹¹) i såväl förhandlingar om årliga höjningar av jordbrukspriser som i utredningar om den svenska jordbrukspolitikens övergripande

¹¹ Konsumentdelegationen skapades 1963. Ledamöterna utnämndes av regeringen och bestod bland annat av representanter för fackföreningar. Delegationen avvecklades efter EU-inträdet.

utformning. I ett internationellt perspektiv var detta ett unikt arrangemang.

3.1 GJP och konsumenterna

Som nämnt ses konsumenternas svårigheter att organisera sig som en viktig förklaring till gruppens svaga inflyttande. Samtidigt kan påpekas att konsumenttrycket för att reformera GJP hittills varit lågt. Eurobarometer-undersökningar, som genomförs sedan 2007, tyder på en relativt hög acceptans av politiken. I det fall det funnits ett utbrett och bestående konsumentmissnöje skulle det ha fångats upp av det politiska systemet. I ett flerpartisystem är det osannolikt att inget politiskt parti skulle ha drivit frågor om lägre matpriser och jordbrukspolitiska reformer, om det gick att vinna röster på frågan. Här får situationen i Sverige vid mitten på 1980-talet, med ett tydligt missnöje med matpriserna som gjorde att ämnet kom upp på den politiska dagordningen, ses som ett undantag.

De få konsumentorganisationer som finns i Sverige fokuserar sällan på matpriser. Konsumentdebatten handlar i stället om hållbarhet, märkning, tillsatser etcetera. Sveriges Konsumenter i Samverkan, som består av ett antal frivilliga organisationer, är närmast att beteckna som en miljöorganisation. Även den europeiska konsumentorganisationen (BEUC)¹² fokuserar främst på miljöaspekter av maten. I ett BEUC-uttalande om från jord till bord-strategin, (BEUC, 2020) förordas bland annat kvantitativa mål för reducering av pesticider och antibiotika, fortsatt kontroll på GMO och märkning av GMO-produkter. Även lägre konsumtion och produktion rekommenderas, tillsammans med införandet av en "hållbarhetsindexering" på förpackningar. Endast en paragraf ägnas åt priser (se även avsnitt 6.6).

Vidare kan påpekas att den hittills uppnådda utvecklingen av GJP varit fördelaktig för konsumenterna. Reformerna har inneburit att en stor del av bördan för att finansiera jordbruket har tagits över av skattebetalarna. Inflationen har varit låg, och livsmedelspriserna har

¹² BEUC = *Bureau Européen des Unions de Consommateurs*, en paraplyorganisation för de nationella europeiska konsumentorganisationerna med säte i Bryssel

haft en, ur konsumentsynpunkt, gynnsam utveckling. Utbudet av mat är brett och varierat vilket marknadsorienteringen av GJP bidragit till. Livsmedel svarar för en relativ liten och sjunkande andel av hushållens budget, även om skillnaderna mellan olika medlemsstater respektive socioekonomiska grupper, är betydande. Inom EU är livsmedelskonsumtionen i kaloritermer snarare alltför hög. Konsumtionen av högvärdiga proteiner som kött och mejeriprodukter ligger också på en för hög nivå ur exempelvis hälsosynpunkt.

Sammantaget indikerar den ovan beskrivna utvecklingen att konsumenterna knappast har haft några skäl till missnöje med politiken och inte heller borde förväntas opponera sig mot densamma. En möjlig slutsats är att konsumenterna inte heller i fortsättningen kommer att vara en kraft för reformering av GJP.

Emellertid kommer högre miljö- och klimatkrav på jordbruket att resultera i högre produktionskostnader. Dessa kommer att vältras över på konsumenterna i form av högre livsmedelspriser (jämför avsnitt 6.6). Konsumenter som inte tidigare engagerade sig i reformering av GJP kan mycket väl engagera sig i en kamp mot de prishöjningar som skulle kunna följa av gröna reformer. Det är mycket lättare att mobilisera motstånd mot en tydlig och synlig försämring, än engagemang för en hypotetisk förbättring (i form av en avreglering). Enligt prospektteorin tenderar människor att bedöma förluster och vinster asymmetriskt (Kahneman & Tversky, 1979). I det aktuella fallet skulle det kunna innebära att välfärdsförlusten på grund av prisökningar tillmäts större vikt, och därför väcker större motstånd, än välfärdsförlusten på grund av att priserna skulle kunnat vara lägre som resultat av en annorlunda politik.

Konsumenternas stora numerär som är till nackdel när det gäller att bilda intresseorganisationer där det krävs ett långvarigt engagemang, kan bli en fördel när det gäller att protestera mot höga priser eller snarare mot prishöjningar, där konsumenter agerar mer spontant och inte lika organiserat. Det räcker med att en liten andel av en mycket stor

grupp dyker upp vid en demonstration för att antalet protesterande individer ska bli stort nog för att kunna utöva politiska påtryckningar eller åstadkomma påverkan. Omsvängningen av den svenska jordbrukspolitiken från 1960-talets "prispress" till högre priser i början på 1970-talet ledde till konsumentprotester ("Skärholmsfruarna"¹³). Färska erfarenheter från Frankrikes "gula västar"¹⁴ tyder också på att negativa reaktioner från konsumenterna kan bli märkbara.

De svenska erfarenheterna visar att konsumenternas reaktioner och attityder kan påverka jordbrukspolitikens utformning. Skärholmsfruarnas protester ledde till införande av livsmedelssubventioner.¹⁵ Statens kostnader för dessa subventioner, som ökade år efter år, blev så småningom mycket höga och subventionerna avskaffades. Missnöjet med de höga svenska livsmedelspriserna under 1980-talet bidrog till beslutet att reformera den svenska politiken. Ett skäl för avregleringen angavs vara de höga konsumentpriserna (Ds 1989:63).

Sänkningar av EU:s jordbrukspriser i samband med 1992 års reform motiverades däremot inte av konsumentintresset (även om prissänkningarna gynnade konsumenterna) utan dikterades uteslutande av unionens behov att minska överskottet på jordbruksprodukter, jämför avsnitt 4.1.1. Ett konsumentmissnöje motsvarande det svenska exemplet har hittills saknats i EU.

Presentationen ovan utmynnar i slutsatsen att konsumenternas attityder och reaktioner, trots konsumenternas låga organisationsgrad, kan vara en viktig faktor när det gäller jordbrukspolitiska reformer. I synnerhet när förhållanden försämrats, ur konsumenternas synpunkt. Avsnitt 6.5 diskuterar ämnet vidare, med hjälp av modellberäkningar av den gröna omställningens effekter på jordbrukspriser.

¹³ Skärholmsfruarna eller Skärholmskommittén var en grupp kvinnor från Stockholmsförorten Skärholmen som protesterade mot höga matpriser år 1972.

¹⁴ *Les gilet jaunes*, fransk proteströrelse som startade 2018 efter att den franska regeringen höjt bensinskatten.

¹⁵ En del av den intäktsförstärkning som skulle tillföras lantbrukarna (efter förhandlingar mellan producenter och Konsumentdelegationen) genom högre matpriser, finansierades av staten. Proceduren upprepades under ett antal år.

3.2 GJP och skattebetalaren

Även om stödet till jordbruket till stor del finansieras av skattebetalarna är det mer meningsfullt att diskutera frågan om GJP:s finansiering i termer av konkurrens om budgetmedel, än att fokusera specifikt på skattebetalarna. Nationellt betalas jordbrukspolitiken med medel ur EU:s budget, samt av nationella medel som styrs av medfinansieringskrav. Möjligheterna för andra grupper att konkurrera om dessa "jordbrukets" resurser på nationell nivå har praktiskt taget varit obefintliga. Att denna ordning varit fördelaktig för jordbrukarna råder det ingen tvekan om (jämför diskussionen i Rabinowicz, m.fl., op. cit.) Så länge den gemensamma finansieringen består blir det även fortsättningsvis svårt för andra nationella intressenter att komma åt "jordbrukets" pengar.

EU-budgeten domineras av omfördelning snarare än av satsningar för att främja utveckling, tillväxt och innovation (samt andra kollektiva värden och behov). Förklaringen är att budgeten inte skapades i syfte att maximera europeiska mervärden. Resursfördelningen återspeglar i stället historiska kontrakt och sidobetalningar (*side payments*) i tidigare uppgörelser. Redan i ett tidigt skede av gemenskapens utveckling dominerade den gemensamma jordbrukspolitiken EU:s budget fullständigt. Som den första gemensamma politiken var GJP själva symbolen för den europeiska integrationen och den historiska unionen mellan det agrara Frankrike och det industriella Tyskland. Att ifrågasätta GJP ansågs, enligt Tangermann och Traubadel (2013), liktydigt med att ifrågasätta det europeiska samarbetet. Bakom skapandet av strukturfonderna ligger tillkomsten av EU:s inre marknad, som befarades sätta stark press på EU:s svaga och eftersatta områden. Ursprungligen antogs strukturfonderna som sidobetalningar för de fattigare medlemsstaterna, men först efter hårda mellanstatliga förhandlingar. De fattigare medlemsstaterna accepterade en fördjupad marknadsintegration (med mer marknadskonkurrens) i utbyte mot ökad regional finansiering och sammanhållningsfinansiering (Moravcsik, 1993).

Som ett pris för ekonomisk integration var dessa stora transfereringar troligtvis effektiva instrument (även om det inte ser ut så med en snävare subsidiaritetskalkyl). Den stora frågan är emellertid hur länge det rimligt att betala kompensationer för gamla uppgörelser. Framväxten av samarbete på andra ekonomisk-politiska områden, inte minst den monetära unionen, tillsammans med jordbrukets minskade ekonomiska betydelse, har väckt förhoppningar om att budgetmedel skulle kunna allokeras till andra gemensamma behov, som hittills undanträngts av jordbruket.

Redan på ett tidigt stadium efterlyste kritiker (exempelvis Sapir m.fl., 2003) satsningar på kollektiva nyttor i stället för omfördelning. Praktiskt taget varje analys av EU:s budget som presenterats av forskare och tankesmedjor har förordat en minskning eller en eliminering av jordbruksutgifterna. En omfördelning av budgetmedel från jordbruket till andra områden efterlystes i synnerhet i förhandlingarna om budgeten efter år 2013. Europa hade då ännu inte hämtat sig från efterdyningarna av finanskrisen 2008, och behovet av revitalisering av ekonomin var stort. Europa 2020-Strategi, som antogs 2010, prioriterade utgifter för tillväxtfrämjande respektive sociala åtgärder: innovation, digital ekonomi, sysselsättning, ungdom, industripolitik, fattigdomsbekämpning och resurseffektivitet. För att frigöra resurser till dessa nya utgiftsområden var nedskärningar i jordbrukspolitikens budget mycket sannolika. Och förvisso sänktes utgifterna för GJP, men det blev ingen dramatisk minskning (Matthews, 2014). Så länge enhetliga beslut krävs för fastställande av den gemensamma budgeten kommer nuvarande ordning att bestå (Tarschys, 2011); dvs. större nedskärningar av GJP-budgeten är inte sannolika.

Efter det senaste reformbeslutet ligger jordbrukets andel av EU-budgeten på 31,3 procent. Över tiden har jordbrukets andel stadigt minskat. Den stadiga minskningen av jordbrukspolitikens andel av EU:s totala budget beror dock till stor del på att inflationen urholkat finansieringen till GJP, eftersom större nedskärningar uteblivit, som påpekats ovan. Om denna urholkning fortsätter är dock inte helt säkert. Inflationstakten har ökat betydligt, vilket kan föranleda krav på uppjusteringar av finansieringen så att realvärdet bevaras. En tanke

som stöds av europaparlamentet som på nytt har bekräftat sin uppfattning att GJP-utgifterna efter 2020 ska förbli oförändrade i reala termer (Europaparlamentet, 2022 a).

En annan faktor som har motverkat nedskärningar av jordbrukets andel är att medlemsstater är besatta av *juste retour*, dvs. återflödet av pengar till det egna landet, trots att dessa återflöden inte är något rimligt mått på nyttan av unionsmedlemskapet. Inställningen är ett stort hinder för att uppnå ett europeiskt mervärde (Rant & Mrak, 2010) eftersom medlemsstaterna förväntar sig att den nuvarande tilldelningen med förutsägbara återflöden ska bestå.

Samtidigt har den ekonomiska och politiska utvecklingen skapat nya, ofta mer eller mindre akuta behov, som endast kan lösas gemensamt, exempelvis flyktingströmmar och återstart av den ekonomin efter pandemin. Hanteringen av sådana kriser har dock huvudsakligen skett utanför den ordinarie budgeten. På så sätt har de traditionella utgiftsområdena förblivit oförändrade. Till en del beror detta på att EU-budgetens fastlåsta struktur inte lämpar sig för att hantera plötsligt uppdykande kriser. Reglerna för hur EU:s årliga budgetar beslutas ändrades i och med Lissabonfördraget. Enligt Benedetto (2015) har detta lett till att budgeten blivit mindre flexibel när det gäller att möta nya utmaningar.

Främst har det dock handlat om storleksordningen: EU:s budget är helt enkelt för liten att ta sig an de nya utmaningarna.

“The EU budget principles, rules and governance do not match the increasing needs, competences and expectations placed on the EU. What has emerged is a labyrinth of ‘innovative’ solutions partially or totally ‘off-budget’ with ad hoc governance set-ups and outside the annual budgetary procedures with mixed scrutiny and control system”
Begg m.fl. (2022)

Som det främsta exempel på nya innovativa lösningar utanför den ordinarie budgeten bör nämnas det tillfälliga återhämtnings-instrumentet *NextGenerationEU* (NGEU), det största kredit-finansierade

stimulanspaket som någonsin skapats i Europa. NGEU uppgår till 750 miljarder euro i 2018 års priser och ska bidra till att reparera akuta ekonomiska och sociala skador till följd av pandemin. Flera forskare har argumenterat att NGEU-medel skulle kunna underlätta den gröna omställningen inom jordbruket. JRC:s analys av F2F:s konsekvenser (jämför avsnitt 6.5) inkluderar simuleringar med hänsyn tagen till hypotetiska effekter av NGEU-baserade investeringar. JRC:s slutsats är att effekterna av F2F-strategin på centrala variabler som priser och inkomster tydligt skulle kunna mildras.

Sammanfattningsvis har varken konkurrensen om medel i den ordinarie budgeten eller uppkomsten av helt nya finansieringskrävande behov, lett till någon kraftig minskning av jordbrukets budgetandel. Jordbrukets budgetandel kommer troligtvis att även i fortsättningen krympa långsamt, främst genom urholkning på grund av inflation, men detta är inte helt säkert. Paradoxalt nog kan jordbrukets totala tillgång till finansiella medel ändå förbättras, på grund av tillkomsten av extra-budgetära resurser. För perioden 2021–2027 finns 85,3 miljarder tillgängliga för jordbruket (Europaparlamentet, 2022b). De tillgängliga medlen utgörs dock av lån som ska återbetalas av de medlemsstater som utnyttjat dem. Återbetalningsvillkoren är dock förmånliga.

3.3 GJP och lantbrukarna

Intressegruppen Copa-Cogeca¹⁶ anses tillhöra EU:s bäst organiserade, mest inflytelserika och resursstarka. Dess sekretariat i Bryssel har 37 anställda. Copa och Cogeca registrerade sammantaget upp till 2,5 miljoner euro i utgifter för lobbying under 2018, enligt European Lobby Transparency Register. The New York Times påpekade, med rätta:

”Europeiska ledare har historiskt sett behandlat Copa-Cogeca inte bara som mottagare av statliga pengar, utan som partner i politikutformningen”.
(New York Times, 2019)

¹⁶ COPA = Committee of Professional Agricultural Organisations, Cogeca = General Confederation of Agricultural Cooperatives in the European Union

Copa-Cogeca har starka band både till kommissionen och till parlamentets jordbruksutskott (COMAGRI). En undersökning som genomförts av Corporate European Observatory avslöjade ett nätverk av formella och informella band mellan jordbrukslobbyn och kommissionen, mer långtgående än vad som kan betecknas som rimliga institutionella relationer. Copa-Cogeca och DG AGRI:s kontor ligger på varsin sida om samma gata, vilket underlättar samarbete. Närheten har underlättat för parterna att organisera gemensamma evenemang, brainstorma och hålla regelbundna möten, samt utveckla ömsesidiga kontakter. Trots en omfattande kritik från bland annat Europeiska ombudsmannen Emily O'Reilly har situationen inte förändrats (Corporate EU Observatory, 2020).

Starka band finns också mellan det agrara särintresset och COMAGRI. En studie visar att 31 procent av COMAGRI:s fullvärdiga medlemmar tidigare varit medlemmar i bondeförbund, i kooperativ, alternativt varit jordbrukare, eller ägt en gård. Dessutom hade 24 procent av medlemmarna i COMAGRI innehaft ett ministeriellt eller annat offentligt uppdrag inom jordbruket, eller besatt särskild expertis inom jordbruket. Detta skapar naturligtvis en snedvridning till lantbrukarnas, det agrara särintressets, förmån. Det finns inga indikationer på att COMAGRI:s nuvarande sammansättning väsentligt skiljer sig från tidigare förhållanden.

Generellt sett har Copa-Cogeca agerat defensivt. Den ökade exponeringen för marknadssignaler, minskat statligt ingripande och mer frikopplat stöd till jordbrukare som kännetecknat reformer av den gemensamma jordbrukspolitiken sedan början på 1990-talet har i årtal kritiserats av många bondeorganisationer. Att prisstödet ändå övergavs berodde på att detta ansågs vara det minst dåliga av de möjliga alternativen, och på att inget trovärdigt alternativ föreslagits (Bureau, 2013). Copa-Cogeca har fortsättningsvis motsatt sig överföringar till pelare 2 och värnat stöden i pelare 1. De har dessutom verkat för lägre krav och undantag eller begränsningar i de "gröna" reformer som beslutats. Inte heller i dessa fall fanns trovärdiga alternativ till reformerna. Fortsatt, kravlös subventionering av jordbruksproduktion

som ger en negativ klimat- och miljöpåverkan var inte möjlig. Copa-Cogeca har således förmått bromsa snarare än stoppa processerna.

3.4 GJP och miljögrupperna

EU:s miljö- och klimatlagstiftning är långt mer ambitiös och heltäckande än i andra industrialiserade länder, i synnerhet USA. I och med antagandet av den europeiska gröna given höjdes ambitionsnivån ytterligare. Bongard och Torres (2021) hävdar att den gröna given är mer än bara ytterligare ett initiativ för grön tillväxt. I stället är den en byggsten i den europeiska ekonomiska modellen, vid sidan av den inre marknaden och den ekonomiska och monetära unionen.

De europeiska miljöorganisationerna har onekligen bidragit till denna utveckling, även om det är svårt att exakt kvantifiera graden av deras inflytande. Frågan av relevans för denna rapport är i vilken utsträckning miljögrupper påverkat GJP, och framför allt om dessa kan påverka GJP:s framtida utveckling. Detta gäller i synnerhet jordbrukets gröna omställning. Ideologiskt motiverade grupper som representerar bredare övertygelser eller principer (till exempel sociala, mänskliga rättigheter, konsument- eller miljöskydd) är i regel öppna för alla, och inte specifikt för dem som vill påverka relationen mellan kostnad och nytta. Detta skiljer de idéburna organisationerna från konventionella intresseorganisationer, som företräder specifika ekonomiska intressen. Man kan dock hävda att det även finns stora likheter mellan idédrivna organisationer, i synnerhet sådana som är aktiva när det gäller miljö och/eller klimat, och konventionella intresseorganisationer. Detta är i synnerhet fallet i den europeiska politiska miljön, där partibidrag har en underordnad betydelse för politikutformning och politik därför handlar mer om att övertyga beslutsfattare om fördelar med vissa åtgärder än om att "köpa" stöd för åtgärderna.

Miljögrupperna vill förmå politiker att införa regleringar till skydd för miljön. I utbyte "erbjuder" de möjliga röster och en välvillig inställning hos de individer som sympatiserar med regleringarna. Det handlar inte bara organisationernas medlemmar, utan främst om allmänheten som till exempel oroar sig för den globala uppvärmningen, upprörs av

bristande djurhänsyn eller räds tillsatser i maten. En förutsättning för miljöorganisationernas inflytande är att allmänheten känner upprördhet, oro eller engagemang. Därför behöver allmänheten kunskap och tillgång till relevant information; till skillnad från ekonomiska incitament som ofta är mer eller mindre självklara för de som direkt påverkas av politiken. Miljöorganisationerna arbetar därför åt båda hållen: de påverkar och mobiliserar den allmänna opinionen för att kunna påverka lagstiftarna. Den gröna lobbyns mångfald av ideologi tillåter organisationerna att närma sig olika politiska partier och använda sig av partiernas ofta fundamentalt olika syn på hur man kan möta miljökrisen (Biliouri, 1999).

Svenska erfarenheter visar att en förutsättning för reformen av jordbrukspolitiken (1990) var en omfattande allmän debatt. I debatten ifrågasattes jordbrukets bidrag till nyttigheter som försörjningstrygghet, landsbygdsutveckling och miljöskydd. Miljögruppernas ständiga kritik av rådande GJP:s miljö- och klimatmeriter är därför viktig för politikens fortsatta utveckling. Biliouri, op cit. identifierar ett antal faktorer av betydelse för intresseorganisationers inflytande i Bryssel, bland annat:

- ett välorganiserat kontor,
- samarbete med andra icke-statliga organisationer som arbetar i samma frågor, samt
- förmågan att tillhandahålla information och expertis, exempelvis i form av väl genomarbetade och detaljerade PM, rapporter och egna undersökningar.

Miljöorganisationerna av betydelse för GJP uppfyller väl dessa kriterier. De är väletablerade i Bryssel, samarbetar med varandra, samt producerar och sprider beslutsrelevant information.

I ett brett perspektiv är antalet miljögrupper som engagerar sig i frågor som direkt eller indirekt rör GJP mycket stort. I december 2021 krävde över 150 miljöorganisationer i ett brev till EU-kommissionens vice ordförande Frans Timmermans och kommissionär för miljöfrågor

Viginijus Sinkevičius ambitiösa och mätbara miljömål för naturrestaureringsförordningen, som kommissionen då höll på att utarbeta (jämför avsnitt 2.2).

Betydligt färre organisationer är engagerade i att specifikt påverka GJP, i synnerhet när det gäller detaljfrågor. Protestbrev gällande eventuella lättnader i tvärvillkoren (se nedan för närmare beskrivning) undertecknades exempelvis av 18 miljöorganisationer. Majoriteten av undertecknarna har ett starkt intresse för jordbruket och jordbrukspolitiken och är aktiva på EU-nivå, och även globalt. EEB (The European Environmental Bureau) som är den ledande miljöorganisationen i Bryssel, är en internationell sammanslutning av nationella miljögrupper som fungerar som remissinstans i miljöfrågor. EEB har en konsultativ status i Europarådet, och representerar 130 medlemsorganisationer i 24 länder. EEB hör tillsammans med Birdlife, WWF och ClientEarth till de mest aktiva organisationerna när det gäller GJP. Miljöorganisationerna bevakar den jordbrukspolitiska dagordningen i Bryssel och agerar ofta proaktivt på frågor eller förslag av betydelse för miljön. En lämplig tidpunkt att påverka kommissionen är när den sätter dagordningen, alltså när ett nytt lagförslag håller på att arbetas fram. I annat fall tvingas miljögrupper att utkämpa en defensiv strid mot kommissionens redan formulerade uppfattning, eller bekämpa en beslutad lagstiftning.

Lagstiftningscykeln för att ta fram en ny GJP är en flerårig process med olika faser (se kapitel 5.1). I korthet innehåller cykeln en inledande fas, kommissionens förslag, reaktioner från Europaparlamentet och Europarådet, trepartsförhandling (dvs. så kallad trilog), samt den nationella implementeringen. Miljögruppernas aktivitet anpassas tydligt till lagstiftningsprocessens faser och dynamik. Under den inledande fasen, dvs. innan kommissionen hunnit formulera några förslag, fokuseras miljöorganisationernas aktivitet på att efterlysa och kräva ambitiösa förändringar och lansera alternativa visioner (se t. ex. EEB:s positionspapper om GJP:s framtid, EEB 2017).

I de senare faserna ligger fokus på specifika detaljer, som potentiellt kan påverkas. Exempelvis riktade miljöorganisationerna sin

uppmärksamhet under hösten 2021 och våren 2022 mot de nationella strategiska planerna. De grundläggande besluten om GJP:s framtida utformning hade då redan fattats medan planerna ännu inte var godkända. Under den nya förvaltningsmodellen blir utformningen av de nationella strategiska planerna avgörande för miljö- och klimatmålen uppfyllande. Miljögrupperna har granskat och kritiserat de preliminära planerna (se avsnitt 6.4 i ett försök att förmå kommissionen att ställa högre krav på medlemsstater.

Miljöorganisationerna agerar också på uppkommande händelser. Som ett aktuellt exempel kan nämnas att 18 miljöorganisationer jämför ovan) däribland EEB, Birdlife, WWF i ett brev (daterat 22 juni 2022) till kommissionen (Timmermans samt Kommissionärer för Jordbruket, Miljö och Hälsa) uttryckt oro över möjligheten att kommissionen i nya GJP beviljar undantag från två grundläggande tvärvillkor¹⁷. Brevet föranleddes av att frågan diskuterades i ministerrådet. Kommissionen förlängde de gällande undantagen till år 2023. Förlängningen omfattar dock inte fodergrödor (jämför följande avsnitt, 3.5.1).

Samordningen mellan miljöorganisationernas nationella, regionala och EU-baserade kontor är viktig i sammanhanget. Lobbyverksamhet är en multilateral operation som kräver att flera aktörer är involverade. Kritik mot utkast på nationella strategiska planer (som omfattade nästan alla medlemsstater) hade varit omöjliga att sammanställa utan nationella experter med lokal kännedom och kunnande. Den förhandsgranskning (hösten 2021) av de ettåriga miljöstöden som utgör en del av de nationella strategiska planerna var ett resultat av samarbete mellan EEB, Birdlife och Världsnaturfonden, tre av Bryssels mest GJP-aktiva miljöorganisationer.

3.5 EU-institutioner

EU-institutionernas inställning och agerande kan ha en effekt på reformutsikterna genom de underlag som respektive institution tillhandahåller.

¹⁷ GAEC 7 om växtföljd och GAEC 8 om icke-produktiva områden.

3.5.1 EU-kommissionen

Genom sitt monopol på förslagsställandet har kommissionen en avgörande roll för tillkomsten av en ny GJP. En närmare analys av denna roll och processen som leder till en ny politik presenteras i kapitel 5). Nedan diskuteras två aspekter av kommissionens beslutsprocess med koppling till särintressenas agerande.

Den Europeiska kommissionen fattar sina beslut kollegialt. Kommissionen ses därför ofta som en enhetlig aktör som agerar sammanhållet – ofta i sitt eget övernationella intresse – i EU:s beslutsfattande. Formellt antar kommissionärskollegiet alla beslut, oavsett om det är lagstiftningsförslag eller konkurrensbeslut. Bakom kulisserna implementeras dock kollegialitetsprincipen med olika intensitet, och på olika sätt, beroende på vilka funktioner kommissionen utför (Patrin, 2020). Enligt Wonka (2008) har formellt ansvariga kommissionärer mycket starkare möjligheter att påverka innehållet i lagstiftningsförslag i det interna beslutsfattandet på kommissionen. Detta inflytande begränsas emellertid av andra kommissionärers eventuella motstånd.

När det gäller utformningen av GJP är DG AGRI:s inflytande otvetydigt. Man kan dock hävda att den gröna omställningen med initiativ som F2F, Fit for 55, och uppdatering av biodiversitetsdirektivet, kommer att stärka andra kommissionärers inflytande och möjligheter att motsätta sig jordbrukspolitiska förslag. Den gröna omställningen placerar jordbruket och därmed GJP i ett bredare sammanhang där sektorn förväntas bidra till unionens mål när det gäller klimat, hälsa och miljö. Dessa målsättningar berör flera andra kommissionärers ansvarsområden (CLIMA, ENVI och SANTE)¹⁸ som också ansvarar för lagstiftningen inom sina områden. Jordbrukets uteblivna ansträngningar för att uppnå eller bidra till målen, i kombination med avsaknad av positiva resultat, undergräver den gröna omställningens trovärdighet. Det borde rimligtvis bekymra kommissionärer för

¹⁸ EU kommissionens administration är organiserad i ca 40 generaldirektorat. DG CLIMA ansvarar för klimat, DG ENVI för miljöfrågor och DG SANTE för hälsa och livsmedelssäkerhet.

respektive område, och i sin tur försvaga AGRI med sin starka koppling till Copa-Cogeca.

Man kan hävda att det faktum att från jord till bord-strategin (F2F) alls kom till stånd indikerar en försvagning av jordbruksintressenas inflytande på kommissionen. Kommissionen underlät att genomföra någon omfattande och kvantitativ analys men det är lätt att inse att konsekvenserna för jordbruket av F2F kommer att bli betydande.

Miljöorganisationernas brev till kommissionen (jämför tidigare avsnitt) om detaljer i en jordbrukspolitisk lagstiftning riktades även till direktoraten för miljö respektive för hälsa. Det indikerar att miljöorganisationerna anser att båda direktoraten bör och kan påverka besluten. Ett annat exempel är att både -DG ENVI och DG CLIMA är kritiska till implementeringen av de nationella strategiska planerna (ARC2020, juli 2022). Båda institutionerna pekar på att medlemsstaterna inte verkar ha ansträngt sig för att integrera viktiga rekommendationer från kommissionen i de reviderade nationella strategiska planerna. I synnerhet kritiserar det faktum att kvantitativa uppskattningar av åtgärdernas climateffekter saknas.

Det råder knappast någon tvekan om att olika delar av kommissionen inte är överens om vilken balans som ska råda mellan jordbrukets intressen och miljön. Timmermans kritiserade åtskilliga gånger de undantag som infördes i tvärvillkoren, med anledning av kriget i Ukraina. Kommissionen förlängde de tidigare införda undantagen till 2023¹⁹. Dock kommer undantagen att begränsas till vad som är strängt nödvändigt för att ta itu med den globala livsmedelstryggheten, vilket innebär att undantagen inte kommer att gälla för odling av sådana grödor som vanligtvis används som djurfoder. Enligt uppgifter i EURACTIV (juli 2022) är det en del av en kompromiss som uppnåddes med kabinettet för kommissionens vice ordförande Frans Timmermans.

Även om DG AGRI:s inflytande på GJP:s utformning troligtvis kommer att minska något, av de skäl som anfördes ovan, förblir direktoratet den dominerande kraften i sammanhanget. Detta föranleder frågan om det

¹⁹ Onsdagen den 27 juli.

spelar någon roll vem som innehar posten som kommissionär för jordbruket?

I princip ska en kommissionär representera hela EU, inte det egna landet. Enligt Gehring och Schneider (2018) påverkar dock EU-kommissionärernas nationalitet beslut om budgettilldelning till förmån för deras ursprungsland. Det förefaller finnas visst fog för misstanken att kommissionärens bakgrund och hemvist spelar en roll för vilka frågor hen driver. De tidigare kommissionärerna Fischer Boel (2004–2010) och Hogan (2014–2019) som båda kom från exportorienterade länder där jordbruket är en viktig del av samhällsekonomin fokuserade på marknadsorientering, effektivisering och innovation. Wojciechowski (2019-pågående) från småbrukarlandet Polen har fokuserat på stöd till mindre producenter.

Att GJP-reformen 2014 endast innebar små miljöförbättringar förklarar många forskare bland annat med att förslagen som lades fram av kommissionär Dacian Cioloș (2010–2014) inte var särskilt ambitiösa. Denna brist på ambition hävdas bero på ett begränsat engagemang för miljön, samt på kommissionärens och hans kabinetts relativa oerfarenhet (Swinen, 2015). Andra kommissionärer har varit mer dynamiska och drivande. Fischlers (1995–2004) engagemang, erfarenhet och förhandlingsskicklighet var onekligen betydelsefulla för det radikala beslutet att frikoppla stödet från produktion.

För de framtida reformutsikterna är det således av en viss betydelse vem som leder jordbruksdirektoratet i kommissionen. Valet av kommissionär återspeglar samtidigt ländernas reformambitioner. Inte minst är det en del av ett intrikat spel om fördelning av makt och inflytande inom unionen.

3.5.2 Europeiska revisionsrätten

Den europeiska revisionsrätten (*European Court of Auditors*, ECA) är EU:s oberoende externa revisor. Rättens uppdrag är att:

”kontrollera att EU-medlen redovisas korrekt, uppbärs och används i enlighet med gällande regler och förordningar och ger valuta för pengarna”.

(Europeiska revisionsrätten)

Rätten granskar regelbundet effekterna av EU:s gemensamma politik, inom olika områden. Under de senaste fem åren har Revisionsrätten genomfört ett antal granskningar av olika aspekter av GJP. Slutsatserna är över lag kritiska, till och med mycket kritiska, till de granskade åtgärdernas ändamålsenlighet och effektivitet. Antalet revisionsrapporter är stort (11) jämfört med tidigare perioder av motsvarande längd, vilket tyder på klart stegrade ambitioner på området. De viktigaste granskningarna sammanfattas nedan.

ECA:s särskilda rapport 21/2017 som analyserade effekter av förgröningen konstateras att förgröningen inte är miljöeffektivt, främst på grund av den låga kravnivån, som till stor del återspeglar normala jordbruksmetoder. Revisionsrätten uppskattade att förgröningen lett till förändring av jordbrukspraxis på endast cirka 5 % av all jordbruksmark i EU. Under 2020 publicerade Revisionsrätten en serie rapporter om den gemensamma jordbrukspolitiken och biologisk mångfald och miljön (ECA specialrapport 4/2020, 5/2020, 13/2020 samt 15/2020). Dessa rapporter kom fram till att:

- Kommissionen inte krävde att medlemsstaterna skulle använda ny teknik för att direkt övervaka miljön och klimatpåverkan
- Framstegen när det gäller att mäta och minska riskerna i samband med användningen av bekämpningsmedel var begränsade
- Den biologiska mångfalden på jordbruksmark hade minskat
- Europeiska Kommissionens pollinatorinitiativ haft liten effekt på att stoppa nedgången av vilda pollinatörer.

Enligt en granskning av GJP:s inverkan på klimatförändringar och utsläpp av växthusgaser (ECA specialrapport 16/2021) hade de 100 miljarder euro av GJP-medel, som tilldelades klimatåtgärder under 2014–2020, liten inverkan på jordbrukets utsläpp. Jordbrukets klimatpåverkande utsläpp har inte förändrats nämnvärt sedan 2010.

ECA har även yttrat sig över förslagen till GJP efter år 2020. De föreslagna målen "är varken klart definierade eller översatta till kvantifierade mål, skriver ECA, och fortsätter "Det är därför fortfarande oklart hur en grönare GJP skulle kunna bedömas eller mätas" (opinion No7/2018).

3.5.3 Europeiska miljöbyrån

Den europeiska miljöbyrån (European Environment Agency, EEA), en EU-myndighet, har till uppgift att förse de politiska beslutsfattarna och allmänheten med information om miljötillståndet i Europa. Dessutom ska myndigheten följa upp effekterna av miljöpolitiken. EEA publicerar regelbundet rapporter om miljötillstånd, där den senaste är Europas miljö 2020 (The European environment – state and outlook, 2020). Att direkt påverka utformningen av GJP eller annan gemensam politik ligger naturligtvis utanför myndighetens mandat. Däremot har EEA yttrat sig över politikens övergripande utformning. I EEA (2020) hävdade EEA att även om de av kommissionen (då) föreslagna åtgärderna för GJP efter 2020 (obligatorisk växtföljd, underhåll av gräsmarker och mer specifika åtgärder för miljövänligt jordbruk) är steg i rätt riktning, saknas åtgärder för det europeiska jordbrukets produktivitet, vattenanvändning, kolinlagring, externa insatsvaror som växtnäring och bekämpningsmedel samt ekosystemens motståndskraft. De åtgärder som EEA efterlyser i sin senaste rapport kräver omfattande förändringar av jordbruksproduktionen och markanvändningen, och innebär ett behov av nya åtgärder eller ny politik.

4

Jordbrukspolitikens utveckling: erfarenheter från tidigare reformer

Kapitlet inleds med en presentation av GJP:s utveckling, först översiktligt (Tabell 1) och sedan mer detaljerat med fokus på GJP:s miljökomponenter. Baserat på denna presentation identifieras erfarenheter ur den historiska utvecklingen samt följder för fortsatta reformer.

4.1 EU:s jordbrukspolitiska historia i korthet

Ursprungligen var den gemensamma jordbrukspolitiken inte ett resultat av en lång utveckling: den skapades syntetiskt vid en tidpunkt, och ersatte då betydande delar av de jordbrukspolitiska regimer som tidigare funnits i EU:s ursprungliga sex medlemsstater (Tangermann & Traubadel, 2013).

Tabell 1: EU:s gemensamma jordbrukspolitik inrättades 1962 och har därefter reformerats vid sex tillfällen.

År	Reformens innehåll i korthet
1992	MacSharry-reformen Systemet med prisstöd (spannmål och nötkött) ersätts med areal- och djurbidrag baserade på historisk grund. Anpassning till nya regler från Världshandelsorganisationen, WTO.
2000	Agenda 2000 Direktstöd ersätter prisstöd för flera produkter. GJP omorganiseras i två pelare. GJP-budget knyts till EU:s sjuåriga budget (MMF).
2003	Frikopplingsreformen Stödet till jordbruksföretag omvandlas till ett gårdsstöd och görs oberoende av produktionsvolym, så kallad "frikoppling". Obligatorium för medlemsstater att kräva efterlevnad av gällande lagstiftning inom bland annat miljöområdet (dvs. tvärvillkor) för gårdsstöd.

2009	Hälsokontrollen Frikopplingsprocessen fullbordas. Modulering blir obligatorisk, insparade medel till miljö- och klimatområdet.
2013	2013-års reform 30 % av gårdsstödet knyts till tre förgröningskriterier: diversifiering av grödor, upprätthållande av ekologiska fokusområden samt att permanent gräsmark. Ska överstiga en fastställd mininivå Intern och extern utjämning av stödnivåer.
2021	2021-års reform Ny förvaltningsmodell införs som ger medlemsstater större ansvar för utformning och implementering av GJP på nationell nivå. Medlemsstaterna avkrävs nationella strategiska planer. Ett-åriga miljöstöd införs; medlemsstater måste erbjuda sådana, men de är frivilliga för lantbrukare. Mer fokus på klimat, biologisk mångfald, miljö och djurvälstånd.

4.1.1 Första GJP

Målen för den gemensamma politiken lades redan i Romfördraget. Under konferensen i Stresa 1958 utvecklades de grundläggande principer som politiken skulle bygga på. EU:s ursprungliga jordbrukspolitik byggde på samma grundelement som den svenska jordbrukspolitik vid samma tidpunkt. Priserna bestämdes av jordbruksministrarna. Det fanns ett interventionssystem för att garantera ett lägsta pris på hemmamarknaden, och ett variabelt gränsskydd. Eventuella överskott exporterades med hjälp av exportsubventioner. På grund av svårigheter att enas om en gemensam prisnivå kom den första marknadsförordningen på plats först i juli 1967, för spannmål. Den första krisen för den gemensamma politiken kom några år efter att de gemensamma priserna infördes. Dessa priser sattes i början i en artificiell valuta "*units of account*", för att sedermera räknas om till nationella valutor.

För att systemet ska fungera friktionsfritt behövs stabila växelkurser. Om växelkurserna förändras måste de gemensamt sätta jordbrukspriserna för att förbli gemensamma följa växelkursutvecklingen, vilket innebär att de nationella priserna ökar i länder med försvagad valuta och sjunker i länder med starkare valutor.

Under den långa perioden av stark monetär instabilitet som inleddes år 1971 och tog slut först efter tillkomsten av den gemensamma valutan, vägrade medlemsstater att låta växelkursvariationerna slå genom på den inhemska jordbruksprisnivån. Därför skapades ett med tiden extremt komplext system med gröna växelkurser och interna utjämningsavgifter, som fungerade som tullar respektive exportsubventioner i handeln mellan medlemsstater (dvs. mellan medlemmarna i en tullunion!). I avsaknad av dessa utjämningsavgifter skulle interventionssystemet ha kollapsat. Under den efterföljande perioden handlade de återkommande GJP-kriserna om överskott av jordbruksprodukter och "underskott" av budgetmedel.

Från början var GJP behäftad med ett allvarligt konstruktionsfel: öppna prisgarantier (obegränsad intervention) för ett flertal jordbruksprodukter och en årlig budget som inte kunde gå med underskott. Eftersom kostnaderna för interventionen berodde på utvecklingen av marknadspriserna var dessa oförutsägbara och skapade instabilitet. I det avseendet skiljde sig GJP från den svenska politiken vid samma tidpunkt. I Sverige användes producentavgifter, till exempel slaktdjursavgifter, för att medfinansiera exportsubventionerna. När stora överskott avsattes till låga världsmarknadspriser sänkte avgifterna producentpriserna, vilket dämpade utbudet. På så vis blev det svenska jordbruket delvis självreglerande när det gällde animalieprodukter. Interventionspriserna i EU som ursprungligen var tänkta att utgöra ett tillfälligt säkerhetsnät och ett stabiliseringsinstrument kom med tiden att bli mycket höga, vilket förvandlade interventionssystemet till en viktig mottagare av omfattande och permanenta överskott (med "smörberg och vinsjöar" som fenomenet kom att kallas i media). Det mest uppenbara sättet att dämpa överskotten, nämligen sänkta priser, ansågs länge politiskt uteslutet.²⁰ I stället inriktades politiken på åtgärder som skulle begränsa produktionen vid oförändrade priser, till exempel mjölkkvoter som infördes 1984. Man försökte också att begränsa spannmålsproduktion genom obligatorisk träda. Att utsträcka

²⁰ Som ett exempel på motståndet mot prissänkningar kan nämnas att Västtyskland 1985 lade ett veto mot kommissionens förslag på en sänkning av interventionspriset på spannmål på 1,8%! (Hendriks, 1988)

kvotsystemet till spannmålssektorn bedömdes däremot som ogörligt, eftersom en del av produktionen omsätts internt inom jordbruket, som foderspannmål.

GJP utformades ursprungligen för ett EU som var en icke konkurrenskraftig nettoimportör. De permanenta överskotten innebar att EU förvandlades till en icke-konkurrenskraftig exportör, som i kraft av sin storlek och med hjälp av exportsubventioner, pressade ner priserna på världsmarknaden för den egna exporten. Samtidigt präglades världsmarknaden i stort av extremt låga priser och mycket stora överskott av jordbruksprodukter. Detta skapade ett gynnsamt läge för Uruguayrundan av förhandlingar om regler för internationell handel inom GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*, sedermera WTO) som startade 1986. Det interna och externa reformtrycket förstärkte således varandra, i synnerhet som även USA såg ett behov av att reformera internationella handelsregler.

4.1.2 MacSharry-reformen

Den så kallade MacSharry-reformen²¹ år 1992 innebar att priserna på spannmål och nötkött sänktes kraftigt, med 30 procent respektive 15 procent. Producenterna kompenseras med areal- och djurbidrag baserade på historisk grund. Reformen kompletterades med åtgärder inom tre områden: miljö, beskogning och förtidspensionering av jordbrukare. Priskompensationerna utformades, efter en uppgörelse med USA, på ett sådan sätt att ett internationellt WTO-avtal för jordbruket (Uruguay-avtalet, URAA) kunde komma till stånd. I övrigt inkluderade avtalet bindande regler för exportsubventioner, tariffiering av gränsskyddet och begränsning av det interna stödet. I efterhand framstår det då starkt kritiserade URAA som ett viktigt steg framåt när det gäller förbättring av internationella handelsrelationer på jordbrukets område. Med undantag för avskaffande av exportsubventioner (2015) har hittills inga andra framsteg nåtts inom området.

²¹ Efter Ray MacSharry, jordbrukskommissionär mellan år 1989 och 1993.

4.1.3 Agenda 2000

Eftersom överskotten av jordbruksprodukter minskade ansåg både kommissionen och medlemsstater att 1992 års reform varit framgångsrik. Därför utsträcktes ansatsen till flera produkter (exempelvis oljeväxter och tobak). Man skulle kunna hävda att den tidigare reformen delvis fungerade som en testballong. Den fokuserade därför till de mest akuta områdena, vilka var spannmål och nötkött. När utfallet visade sig vara fördelaktigt och reformen visat sig praktiskt genomförbar var det rimligt att utöka samma modell till att omfatta fler produkter. Priserna sänktes, och prissänkningarna kompensades med direktstöd, dvs. stöd baserade på areal och djurbesättningar. Därmed skedde en ytterligare anpassning där EU:s jordbrukspriser närmade sig världsmarknadens prisnivåer. Medlemsstaterna gavs möjligheter till modulering, dvs. att sänka bidragen till stora producenter, och använda de på så sätt sparade medlen för landsbygdsutvecklingsåtgärder. Det blev även möjligt för medlemsstater att villkora bidragen (se avsnitt 4.1.4). GJP kom också att omorganiseras i två pelare. Utgiftsramen för GJP fastställdes för hela perioden 2000–2006. Därigenom knöts översynen av GJP till EU:s sjuåriga budgetcykel.

4.1.4 Frikopplingsreformen – 2003 års reform

Den radikala reformen av GJP 2003 tillkom inte som en planerad, större förändring av politiken utan var ett resultat av en översyn av effekterna av Agenda 2000-reformen i halvtid (och som därför tidigare kallades "halvtidsöversynen"). Mycket har skrivits om spelet bakom reformen, se exempelvis samlingsvolymen, Swinnen (2010). (Swinnen, 2010, op.cit) anser att 2003 års reform under kommissionär Fischler varit den mest radikala i den gemensamma jordbrukspolitikens historia. Reformen möjliggjordes under de första åren av 2000-talet genom en kombination av faktorer som institutionella reformer, förändringar i antal och kvalitet på reformprocessens politiska aktörer, parat med högljudda krav på reformer från externa parter. De viktigaste faktorerna var farhågan att de så kallade blå stöden²² som skräddarsyddes för att

²² I WTO-överenskommelsen skulle de inhemska subventionerna sänkas med 20%. Subventionerna delades in i olika kategorier beroende på deras effekt på handel. De icke handelsstörande subventionerna, exempelvis miljöersättningar, som kallades för gröna stöd, var inte föremål för stödneddragningar. Stöd som bidrog till högre inhemsk produktion, gula stöd skulle däremot reduceras. Blå stöd var stöd som betalades till produktionsfaktorer

passa i WTO-uppgörelsen 1993 (se ovan) skulle ifrågasättas i de nya WTO-förhandlingar (Doharundan) som påbörjades 2000, Lindén (2003). Den väntade östutvidgningen befarades kunna resultera i en kraftig produktionsökning som skulle bli svår att hantera. De tidigare direktstöden som baserades på hektar och antal djur, omvandlades till ett arealbaserat enhetligt gårdsstöd, som skulle betalas utan krav på produktion. Därmed skulle stöden inte längre vara produktionsdrivande utan kunde klassificeras som gröna.

Det blev obligatoriskt för medlemsstater att villkora utbetalning av gårdsstöden med efterlevnad av gällande lagstiftning inom bland annat miljöområdet. Därmed skapades systemet med tvärvillkor. Utöver att öka legitimiteten för stödutbetalningarna, syftade tvärvillkoren till att förbättra efterlevnad av den EU-gemensamma lagstiftningen, som på sina håll var mycket bristfällig. Modulering av de högsta stöden var också obligatoriskt och modulerade medel överfördes till pelare 2, som därigenom stärktes.

4.1.5 Hälsokontrollen 2008

”Hälsokontrollen” av den gemensamma jordbrukspolitiken var snarare en uppföljning än en fullfjädrad reform av GJP. Huvudsyftet var att utvärdera genomförandet av 2003 års reform och göra justeringar av politiken. Hälsokontrollen innebar en utvidgning av den tidigare reformprocessen till socker-, mjölk- och vinsektorerna. Därmed var frikopplingsprocessen fullbordad. Medlemsstater fick dock möjlighet att koppla en relativ liten del av stödet till produktion. Detta var en respons på vissa medlemsstaters oro att en fullständig frikoppling skulle framkalla en massiv nedläggning av jordbruksmark och boskapsproduktion. Vidare fattades beslut om att mjölkkvoterna skulle avskaffas år 2015. Ytterligare modulering blev obligatorisk, men i en mindre omfattning än vad som ursprungligen föreslagits av kommissionen. De modulerade medlen skulle användas till nya

i jordbruket (exempelvis arealbidrag och djurbidrag) som samtidigt var knutna till ett produktionsbegränsningsprogram. Som ett resultat av *Blair House agreement*, en uppgörelse mellan EU och USA, rundans två viktigaste spelare, skulle de blå stöden undantas från kravet på stödreduktion. På så sätt kunde EU lätt uppfylla sina WTO-åtaganden. Med sänkta inhemska priser var det lättare att sänka både tullar och exportsubventioner. Samtidigt ”trollades” areal- och djurbidragen bort ur åtagandet om sänkta inhemska stöd.

utmaningar, huvudsakligen – men inte uteslutande, till miljö- och klimatområdet.

4.1.6 2013-års reform

I och med att gårdsstöd blev det helt dominerande inslaget i GJP blev frågor om stödets fördelning mellan och inom medlemsstaterna, samt om grunden för utbetalningar, centrala. Eftersom stöden ursprungligen infördes som kompensation var de skördebaserade med stora regionala skillnader. I synnerhet var stöden mycket låga i de nya medlemsstaterna, delvis på grund av tidigare låg effektivitet och avkastning. Med tiden blev det ohållbart att betala stöd utifrån historiska förluster som skett mer än ett decennium tillbaka.

Reformen innebar både en intern och extern utjämning. Varje medlemsstat garanterades en miniminivå av direktstöd per hektar. Medlemsstater med stöd under 90 procent av EU-genomsnittet fick höjningar motsvarande en tredjedel av gapet mellan nuvarande direktstöd och 90 procent av EU-snittet. Medlemsstater som använt en historisk grund för nivån på sitt samlade gårdsstöd fick övergå till arealstöd. Jordbrukare garanterades ett minimum av 60 % av det nationella genomsnittet, på bekostnad av jordbrukare med stöd över genomsnittsnivån. Medlemsstaterna fick möjlighet att överföra upp till 15 % av stödmedlen från pelare 1 till pelare 2, utan krav på medfinansiering. Medlemsstaterna fick också möjlighet att överföra upp till 15 % (25 % i länder med låga hektarstöd) från pelare 2 till pelare 1.

Att rättfärdiga stödet till jordbruket med miljöargument och hänvisningar till miljöåtgärder i pelare 2 blev ohållbart. Beslutet innebar ett strategibyte genom att mer substantiella miljökrav knöts till direktstöden i pelare 1, samtidigt som ambitionerna att öka pelare 2 övergavs, jämför ovan. De nya miljökraven, förgröningskriterierna, innebar att utbetalningen av 30 procent av direktstöden villkorades med tre miljökrav: diversifiering av grödor, upprätthållande av ekologiska fokusområden samt att permanent gräsmark ska överstiga en fastställd miniminivå. I den andra pelaren fortsatte miljö- och klimatåtgärderna för jordbruket (*Agri-Environment-Climate Measures, AECM*) och

åtgärden för ekologiskt jordbruk att erbjuda kompensation för inkomstbortfall och ökade produktionskostnader, till jordbrukare som valde miljövänligare jordbruksmetoder.

4.1.7 2021-års reform

Enligt Matthews (2018) startade förhandlingar om reformen tidigt, på grund av kravet på förenkling. Förenklingskravet uppstod p.g.a. att det tidigare beslutet visat sig vara komplicerat att genomföra, vilket fått kritik från lantbrukare och medlemsstater. Den gemensamma jordbrukspolitiken var i behov av modernisering. Kärnan i reformen avser en ny genomförandemodell av den gemensamma jordbrukspolitiken, inriktad på resultat och subsidiaritet, vilket ger medlemsstaterna en mer framträdande roll i utbyggnaden av jordbruksinsatser. Medlemsstater förväntas upprätta nationella strategiska planer som samordnar insatserna i pelare 1 och 2. De tidigare tvärvillkoren integreras, med vissa ändringar, i de nya basvillkoren. Ettåriga miljöstöd är ett nytt instrument i pelare 1. Dessa är obligatoriska att utveckla och erbjuda för medlemsstater, men frivilliga för jordbrukare. Minst 25 % av budgeten för direktstöd kommer att fördelas via dessa ettåriga stöd. Minst 35 % av medlen i pelare 2 kommer att anslås till åtgärder för att stödja klimat, biologisk mångfald, miljö och djurvälstånd. 40 % av den gemensamma jordbrukspolitikens budget måste vara klimatrelevant och stödja det allmänna åtagandet att avsätta 10 % av EU:s budget till mål för biologisk mångfald i slutet av EU:s fleråriga finansiella ramperiod (MFF = *multiannual financial framework*).

EU-länderna måste använda minst 10 % av sina direktbetalningar till verktyget för omfördelning till mindre och medelstora jordbruk. De ska fördela minst 3 % av sin budget för direktstöd till unga jordbrukare, i form av inkomst- eller investeringsstöd eller startstöd. Vidare kommer gårdsstödet nivåskillnader att minska, både inom enskilda EU-länder och mellan EU-länder.

4.2 Erfarenheter från tidigare reformer – en syntes

4.2.1 EU som politiskt projekt

EU skapades först och främst som ett politiskt projekt och den storpolitiska dimensionen har i väsentliga drag fortsatt att dominera agendan. Detta har återspeglats i alla stora politikområden, inte minst jordbrukspolitiken. Beslutet att inkludera jordbruket i EU:s nya gemensamma inre marknad, trots de sex grundande ländernas vitt skilda jordbrukspolitik, ansågs som absolut nödvändigt för att skapa någon form av politisk balans. Den viktigaste balansen gällde Frankrikes intresse av att få en större marknad för sin jordbruksexport och de fördelar som Tyskland förväntades få inom industrisektorn (Tangermann & Traubadel, 2013).

Även fortsättningsvis har storpolitiska hänsyn dominerat politikutformningen. Det finska jordbruket skulle med sitt höga kostnadsläge aldrig ha klarat att konkurrera på en gemensam EU-marknad. Samtidigt fanns ett starkt ömsesidigt intresse för ett finskt medlemskap. Lösningen på dilemmat blev att Finland *de facto* tillåts ha en egen jordbrukspolitik på toppen av den gemensamma politiken: på egen bekostnad och på villkor att produktionen inte expanderar (Rabinowicz & Bolin, 1998). Östutvidgningen 2004 som innebar betydande jordbrukspolitiska utmaningar var också betingad av storpolitiska hänsyn. Lösningen blev även här en form av särbehandling (lägre gårdsstöd som fasades in). Den storpolitiska dimensionen har konsekvenser främst för viljan att förändra politiken i stort och för oviljan att rubba stabiliteten i fördelningen av nyttor och kostnader mellan medlemsstater.

4.2.2 Krishantering övergår i regelbundna översyn

Jordbrukspolitiken i EU är resultatet av 60 år av kompromisser som nåtts efter ofta slingriga förhandlingar. Resultatet är en stark förkärlek till *status quo*. Som regel sker stora reformer bara när kraftfulla externa chocker gör att beslutsfattare inte har något annat val (Tangermann & Traubadel, 2013). De tidiga reformerna hade ibland karaktären av akut krishantering. För att rädda interventionssystemet undan kollaps infördes monetära utjämningsavgifter vid unionens inre gränser och

mjölkkvoter för att hantera överskott. Sådant innebar stora avsteg från själva grundtanken med en gemensam politik. Konsekvenserna blev prisskillnader och garanterade nationella marknadsandelar på en gemensam marknad, men GJP lyckades överleva.

Den radikala reformen år 1992 var ett resultat av tryck utifrån (GATT/WTO) och inifrån (överskott och budgetproblem). Reformen var förvisso krisdriven, men kan snarare än en akut uttryckning ses som en systematisk och övergripande respons på politikens långsiktiga problem: utbudsstimulansen minskade och budgetutgifterna stabiliserades. Det kan diskuteras i vilken utsträckning nästa radikala reform; frikopplingen av stöden från produktion (år 2003) var krisdriven.

Numera är översynen av GJP knutna till förhandlingar om EU:s fleråriga budget och kan sägas ha blivit rutin. Efter införandet av Lissabonfördraget är även Europaparlamentet iblandat. I vilken utsträckning denna övergång har påverkat reformutsikterna är svårt att säga. Å ena sidan kommer jordbruksfrågor regelbundet upp på den politiska dagordningen, vilket skulle kunna leda till en kontinuerlig, om än måttlig, förbättring för varje ny omgång. Å andra sidan är det kanske lättare att begrava brännande frågor eller uppblåsande kriser i en tidskrävande och oöverskådlig förhandlingsprocess.

4.2.3 Ökat fokus på legitimitet

Övergången från prisstöd till direkta stöd (1992) löste flera av GJP:s tidigare problem. Både omfattningen och fördelningen av de transfereringar till producenterna som tidigare betalades av konsumenterna, men som nu övertogs av skattebetalarna, blev fullt synliga. Vinnarna var främst stora producenter i bördiga regioner. Detta skapade ett stort legitimitetsproblem för politiken, i synnerhet om stöden skulle kunna permanentas. I förlängningen uppkom frågan om varför stödet överhuvudtaget skulle betalas ut. De efterföljande reformerna av GJP har i stor utsträckning handlat om försök att rättfärdiga stödutbetalningar genom att på olika sätt framställa dem som ersättningar för samhällstjänster eller -nyttor, samt som åtgärder för att justera fördelningsprofilen. Parollen "*public money for public*

goods”, som praktiskt taget alla GJP-kritiker ställt sig bakom, har i viss mån anammats av kommissionen, även om den har givits en alldeles för vid tolkning. Att GJP har fått ett större miljöfokus, jämför nästa avsnitt, har naturligtvis även varit ett resultat av ambitionen att faktiskt förbättra miljötilståndet. Med tiden har dessa ambitioner blivit starkare. För att erhålla stödet krävdes från början enbart att *redan* gällande miljölagstiftning m.m skulle följas vilket kan ses som en renodlad legitimeringsåtgärd med ringa miljöeffekter. Numera är kraven betydligt större.

4.2.4 Ökat miljöfokus

Den ursprungliga gemensamma jordbrukspolitiken innehöll varken miljömål eller miljöinstrument. Med undantag för stöd till missgynnade s.k. LFA-områden (LFA = *less favoured area*) som tillkom år 1975, efter att Storbritannien blev medlem i unionen, hade miljöhänsyn varit en perifer fråga fram till 1980-talet. LFA-stödet infördes av regionalpolitiska snarare än miljöskäl, men kom sedermera att, åtminstone delvis, motiveras med miljöargument och betraktas som ett miljöstöd. Riktade fleråriga miljöstöd tillkom 1992 som kompletterande åtgärder till MacSharry-reformen och inkluderades därefter i GJP:s andra pelare. Behovet att ta itu med miljöfrågorna blev allt starkare närmare millennieskiftet, i synnerhet mot bakgrund av den växande kritiken mot jordbrukets negativa miljöeffekter.

Tvårvillkoren, först frivilliga och sedan obligatoriska, blev nästa steg mot en GJP med mer miljöhänsyn. Med hjälp av modulering flyttades också medel till pelare 2, vilket förväntades ge mer utrymme för miljöåtgärder. Strategin att huvudsakligen förlita sig på fleråriga miljöstöd i pelare 2 övergavs dock år 2014, eftersom endast en begränsad del av arealen bedömdes kunna nås den vägen. I stället knöts miljökrav till stöden i pelare 1. Först genom förgröning, som sedermera upptogs i de nya basvillkoren, och sedan med ettåriga miljöstöd. Samtidigt fick medlemsstater möjlighet att flytta medel mellan pelare åt båda hållen. Vidare blev de nedskärningar som gjordes i GJP:s budget procentuellt större för pelare 2.

4.2.5 Inre och yttre stabilitet – begränsad omfördelning mellan länder och intressegrupper

Alla reformer av GJP har karakteriserats av stabilitet i fördelningen av resurser mellan lantbrukare och övriga nationella intressenter, samt mellan medlemsstater. Att prissänkningarna kompensades med direkta arealstöd 1992 för att hålla producenterna skadefria, var troligtvis ett nödvändigt villkor för att reformerna överhuvudtaget skulle komma till stånd. Kommissionens ambitioner att med legitimitet i åtanke begränsa de högsta utbetalningarna har motverkats av motstånd från medlemsstaterna och fått ofta begränsade effekter på grund av möjligheter till kryphål (till exempel avdrag för arbetskostnader). Under de senaste två reformomgångarna har dock omfördelningsambitionerna höjts.

Sedan 1990-talet har alla GJP-reformer skett inom ramen för de nationella tilldelningarna, dvs. fördelningen av GJP-budgeten mellan medlemsstaterna har förblivit stabil. Detta följer som nämnts av det faktum att stora transfereringar (även strukturfonderna) är resultat av historiska kompromisser och hårda förhandlingar, exempelvis i samband med ett lands inträde i EU, då villkor för medlemskapet fastställs. Sådana uppgörelser bryts inte i första taget. För det krävs enighet, och då räckte det inte med att flera medlemsstater hade viljan till radikala förändringar. Som nämnts är medlemsstaterna dessutom besatta av idén om *juste retour*, vilket hämmar nytänkandet.

4.2.6 Begränsat internationellt inflytande

Under 1980-talet retade sig USA på konkurrensen från EU:s växande och subventionerade export och konflikter var vanliga. I och med tillkomsten av WTO-avtalet och en reformering av jordbruksexportens subventionering upphörde dessa konflikter. Nya aspekter kom i fokus, till exempel användning av hormoner och GMO (GMO = genetiskt modifierade organismer).

Uruguayrundan påverkade 1992 års reform men förändringen av politiken låg även i EU:s intresse, jämför den tidigare presentationen. Den tekniska lösning som valdes för reformen (blåa stöd) är dock onekligen starkt influerad av behovet att nå en kompromiss i

förhandlingarna (jämför fotnot 22). Det bör vidare påpekas att det fanns en samsyn med USA om att reglerna för internationell handel var helt ohållbara. Någon form av förändring var därför ofrånkomlig. Därför blev en uppgörelse möjlig. EU lät sig däremot inte påverkas att den amerikanska synen på hormonanvändning trots årtal av konflikter, se vidare nästa avsnitt.

Internationella påtryckningar förekom även 2003 när de kopplade stödets förenlighet med internationella handelsregler ifrågasattes, men detta har troligtvis inte varit avgörande för reformens tillkomst. Frikopplingen gjordes innan en ny uppgörelse inom WTO skulle träda i kraft. Snarare föregrep man vad som uppfattades som troliga problem (WTO respektive östutvidgning). Frikopplingen stärkte EU:s förhandlingsläge i de pågående WTO-förhandlingarna i Doha 2001. Däremot lyckades EU inte få något genombrott i WTO-mötet i Cancún år 2003 (Cunha och Swinbank, 2011).

Efter 1992-års reform har GJP inte influerats av världsmarknadsprisernas utveckling enligt en analys av (Swinen med flera, 2014) som konstaterar att global prisvolatilitet, som gjorde sig gällande under 2000-talet, endast orsakade en serie relativt små policyjusteringar som kunde göras inom den befintliga policyramen. Trots förändrad argumentation för handelshinder där prisvolatilitet åberopas, har EU stått fast vid sitt engagemang för en öppen handelspolitik och behållit samma inriktning.

4.2.7 Kontinuitet och förnyelse

Ett tydligt mönster som kan observeras är att en period av radikala förändringar, som ofta inte täcker hela fältet, följs av en kompletteringsfas där åtgärderna utsträcks till flera/alla sektorer. Vidare förändras förslagen för att bli mer aptitliga för medlemsstater. Exempelvis började MacSharry-reformen (1992) med spannmål och nötkött som sedermera utsträcktes till fler produkter. Samma kan sägas om 2003-års reform, som kompletterades i efterhand. Efter att kommissionsledamöterna MacSharry och Fischler genomfört reformer för flera nyckelprodukter (främst spannmål) på 1990-talet och början av 2000-talet, fortsatte kommissionär Fischer Boel med reformer av ett

antal kvarvarande och komplicerade marknadsordningar som socker, frukt och grönsaker.

Ett annat mönster är att vissa idéer återkommer; först som frivilliga optioner och sedan som obligatoriska inslag. Både tvärvillkoren och moduleringen infördes på detta sätt. När det gäller modulering har tanken på stödbegränsning till stora producenter funnits redan i MacSharry reformen där dessa inte skulle kompenseras fullt ut. Detta blockerades dock av de tilltänkta förlorarna (Swinbank,1993).

Samma tekniska lösningar återkommer också ofta i påföljande reformer. Exempelvis baseras stödutjämning mellan medlemsstater på eliminering av hälften av gapet till 90 % av stödgenomsnittet i EU i båda de senaste reformerna. De nya ettåriga miljöstöden kan hävdas vara en fortsättning på förgröningen. Samtidigt kan noteras att påfallande få genuint nya instrument har införts i den gemensamma politiken, möjligen med undantag för försäkringslösningar som dock inte blivit obligatoriska. Samtidigt har antalet mål för politiken ökat kraftigt, vilket skapar obalans.²³

4.2.9 Långsam förändring men små risker för bakslag

GJP har visat sig svår att reformera men trögheten har även gällt återgång till tidigare politik. Frikoppling och marknadsorientering har bestått även under trycket av periodvis fallande priser och marknadsproblem, exempelvis krisen på mjölkmarknaden till följd av det ryska embargot.²⁴ Rörelseriktningen mot ökad marknadsorientering har bibehållits och återkopplingen av stöden har till stor del undvikits, trots periodvisa påtryckningar. Detta talar för att risken för ett stort bakslag förmodligen är liten.

4.3 Den amerikanska jordbrukspolitiken

Det kan vara av intresse att studera utvecklingen av den amerikanska jordbrukspolitiken som en jämförelse. Medan jordbruksstöd

²³ Under perioden 2014–2020 hade GJP nio olika mål. Det är inte helt klart hur dessa mål förhåller sig till politikens officiella fem målsättningar som formulerades redan i Rom-fördraget och fortfarande gäller.

²⁴ I augusti 2014 införde Ryssland ett embargo mot mjölkprodukter från EU som en reaktion på EU:s sanktioner som infördes efter annekteringen av Krim.

frikopplade från produktion i stort sett överlevt EU:s succesiva reformer har intresset för denna typ av stöd minskat i USA. Enligt Glauber och Smith (2021) har USA:s jordbrukspolitik under de senaste tjugo åren skiftat från frikopplat inkomststöd till pris- och inkomstbaserade kontracykliska subventionsprogram, ökad användning av kraftigt subventionerade försäkringsprogram samt större satsningar på bevarandeprogram. Politiken har främst gynnat relativt stora företag samt även tagit hänsyn till miljöorganisationer som oroar sig för mark- och vattenkvalitet m.m., (Glauber & Smith op.cit.).

Stora och med tiden möjligen fördjupade skillnader mellan USA och EU syns även när det gäller inställningen till jordbrukets teknologi och struktur. Detta har lett till konflikter mellan parterna och skulle kunna resultera i att strategierna för att hantera klimatkrisen skiljer sig åt.

Strukturen på jordbruket i EU respektive USA är skiljer sig betydligt. De amerikanska jordbruken är stora och någon vurm för småskalighet har aldrig funnits. Jordbruken i EU är vanligen mycket mindre. Trots den ofördelaktiga jordbruksstrukturen inom unionen har den gemensamma jordbrukspolitiken aldrig strävat efter att förbättra denna. Den s.k. Mansholtplanen (efter ett memorandum författat av kommissionären Sicco Mansholt år 1968) som förordade att småbrukare lämnar sektorn för en mer produktiv aktivitet utanför och frigör marken för andra företag²⁵, har förkastats inom EU. Dessutom har sedan 2003 olika former av obligatorisk modulering och möjligheter att ge extra stöd till mindre företag införts och tilltagit i omfattning. Till stor del beror detta på försök att öka gårdsstödens legitimitet. Men bevarandet och främjandet av småskalighet har stora konsekvenser för det framtida valet av teknologin, se vidare 6.3.

Enligt Paarlberg (2022) har en ny transatlantisk konflikt brutit ut över konkurrerande visioner om hållbart jordbruk. EU vill utöka den ekologiska produktionen, ett synsätt som utesluter både syntetiska kemikalier och modern bioteknik. USA går åt andra hållet och anammar innovationer baserade på den senaste vetenskapen. Det kan påpekats

²⁵ Samma slags lösningar på jordbrukets inkomstproblem låg till grund för den svenska jordbrukspolitiken under samma tidperiod.

att konflikter över jordbrukets teknologi egentligen är av gammalt datum, med inställningen till GMO som främsta exempel. EU har hittills i stort sett förkastat de genmodifierade grödorna, en inställning som även exporterats till andra länder vilket påverkat USA:s exportmöjligheter (Paarlberg op. cit.).

USA är kritisk till förslagen i ifråna jord till bord-strategin. Det amerikanska jordbruksdepartementet USDA var först med att analysera effekterna av strategin (jämför avsnitt 6.5). I USDA:s analys ingår beräkningar där ambitioner motsvarande F2F applicerats på global nivå (Beckman m fl, 2020). Detta skulle enligt USDA:s beräkningar ge mycket stora konsekvenser för både global livsmedelstillgång och på världsmarknadspriser. USDA avfärdar därför utsikten att liknande ambitioner skulle implementeras globalt, vilket får ses som en kritik av EU:s planer.

.

5

Förhandlingar och Europaparlamentets roll

Kapitel 3 målade med breda penseldrag upp drivkrafterna bakom de övergripande förändringarna av GJP. Detta kapitel syftar till att analysera de processer som leder till att ett jordbrukspolitiskt beslut fattas. Fokus ligger på de två senaste reformtillfällena eftersom övergången till medbestämmandeproceduren (se nedan) oåterkalleligt förändrat dynamiken i processen.

I kapitlet beskrivs först etapperna i GJP:s senaste reformcykler, från den förberedande fasen till de nationella vägvalen. Fokus ligger på att identifiera när i processen de bärande idéerna tar form; när de viktigaste förändringarna av förslaget sker. En intressant fråga i sammanhanget är hur europaparlamentets nya medbestämmanderoll påverkat förhandlingsprocessen. Slutligen analyseras parlamentets inställning till Jord-till-Bord-strategin. Förhandlingar om en ny GJP är naturligtvis mycket omfattande och komplicerade. Förhandlingarna innefattar såväl stora övergripande frågor som förändringar av detaljer – med betydande konsekvenser. Det är givetvis omöjligt att inom ramen för denna rapport ge en fullt rättvisande bild av processen. Ambitionen har varit att fånga de stora dragen.

5.1 Förhandlingsprocessens faser

Fem tydliga faser kan identifieras i förhandlingsprocessen:

- 1) Inledande stadiet: kommissionen initierar en offentlig konsultation om en kommande politikförändring. Detta sker antingen i form av en offentlig debatt eller ett offentligt samråd där allmänheten uppmanas att lämna synpunkter på alternativa vägval.

Resultatet av konsultationen sammanfattas av kommissionen och utmynnar så småningom i ett strategiskt dokument eller en "idéskiss" om den framtida politikens utformning.

- 2) Kommissionen presenterar ett fullständigt och formellt förslag till nya förordningar för den kommande perioden.
- 3) Europeiska rådets jordbruksministrar och parlamentets ledamöter diskuterar och förhandlar. Parterna formulerar och intar sina respektive förhandlingspositioner.
- 4) Under medbestämmandeproceduren, dvs. förhandlingar mellan kommissionen, parlamentet och ministerrådet ("trilogen") fattas det slutliga beslutet om en ny politik.
- 5) Medlemsstater väljer, i samspel med kommissionen, nationella tillämpningar i de avseenden som har lämnats till nationell diskretion.

Nedan appliceras de fem faserna främst på miljö- och klimataspekter i de två senaste GJP-förhandlingarna. Förändringar relaterade till marknadsförordningar utlämnas helt.

5.1.1 Förhandlingar om 2013 års politik

I den första fasen, våren 2010, arrangerade kommissionen en offentlig debatt om den gemensamma jordbrukspolitikens framtid. Debatten var indelad i tre ämnen (Europeiska kommissionen, 2010a):

- (1) växande efterfrågan på livsmedel och volatilitet i priser
- (2) förlust av biologisk mångfald, markförstöring och klimatförändringar
- (3) fördelningsproblem.

I november 2010 publicerade EU-kommissionen strategidokumentet "Den gemensamma jordbrukspolitiken mot 2020: Att klara framtidens utmaningar i fråga om livsmedel, naturresurser och territoriell balans" (Europeiska kommissionen, 2011) på femton sidor. Kommissionens vision var införandet av nya, enkla, generaliserade, icke-kontraktuella och ettåriga miljöåtgärder i hela EU:s territorium, genom en obligatorisk "grön" del av direktstöden. Åtgärder skulle riktas mot klimat- och miljöpolitiska mål och gå utöver tvärvillkoren. Permanent betesmark, marktäckning och växtföljd nämndes som exempel. Vidare flaggade kommissionen för "nödvändiga anpassningar" av direktstödsystemet. Kommissionen hävdade att bred enighet rådde om behovet att se över fördelningen av direktstöd. Fördelningen borde göras "förståeligt för skattebetalarna". Att införa ett enhetligt stöd var dock inte aktuellt. En lösning som nämndes var att garantera att alla medlemsstaters jordbrukare i genomsnitt skulle få en minimiandel av den genomsnittliga nivån för direktstöd i EU.

Processens andra fas var kommissionens lagförslag för GJP, som publicerades den 11 oktober 2011. Lagförslaget innehöll tre förgröningskrav knutna till 30 % av direktstödet:

- Alla jordbruk över tre hektar skulle avsätta minst 7 % av marken till gröna fokusområden (t ex mark i träd, terrasser, landskapselement, fältremsor, buffertzoner)
- Alla jordbruk större än tio hektar skulle odla minst tre grödor.
- Kravet att bevara 95 % av permanenta gräsmarker.

För att utjämna stödet mellan länder, regioner och individuella mottagare föreslogs ett antal åtgärder, till exempel minskning av skillnader i stöd per hektar både inom och mellan MS (intern och extern konvergens), stödtak, obligatoriskt stöd till unga jordbrukare i pelare 1, samt högre stöd för de första hektaren. Parallellt med förhandlingar om den nya jordbrukspolitiken pågick förhandlingar om den nya långtidsbudgeten. Parlamentet insisterade på att substantiella

förhandlingar om den gemensamma jordbrukspolitiken skulle anstå tills dess budgetsiffrorna var kända (Matthews, 2014). I fas tre av förhandlingarna om nya GJP i februari 2013, enades Europeiska rådet om en EU-budget för perioden 2014–2020. Utgifterna för jordbruket sänktes, mest i pelare 2.

I mars intog Europaparlamentet och Agrifish (EU:s Jordbruks- och fiskeråd) sina respektive ståndpunkter. Förhandlingarna om reformen för GJP kunde börja. Ministerrådet motsatte sig stödtak och ville begränsa den interna utjämningen till 60 % av det nationella genomsnittet. De ville också att endast 5 % av marken skulle avsättas för förgröningsändamål och att fler företag borde undantas åtgärderna. Vidare skulle medlemsstater ha flexibilitet att skapa en egen lista över förgröningsåtgärder. Rådet ansåg att areal under miljö- och klimatåtgärder i pelare 2 skulle tillgodoräknas medlemslandet vid beräkning av ekologiska fokusområden (vilket skulle skapa en dubbelfinansiering).

Parlamentets position låg i många avseenden nära ministerrådets (Anania, 2013) men med vissa undantag. Europaparlamentet förespråkade en högre andel kopplade stöd och en svagare extern konvergens, medan man hade en liknande uppfattning som ministerrådet om den interna konvergensen. Europaparlamentet ville ha obligatoriska stödtak och motsatte sig dubbelfinansieringen. Stödet till unga brukare skulle vara obligatoriskt och inte frivilligt som Ministerrådet önskade. Europaparlamentet stödde däremot tanken på alternativa åtgärder skulle kunna användas inom de ekologiska fokusområdena. Det kan noteras att europaparlamentet, där COMAGRI ansvarade för förhandlingarna, ursprungligen ställde sig bakom den dubbla finansieringen. Europaparlamentet i sin helhet vägrade dock att stödja detta och positionen ändrades efter en omröstning i plenum.

Under fas fyra, trilogien, genomfördes mer än 40 sammanträden mellan ministerrådets, kommissionens och parlamentets förhandlare. Så småningom nåddes en kompromiss: Förslaget om dubbelfinansiering förkastades. Alternativa åtgärder, som bedömdes som ekvivalenta,

tilläts på ekologiska fokusområden. Stödet till unga jordbrukare blev obligatoriskt. Stödtaket accepterades, men taket höjdes. Ur miljösynpunkt innebar uppgörelsen en betydande urvattnings av det ursprungliga förslaget från kommissionen:

- Fler företag undantogs från förgröningskraven (94 % av företag och 46 % av arealen)
- Fokusområdena skulle omfatta 5 % i stället för 7 % av arealen.
- Vissa miljöbestämmelser togs bort från GAEC.
- Införandet av ett ramdirektiv för vatten, samt lagstiftning om hållbar användning av bekämpningsmedel, förkastades.
- Bland de ekvivalenta åtgärderna tilläts grödor som baljväxter, och åkergrödor.

I processens femte fas, den nationella implementeringen, kom förslaget att urvattnas ytterligare. Medlemsstaterna verkar ha prioriterat administrativ bekvämlighet och lantbrukarnas valfrihet över positiva miljöeffekter, enligt en analys av Hart (2015). ECA:s studie över effekter av förgröning (21/2017, jämför avsnitt 3.5.2) kommer till samma slutsats.

5.1.2 Förhandlingar om 2020–2027 års politik

I början av 2017, två år efter att det tidigare reformbeslutet hade implementerats, inledde Europeiska kommissionen ett offentligt samråd för att söka idéer om "modernisering och förenkling" av den gemensamma jordbrukspolitiken. Samrådet baserades på följande alternativ (Matthews, 2018):

1. Oförändrad politik
2. Fullständig liberalisering

3. Övergång från arealbaserade stöd till satsningar på landsbygdsutveckling, innovation och riskhantering,
4. Utveckling av arealbaserade stöd med högre miljökrav, resultat-baserade betalningar samt möjlig medfinansiering i pelare 1
5. Fokus på småbrukare, obligatoriskt tak för direktstöd, miljövänliga gårdar och lokal mat.

Baserat på resultaten av samrådet publicerade kommissionen i november 2017 "Framtiden för livsmedel och jordbruk" (European Commission, 2017). Där beskrevs idéer för ytterligare reformer av den gemensamma jordbrukspolitiken. Dokumentet fokuserade på jordbruksstyrning och tillkännagav en radikal förändring av förvaltningsmodellen för GJP:

"I en ny förvaltningsmodell för den framtida gemensamma jordbrukspolitiken bör unionen fastställa de grundläggande parametrar (målen, breda typer av insatser, grundläggande krav), medan medlemsstaterna bör ta ett större ansvar för hur de når överenskomna mål."

Medlemsstaterna, skrev kommissionen, skulle fatta sina beslut inom ramen för en strukturerad process och upprätta strategiska planer med insatser inom både pelare I och pelare II. Den rådande gröna arkitekturen (tvärvillkor, förgröningspremie och frivilliga miljö- och klimatåtgärder) skulle ersättas. Vidare såg kommissionen ett behov av att undersöka om resultaten skulle kunna förbättras av ett obligatoriskt EU-omfattande krav på en plan för hantering av näringsämnen och incitament för precisionsjordbruk.

Efter en period av intensiv debatt och ytterligare samråd offentliggjorde kommissionen sina lagstiftningsförslag för den gemensamma jordbrukspolitiken efter 2020, European Commission (2018b). Förslaget gick ut på att införa en ny förvaltningsmodell och en ny grön arkitektur

som omfattade, som det främsta nya inslaget, nya miljöstöd s.k. *eco schemes* eller ettåriga miljöstöd som dessa kallas i Sverige. Stöden skulle finansieras av medel i pelare 1. Intressant nog specificerade inte förordningsförslaget hur mycket pengar som skulle reserveras för sådana stöd. Stöden skulle vara obligatoriska för medlemsstater, men frivilliga för lantbrukare. Ett hållbarhetsverktyg omfattande krav på obligatoriska näringsbalanser skulle införas i GAEC. Det skulle bli obligatoriskt att trappa ned de högsta ersättningarna. Avdrag för lönekostnader skulle dock tillåtas. Stödet till unga lantbrukare skulle vara frivilligt. Stödnivåerna skulle utjämnas mellan medlemsstater, enligt samma modell som tidigare. Upp till 15 % av medel skulle kunna flyttas mellan pelarna, åt båda hållen.

Efter en lång process av förhandlingar kunde parterna i december 2020 ingå avtal om budgeten för nästa programperiod. Den gemensamma jordbrukspolitikens budget för 2021–2027 fastställdes till 336,4 miljarder euro i fasta priser för 2018. Enligt kommissionens förslag (november 2018) skulle GJP-utgifterna motsvara 28,5 % av EU:s budget, medan EP krävde 28,9 %. Det slutliga beslutet motsvarade 31,3 %.

Ett nytt inslag i förhandlingsprocessen var COMENVI:s²⁶ ökade befogenheter när det gäller förhandlingar om GJP. De båda parlamentsutskotten hade från början mycket skilda åsikter om kommissionens förslag. COMAGRI²⁷ ville ta bort kravet på obligatoriska kvävebalanser samt kravet på ett arealminimum för ekologiska fokusområden. Vidare föredrog man en sänkt tilldelning till de ettåriga miljöstöden. COMENVI ville ha flera kravskärpningar samt minst 30 % för de ettåriga stöden och minst 40 % till miljöåtgärder i pelare 2 (EPI, 2021).

Ministerrådet och Europaparlamentets positioner hade tydliga skillnader: rådet föredrog diversifiering av grödor, snarare än krav på växtföljd, som parlamentet förespråkade. Europaparlamentet ansåg att minimianslaget för ettåriga miljöstöd borde vara 30 %, medan rådet

²⁶ COMENVI = European Parliament's Committee on Environment, Public Health and Food Safety

²⁷ COMAGRI = European Parliament's Committee on Agriculture and Rural Development

föreslog 20 %. Europaparlamentet förordade också ett poängsystem som skulle tillämpas på ettåriga miljöstöd, så att mer ambitiösa åtgärder skulle ge mer ersättning. Rådet ansåg att detta vara alltför komplicerat. Vidare ville europaparlamentet ha en högre procentsats för de ekologiska fokusområdena, och hävdade att de nya grundvillkoren borde utökas med sociala villkor. Rådet ansåg att frågan borde behandlas i en separat rättsakt eller genom nationella åtgärder. Stödtak och degresivitet (avtagande stöd per enhet vid höga stödvolymen) borde enligt europaparlamentet vara obligatoriska inslag i GJP. Rådet föredrog frivilliga åtaganden. Europaparlamentet föreslog också särskilda skyddsklausuler för att införa ytterligare importtullar i händelse av bristande efterlevnad av EU:s miljö- och hälsonormer, Europaparlamentet (2020a).

Utfallet: Europaparlamentet lyckades få genom förslaget om ett klassificerings- eller poängsystem, där betalningsnivåerna i de ettåriga stöden är kopplade till miljöambitionerna. Vidare kommer GJP-betalningarna att vara kopplade till efterlevnad av vissa av EU:s arbetsmiljönormer. Stödmottagarna ges incitament att förbättra arbetsvillkoren på gårdarna (sociala villkor), något som också efterlystes av Europaparlamentet. Anslaget till ettåriga miljöstöd kommer efter en tvåårig "inlärningsperiod" att ligga på 25 %. Däremot lyckades rådet få till stånd en ändring som förhindrar att den icke bindande europeiska gröna given används för att bedöma de nationella strategiska planerna (WWF, 2021).

5.1.3 Slutsatser

En reformcykel av GJP sträcker sig över flera år och startar tidigt. Detta har flera viktiga följder (Haniotis, 2015):

"Under normal conditions, the time gap between the proposal of a reform and its agreement among all three institutions is roughly three years. In the turbulent world of agriculture, this implies that an initial proposal could be made in an environment of, say, high prices, and a decision could be taken during a period when prices are pretty low. In

theory, an evidence-based proposal should be able to resist short-term pressures”

Tassos Haniotis (op.cit.) har lång erfarenhet av beslut om GJP på allra högsta nivån och är skeptisk till om förslagen verkligen kan motstå påtryckningar från exempelvis medlemsstaterna. Allmänna konsultationer och/eller debatter har knappast varit några väsentliga inspirationskällor för formuleringen av en ny politik. I de ”idéskisser”, eller strategidokument, som föregår kommissionens slutliga förslag, görs få och tämligen oväsentliga hänvisningar till konsultationer och dialog. Exempelvis var de alternativ för GJP som ingick i den senaste konsultationen (jämför ovan) knappast alternativ i ordets egentliga bemärkelse (dvs. realistiska och relevanta valmöjligheter). Förslaget om en ”fullständig liberalisering” av GJP var inte ett seriöst förslag (Matthews, 2018). Syftet var i stället att försöka påvisa fördelarna med den rådande GJP:n. Konsultationerna bör snarare ses som en del i legitimeringsprocessen.

Redan i strategidokumentet är inriktningen i kommissionens kommande förslag synlig. Ur en operativ synvinkel är planerna vaga, samtidigt som de centrala, bärande idéerna är på plats (jämför processbeskrivningen ovan). Idéskissen för reformen 2014–2020 (Europeiska kommissionen, 2011) flaggar för obligatoriska miljöstödd i pelare 1, knutna till direktstöd, samt stödutjämning baserad på avstånd till stödgenomsnitt. I motsvarande dokument för 2021–2027 (Europeiska kommissionen, 2017) lanseras en ny förvaltningsmodell där en stor del av ansvaret läggs på medlemsstater som ska upprätta nationella strategiska planer.

När kommissionens förslag till en ny GJP jämförs med utfallet för de senaste två reformomgångarna är likheterna påfallande. Dokumenten skiljer sig åt vad gäller att göra åtaganden mindre och undantagen större. Andra skillnader är att åtgärderna i vissa fall fasas in stegvis, respektive ska börja gälla med en viss fördröjning. Vidare förvandlas några av de föreslagna åtgärderna från obligatoriska till frivilliga. Det grundläggande upplägget, som har funnits med redan i den föregående fasen (förgröning respektive den nya förvaltningsmodellen) förblir

intakt. Samma mönster är tydligt bakåt i tiden, då förhandlingsprocessen var enklare eftersom europaparlamentet inte var inblandat. Väsentliga förändringar av GJP bestäms således långt innan det slutliga beslutet är fattat.

Skälet till att det förhåller sig så är att kommissionen är noga med att sondera terrängen. På så vis undviker man att föreslå politiskt omöjliga förändringar samt kan balansera motstridiga intressena. Att möta mycket starkt motstånd eller till och med behöva dra tillbaka ett förslag är naturligtvis ett nederlag, i synnerhet för de närmast inblandade tjänstemännen och kommissionären själv. Detta aktar de sig noga för.

Att kommissionen generellt sett undviker att ta tillbaka sina förslag förefaller rimligt. Med tanke på den utdragna processen och de förändrade omständigheterna (antagandet av den europeiska gröna given och från jord till bord-strategin) förefaller det dock märkligt att förslaget till GJP för perioden 2021–2027 fått ligga kvar i oförändrat skick. Kritiken mot förslaget intensifierades efter antagandet. Som reaktion mot miljögruppernas kritik antydde visserligen kommissionens vice ordförande Frans Timmermans att det var tänkbart att ta bort förslagen om reformering av GJP om dessa stred mot från jord till bord-strategin. Men så har inte skett. Kommissionen har försökt tona ner tvisten och avvärja en potentiell institutionell kris genom att genomföra vissa modifieringar.

Att förslaget förändras så lite under förhandlingens gång beror troligtvis på att "motförslag" av samma dignitet och omfattning saknas. De enskilda medlemsstaterna har varken mandat eller möjligheter att formulera en alternativ reformmodell. När kommissionens förslag kommer koncentrerar sig medlemsstaterna på att bevaka egna hjärtefrågor, själva eller i samarbete med likasinnade. I princip skulle ett "motförslag" kunna komma från Europaparlamentet och utgöra parlamentets utgångspunkt i reformförhandlingarna. Parlamentet formulerar förvisso sina egna ståndpunkter och intar en förhandlingsposition, men det handlar om modifikationer snarare än om ett alternativt synsätt. Enligt Knops och Swinnen (2014), som analyserat parlamentets roll i 2013 års reform (dvs. efter införandet av

medbeslutandeförfarandet), saknar parlamentet betydande kapacitet främst när det gäller personal med expertis motsvarande kommissionens och ministerrådets. Detta har hindrat europaparlamentet från att kunna agera som en verklig medlagstiftare. Frågan är dock om europaparlamentet skulle velat och kunnat enas om ett väsentligt annorlunda reformförslag, exempelvis genom att först identifiera gemensamma kollektiva nyttigheter och därefter betala – i stället som nu är fallet där man först betalar och i efterhand lägger på miljökrav. När COMAGRI hade ett dominerande inflytande på parlamentets ställningstagande (Fertó & Kovács, 2015) var intresset för större förändringar av GJP förmodligen begränsat, med tanke på de starka kopplingarna som föreligger mellan COMAGRI och Copa-Cogeca. Numera har COMENVI ett formellt tillträde till beslutsprocessen (miljöaspekter av GJP) vilket innebär att de två utskotten förmodligen inte kunnat enas om ett radikalt annorlunda förslag. De två utskotten COMAGRI och COMENVI står långt från varandra.

Slutligen: förhandlingar om GJP är en del i det övergripande förhandlingsspelet om budgeten för nästa programperiod. Detta motverkar ytterligare radikala förändringar av det liggande förslaget, särskilt om dessa skulle ha konsekvenser för budgeten och dess fördelning mellan medlemsstater.

5.2 Parlaments förändrade roll och inställning till den gröna omställningen

Genom medbestämmandeproceduren har europaparlamentet fått nya möjligheter att forma GJP. Har europaparlamentet drivit politiken i en miljövänlig riktning eller har det agerat bromskloss i reformeringen och främst prioriterat producenternas inkomster? I det tidigare avsnittets diskussion om europaparlamentets möjliga inflytande på jordbrukspolitiken har två motsatta hypoteser lanserats i den vetenskapliga litteraturen.

- A. Förhoppningar om att parlamentet, i egenskap av den institution som direkt företräder EU-medborgarnas intressen, skulle flytta debatten om reformer av den gemensamma

jordbrukspolitiken bortom nationella jordbruksintressen och budgettvister (Swinnen & Knops, 2012).

- B. Enligt den mer pessimistiska hypotesen skulle parlamentet snarare försvåra reformerna och låta sig påverkas av särintressen.

Ett antal detaljerade studier finns kring parlamentets agerande under den förra förhandlingen, som kort refereras nedan. Vidare presenteras några reflektioner gällande den senaste förhandlingsomgången. Gravey & Buzogány (2021), som granskat parlamentets roll i samband med 2013 års förhandlingar, kom fram till att europaparlamentet försvagade kommissionens gröna förslag – men gjorde det för att stödja en alternativ grön agenda som byggde på andra styrmedel.

Europaparlamentets COMAGRI – vars ledamöter tenderar att vara partiska till förmån för jordbruksintressen – hade fått en formellt ledande position i överläggningen, och krävde en uppmjukning av förgröningskraven (Roederer-Rynning & Schimmelfennig, 2012, samt Alons, 2017).

Under förhandlingarna om politiken för perioden 2021–2027 tycks parlamentet och rådet har stått längre från varandra. Parlamentet har intagit en betydligt miljövänligare linje. Besluten om mer medel till ettåriga miljöstöd och poängsystem för mer ambitiösa åtgärder togs tack vare parlamentet. Det kan noteras att parlamentet och rådet står som längst ifrån varandra när det gäller fördelningsfrågor, där parlamentet krävt en större omfördelning och obligatoriska åtaganden.

Med ett mer översiktligt perspektiv har parlamentets inträde inte lett till avgörande förändringar. Parlamentet har inte blivit en stor bromskloss, men inte heller en stor reformvän. Under den tidigare förhandlingsomgången låg parlamentets position nära ministerrådets, jämför föregående avsnitt. Således bidrog båda till urvattningen av kommissionens förslag. Däremot har processen blivit mer omständlig eftersom parlamentet har producerat ett mycket stort antal tillägg.

5.3 Parlamentet och från jord till bord-strategin

Enligt en analys av tankesmedjan *Notre Europe* har medbeslutandet i praktiken förändrat kommissionens roll, från självständig initiativtagare till en reaktiv initiator (Chambon, 2011). Den nya beslutsordningen har i synnerhet förändrat maktbalansen mellan de båda institutionerna och gjort kommissionen mer beroende av europaparlamentet. Det kan vara intressant att analysera parlamentets inställning till den gröna omställningen och från jord till bord-strategin, eftersom detta kan indikera reformernas chanser att implementeras – och GJP-reformer i allmänhet, särskilt när de yttre omständigheterna förändras. Genomgången baseras på informationen i Farm Europe (11/04/2022).

Parlamentet ställde sig den 19 oktober 2021 bakom strategin (med 452 röster för, 170 emot, 76 nedlagda). I viss mån höjde parlamentet ambitionerna i det ursprungliga dokumentet och gav grönt ljus till initiativen för bland annat EU-gemensam näringsmärkning, förnyad ambition att minska konsumtionen av kött, bindande minskningsmål för bekämpningsmedel, förbättring av naturliga kolsänkor, förstärkta djurskyddsregler samt mål för stödet till ekologiskt jordbruk.

Parlamentets inställning kom emellertid att förändras efter den ryska invasionen av Ukraina. Europaparlamentet antog i mars en resolution om "behovet av en brådskande EU-handlingsplan för att säkerställa livsmedelstrygghet inom och utanför EU". Resolutionen uppmanar EU att öka sin potential för jordbruksproduktion genom att tillåta att trädesmark används för odling av grödor samt tillåta användning av växtskyddsmedel och gödningsmedel på ekologiska fokusområden, särskilt för att främja produktionen av proteiner. ENVI har dock varit kritiskt till undantagen och hävdar att vägen framåt är att arbeta för målen ifrån jord-till bord-strategin trots krisen. I korthet kan de olika parlamentsgruppernas inställning till från jord till bord-strategin sammanfattas enligt följande:

- För Kristdemokraterna, den största gruppen i parlamentet, är det avgörande att livsmedelsproduktionen inte sjunker eller att

beroendet av livsmedelsimport ökar. Gruppen efterlyser en konsekvensbedömning av strategin.

- Socialdemokraterna, den näst största politiska gruppen, stödjer strategin och fokuserar särskilt på konsumenternas intressen så att maten "blir överkomlig för alla".
- Renew Europe, den tredje största gruppen, betonar vikten av befintlig och ny grön teknik för den gröna omställningen. Även Kristdemokrater och Socialdemokrater är positiva till ny teknik för att främja jordbruksproduktion och samtidigt uppnå målen.
- De Gröna förespråkar minskning av bekämpningsmedel och antibiotika, samt obligatorisk ursprungsmärkning av all mat. De Gröna har intensivt försvarat nuvarande mål och ambitioner i strategin.
- Vänstern prioriterar djurskydd och opinionsbildningsinsatser för att minska köttkonsumtionen. De vill värna den biologiska mångfalden och sätta bindande mål för minskningen av bekämpningsmedel.
- Identitet och Demokrati samt Europeiska Konservativa och Reformister motsätter sig från jord till bord-strategin, eftersom den inte anses representera jordbrukarens intressen. Att sätta miljöprioriteringar framför jordbrukarnas ekonomiska intressen är fel väg för tillväxt, enligt grupperna.

Det är intressant att notera att en klyfta uppstod mellan å ena sidan Kristdemokraterna och å andra sidan Socialdemokrater och De gröna. De sistnämnda röstade för att behålla målen i från jord till bord-strategin som fastställdes i oktober månads omröstning, medan Kristdemokraterna nästan enhälligt röstade för en revidering.

6

Den gröna omställningen – kan den förverkligas och vad blir konsekvenserna?

Kapitlet inleds med en kort redogörelse av GJP:s påverkan på klimat- och miljön. Därefter analyseras frågan om den nyligen beslutade reformen av GJP kan bidra till den gröna omställningens mål, så som de uttrycks i främst från jord till bord-strategin respektive biodiversitetsdirektivet. Analysen bygger på preliminära tillgängliga bedömningar av de nationella strategiska planerna. I vilken mån ny teknik kan bidra till att målen uppfylls belyses också. Med hjälp av tillgängliga modellstudier presenteras därefter de uppskattade effekterna av strategiernas implementering. Avslutningsvis analyseras effekterna på konsumenter samt subventionering respektive beskattning av konsumtionen.

6.1 Jordbrukets effekter på klimat och miljö hittills

Jordbruket är den viktigaste faktorn bakom EU:s förlust av biologisk mångfald och tillhörande ekosystemtjänster. 40 % av all mark inom EU används för jordbruksändamål. Förlusten av biologisk mångfald på jordbruksmark har inte kunnat mildras av GJP-åtgärder (Conservation Letters, 2022).

Pollinatörer, jordbruksfåglar (se t. ex. Jordbruksverket, 2012) och semi-naturliga livsmiljöer påverkas negativt av såväl intensifiering som nedläggning av jordbruk. Sedan 1980-talet har EU förlorat 57 procent av sina jordbruksfåglar, och insektsbestånden minskar kraftigt.

Trots ambitiösa mål fortsätter tillståndet för Europas arter att försämras. Långtidsövervakning visar en fortsatt nedåtgående trend i populationer av vanliga fåglar och fjärilar, där jordbruksfåglar (-32 %) och gräsmarksfjärilar (-39 %) minskar mest. På vissa områden, såsom omfattning av skyddade områden, går utvecklingen åt rätt håll noterar Europeiska miljöbyrån (EEA) Nätverket av Natura 2000-områden täcker nu 18 % av EU:s landyta och nästan 9 % av marina vatten, vilket gör det till världens största nätverk av skyddade områden.

Försämrad miljöstatus och uteblivna utsläppsminskningar indikerar att den nuvarande politiken är otillräcklig. Med ett *business as usual*-scenario kommer utsläppen fram till år 2030 att minska marginellt. Enligt EEA:s bedömning, baserat på nationella prognoser, väntas endast blygsamma minskningar (2 % till 2030 jämfört med 2005 års nivåer). Om de åtgärder som nu planeras genomförs förväntas en minskning med 5 %.

6.2 Den nya GJP, från jord till bord-strategin samt den gröna omställningen

En fortsättning på rådande politik är som beskrivits otillräcklig för att ge utsläppsminskningar och hejda biodiversitetsbortfall. Frågan är om nya GJP kan åstadkomma förbättringar, och i synnerhet om nya GJP är förenliga med den gröna given och dess ambitiösa miljömål.

I en analys från maj 2020 hävdar kommissionen att 2018 års reformförslag är förenligt med den europeiska gröna given, och tillhörande strategier (Europeiska Kommissionen 2020). Kommissionens analys saknar dock helt kvantitativa bedömningar och har ifrågasatts av flera bedömare t ex Guyomard m fl., (2020). Revisionsrätten som granskat kommissionens analys (jämför kapitel 3.5.2) är särskilt kritisk till att en del av direktstöden räknas som klimatåtgärder, med hänvisning till tvärvillkoren, samt till att samtliga stöd till missgynnade regioner räknas som klimatåtgärder. Även representanter för miljörörelsen har varit mycket kritiska till kommissionens förslag.

“As far as agriculture is concerned, you can already say that the Green Deal has failed” Bas Eickhout, vice-ordförande i CONENVI, Senior Green MEP (Kumbaracı 2020).

Den kritik som framfördes mot kommissionens förslag gäller i ännu högre grad det slutliga utfallet av förhandlingsprocessen. Kommissionen hävdar emellertid att det är upp till medlemsstater att omsätta -målsättningar i den gröna given i praktisk politik i de strategier som ska levereras. I vilken mån de nationella strategiska planerna förmår att leverera diskuteras i avsnitt 6.3.

6.3 Nya GJP:n i den gröna omställningen – instrument och teknikutveckling

Tabell 2 presenterar de policyinstrument som för närvarande är tillgängliga för att genomföra omställningen.

Tabell 2. GJP:s policyinstrument

Pelare 1	Pelare 2
ettåriga miljöstöd nya grundvillkor för stöd	fleråriga miljö- och klimatåtgärder stöd till utbildning subventioner för miljö- och klimatvänliga investeringar

De ettåriga miljöstöden är ett nytt inslag. Därutöver rör det sig om gamla policyinstrument: de nya grundvillkoren omfattar de tidigare tvärvillkoren samt de tidigare förgröningskraven (med vissa revideringar). Alla instrument i pelare 2 är oförändrade. På så vis kommer eventuella effekter av de nya ettåriga miljöstöden att vara helt avgörande för resultatet av den nya politiken. Möjligtvis kan effektiviteten förbättras genom en bättre samordning mellan pelare 1 och 2, vilket är ett av syftena med de nationella strategiska planerna.

Det är oklart hur långt dessa instrument räcker, i synnerhet när det gäller att minska gödselanvändning och näringsläckage. Ett tidigare krav på att jordbrukare ska upprätta näringsbalanser har

kompromissats bort under förhandlingsprocessen. Detta är mycket problematiskt i synnerhet som från jord till bord-strategin identifierat en integrerad handlingsplan för hantering av näringsämnen, tillsammans med bättre gårdsrutiner för hantering av gödningsmedel som nyckelverktyg. Vidare kan man fråga sig om gödselanvändningen kan minska tillräckligt för att uppnå miljömålen utan att gödsel beskattas. Det råder en bred konsensus bland forskarna om att gödselbeskattning är en viktig del i åtgärdsmixen för att få ner användningen (Brady m fl., 2015). Beskattningsrätten utgör emellertid en exklusiv nationell kompetens, varför frågan inte kan hanteras på EU-nivån.

Bättre teknik skulle kunna minska problemen. Det ligger utanför denna rapports ramar att bedöma vilken potential förbättrade produktionsmetoder har när det gäller att nå den europeiska gröna givens mål. Guyomard med flera (2020) bedömer att den nya tekniken inte är tillräcklig; om målen ska nås måste produktionen de-intensifieras. Med ett ensidigt fokus på effektivitet kommer de totala klimatpåverkande utsläppen inte att minska. Jordbrukets utsläpp av klimatgaser uppstår i biologiska processer som är svåra att påverka. Metan från idisslarnas matsmältning och lustgasrån jordar står för mer än 80 % av jordbrukets totala växthusgasutsläpp. Den tredje viktigaste källan är utsläpp från rån gödselhantering (10 %). Övriga utsläppskällor ger relativt små bidrag: mindre än 10 % av jordbrukets växthusgasutsläpp totalt (EEA, 2022)a.

Sedan 1990 har metanutsläppen minskat med totalt sett 22 %, främst på grund av att antalet idisslare minskat. Men de senaste åren har metanutsläppen ökat återigen, beroende på att antalet djur har ökat – trots att utsläppen per djur minskat. För närvarande finns inga realistiska alternativ för att väsentligt minska jordbrukets metanutsläpp i EU. Fodertillsatser och förbättrade utfodringsmetoder ger bara blygsamma förbättringar. De mest verkningsfulla, men också kontroversiella, metoderna är att återställa jordbruksmark till våtmark, eller beskoga den (Rabinowicz och Jörgensen, 2021).

Den övergripande frågan är om miljö- och klimatmålen ska nås genom att producera mindre, eller genom att producera bättre? USA tycks välja det sistnämnda alternativet, dvs. att minska jordbrukets miljöpåverkan per producerad enhet – men inte nödvändigtvis totalt sett. Paarlberg (op.cit.) hävdar att det amerikanska jordbrukets miljöstatus avsevärt förbättrats. Detta har möjliggjorts genom ett antal tekniska innovationer, t.ex:

- maskiner som sår utan plöjning
- droppbevattningsmetoder som bevattnar med hög precision
- GPS-positionering
- Markkartering
- vatten- och bekämpningsmedel tillförs med variabel hastighet
- UAV-avbildning (drönarbilder)
- robotteknik
- big data

Dessa metoder är informationsintensiva snarare än resurskrävande, och för USA:s gårdar in i en ny era av s.k. precisionsjordbruk. Den fortsatta utvecklingen väntas gå i samma riktning.

Det är inte klart i vilken riktning från jord till bord-strategin kommer att röra sig. Å ena sidan finns det förhoppningar om att nya innovativa tekniker (biotekniska, molekylära verktyg) ska minska beroendet av växtskyddsmedel samt säkerställa en variation av utsäde, å andra sidan ska enligt strategins målsättningar 25 % av arealen brukas ekologiskt. Problemet med dessa två åtgärder är att den ekologiska produktionen inte tillåter genmodifierade grödor (Eriksson, 2021). Dessutom är

skördarna från ekologisk odling väsentligt mindre än från konventionellt jordbruk per hektar.

Ett annat stort problem är det europeiska jordbrukets struktur. Många företag är mycket små. År 2016 omfattade europeiska jordbruksföretag i genomsnitt 17 hektar, medan två tredjedelar av jordbruksföretagen mätte mindre än 5 hektar. Samtidigt brukas hälften av den totala jordbruksarean av företag som är 100 ha eller större. Som jämförelse omfattade amerikanska jordbruksföretag år 2021 i genomsnitt 180 hektar (USDA, 2022). De tekniska innovationer som Paarlberg (op. cit.) hänvisar till har utvecklats främst för stora enheter och lämpar sig bäst för sådana.

6.4 Nya GJP i den gröna omställningen – ettåriga miljöstöd och nationella strategiplaner

En preliminär bedömning av 166 ettåriga miljöstöd i 21 medlemsstater har genomförts av organisationerna WWF, EEB och BirdLife Europe (2021). Nationella experters slutsats är att endast 19 % av de analyserade initiativen uppfyller angivna miljömål, 40 % behöver betydande förbättringar för att vara effektiva, medan 41 % är fullständigt felriktade.

En annan slutsats är att många välde signerade system antingen är underfinansierade eller sannolikt kommer att konkurreras ut av mindre krävande och/eller mer ekonomiskt attraktiva system. EEB och BirdLifes nationella experter granskade vidare 23 av 28 utkast till nationella strategiska planer (däribland Sveriges) och jämförde dem med sju nyckelkriterier (baserat på information tillgänglig fr.o.m. 15 februari 2022). EEB konstaterar:

“At that time, our assessment showed that the overwhelming majority of national strategic plans fall short of ambitions and lack clear targets, measures and funding to halt biodiversity loss and to cut greenhouse gas (GHG) emissions.

Under våren och sommaren 2022 har organisationerna EEB och Birdlife Europe publicerat fyra policy briefar om den GJP som håller på att ta

form (EEB 2022 a-d). De behandlar gräsmarker, markkvalitet och kolinlagring, den biologiska mångfalden samt våtmarker. Vad gäller gräsmarker hävdar EEB och Birdlife att den nya politiken lämnar stora gräsytor oskyddade, inklusive de mest värdefulla, medan de arealer som skyddas ofta sköts dåligt. Markkvalitet skyddas också otillräckligt. De villkorskrav som är relevanta för mark (GAEC 5, 6 och 7²⁸) tillämpas inte tillräckligt strikt för att medlemsstaterna ska kunna minska markhoten och bromsa markförstöringen. EEB och Birdlife anser att medlemsstaternas strategiska planer sannolikt inte kommer att bidra till att unionens mål för biologisk mångfald nås (10 % av jordbruksarealen ska innehålla landskapselement med stor mångfald). Skälen är att den obligatoriska baslinjen är alltför låg. Dessutom används undantag och viktningsfaktorer som fiktivt förstör arealen av skyddade områden. Slutligen anses skyddet för våtmarker, torvmarker, och därmed till bevarandet av kolrika jordar, otillräckligt. GAEC 2 som avser att skydda våtmarker tillämpas slapphänt av många medlemsstater, vilket bidrar till ett destruktivt *status quo* för torvmarksavvattning och intensivt jordbruk. Organisationerna hävdar att dränerade torvmarker enkelt skulle kunna återställas och att detta är en åtgärd med stor klimatnytta, dessutom till låg kostnad för beslutsfattare och med liten påverkan på lantbrukare. Även svenska analyser (Rabinowicz och Jørgensen, 2021) visar att återvätning kan minska växthusgasutsläppen avsevärt, jämfört med andra åtgärder även om kostnaden bedöms vara hög.

Sammanfattningsvis kan konstateras att miljöorganisationerna EEB och Birdlife betvivlar att målen kommer att nås. Naturligtvis kan denna pessimism vara överdriven eller partisk; organisationernas funktion är ju att väcka opinion och verka för förändring. Men analyserna förefaller bygga på gedigen sakkunskap och tidigare erfarenheter av hur beslutade miljöåtgärder fungerat i praktiken. En överdriven alarmism

²⁸ GAEC = *Good Agricultural and Environmental Conditions*. GAEC är en samling regler om god jordbrukssed och goda miljöförhållanden i jordbruket som jordbrukarna måste följa för att erhålla stöd. GAEC-reglerna är en del av tvärvillkoren, numera (från och med 2023) de nya grundvillkoren.

skulle skada miljöorganisationernas trovärdighet och långsiktiga möjligheter att påverka, vilket tyder på att det finns skäl att ta kritiken på allvar.

Naturligtvis kan endast vetenskapligt baserad *ex-post* utvärdering ge svaret på frågan om de nationella strategierna ger tillräckliga miljö- och climateffekter. Förhandsbedömningar tyder emellertid på att så inte blir fallet. Det bör också påpekas att det för närvarande kan vara svårt att bedöma strategiernas effekt på längre sikt. Kommissionen har tidigare bett medlemsstaterna att anpassa sina nationella strategiska planer, med hänsyn till det nya geopolitiska läget. Samtidigt har länder också uppmuntrats att använda undantag från miljöåtgärder i den gemensamma jordbrukspolitiken, inklusive en exceptionell lättnad av reglerna för plantering av grödor i ekologiskt känsliga områden. Även den svenska regeringen har (augusti 2022) beslutat att utnyttja möjligheten till undantag från stödvillkor under 2023.

6.5 Effekter av den gröna omställningen - modellberäkningar

Från jord till bord-strategin innebär för jordbrukets del långtgående förändringar av sektorn; kraftiga minskningar av användning av gödselmedel, bekämpningsmedel och antibiotika, samt förändrad markanvändning. I detta kapitel presenteras konsekvenserna av dessa förändringar. Presentationen är inte uttömmande utan baseras på tillgängliga studier.

Ambitionsnivån bakom strategin är mycket hög. Samtidigt har kommissionen inte presenterat någon kvantitativ konsekvensanalys för produktion, jordbrukarnas inkomster med mera av de föreslagna förändringarna. Ett antal analyser finns dock tillgängliga och fler är säkerligen att vänta. När det gäller effekterna av från jord till bord-strategin samt biodiversitet har kommissionen listat fyra studier som gjorts med olika simuleringsmodeller; två av dessa har genomförts med

modellen CAPRI²⁹, en med modellen Agmemod³⁰ och en med modellen GTAP³¹. Resultaten av dessa studier redovisas nedan i tabell 3.

Resultaten som redovisas i tabellen bör tolkas med stor försiktighet. De parametrar (tekniska koefficienter, elasticiteter, med mera) som ingår i modellerna har uppskattats utifrån dataunderlag som kännetecknas av mycket lägre variation än de förändringar som analyseras. Minskningar som uppgår till 20 %, och för vissa variabler så mycket som 50 %, ligger långt ifrån vad man tidigare observerat och har erfarenhet av.

Vidare, bygger de gjorda förhandsanalyserna på en rad antaganden då det bland annat sakas information om vilka styrmedel som kommer att användas för att uppnå målen i strategin samtidigt som det är okänt både hur framtida teknisk utveckling kommer att se ut och hur konsumenternas kostvanor förändras. Resultaten är således osäkra men de ger ändå en indikation på möjliga effekter av politiken.

Tabell 3: Effekter av från jord till bord-strategin (F2F) - resultat från modellkörningar

Jordbruksdepartementet i USA (USDA) GTAP (Beckman m fl., 2020)	Införande av F2F-strategin skulle leda till en minskning av EU:s jordbruksproduktion samt minska unionens konkurrenskraft, på såväl den inhemska som exportmarknaden. EU:s produktion skulle sjunka med 12 %, jordbrukarinkomsterna med 16 %, exporten med 20 %. Importen skulle öka med 2 % och priserna i EU med 17 %. Vid ett globalt införande skulle effekterna i EU bli lägre (produktionen sjunker med, men den globala livsmedelsproduktionen skulle sjunka med 11 % och priserna stiga med 53 % (EU) respektive 89 % (världen). Antalet undernärda skulle öka med 185 miljoner människor, 22 miljoner vid införande endast i EU.
EU Joint Research Centre 1 CAPRI	Om strategin implementeras beräknas jordbruksproduktionen minska med 5-15 % beroende på sektor. Handelsbalansen försämras; ökad import och minskad export. Priserna ökar med 12 % i snitt, men prisökningar varierar kraftigt mellan

²⁹ Common Agricultural Policy Regionalised Impact Modelling System

³⁰ Agricultural Member State MODelling

³¹ Global Trade Analysis Project

(Barreiro-Hurle m fl., 2021)	produkterna och uppskattningarna anges som osäkra. Samma gäller för jordbrukarinkomsterna som sjunker för växtodlare men ökar för djurhållare. Jordbrukets växthusgasutsläpp minskar med 20 %. Om analysen beaktar effekterna av avskogning utanför EU kan miljöbalansen för strategin komma att bli negativ: mindre jordbruksproduktion i EU ger ökade globala växthusgasutsläpp.
Kiel Universitet CAPRI (Henning & Witzke 2021)	F2F skulle leda till en betydande produktionsnedgång i EU: 16 % total sett. Spannmål och oljeväxterna minskar mest (över 20 %) mjölk minst (6 %). EU förvandlas till nettoimportör av spannmål och nötkött medan exporten av fläsk och mjölkprodukter minskar. Jordbrukarnas inkomster beräknas öka. Konsumenterna tvingas att betala mer för maten: 157 euro per capita. Om effekterna på förändrad markanvändning (LULUFC) i tredjeland beaktas blir minskningar av utsläppen försumbara.
Wageningen universitet AGMEMOD (Bremmer m fl 2021)	Införande av F2F väntas leda till en produktionsminskning av vegetabilier med 10-20 %. Produktion vissa vegetabilier som äpplen kan sjunka med 30 % medan andra, exempelvis sockerbetor, påverkas lite. De perenna grödorna påverkas mer. Exporten sjunker medan importen ökar.

Samtliga modellkörningar indikerar kraftiga effekter på jordbruksproduktion, jordbrukarnas inkomster samt priser och handel med jordbruksprodukter. Analyserna tyder på att de minskade utsläpp av växthusgaser och ammoniak som rapporteras från EU:s livsmedelssystem beror på minskad produktion. Enligt USDA studien (Tabell 3) skulle värdet av EU:s jordbruksproduktion år 2030 kunna vara 12 % lägre och bidra till högre internationella livsmedelspriser samt försämrade livsmedelstrygghet globalt. Afrika, med sin snabbt växande befolkning, förändrade kostvanor och ökande beroende av livsmedelsimport, skulle sannolikt drabbas särskilt hårt.

Om en krympande europeisk produktion leder till att produktionen på andra håll ökar, blir följden av från jord till bord-strategin samt den biologiska mångfaldsstrategin att miljöpåverkan förflyttas geografiskt

(Barreiro-Hurle et al., 2021; Henning och Witzke, 2021). Livsmedel som produceras i Afrika, Asien och Latinamerika har i allmänhet en större klimatpåverkan än motsvarande europeiska produkter. Den biologiska mångfalden är inte jämnt fördelad över världen. Artrikedomen är som störst runt ekvatorn och mindre i tempererade zoner (t.ex. större delen av Europa) och runt polerna (Saupe m fl., 2019). Till exempel har Europa färre endemiska däggdjurs-, fågel- och groddjursarter än Afrika, Asien eller Latinamerika (Ritchie & Roser, 2021).

Samtliga modellberäkningar indikerar negativa effekter på konsumenterna: konsumentpriser ökar och volymen sjunker. När det gäller effekter på producenternas vinster är resultaten inte lika entydiga och olika modeller ger olika resultat, se jämförelser och diskussion i Wesseler (2022). Att producenterna inkomster skulle kunna öka beror på att den lägre tillgången på livsmedel i kombination med livsmedlens låga priselasticitet leder till en så pass stor prishöjning att det kompenserar för den lägre produktionsvolymen.

6.6 Konsekvenser av från jord till bord-strategin för konsumenter

Av föregående avsnitt framgår att från jord till bord-strategin för konsumenternas del medför högre priser och därmed lägre konsumtion. Wesseler op.cit. konstaterar, baserat på studier av hur från jord till bord-strategin implementerats (bland annat de som citeras ovan), att strategin påverkar det aggregerade konsumentöverskottet (konsumenternas välfärd) negativt och – beroende på vilket antagande som görs – ger en nettoökning eller -minskning av producentöverskott (producenternas vinster), vilket orsakar en total nettoförlust av välfärd. Författaren hävdar att genom att lansera strategin har beslutsfattare implicit dragit slutsatsen att andra nettofördelar uppväger förlusterna i konsumentöverskott. Det återstår att se huruvida konsumenterna kommer att dela denna uppfattning. Det är uppenbart att ökade konsumentpriser, utöver rent ekonomiska effekter, skulle få flera följder: sociala, politiska och miljömässiga. Några av dem diskuteras nedan.

Matens andel av de europeiska hushållens budgetar har sjunkit påtagligt i takt med den ekonomiska utvecklingen. Men matkostnader är knappast betydelselösa, i synnerhet i fattigare medlemsstater respektive lägre inkomstklasser. Under året före pandemin (2019) spenderade enligt Eurostat (Eurostat Food Consumption Data) EU-konsumenterna 13 % av de totala konsumtionsutgifterna på mat och alkoholfria drycker. Övriga hushållsutgifter var bostäder, vatten, elektricitet, gas och andra bränslen (23,5 %), samt transport (13,1 %)

Utgifterna för mat var högst i Rumänien (26 %), följt av Litauen (20,2 %) och Estland (19,3 %). I tre EU-medlemsstater var andelen utgifter för mat och alkoholfria drycker under 10 %: Irland (8,6 %), Luxemburg (8,9 %) och Österrike (9,7 %) (Eurostat), op cit. Sverige ligger något under EU-genomsnittet, (12,4). Dudek (2013) analyserade hushållens genomsnittliga utgifter för mat och alkoholfria drycker för den högsta respektive lägsta inkomstkventilen i EU 2005. Hos låginkomsthushåll stod livsmedel för mer än 22 % av de totala utgifterna, medan de i höginkomstgruppen endast utgjorde 13 % av den totala budgeten. För genomsnittshushållet utgjorde livsmedelskostnaderna cirka 16,6 % av budgeten (också år 2005). Om man förenklat antar att matens andel har sjunkit likformigt i alla inkomstgrupper, innebär det att den fattigaste femtedelen fortfarande spenderar över 17 % av sina inkomster på mat och dryck. För de allra fattigaste tio eller fem procenten är andelen betydligt högre. Den nuvarande höga inflationsnivån, och i synnerhet höga livsmedelspriser, har inneburit svåra villkor för framför allt de fattigare hushållen. Flera EU-länder rapporterar ökad tillströmning till välgörenhetsinrättningar som delar ut gratis eller prissänkt mat. Höga livsmedelspriser är uppenbart mycket påfrestande för EU:s fattiga.

När livsmedelspriserna kraftigt ökade i Sverige i början av 70-talet 1970-talets på grund av omsvängningen av den svenska jordbrukspolitiken ledde detta till omfattande konsumentprotester och så småningom införande av livsmedelssubventioner (avsnitt 3.1). Frågan som anmäler sig är om en liknande lösning skulle kunna användas i EU det vill säga om effekter av införande av från jord till bord-strategin-strategin också

skulle *kunna subventioneras bort* för att undvika motreaktioner, och av sociala skäl?

Den europeiska konsumentorganisationen BEUC op.cit. hävdar att priserna behöver vara rättvisa för människor och planeten, samt att alla konsumenterna ska ha råd med en hälsosam och hållbar diet. Samtidigt påpekar BEUC att en stor del av EU:s budget allokeras till GJP, och att medel därifrån borde användas för att uppnå målet med från jord till bord-strategin (dvs. att alla konsumenterna ska ha råd att äta hälsosamt och hållbart). I princip skulle det vara möjligt för EU:s medlemsstater att enas om att använda en del av sina medel för att på något sätt subventionera konsumtionen. Att så skulle ske är inte sannolikt. En alternativ väg är lägre mervärdeskatter på livsmedel. EU skulle kunna tillåta justeringar av gällande nationella moms- eller skattesatser, på samma sätt som nyligen (2022) skedde med energibeskattningen. Emellertid är mervärdeskatter på livsmedel redan låga, eller t o m mycket låga, i ett flertal av EU-länderna. Detta antyder att frågan om livsmedelspriser är politiskt mycket känslig. Endast ett fåtal länder (t.ex. Danmark) använder samma momssats för mat som för övriga varor. Vanligtvis ligger matmomsen kring 10 %, medan den generella momsen ligger mellan 20 och 25 %, som i Sverige och Danmark. Fem länder använder sig dessutom av *super reduced rate* dvs. en moms på under 5 % på livsmedel. En generell sänkning av mervärdeskatten på mat skulle dock vara en mycket kostsam åtgärd. Ur socioekonomisk synpunkt skulle riktade ekonomiska stöd till fattiga konsumenterna vara mer effektivt än generella subventioner av livsmedel.

Att mildra effekterna av den gröna omställningen med hjälp av subventioner, är som framgår av diskussionen ovan, svårt. Men bör *de väntade prishöjningarna subventioneras bort*?

Beräkningarna från föregående avsnitt visar att miljö- och klimatförbättringar i EU motverkas av försämringar i omvärlden, dvs. resulterar i ett läckage av negativa effekter. Om alla prishöjningar, rent hypotetiskt, elimineras genom subventioner så att konsumenterna kan fortsätta att konsumera som förut, skulle läckaget bli ännu större. Även

selektiva subventioner är problematiska ur utsläppsläckagesynpunkt. Ju större grupper som skyddas från prisökningarna, och inte behöver ändra sitt beteende, desto mindre blir reformens effekter på klimat och miljö. Eftersom det allmänna syftet med från jord till bord-strategin och den gröna omställningen är att påverka globala kollektiva nyttigheter skulle subventioneringar av livsmedelskonsumtion vara kontraproduktivt.

Lösningen på dilemmat (konsumenternas minskande välfärd gentemot negativa effekter på klimat och miljö) som (outtalat) ligger bakom -från jord till bord-strategin är att alla visserligen ska ha råd med mat, men helst välja hälsosamt, miljövänligt och klimatsmart. BEUC samt flera partier i Europaparlamentet verkar vara inne på samma linje. Eller som en representant för miljögrupperna uttryckte det i samband med diskussionerna om responsen till Ukrainakrisen: "I stället för att producera mer måste vi äta mindre!"

Hur sannolikt är det då att konsumtionen minskar för att underlätta omställningen? Enligt en bedömning (Agricultural Outlook 2020) publicerad i december 2021, dvs vid slutet på pandemin men före kriget i Ukraina, kommer köttkonsumtionen i EU att minska från 68,7 kg till 67,6 kg (detaljhandelsvikt per capita och år) till 2030. Således har konsumtionen slutat öka, men någon nämnvärd minskning är det inte fråga om. Intressant att notera är att den svenska köttkonsumtionen ökade kraftigt efter EU-inträdet, kulminerade år 2012, och därefter sjönk något. Förklaringen till minskningen anses vara ökade preferenser för vegetarisk kost och "klimatskam". Den finska konsumtionen, som också ökade efter EU-inträdet, har inte uppvisat samma tendenser (Rabinowicz, 2020). De nordamerikanska konsumenterna äter betydligt mer kött än européerna (100 kg/person och år), och ingen nedåtgående trend kan skönjas. Samtidigt ökar konsumtionen i Kina. Dessa två omständigheter kan försvåra möjligheten att övertyga européerna om att väsentligt reducera sin köttkonsumtion för klimatets och miljöns skull.

EU:s konsumtion av kött är som synes hög och några större minskningar verkar inte vara i sikte. Detta talar för att konsumtionen inte bör subventioneras utan snarare beskattas. Flera författare menar att köttkonsumtionen inte bär sina totala kostnader. Guyomard m.fl. (2021) påpekar att medan animalieproduktion är starkt reglerad i EU, är konsumtionen av animaliska produkter på sin höjd mycket lätt reglerad. Samtidigt är många av de negativa och positiva effekterna kollektiva nyttigheter som inte beaktas av privata aktörer och marknader. De köttpriser som konsumenter betalar speglar inte produktionens totala samhällsekonomiska kostnader och är därför för låga. Även andra faktorer gör att kött måste anses kraftigt underprissatt på marknaden enligt Funke m fl.,(2022):

- i. multipla miljöexternaliteter (exempelvis miljö- och climateffekterna)
- ii. negativa effekter på hälsan
- iii. djurskydd
- iv. utveckling av "alternativ proteinteknologi" och accepterandet av att alternativa proteinkällor tar tid
- v. fördelningseffekter.

Såväl Guyomard, m.fl. (op.cit.) och Funke m.fl. (op cit.) hävdar legitimitet för politik som syftar till att minska skadorna av animalisk konsumtion. Medan Funke pläderar för beskattning argumenterar Guyomard m.fl. för frivilliga åtgärder, liknande de som efterlyses i från jord till bord-strategin och av flera politiker i parlamentet (med hänvisning till svårigheter att införa en EU-gemensam köttskatt). Det är dock tveksamt hur långt sådana åtgärder skulle räcka.

Ett av de argument som Guyomard m fl. av *pragmatiska* skäl anför mot skatt på kött är att beskattningen ligger utanför EU:s beslutsområde. Medlemsstaterna skulle dock kunna enas att fatta nationella

koordinerade beslut om högre skatter. Att höja skatter på kött och andra animalieprodukter parallellt med jordbruksreformen skulle påskynda omställningen till en mer hållbar konsumtion och undvika att negativa miljö- och climateffekter flyttas till andra länder. Men att genom ytterligare skatter fördyra mat som redan blivit dyrare på grund av reformerna, är troligen politiskt omöjligt.

7

Avslutande diskussion

GJP har med tiden utvecklats i en mer miljövänlig riktning. Samtidigt är det uppenbart att förbättringarna har varit otillräckliga för att vända den negativa utvecklingen, jämför avsnitt 6.1. Blir GJP grönare och närmar sig målen i från jord till bord-strategin fram till 2030? I kapitlet diskuteras erfarenheter från tidigare förhandlingar, intressegruppernas styrkebalans samt drivkrafter bakom de föregående reformerna. Avslutningsvis diskuteras vilka lärdomar som kan dras från rapportens analys när där gäller Sveriges agerande gentemot GJP.

7.1 Intressegrupper

En mycket förenklad bild av GJP:s utveckling hittills är följande:

- Konsumenterna som gynnats av marknadsorienteringen och övergången till direktstöd har inte visat något missnöje och har haft en undanskymd roll när det gäller reformer av GJP. Varken konkurrensen om pengar i den ordinarie EU-budgeten, eller uppkomsten av helt nya gemensamma behov, har lett till några större diskretionära minskningar av jordbruksbudgeten. I stället har utgifterna urholkats av inflationen.
- Lantbrukarna, representerade av lobbyorganisationen Copa-Cogeca med band till både DG AGRI och COMAGRI, har utövat ett starkt inflyttande på GJP:s utformning, men har främst haft en defensiv roll.
- Det enda starka reformtrycket har kommit från miljörorelsen vars reformagenda förstärkts av en tilltagande miljö- och klimatförsämring. Miljörorelsen har fått eldunderstöd från EU:s egna myndigheter (ECA och EEA), i de utvärderingar av

politikens effektivitet samt beskrivningar av jordbruksrelaterad miljöutveckling som producerats.

GJP:s utveckling under de senaste två reformomgångarna kan sägas återspegla denna förskjutning av styrkebalansen. De reformer som GJP genomgått har lett till en mer miljöorienterad jordbrukspolitik, även om många anser att detta har skett i en liten och alldeles otillräcklig utsträckning sett utifrån utvecklingen på miljö- och klimatområdet och i relation till EU:s egna målsättningar på dessa områden. Reformförslagen har vattnats ur, men lantbrukarna har inte helt kunnat avvärja reformerna.

Frågan är hur dynamiken i framtiden påverkas? Mycket tyder på att konsumenternas roll kommer att förändras. Till skillnad från marknadsorienteringen kommer gröna reformer att göra maten dyrare, genom högre produktionskostnader som vältras över till konsumenterna. Detta kan leda till konsumentprotester och demonstrationer i stil med reaktionerna på höga energipriserna (och enligt tidigare svenska erfarenheter). Konsumenternas stora numerär som har hindrat en effektiv organisering av intressegruppen är en fördel vid direktaktioner i form av exempelvis demonstrationer. Huruvida konsumenter kommer att acceptera högre priser (och lägre konsumtion) är helt avgörande för framtida reformutsikter.

Det faktum att GJPs budget styrs mer av långsiktiga fördelningskontrakt och maktbalans mellan medlemsstater, och mindre av enbart jordbrukshänsyn, indikerar att större diskretionära minskningar av jordbruksbudgeten inte är att vänta. I synnerhet som budgetbeslut även fortsättningsvis kommer att kräva enighet i rådet. Eventuellt uppkommande nya resurskrävande kriser kommer troligtvis inte heller att leda fram till att jordbruksutgifterna skärs ned. Budgeten är för liten för att hantera större kriser, och EU har i tidigare krislägen lånat till att finansiera krishantering i stället för att minska befintliga utgifter. Jordbrukets totala tillgång till finansiella medel har till och med förbättrats av den tidigare krishanteringen, tack vare återhämtningsplanen och -fonden NGEU(*NextGenerationEU*).

Den framtida utvecklingen av jordbruksutgifter i reala termer är ett stort frågetecken. Hittills har utgifterna urholkats långsamt tack vare låg inflation, vilket troligtvis underlättat urholkningen eftersom de stegvisa förändringarna varit små och inflationsförväntningarna låga. Situationen har dock förändrats dramatiskt. Inflationstakten låg 2022 på 9.25%, jämfört med 2 % när budgeten för perioden 2021–2027 fastställdes. Producentensidan har redan ställt krav på inflationskompensation.³² Även parlamentet stödjer idén om bevarandet av utgifternas reala värde. Om den höga inflationen består kompliceras budgetprocessen. Risken finns också att producenterna överkompenseras, om den förväntade inflationen överskattas.

Copa-Cogeca kommer med stor sannolikhet även fortsättningsvis att försöka bromsa reformprocessen och försvaga förslag som riskerar att minska sektorns lönsamhet. Sektorns negativa miljö- och klimatpåverkan i kombination med höga stödnivåer gör dock strategin att bromsa reformer riskabel. När det gällde svenska reformer var som tidigare påpekats (jämför avsnitt 3.3) samhällets inställning till de nyttor jordbruket tillhandahåller väsentlig för viljan att stödja sektorn. Så är troligen fallet även i EU. Guyomard med flera (2020) hävdar att den europeiska gröna given framgångsrika genomförande på jordbruksområdet är nödvändigt om stödet till jordbruket ska finnas kvar i EU. Matthews (2021) anser också att miljöanpassningen ligger i lantbrukarnas långsiktiga intresse.

Det faktum att från jord till bord-strategin placerar jordbruket och därmed GJP i ett bredare sammanhang där sektorn förväntas bidra till gemensamma målsättningar, innebär att andra kommissionärers (CLIMA, ENVI och SANTE) intresse och inflytande över GJP kommer att öka. Det borde rimligtvis försvaga AGRI, med sin starka koppling till Copa-Cogeca.

Om miljö- och i synnerhet klimatsituationen synligt förvärras i närtid, vilket den senaste utvecklingen tycks tyda på, stärks sannolikt

³² I en Farn Europe-rapport presenteras beräkningar av inflationens effekter på stödets värde, samt efterlyses inflationssäkring (Euroaktiv, oktober 2022).

miljörörelsens inflytande. Även EU:s institutioner, främst EEA, kommer att indirekt verka för en ökad miljöorientering av GJP. I policy briefen: Rethinking Agriculture (EEA, 2022b) efterlyses en radikal systemförändring av jordbruket där "en absolut minskning av miljöpåverkan kräver en grundläggande omvandling som inte kan uppnås genom stegvisa effektivitetsvinster".

Hur påverkar den nya styrkebalansen reformutsikterna? Konkurrensen om budgetmedel, som hittills inte har påverkat reformprocessen i någon större utsträckning kommer inte heller att spela en viktig roll i framtiden. Producenternas något försvagade position och miljörelsens ökande styrka skulle kunna innebära att GJP fortsätter att reformeras i en miljövänlig riktning. Däremot är utsikterna för stora reformer, radikala nog för att närma sig målen för från jord till bord-strategin, inte sannolika, sett ur intressegruppsperspektiv främst med hänsyn till konsumenternas reaktioner. Radikala reformer innebär högre priser – vilket påverkar konsumenterna negativt. I synnerhet för låginkomsttagare är höga matpriser en stor belastning, som politikerna är väl medvetna om. Eftersom det knappast är möjligt att mildra eller förhindra prishöjningarna med livsmedelssubventioner, tyder både sociala hänsyn och möjliga konsumentprotester på att politikernas intresse för radikala reformer kommer att dämpas. Naturligtvis skulle även producenterna motsätta sig en radikal reform. De olika modellberäkningar som redovisades tidigare i rapporten (6.5) ger en motstridig bild när det gäller deras inkomster som även skulle kunna öka men osäkerheten är stor och producenterna skulle knappast vilja ta risken. De hittillsvarande radikala reformerna (övergång till direktstöd och frikoppling) som producenterna opponerade sig mot förväntades inte ha en negativ effekt på inkomsterna.

7.2 Lärdomar från tidigare reformer

För att uppnå målen i från jord till bord-strategin krävs en radikal reformering av GJP. Hur troligt är det, i ljuset av erfarenheter från den tidigare reformprocessen, att detta inträffar? Radikala reformer har tidigare genomförts i krislägen och när det inte funnits andra trovärdiga

alternativ³³. De tidigare reformerna av GJP var en respons på problem som kunde lösas i närtid. Reformerna ledde till att överskotten av jordbruksprodukter minskade, budgeten stabiliserades och befintliga institutioner räddades. Den kombinerade miljö- och klimatkrisen, det vill säga den ständigt försämrade miljöstatusen och de ökande utsläppen, har helt andra egenskaper. Den nya krisen ger inte omedelbart katastrofala effekter för EU och det är därför inte lika tydligt som vid tidigare kriser att den kräver ett omedelbart agerande. Inte heller finns någon snabb lösning, eftersom de positiva effekter på miljö- och klimat som beror på en förändrad politik kommer att uppkomma gradvis och bli synliga först på längre sikt. På så vis skapar denna kris inte samma reformtryck som tidigare krissituationer.

Klimatsituationen fortsätter dock att försämrats och negativa överraskningar duggar tätt. Spektakulära och på varandra följande katastrofer som torka, värmeböljor, stora bränder och översvämningar kan relateras till den globala uppvärmningen enligt nya vetenskapliga rön. Detta skulle kunna skapa en situation av krismedvetande som omsätts i radikala reformer, i synnerhet om timingen är "rätt" – det vill säga under pågående reformdiskussioner. Baserat på erfarenheter från tidigare reformer är det dock mer sannolikt att tydliga och väl synliga tecken på miljö- och klimatförsämring ökar reformtrycket utan att leda till radikala förändringar.

Frikopplingsreformen 2003 visar att radikala förändringar av GJP varit möjliga även utan en akut kris. Frågan är dock om de omständigheter som skapade denna "perfekta storm" går att återskapa. Utdragna trepartsförhandlingar som i den nuvarande beslutsprocessen leder snarare till utslätning av förslag än till radikala avslut. Den taktiska skicklighet som kommissionären Fischler (i samband med frikopplingsreformen) visade prov på, där information hemlighölls och så i sista stund presenterades som ett radikalt förslag, kan inte upprepas under rådande medbestämmandeprocedur.

³³ Med undantag för F. Fischlers frikopplingsreform, som inte var krisdriven

Reformeringen av GJP kan därför framgent förväntas ske gradvis. Hur nästa reformpaket inför nästa programperiod kommer att se ut är svårt att veta men analysen av tidigare reformer tyder på följande:

- Fortsatta begränsningar av stora stödutbetalningar, ökat stöd till mindre producenter och unga lantbrukare
- Ökade miljöhänsyn i GJP som en följd av den europeiska gröna given
- Skärpta grundvillkor och ökad andel av budgeten till ettåriga miljöstöd
- Internationella åtaganden inom biodiversitet och klimat får ökat genomslag i GJP
- Ytterligare ökning av produktionskopplade stöd är mindre troligt även om det inte kan uteslutas
- Reformerna kommer att ske utan betydande omfördelning mellan medlemsstaterna
- Långtgående fortsatt re-nationalisering är inte sannolik.
- Ökade krav på mätbara resultat från nationellt beslutade åtgärder

Sedan omfattningen och fördelningen av EU:s stöd till lantbrukare blev allmänt känd har GJP-reformer präglats av behovet att legitimera utbetalningarna; att visa att lantbrukarna både behöver och förtjänar stödet. Detta tyder på att de krav på förändringar av GJP som följer på den europeiska gröna given inte helt kan ignoreras, och åtminstone delvis kommer att omsättas i ny politik. GJP har redan blivit grönare för varje ny reformomgång och utvecklingen kommer med all sannolikhet att fortsätta i samma riktning (se nedan för närmare analys). Legitimeringsambitionerna har även gällt fördelningen av

stödpengarna, främst begränsningar av de högsta utbetalningarna men även omfördelning till mindre producenter och till unga lantbrukare. Det är troligt att dessa ambitioner försätter. Europaparlamentet har, sedan det fick tillträdet till beslutsprocessen, tydligt verkat i den riktningen.

Tydlig kontinuitet återfinns när det gäller styrmedel som föreslås i på varandra följande reformpaket. Kommissionen tenderar att återanvända samma tekniska lösningar och bättra på föregående reformer. Ett sådant exempel är kopplingen mellan utbetalningar av direktstöd och miljölagstiftning. Möjligheten att göra en koppling fanns redan i Agenda 2000 som en option för medlemsstaterna men kopplingen har sedan succesivt förstärkts och är inte längre en option. Samtidigt fanns det en ambition att expandera pelare 2 och de fleråriga miljöstöden. Strategin att göra jordbruket mer miljövänligt genom fleråriga miljöstöd och omfördela alltmer medel från pelare 1 till pelare 2, övergavs dock 2014, till förmån för mycket vagare miljökrav knutna till befintliga direktstöd i pelare 1. Trots uppenbara problem med träffsäkerheten i denna ansats kommer detta med stor sannolikhet att fortsätta. Eftersom de nya förslagen tenderar att likna de tidigare konstruktionerna skulle den framtida GJP kunna innebära att andelen av de nationella stödbeloppen som reserveras för ettåriga miljöstöd ökar, att högre grundkrav ställs, exempelvis genom tydliga skärpningar av GAEC och krav på obligatoriska näringsbalanser som kommissionen inte lyckades att få med i den senaste förhandlingen. Vidare kommer troligen kraven på mätbara och tydligt dokumenterade effekter av åtgärderna från jord till bord-strategin att intensifieras.

Med undantag för Uruguayrundan inom WTO som gav ett tydligt avtryck i GJP (tillkomst och design av reformen 1992) har den internationella påverkan på GJP:s utveckling varit begränsad. USA och EU har gått skilda vägar när det gäller inställningen till ny teknologi och EU har inte låtit sig påverkas av exempelvis den amerikanska synen på hormoner. GJP har utformats utifrån EU-interna överväganden och prioriteringar. Förmodligen kommer detta att ändras i framtiden på grund av EU:s internationella åtaganden för klimatet och miljön. När

det gäller klimatet kommer påverkan främst från initiativet Fit for 55, i synnerhet skärpningar inom ansvarsfördelningsförordningen. Det faktum att bevarandet av den biologiska mångfalden genom COP15 på allvar har kommit in på den globala dagordningen kommer sannolikt även att öka trycket för att ta större hänsyn till EU:s biodiversitetsstrategi i utformningen av den framtida GJP:n.

GJP:s utveckling har kännetecknats av tydlig kontinuitet både när det gäller politikens övergripande utformning och valet av policyinstrument, i synnerhet om man jämför med den amerikanska jordbrukspolitiken. Den ökade marknadsorienteringen som påbörjades 1992 har fortsatt. Återkopplingen av stöd, samt ändringar av handelspolitiken i en mer protektionistisk riktning, har till stor del undvikits trots periodvisa påtryckningar. Det förefaller därför inte så troligt med en återreglering av sektorn exempelvis genom en mer omfattande koppling av stödet. Samtidigt kan man dock påpeka att implementeringen av från jord till bord-strategin kan innebära en minskad produktionen och ökad import som de tidigare redovisade studierna visar (avsnitt 5.5). Det vanligaste argumentet för att återkoppla stödet brukar vara just att produktionen, annars, skulle sjunka. En större koppling av stödet kan därför inte uteslutas.

EU:s budget återspeglar historiska kontrakt, som tillkommit för att främja den ekonomiska integrationen samt underlätta utvidgningarna av EU, och som permanentats. Därför har anpassningarna varit långsamma och omfördelningarna mellan medlemsstaterna respektive de olika utgiftsområdena begränsade. Detta mönster kommer sannolikt att bestå. Således kommer en fortsatt reformering av GJP att ske inom ramen för de nationella kuverten och en budget som inte är väsentligt lägre än tidigare.

Den stora variationen av nationella förutsättningar har gjort det svårt att bedriva politiken gemensamt. Politiken har därför re-nationaliseras och resultatet har blivit att den utformas med stor variation i olika medlemsstater. Eftersom den nya förvaltningsmodellen verkar vara ett ytterligare stort steg mot ökat nationellt inflytande är det troligt att

trenden fortsätter. Den nationella diskretionen är dock redan omfattande. Långtgående fortsatt re-nationalisering riskerar att undergräva GJP:s legitimitet som en *gemensam* politik och är därför inte sannolik. Re-nationaliseringen har inte omfattat finansieringen (varken i dess helhet eller delvis) vilket kunde vara ett logiskt nästa steg när politikutformningen skiljer sig så mycket mellan medlemsstaterna men ingenting tyder på att detta kommer att inträffa i närtid. Eftersom den nya förvaltningsmodellen flyttar ansvaret för måluppfyllelsen till medlemsstaterna innebär detta troligtvis att högre krav ställs i nästa reformomgång på att visa att de nationella åtgärderna ger mätbara och tydligt dokumenterade effekter.

7.3 Nästa förhandlingsomgång

Vid tiden för förhandlingar om nästa GJP kommer det att finnas mer evidens om den nu införda politikens effekter, i synnerhet om hur de nationella strategiska planerna har fungerat i praktiken. Enligt förhandsbedömningar som baserats på medlemsstaternas planer och intentioner, kommer den gröna omställningens mål inte att nås (se föregående kapitel). Om den negativa bilden bekräftas blir detta en viktig drivkraft till förändring av GJP.

Processen att ta fram den nu beslutade GJP:n har skett oberoende av arbetet med den gröna omställningen. Det är inte sannolikt att detta kommer att upprepas. Processen startade redan 2017 och när gröna given och från jord till bord sedermera publicerades var reformförslaget för GJP redan utformat. Kommissionen beslutade då att hålla fast vid förslaget och i efterhand hävda att GJP är förenlig med strategierna. När arbetet med GJP efter år 2027 påbörjas kommer det att vara omöjligt att bortse från gröna given och från jord till bord. Båda dokumenten har antagits och har officiell status. När ett nytt förslag läggs fram kommer kommissionen att vara tvungen att förhålla sig till dessa, och på ett mer trovärdigt sätt än hittills demonstrera att förslaget för en framtida GJP är i samklang med strategierna och bidrar till att uppfylla deras mål.

När från jord till bord-strategin publicerades var dess mål inte bindande för medlemsstaterna, vilket vid flera tillfällen påpekades av

jordbrukskommissionären i samband med diskussioner om nationella strategiska planer. Strategin går dock bland annat ut på att omsätta målen i bindande lagstiftning (ny eller reviderad). Processen har redan påbörjats med naturrestaureringsförordningen. Skärpningar av utsläppskraven väntas inom kort. Troligtvis blir det inte möjligt att på samma sätt som tidigare avskärma GJP från ökade miljökrav.

En ny GJP ska finnas på plats från och med år 2028. Frågan är när de förhandlingar som ska leda till ett nytt beslut börjar. Den senaste omgångens ovanligt långa förhandlingsprocess (från år 2017 till 2022) berodde på pandemin. Men den politiska cykeln att ta fram ny politik kräver även i normalfallet minst tre år. Det kan betyda att processen startar så tidigt som år 2025. Som visats i tidigare avsnitt brukar förhandlingarna inte ändra de grundläggande elementen i förslag som lagts av kommissionen. Redan innan förslaget publiceras finns bärande idéer i kommissionens "idéskiss". Det är av stor betydelse för möjligheterna att nå målen i från jord till bord-strategin att de föreslagna idéerna har en klar koppling till dessa mål och tydligt indikerar vägar att nå dit. Saknas en sådan koppling försämras chanserna att nå målen eftersom förhandlingsprocesser i regel urvattnar förslaget.

Det är osäkert i vilken mån det går att påverka kommissionens "idéskiss", som enligt den officiella bilden ska bygga på inspiration från offentlig debatt och konsultation. Emellertid förefaller konsultationerna fungera som en allmän legitimering av GJP, snarare än att vara ett seriöst sökande efter nytt och kreativt tankegods, och mer konkreta förslag.

Förhandlingar om en ny GJP har vid de senaste förhandlingsomgångarna skett parallellt med förhandlingar om en ny långtidsbudget, men i en hierarkisk ordning. Budgeten för pelare 1 och pelare 2 bestäms i förväg, dvs. budgeten för politiken bestämdes innan innehållet i politiken var beslutad. Om denna ordning består kommer möjligheter för ambitiösa reformer att avsevärt försämrats. När budgetramarna väl är satta finns inga möjligheter att argumentera för dyrare, men vassare, politik (Matthews, 2014).

Övergången till medbestämmandeproceduren har komplicerat jordbruksförhandlingarna. Bilden bekräftas av erfarenheter från andra områden (SIEPS, 2022). Parlamentets medverkan i förhandlingar har på det stora hela inte inneburit några stora förändringar i utfallet. Under den senaste förhandlingsomgången hade dock parlamentet tydligt större fokus på miljö, sociala aspekter och omfördelning än ministerrådet. Troligtvis innebär detta att europaparlamentet även fortsättningsvis kommer att driva dessa frågor.

Försörjningsläge och utveckling av livsmedelspriser är viktiga för reformutsikter eftersom höga världsmarknadspriser gör miljö- eller klimatåtgärder dyrare. Exempelvis hävdade en tidigare tysk jordbruksminister i en diskussion av förgröningskraven (2013) att det vore absurt att lägga 7 % av marken i träda när priserna var så goda (Erjavec, 2015). Samma slags kommentarer skulle kunna komma från andra ministrar i förhandlingar om GJP efter 2027, dvs. att minska produktionen på grund av miljöåtgärder vore problematiskt i en situation med höga livsmedelspriser. På medellång sikt förutspår FAO (2022) att livsmedelspriserna från nuvarande höga nivåer, kommer att återuppta en gradvis sjunkande trend i reala termer. Prognosen baseras på antagandet att energipriser sjunker 2023 och förblir konstanta i reala termer över prognosperioden. Om FAO:s prognoser förverkligas borde prisutvecklingen inte försämra reformutsikterna. Skulle dock energin bli permanent dyrare, på grund av en påskyndad energiomställning och geopolitiska överväganden, kan prognoserna om sjunkande jordbrukspriserna i reala termer komma på skam. Samvariationen mellan energipriser och jordbrukspriser är mycket stor, se FAO, op.cit, figur 1.18. Höjda jordbrukspriser skulle försvåra framtida reformer.

7.4 Kommer GJP att reformeras? – avslutande kommentarer

Olika skäl talar för och emot en fortsatt reformprocess enligt de riktlinjer som anges ifrån jord till bord-strategin. Nedan görs ett försök att strukturera dessa.

De konsekvensanalyser som presenterades i kapitel 6.5 visar på betydande eller till och med drastiska effekter av ett förverkligande av från jord till bord-strategin samt biodiversitetsdirektivet. Jordbruksproduktionen sjunker, priserna stiger, exporten sjunker och importen ökar. Att konsekvenserna blir så stora beror på att jordbruksproduktionen, och därigenom sektorns klimat- och miljöpåverkan, styrs av komplicerade biologiska processer vilket gör teknologin svår att ändra för radikalt minskad miljöpåverkan. Miljötillståndet i EU förväntas bli bättre, men detta beror till stor del på lägre produktion snarare än mindre miljöbelastande produktionsmetoder. Vidare ökar både utsläpp och negativa miljöeffekter utanför EU. Således uppstår ett betydande läckage av negativa effekter till omvärlden. Resultaten i förhandsanalyserna är, som påpekats tidigare, osäkra men de ger ändå en indikation på möjliga effekter av politiken.

En reform för att uppnå målen i från jord till bord-strategin och gröna given kan bli problematiskt både ur politisk och samhällsekonomisk /miljömässig synpunkt. Såväl producenter som konsumenter kan förväntas opponera sig mot förändringen. Producenter i EU skulle förlora konkurrenskraft. Det kan påpekas att Copa-Cogeca har varit mycket kritisk till från jord till bord-strategin. Konsumenter i EU kommer sannolikt att drabbas av betydligt högre priser, vilket kan leda till protester, jämför avsnitt 7.1. Att matmomsen i nästan alla medlemsstater är lägre än den generella mervärdeskatten visar hur politiskt känsliga matpriserna är. Även att enbart skydda de fattigaste konsumenterna från konsekvenserna av prishöjningar skulle bli dyrt, och ytterligare öka utsläppsläckaget som motverkar de positiva miljöeffekterna av politiken i EU. Även konsumenter i fattiga nettoimporterande länder i främst Afrika skulle drabbas, vilket kan skapa motstånd till reformen i den allmänna opinionen. Vidare kan noteras att beslutsfattarna ofta har svårt att hålla fast vid sina intentioner när produktionen faktiskt börjar sjunka, enligt erfarenheter från den

svenska jordbrukspolitiken.³⁴ Som ett motargument kan det påpekas att vissa EU-länder (Holland, Irland) för närvarande planerar klimatåtgärder som kommer att innebära nedskärningar av jordbruksproduktionen. Reaktionerna på kriget i Ukraina visar tydligt att även den nutida inställningen till jordbruk starkt påverkas av försörjningsläget. Parlamentet som tidigare inte bara ställde sig bakom från jord till bord-strategin utan även förordade skärpningar, har visat sig vara beredd att ompröva sin inställning i det förändrade geopolitiska läget.

Eftersom från jord till bord-strategin riktar sig mot effekter/nyttigheter som är globala, är läckage ett allvarligt problem. Om resultatet huvudsakligen blir en omflyttning av produktion, med små nettoeffekter på klimat och miljö, blir samhällsnyttan av strategin tveksam.

De ekonomiska och politiska omständigheterna talar således mot att målen för från jord till bord-strategin och den gröna omställningen i jordbruket uppnås. Detta är i synnerhet fallet inom strategins tidsram dvs. till 2030. Som påpekades tidigare råder stor tveksamhet om de nu beslutade åtgärderna (t.o.m. 2027) kommer att vara tillräckliga för att nå målen. Även om nästkommande reform av -GJP skulle vara mycket radikal - vilket inte är så troligt (jämför avsnitt 6.2) - så är tiden för knapp. Teknikutveckling och förändrade konsumentpreferenser, som möjligtvis skulle kunna underlätta omställningen, hinner inte få tillräckligt genomslag inom tidsramen.

Det finns dock skäl som talar för reformer, i synnerhet i ett något längre tidsperspektiv. Från jord-till-bord-strategin är en viktig del av den gröna omställningen. Trovärdigheten för hela projektet skulle allvarligt skadas om endast marginella förändringar ägde rum i jordbruket. Det faktum att GJP hela tiden varit ett storpolitiskt projekt skulle kunna innebära att jordbrukspolitiken får anpassa sig, med hänsyn till

³⁴ 1960-talets ambitioner att effektivisera det svenska jordbruket och sänka självförsörjningsgraden för jordbruksprodukter försvann på 1970-talet när mjölkbrist hotade i Sverige och farhågor om den globala livsmedelsförsörjningen började också göra sig gällande.

unionens övergripande intressen. Den historiska utvecklingen har demonstrerat en häpnadsväckande förmåga till flexibilitet och pragmatism, förutsatt att den politiska viljan finns. Denna omständighet är troligen den viktigaste faktorn som talar för mer genomgripande reformer av GJP på sikt.

När det gäller klimatet är EU dessutom bundet av internationella avtal som påpekades tidigare. Om EU strävar efter att bli en global föregångare inom energiomställning kan man inte med bibehållen trovärdighet ignorera GJP:s reformbehov. Därför kommer GJP troligen att knuffas i en grön riktning. Politico (2020) argumenterar att den gröna given är ett tecken på att oron över klimatförändringarna rört sig från marginalen till hjärtat av EU:s politik. Utöver dessa miljöhänsyn är EU oroligt för att hamna på efterkälken i ett grönt teknikskifte. Kina ligger långt framme inom elfordon och utgör ett hot inom vindkraft.

Den gröna omställningen kan dock inte stanna vid jordbruket. Analyser av konsekvenser av från jord till bord-strategin och biodiversitetsdirektivet visar tydligt att det är svårt att nå positiva klimat- och miljöeffekter om endast jordbruket anpassas. Utan lägre konsumtion och bättre teknik blir det svårt att nå målen. Lyckas vi inte producera bättre måste vi äta mindre. Detta skulle kunna indikera att någon form av "köttskatt" eller klimatskatt på livsmedel inte kan uteslutas i framtiden, även om detta skulle vara mycket impopulärt.

7.5 Implikationer för Sverige

Avslutningsvis kan man ställa sig frågan vilka lärdomar som kan dras från rapportens analys när det gäller Sveriges agerande gentemot GJP. Två aspekter diskuteras nedan:

- Hur förhåller sig de svenska målsättningarna till den väg som GJP:s utveckling faktiskt har tagit?

- När är utsikter att möjligtvis få gehör för nya reformidéer mest gynnsamma?

De svenska målsättningarna när det gäller reformeringen av GJP är i korthet: lägre direktstöd, överföring av medel till riktade åtgärder i pelare 2 och avskaffande av miljöstöd i pelare 1 samt lägre totalbudget (jämför avsnitt 2.3). Målsättningarna ligger i linje med såväl rekommendationer som följer ur subsidiaritetsprincipen som från miljöekonomisk forskning. Subsidiaritetsprincipen implicerar att GJP bör riktas mot kollektiva europeiska nyttigheter och inte inkomstomfördelning (jämför avsnitt 2.1). Välldesignade, riktade stöd är att föredra ur kostnadseffektivitetssynpunkt framför vaga generella åtgärder.

Den svenska inställningen till GJP:s reformering har varit färgad av Sveriges reform från år 1990. I EU-förhandlingar har Sverige därför varit en förespråkare för radikala reformer av GJP. Denna inställning kan beskrivas som principstyrd snarare än egennytto-orienterad, dvs. den präglas snarare av idealism (strävan att verka för den bästa politiken) än av realism och hänsyn till egna nationella intressen (Elgström och Rosen Sundström, 2016). Den "idealistiska" ansatsen har dock inte varit alltför framgångsrik och Sverige har ofta funnit sig isolerat. Med tiden har Sverige förflyttat sig i en mer "realistisk" riktning och närmat sig andra medlemsstater (Elgström och Rosen Sundström, op.cit.).

Den fråga som anmäler sig är vilken av dessa ("realism" eller "idealism") som är den mest fruktbara utgångspunkten för en framtida svensk hållning till reformeringen av GJP. De svenska målsättningarna kan hävdas representera den "idealiska" ansatsen. Utgår man i stället från ett realistiskt perspektiv bör strävan vara att identifiera en uppnåbar bättre politik, snarare än den "bästa" politiken: en "second best"-ansats.

Granskar man hur GJP faktiskt har utvecklats utifrån de svenska prioriteringarna kan det påpekats att utvecklingen i vissa avseende har gått Sveriges väg: GJP har blivit grönare, mer marknadsinriktad (vilket

också har varit en svensk prioritet) och GJP-budgeten har sjunkit något. GJP har dock inte blivit grönare på det sätt Sverige har önskat sig. Miljöambitionerna i de två senaste reformomgångarna har flyttats till ettåriga åtgärder i pelare 1 även om fleråriga miljöstöd i pelare 2 finns kvar. Medel kan numera flyttas från pelare 2 och de nedskärningar som har gjorts i GJP:s budget har varit procentuellt större för pelare 2, en utveckling som inte kan uteslutas även i fortsättning. Av den tidigare analysen framgår det att GJP i framtiden troligen kommer att fortsätta förändras i samma riktning.

Att vända denna utveckling är förmodligen så gott som omöjligt. Redan tidigare var det svårt att få gehör för sänkta direktstöd. Ställs högre krav på jordbruket av miljö- och klimatskäl, vilket är troligt och motiverat, utifrån målen i från jord till bord-strategin, kan uppgiften bli ännu svårare. Ökade krav på jordbruket kommer ofrånkomligt att resultera i högre produktionskostnader. Troligtvis påverkas inkomsterna/lönsamheten negativt men resultaten från de tidigare presenterade modellanalyserna är inte samstämmiga, jämför avsnitt 6.5. Om lönsamheten sjunker ökar jordbrukets beroende av direktstöd för att upprätthålla produktionen. Ökat stödberoende kommer i sin tur troligtvis innebära ett hårdare motstånd mot att stöden reduceras. Vidare kan det påpekas att högre miljökrav kan i vissa fall motivera en större gemensam finansiering med hänsyn till risken för nedläggning och förlust av den biologiska mångfald och de kollektiva nyttigheter som då går förlorade. Observera dock att detta gäller endast de nyttigheter som är kollektiva på EU-nivå.

En mer realistisk hållning vore i så fall att arbeta fram en strategi hur den nuvarande inriktningen på miljöåtgärder i pelare 1 som kommer att bestå kan utvecklas och göras mer verkningsfull och kostnadseffektiv i nästa reformomgång. Det är rimligt att ta utgångspunkt i från jord till bord-strategin, eftersom denna bedöms komma att dominera den europeiska debatten om en framtida GJP under överskådlig tid. De erfarenheter av de nyligen beslutade ettåriga miljöstöden, både nationellt och internationellt som med tiden kommer att samlas skulle kunna utgöra en viktig input.

De senare reformomgångarna har utöver fortsatta reduktioner av stöd till stora mottagare även medfört ett ökat fokus på omfördelning av stöd till mindre enheter. Att främja småskaligt jordbruk har många nackdelar. Strukturuomvandling mot större jordbruk medför förvisso att fält slås samman, med förlust av biologisk mångfald som följd, men de negativa effekterna av en småskalig jordbruksstruktur överväger. Det handlar främst om höga administrativa kostnader, låg effektivitet och svårigheter att tillämpa ny teknik, något som är mycket problematiskt ur klimatsynpunkt. När det gäller begränsningar av de stora stöden finns det risk för negativ påverkan på strukturuomvandlingen till följd av tröskeffekter samt artificiell delning av stora enheter för att gå runt begränsningen.

Det kan noteras att Sverige inte har använt sektorpolitik som en ersättning för socialpolitiska eller arbetsmarknadspolitiska åtgärder och bejakat strukturuomvandlingen både i samhällsekonomin i stort och inom jordbruket. Riktade stöd till småbruk var, till skillnad från till exempel Norge och Finland, i stort sett obefintliga i Sverige. Jordförvärvslagstiftningen användes fram till slutet på 80-talet aktivt för att främja strukturrationaliseringen.

Som analysen i rapporten har visat kommer troligtvis fokus på stödutjämning att fortsätta även framgent. Sett ur svenskt perspektiv är detta en problematisk utveckling i synnerhet om omfördelningen till små enheter blir en tvingande lagstiftning. Anlägger man en pragmatisk syn på de svenska ambitionerna för den framtida utvecklingen av GJP vore det därför intressant att försöka analysera om det går att ta fram ett system som bidrar till att stöden fördelas jämnare över företag i olika storleksklasser men som i någon mån minskar de ovannämnda negativa effekterna på strukturuomvandlingen och företagens incitament att växa. Naturligtvis är detta en komplicerad uppgift. En möjlig idé är dock att företag som annars skulle bli föremål för stödreduktion på grund av det utbetalda beloppets storlek men som gör innovativa klimatinvesteringar kunde göra avdrag för delar av kostnaden på liknande sätt som när avdrag medges, enligt nuvarande regler, för lönekostnader.

En annan aspekt som är viktig att förhålla sig till är relationen mellan den svenska livsmedelsstrategin och från jord till bord-strategin. Ambitionen i livsmedelsstrategin är att öka den inhemska produktionen. Konsekvensanalyserna av införandet av från jord till bord-strategin som har redovisats i rapporten indikerar tydligt att produktionen förväntas sjunka. En närmare analys med utgångspunkt i svenska förhållanden vore därför önskvärd.

Den analys av förhandlingsdynamiken bakom en ny GJP som har presenterats i rapporten ser i korthet ut på följande sätt: översynen är knuten till processen att ta fram en EU-budget för den kommande sjuåriga programperioden och processen börjar tidigt. Den politiska cykeln att ta fram en ny GJP tar minst tre år och huvudinriktningen på den nya politiken syns tydligt redan från början. Sedan kommissionen väl har lagt ett förslag till nya förordningar leder de efterföljande förhandlingar inte till väsentliga förändringar av förslaget fram till det slutliga beslutet. Om den politiska processen kommer att gå i samma spår i framtiden, vilket förefaller mycket troligt, är det uppenbart att förslag som skulle kunna innebära en större eller mer väsentlig förändring av GJP måste komma i ett mycket tidigt skede, egentligen innan kommissionen presenterar sitt inledande strategipapper eftersom det verkar vara svårt att ändra på redan framlagda idéer. Efter att förhandlingarna på allvar har kommit i gång finns det knappt något utrymme för att diskutera övergripande förändringar utan deltagarna koncentrerar sig på att bevaka sina specifika frågor.

Det är omöjligt att förutspå den exakta tidpunkten när nästa reformprocess börjar, kanske så tidigt som 2025. Man kan dock påpeka att erfarenheterna av implementeringen av de ettåriga miljöstöden kan komma att påverka startpunkten, i synnerhet om det skulle visa sig vara svårt att få dessa nya miljöåtgärder att fungera som det var tänkt. Missnöjet med förgröningsåtgärderna, som ansågs vara krångliga att tillämpa, både bland lantbrukarna och medlemsstaterna bidrog till en tidig start på den senaste reformeringen av GJP.

Mandatet för den nuvarande kommissionen och det nuvarande parlamentet går ut 2024. Vem som kommer att inneha posten som kommissionär för jordbruket kommer onekligen att påverka reformutsikterna. Den nuvarande innehavaren (Wojciechowski) som har suttit på posten sedan 2019 har visat större intresse för lantbrukarnas inkomster än för miljöfrågor.

Referenser

Alons G. (2017) Environmental policy integration in the EU's common agricultural policy: greening or greenwashing?, *Journal of European Public Policy*, 24:11, 1604-1622, DOI: [10.1080/13501763.2017.1334085](https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1334085)

Anania G. (2013). The state of the play of the negotiations on the MFF 2014-2020 and the CAP post-2013). AIEAA 2nd Annual Conference Parma, June 6-7 2013.

Andersson A., Höjgård S., & Rabinowicz E. (2017). Evaluation of results and adaptation of EU Rural Development Programmes. *Land Use Policy*, 67, 298-314. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2017.05.002>

Arc2000 (2022). Leaked Letters Reveal Environment & Climate Commissions' Severe Criticism of CAP Plans, <https://www.arc2020.eu/leaked-letters-reveal-environment-climate-commissions-severe-criticism-of-cap-plans/>

Alfaro-Navarro J.-L., Andrés-Martínez M.-E. (2021): A longitudinal and cross-sectional analysis of the distribution of Common Agricultural Policy aids in European countries. *Agric. Econ. – Czech*, 67: 351–362.

Baldock D. (2020) Locating the CAP in an escalating green agenda. *Italian Review of Agricultural Economics* 75(3): 13-18. DOI: 10.13128/rea-12704

Barreiro-Hurle J., Bogonos M., Himics M., Hristov J., Pérez-Domiguez I., Sahoo A., Salputra G., Weiss F., Baldoni E. & Elleby C. (2021). Modelling environmental and climate ambition in the agricultural sector with the CAPRI model. Exploring the potential effects of selected Farm-to-Fork and Biodiversity strategies targets in the framework of the 2030 Climate targets and the post 2020 Common Agricultural Policy, Luxembourg: Publications Office of the European Union. Länk: [EconPapers: Modelling environmental and climate ambition in the agricultural sector with the CAPRI model \(repec.org\)](https://repec.org/EconPapers/Modelling_environmental_and_climate_ambition_in_the_agricultural_sector_with_the_CAPRI_model)

Becker S. & Grajewski R. (2022). How 'common' is the new Common Agricultural Policy? <https://blogs.lse.ac.uk/euoppblog/2022/07/0>

Beckman J., Ivanic I., Jelliffe J.L., Baquedano F.G., & Scott S.G. (2020). Economic and Food Security Impacts of Agricultural Input Reduction Under the European Union Green Deal's Farm to Fork and Biodiversity Strategies. United States Department of Agriculture, Economic Brief Number 30 November 2020. Länk: [Economic and Food Security Impacts of Agricultural Input Reduction Under the European Union Green Deal's Farm to Fork and Biodiversity Strategies \(usda.gov\)](https://www.ers.usda.gov/publications/economic-briefs/economic-brief-number-30-economic-and-food-security-impacts-of-agricultural-input-reduction-under-the-european-union-green-deal-s-farm-to-fork-and-biodiversity-strategies)

Begg I., Benedetto, G., Belicka, D., Corti, F., Nuñez FerrerJ., Rubio E. (2022) The next revision of the financial regulation and the EU budget galaxy. Policy Department for Budgetary Affairs Directorate-General for Internal Policies PE 721.500 - March 2022

Benedetto G. (2015). The Balance of Power over the EU Budget. European Expenditure since the Lisbon Treaty. European Policy Analysis ISSUE 2015:15e

BEUC (2020). Towards Greener and Healthier Food for European Consumers. BEUC Position paper. BEUC-X-2020-057 - 29/06/2020

Biliouri D. (1999). Environmental Ngos in Brussels How powerful are their lobbying activities?, Environmental Politics, 8:2, 173-182, Länk: [10.1080/09644019908414472](https://doi.org/10.1080/09644019908414472)

Bongardt A. & Torres F. (2021). The European Green Deal: More than an Exit Strategy to the Pandemic Crisis, a Building Block of a Sustainable European Economic Model. Journal of Common Market Studies <https://doi.org/10.1111/jcms.13264>

Brady M., Höjgård S., Kaspersson E., & Rabinowicz E. (2009). The CAP and Future Challenges. SIEPS. European Policy Analysis. Issue 11, October 2009.

Brady M.V., Weckman A. & Johansson H. (2015). Skatt på gödselmedel – ett billigt sätt att minska övergödningen? Agrifood Policy Brief 2015:6

Brady M., Hristov J., Höjgård S., Jansson T., Johansson H., Larsson C., Nordin I. & Rabinowicz E., (2017). Impacts of direct payments – lessons for CAP post-2020 from a quantitative analysis. AgriFood Report 2017:2

Bremmer J., Gonzales-Martinez A., Jongeneel R., Huitind H., Stokkers R. & Ruis M. (2021). Impact assessment of EC 2030 Green Deal Targets for sustainable crop production. [Wageningen Economic Research](#). Länk: [Impact assessment of EC 2030 Green Deal Targets for sustainable crop production – Research@WUR](#)

Bureau, Jean-Christophe et al. (2012). The common agricultural policy after 2013, Intereconomics, ISSN 1613-964X, Springer, Heidelberg, Vol. 47, Iss. 6, pp. 316-342, <https://doi.org/10.1007/s10272-012-0435-6c>

Chambon N. (2011) [Is the CAP a ground for European solidarity or disunion? Institut Jacques Delors \(institutdelors.eu\)](#). Policy paper 45

Corporate European Observatory (2020) Privileged access for Copa-Cogeca and industry in DG Agriculture. <https://corporateeurope.org/en/2020/10>

Cunha A. & Swinbank A. (2011) An Inside View of the CAP Reform Process. Explaining the MacSharry, Agenda 2000, and Fischler Reforms. Oxford University Press, Oxford.

De Schutter O., Jacobs N. & Clément C. (2020). A "Common Food Policy" for Europe: how governance reforms can spark a shift to healthy diets and sustainable food systems. Länk: [Food policy: economics planning and politics of food and agriculture](#) Vol. 96. 2020, p. 1-9

Dudek H. (2007). Quantitative analysis of the household's expenditure for food. https://www.researchgate.net/profile/Hanna-Dudek-2/publication/259280953_

Ds 1989:63 En ny livsmedelspolitik. Jordbruksdepartementet.

Ds 2018:10 EU:s framtida jordbrukspolitik. Näringsdepartementet

EEA (2020) The European environment - state and outlook 2020: knowledge for transition to a sustainable Europe.

EEA (2022a) Greenhouse-gas-emissions-from-agriculture

EEA (2022b). Rethinking agriculture. Briefing 6 October 2022.

EEB (2017): The future of the CAP: An urgent need for a truly sustainable agriculture, land and food policy EEB Position paper September 2017. Länk: [Position-Paper-on-the-CAP.pdf](#)

EEB (2022a). Grasslands in the new CAP: bad news for biodiversity and climate <https://eeb.org/wp-content/uploads/2022/06/Briefing-Grasslands-No-Branding-V3.pdf>.

EEB (2022b). Soil and carbon farming in the new CAP: alarming lack of action and ambition. <https://eeb.org/library/soil-and-carbon-farming-in-the-new-cap-alarming-lack-of-action-and-ambition>

EEA (2022c) Space for nature on farms in the new CAP: not in this round. <https://eeb.org/library/space-for-nature-on-farms-in-the-new-cap-not-in-this-round>

EEA (2022d) Peatlands and wetlands in the new CAP: too little action to protect and restore. <https://eeb.org/library/peatlands-and-wetlands-in-the-new-cap-too-little-action-to-protect-and-restore>

Elgström O. & Rosén Sundström M. (2016). Success Factors in EU Agricultural Negotiations, Sieps, Report No. 10 September 2016

Ericsson D. (2021), [Farm to Fork Strategy – Conflicting objectives between organic production and plant biotechnology](#), SLU Future Food Reports 16:2.

Erjavec E. Erjavec K. & Lovec M. (2015) From “Greening” to “Greenwash”: Drivers and Discourses of the CAP 2020 “Reform,” in: The Political Economy of the 2014-2020 Common Agricultural Policy: An Imperfect Storm. Centre for European policy studies (CEPS); Rowman and Littlefield International, Brussels; London, pp. 215–244.

European Commission: The CAP towards 2020 – Legal Proposals, Brussels 2011, http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/slide-show_en.pdf.

Europeiska kommissionen (2017) Framtiden för livsmedel och jordbruk. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0713&from=EN>

European Commission (2018a) EU Farm Economic Overview FADN 2015, https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2022-08/eu-farm-economics-overview-2015_en.pdf

European Commission (2018b), COM (2018) 393 final

European Commission (2020). Analysis of links between the CAP and the Green Deal. Europaparlamentet (2014), The first CAP Reform under the Ordinary Legislative Procedure: A Political Economy Perspective

European Parliament (2022a). Towards Post 2020 Common Agricultural Policy https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_3.2.9.pdf

European Parliament (2022b). Towards Post 2020 Common Agricultural Policy https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_3.2.10.pdf

Europeiska revisionsrätten, Uppdrag och roll. Länk: [Uppdrag och roll | EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN \(europa.eu\)](https://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0713&from=EN)

Europeiska revisionsrätten (2017). Miljöanpassningsstödet: ett mer komplext inkomststödsystem som ännu inte är ändamålsenligt i miljöhänseende. Särskild rapport 21/2017.

Europeiska revisionsrätten (2018). Opinion No7/2018

Europeiska revisionsrätten (2020). Användning av nya bildtekniker för övervakning av den gemensamma jordbrukspolitiken: framstegen har varit kontinuerliga generellt sett men långsammare när det gäller klimat och miljöövervakning. Särskild rapport 04/2020.

Europeiska revisionsrätten (2020). Hållbar användning av växtskyddsmedel: begränsade framsteg med att mäta och minska risker. Särskild rapport 05/2020.

Europeiska revisionsrätten (2020). Biologisk mångfald i odlingslandskapet: GJP:s bidrag har inte hejdat minskningen. Särskild rapport 13/2020.

Europeiska revisionsrätten (2020). Skydd av vilda pollinatörer i EU: kommissionens initiativ har inte burit frukt. Särskild rapport 15/2020.

Europeiska revisionsrätten (2021). Den gemensamma jordbrukspolitiken och klimatet - Hälften av EU:s klimatutgifter, men jordbrukets utsläpp minskar inte. Särskild rapport 16/2021.

Eurostat <https://www.efsa.europa.eu/en/data-report/food-consumption-data>

Farm Europe (2022). The farm to fork in need of a new political consensus. [The Farm to fork: in need of a new political consensus – FarmEurope \(farm-europe.eu\)](https://farm-europe.eu)

FAO (2022). Food Outlook: Biannual Report on Global Food Markets. June 2022 <https://www.fao.org/3/cb9427en/cb9427en.pdf>

Fertő, I. & Kovács A. (2015). Parliamentary amendments to the legislative proposals of the 2013 CAP reform. I J. F. M. Swinnen (red), The Political Economy of the 2014–2020 Common Agricultural Policy: An Imperfect Storm. Brussels: Centre for European Policy Studies, 379–412.

[Funke F.](#), [Mattauch L.](#), [van den Bijgaart I.](#), [Godfray C.](#), [Hepburn C.](#), [Klenert D.](#), [Springmann M.](#) & [Treich N.](#) (2022) Toward Optimal Meat Pricing: Is It Time to Tax Meat Consumption? [Review of Environmental Economics and Policy](#), Volume 16, Number 2

Gehring K. & Schneider S. (2018) Towards the Greater Good? EU Commissioners' Nationality and Budget Allocation in the European Union. American Economic Journal: Economic Policy. Vol. 10, No. 1, pp. 214-39.

[Glauber J.](#) & [Smith V.](#) (2021). Trends in US Agricultural Policy since 2000 and Implications for the Next Twenty Years. Eurochoices [Special Section on Climate Change and Agri-food](#). Volume 20, Issue 2, Pages 58-63. August 2021. Länk: <https://doi.org/10.1111/1746-692X.12329>

Gravey V. & Buzogány A. (2021) For Farmers or the Environment? The European Parliament in the 2013 CAP Reform. [Politics and Governance](#), Vol 9, No 3. <https://doi.org/10.17645/pag.v9i3.4033>

Guyomard H., Bouamra-Mechemache Z., Chatellier V., Delaby L., Détang-Dessendre C., Peyraud J.-L., Réquillart V. (2021). Review: Why and how to regulate animal production and consumption: The case of the European Union. Animal, Volume 15, Supplement 1, 2021. Länk: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1751731121001269>

Guyomard H., Bureau J.-C., Chateiller V., Détang-Dessendre C., Dupraz P., Acquet F., Reboud X., Réquillart V., Soler L.-G., Tysebaert M. (2020). The Green Deal and the CAP: policy implications to adapt farming practices and to preserve the EU's natural resources. Policy Department

for Structural and Cohesion Policies Directorate-General for Internal Policies PE 629.214 - November 2020

Haniotis T. (2015) Achievements and Constraints of the 2013 CAP Reform. I Swinnen J. (red)(2015): The Political Economy of the 2014-2020 Common Agricultural Policy. An Imperfect Storm. Centre for European Policy Studies (CEPS), Brussels

Hart K. (2015) Green direct payments: implementation choices of nine Member States and their environmental implications. Institute for European Environmental Policy, September 2015.

Hendriks G. (1988). Germany and the CAP: National Interests and the European Community. International Affairs, Volume 65, Issue 1, January 1988, Pages 75–88, <https://doi.org/10.2307/2620983>

Henning C. & Witzke P. (2021) Economic and Environmental impacts of the Green Deal on the Agricultural Economy: A Simulation Study of the Impact of the F2F-Strategy on Production, Trade, Welfare and the Environment based on the CAPRI-Model. Länk: [Farm to fork Studie Executive Summary EN.pdf \(grain-club.de\)](#)

Jordbruksverket (2012). Fåglarna i odlingslandskapet. Rapport 2012:3

Kahneman D. & Tversky A. (1979) Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk. Econometrica Vol. 47, No. 2 (Mar., 1979), pp. 263-292 (29 pages)

Knops L. & Swinnen J. (2012) CAP Reform: Will the European Parliament take the bull by the horns? CEPS Commentary, 7 June 2012.

Knops, L. & Swinnen, J. (2014) The first CAP reform under the ordinary legislative procedure: a political economy perspective. European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department Structural and Cohesion Policies, December 20
Kumbaracı S. (2020) European Green Deal vs Common Agricultural Policy. Bilkent Energy

Policy Research Center. Länk: [European Green Deal vs Common Agricultural Policy - Selin Kumbaracı \(bilkenteprc.com\)](#)

Lindén C-J, (2003) "Samlad rapport från möte i Jordbruksrådet den 11-12, 17-20, samt den 25-26 juni 2003", Jordbruksdepartementet Lbr 59/03.

Matthews A. (2014). [The impact of the simultaneous MFF negotiations on the European Parliament's influence on the 2013 CAP reform. The Institute for International Integration Studies Discussion Paper Series iiisd453, IIIS.](#)

Matthews A. (2018). The CAP in the 2021–2027 MFF Negotiations. *Intereconomics* 53, 306–311.
<https://doi.org/10.1007/s10272-018-0773-0>

Matthews A. (2021). Making the transition from income support to a sustainable agriculture. <http://capreform.eu/making-the-transition-from-income-support-to-a-sustainable-agriculture-in-the-cap>

Michaelova A. (1998) Impact of interest groups on EU climate policy.
[https://doi.org/10.1002/\(SICI\)1099-0976\(1998090\)8:5<152::AID-EET165>3.0.CO;2-A](https://doi.org/10.1002/(SICI)1099-0976(1998090)8:5<152::AID-EET165>3.0.CO;2-A)

Moravcsik A. (1993) Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. *Journal of Common market studies*. Vo. 31. No 4.

Naturvårdsverket.(2023)<https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/klimatomstallningen/sveriges-klimatarbete/sveriges-del-av-eus-klimatmal/>

New York Times (2019) [Who Keeps Europe's Farm Billions Flowing? Often, Those Who Benefit - The New York Times \(nytimes.com\)](#) OECD/FAO (2020) OECD-FAO Agricultural Outlook 2020-2029, OECD Publishing, Paris/FAO, Rome,
<https://doi.org/10.1787/1112c23b-en>.

Paarlberg R. (2022). The trans-Atlantic conflict over “green” farming. Food Policy Volume 108, April 2022. Länk: <https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2022.102229>

Pasimeni P. & Riso S. (2017). An assessment of the redistributive function of the EU budget. Länk: [An assessment of the redistributive function of the EU budget | CEPR](#). Centre for Economic Policy Research

Patrin M. (2020) The principle of collegiality in the Commission's decision-making: legal substance and institutional practice. European University Institute. DOI [10.2870/87888](https://doi.org/10.2870/87888)

Politico (2020) What is the Green Deal? [What is the Green Deal? – POLITICO](#)

Rabinowicz E. & Bolin O. (1998) Negotiating the CAP - the Nordic Experience. Swedish Journal of Agricultural Research. 28, pp 5-15.

Rabinowicz E., Thomson K.J. & Nalin E. (2001). [Subsidiarity, the CAP and EU Enlargement. SLI Rapport 2001:3](#)

Rabinowicz E. (2020) Sverige i EU efter 25 år – jordbruket och livsmedelsindustrin. Svenska institutet för europapolitiska studier, Sieps 2020:7.

Rabinowicz E. & Jørgensen C. (2021) Möjliga klimatåtgärder och styrmedel i ett framtida landsbygdsprogram. Jordbruksverket, Utvärderingsrapport 2021:1

Rant V. & Mrak M. (2010) The 2007-2013 Financial perspective: Domination of National Interests, Journal of Common Market Studies, vol. 48. No, 2, sid. 347-372.

Reisch L.A. (2021) Shaping healthy and sustainable food systems with behavioural food policy. *European Review of Agricultural Economics* Vol 48 (4) pp. 665–693

Ritchie H. & Roser M. (2021) Biodiversity and Wildlife. Publicerat online på [OurWorldInData.org](https://ourworldindata.org/biodiversity). Hämtat från: <https://ourworldindata.org/biodiversity>

Roederer-Rynning, C. & Schimmelfennig F. (2012), Bringing codecision to agriculture: A hard case of parliamentarization, *Journal of European Public Policy*, DOI:10.1080/13501763.2011.652902.

Salvan G.P., Bertoni M., Cavicioli D. & Bocchi S. (2022) Agri-Environmental Indicators: A Selected Review to Support Impact Assessment of New EU Green Deal Policies. <https://doi.org/10.3390/agronomy12040798>

Sapir A. m fl (2003) *An Agenda for a Growing Europe: Making the EU System Deliver*, Report of an Independent High Level Group established at the initiative of the President of the European Commission, July 2003, Brussels.

Saupe E.E., Myers C.E., Townsend Peterson A. et al. Spatio-temporal climate change contributes to latitudinal diversity gradients. *Nat Ecol Evol* 3, 1419–1429 (2019). <https://doi.org/10.1038/s41559-019-0962-7>

Scown, M. W., Brady M. V., and Nicholas K. A. 2020. Billions in Misspent EU Agricultural Subsidies Could Support the Sustainable Development Goals. *One Earth* 3:1-14

Society for Conservation Biology (2022) *Conservation Letters*. Länk: [Society for Conservation Biology | Conservation Letters \(conbio.org\)](https://conbio.org)

Swinbank A. (1993) *Agriculture, The European Community and the Uruguay Round*. *Australian Agricultural and Resource Economics*

Society. <https://ageconsearch.umn.edu/record/147891/files/1993-10-17-18.pdf>

Swinnen J.M. (2008), (red), The Perfect Storm: The Political Economy of the Fischler Reforms of the Common Agricultural Policy, CEPS

Swinnen J., Knops L. & van Herck K (2014). Food Price Volatility and EU Policies. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198718574.003.0021>

Swinnen, J. F. M. (2015). The political economy of the 2014–2020 Common Agricultural Policy: Introduction and key conclusions. I J. F. M. Swinnen (Red), The Political Economy of the 2014–2020 Common Agricultural Policy: An Imperfect Storm. Brussels: Centre for European Policy Studies

Tangermann S. & von Cramon-Taubadel S. (2013) [Agricultural policy in the European Union: An overview](#). [DARE Discussion Papers](#) 1302, Georg-August University of Göttingen, Department of Agricultural Economics and Rural Development (DARE). [Agricultural policy in the European Union: An overview \(econstor.eu\)](#)

Tarschys D. (2011) European Public Goods: which Selection Criteria for the Multiannual Financial Framework, i Tarschys (red.) The EU Budget: What should Go In? What should Go Out? SIEPS report No.3.

Wesseler J. (2022) The EU's farm-to-fork strategy: An assessment from the perspective of agricultural economics. [Applied Economic Perspectives and Policy](#). <https://doi.org/10.1002/aepp.13239>

Wonka A. (2008) Decision-making dynamics in the European Commission: partisan, national or sectoral? Journal of European Public Policy, 15:8, 1145-1163, DOI: [10.1080/13501760802407656](https://doi.org/10.1080/13501760802407656)

WWF *et al* (2021). Joint NGO assessment: Will CAP eco-schemes be worth their name? [Joint NGO assessment: Will CAP eco-schemes be worth their name? | WWF](#)

Tidigare utgivet av AgriFood

Rapporter

- 2009:1 Vad uppnås med rättvisemärkning?
- 2010:1 Produktionsfunktioner i jordbruket
- 2010:2 Ett rum med utsikt – vad är landskapet värt?
- 2010:3 Jordbruket, växthusgaserna och effektiva styrmedel
- 2010:4 Djurvälstånd och lönsamhet – var står vi idag?
- 2010:5 Bränsle för ett bättre klimat – marknad och politik för biobränslen
- 2011:1 Handel med hinder – effekter av tullar på EU:s jordbruksimport
- 2011:2 Societal Concerns – Domestic policy choice and international competitiveness
- 2011:3 Vem äger våra fiskevatten? – en studie av fastigheter med fiskerätt
- 2011:4 Pristransmission i den svenska livsmedelskedjan
- 2011:5 Lantbrukskooperativa företag – deras betydelse för konkurrensen inom livsmedelskedjan
- 2011:6 Från gård till butik – vilka småskaliga livsmedelsföretag tar steget?
- 2012:1 Mål som styrmedel – målet för den offentliga konsumtionen av ekologiska livsmedel
- 2012:2 Tillväxt, specialisering och diversifiering – hur har jordbruket förändrats de senaste 20 åren?
- 2012:3 På spaning efter ett innovationssystem för landsbygdsföretag
- 2012:4 Samhällskostnader för yersinios och shigellos i Sverige
- 2013:1 Matlandets ambassadörer – en politisk vision i ett socialt nätverk
- 2013:2 Private standards – leveling the playing field for global competition in the food supply chain?
- 2013:3 Från gröda till föda – skånsk livsmedelsproduktion i siffror
- 2014:1 Origin labelling of food - costs and benefits of new EU legislation for Sweden

- 2015:1 Landsbygdsnytta – som motiv för stöd till landsbygden
- 2016:1 Överlappande styrmedel – ett problem för jordbrukets miljöpolitik?
- 2016:2 Plats att växa – geografi och tillväxt i svenska kommuner
- 2016:3 Vem stannar kvar? – närhet till högskola och val av bostadsort
- 2016:4 EU:s jordbrukspolitik – hur ser reformtrycket ut inför 2020?
- 2017:1 Innovation på landsbygden – uppkomst och spridning av nya idéer i glesa miljöer
- 2017:2 Impacts of direct payments – Lessons for CAP post-2020 from a quantitative analysis
- 2018:1 Reformen av CAP 2013 – Lärdomar för en bättre jordbrukspolitik efter 2020
- 2019:1 Värden i svenskt yrkesfiske
- 2020:1 Naturbetesmarkens framtid – en fråga om lönsamhet
- 2020:2 Att leva i land och stad – ett djupare perspektiv inkomstfördelning
- 2020:3 Brist på veterinärer?
- 2020:4 Kan yrkesfisket locka turister? – En analys av hamnarna Skillinge och Träslövsläge
- 2021:1 Underutnyttjade arter i svenskt fiske – En ekonomisk analys
- 2021:2 Fiske i spåren av Covid-19 – en analys av det svenska yrkesfiskets utveckling och tillgång till stöd
- 2022:1 Landsbygden och invandrartäta områden i städer – två perspektiv på ojämlikhet
- 2022:2 Fler eller färre vildsvin? – en samhällsekonomisk analys
- 2022:3 Goda råd för att minska klimat- och luftpåverkan - hur fungerar informationsinsatser riktade till jordbruket?

Policy Brief

- 2010:1 Fiskebaserade företag – hur kan de utvecklas?
- 2010:2 Nyttan av att bekämpa livsmedelsrelaterade sjukdomar

- 2010:3 Resursräntan i svenskt fiske
- 2011:1 Varför exporterar vissa livsmedelsföretag men inte andra?
- 2011:2 Livsmedelspriser i Sverige: butikers lokalisering och konkurrens
- 2011:3 En grönare jordbrukspolitik – både miljönytta och kostnader
- 2011:4 Vad kostar biologisk mångfald jordbruket?
- 2012:1 Överföring av ängs- och hagmarkers värde
- 2012:2 Förenkling av handelsprocedurer – ett sätt att stödja utvecklingsländernas export
- 2012:3 Biogas från gödsel – rätt att subventionera?
- 2012:4 Export av livsmedel – till vilket pris?
- 2013:1 Traktor till salu – fungerar den gemensamma marknaden?
- 2013:2 Drivmedel från jordbruket – effekter av EU:s krav
- 2013:3 Gårdsstödsreformen positiv för sysselsättningen
- 2013:4 Varför är vissa bönder mer effektiva än andra?
- 2013:5 Varför välja mjölkrobot? – en analys av ett investeringsbeslut
- 2013:6 Sluta slänga maten – gör det någon nytta?
- 2014:1 Svenska nötköttsproducenter kan minska sina kostnader
- 2014:2 Större alltid bättre? – pris och kvalitet på svensk torsk
- 2014:3 Kan gårdsstöden sänka arbetslösheten?
- 2014:4 Innovationer på landet - behövs särskilt stöd?
- 2014:5 Får fiskaren betalt för miljömärkning
- 2014:6 Att stoppa MRSA hos grisar – är det lönsamt?
- 2015:1 Östersjön mår bättre när lantbrukare Greppar Näringen
- 2015:2 Tjänster från ekosystem – till nytta för både jordbruk och samhälle
- 2015:3 I pappas fotspår – vad tjänar barn till jordbrukare och fiskare?
- 2015:4 Att veta eller inte veta – vill konsumenter ha information om livsmedel?
- 2015:5 Samhällskostnader för fem livsmedelsburna sjukdomar i Sverige

- 2015:6 Skatt på handelsgödsel – ett billigt sätt att minska övergödningen?
- 2016:1 Handelsförmåner för u-länder – hur påverkas exporten?
- 2016:2 Som far sin – varför bli fiskare eller jordbrukare?
- 2016:3 Stöd till lantbruket för ett renare hav?
- 2016:4 Samverkan kring habitatförvaltning höjer avkastningen i jordbruket
- 2016:5 Skyddszoner i jordbruket – betalt för resultat?
- 2017:1 Bättre landsbygdsprogram efter utvärdering?
- 2017:2 Bättre förvaltning och mindre subventioner – vägen mot ett hållbart fiske
- 2017:3 God inkomstutveckling inom jordbruket
- 2017:4 Bredband ger sämre betyg
- 2018:1 Rationellt slöseri? – att förstå ineffektivitet i svenska mjölkföretag
- 2018:2 Ojämlighet och fattigdom i svenskt jordbruk
- 2018:3 Påverkar egna märkesvaror priserna på livsmedel?
- 2018:4 Side-effects of vessel scrapping in Sweden
- 2018:5 Kött och klimat – hur påverkar EU:s stöd utsläppen av växthusgaser?
- 2018:6 Jordbruk utan produktion – ett hinder för tillväxt?
- 2018:7 Större utrymmen för burfiske – är det lönsamt?
- 2018:8 Förlorad miljömärkning – påverkas priset på torsk?
- 2019:1 What's in it for Africa? EU fishing access agreements and exports
- 2019:2 Är certifierade livsmedel lättare att exportera?
- 2019:3 Brexit: impacts on agricultural markets in the UK and the EU
- 2019:4 Lönar sig det svenska kontrollprogrammet för salmonella?
- 2019:5 Säljar och småskaligt fiske – hur påverkas kostnaderna?
- 2019:6 Snabbare bredband – alltid bra eller finns det även negativa effekter?

- 2019:7 Inkomster i svenskt och nordiskt fiske
- 2019:8 Ger startstödet yngre jordbrukare?
- 2019:9 EU:s inkomstförsäkring för jordbrukare – behövs den?
- 2019:10 Att se och uppleva sälar – betydelsen av en turistnäring
- 2019:11 Att täta en läcka – fungerar en klimattull på jordbruksprodukter?
- 2019:12 Resurser att utnyttja - hur effektivt är det svenska jordbruket?
- 2019:13 Ökat fiske efter havskräfta – med risk för lägre priser?
- 2019:14 Vikten av att synas - nya verktyg för att värdera ekosystem- 76 tjänster
- 2019:15 Första, andra, tredje - såld på fiskauktion till bättre pris?
- 2020:1 Övergödning i Östersjön – politik som förvärrar problemen
- 2020:2 Övergödning i Östersjön – åtgärder som fungerar
- 2020:3 Märkning av livsmedel för ett bättre klimat – vad tycker konsumenten?
- 2020:4 Odlade alger – ett framtidshopp?
- 2020:5 Miljöstöd: ett stöd till mer än bara miljön
- 2020:6 EU:s politik för ett grönare jordbruk – fungerar den?
- 2021:1 Finns det ett samband mellan yrkesfiske och turism?
- 2021:2 Modellerade miljöeffekter - för bättre ersättningar till jordbrukare
- 2021:3 Att se skogens alla värden – en samhällsekonomisk analys
- 2021:4 Klimatskatt på livsmedel – hur kan jordbruket kompenseras?
- 2021:5 Brist på stallgödsel – ett problem för ekologisk odling?
- 2021:6 Jordbrukspolitik för att nå FN:s globala mål?
- 2021:7 Kolinlagring – en försäkring i ett förändrat klimat
- 2021:8 Lämna småskaligt fiske när sälarna blir fler?
- 2021:9 Miljöcertifiering av havskräfta – till nytta för fisket?
- 2021:10 Att ta över gården – hur fungerar generationsskiftet i europeiska jordbruk?

- 2022:1 Ekologisk odling för mer biologisk mångfald – var får man mest för pengarna
- 2022:2 Fungerar politiken för ett renare Östersjön?
- 2022:3 Fördelar med en global klimatskatt för jordbruket
- 2022:4 Mot en miljövänlig växtodling - hur påverkas gårdens ekonomi?
- 2022:5 Mat som påverkar klimatet - vad vill konsumenterna veta?
- 2022:6 Ett skattesystem som missgynnar företag på landsbygden?
- 2022:7 Jobbpolarisering – ett stadsfenomen?

Fokus

- 2016:1 Ursprungsinformation om mat på restaurang
- 2017:1 Nya stöd till natur- och kulturmiljöer – vad kan vi lära av andra?
- 2017:2 Bag-limits på torsk i Öresund
- 2018:1 Stallgödsel i en cirkulär ekonomi
- 2018:2 Intäkter för svenska kräfftiskare på västkusten
- 2018:3 Hummerfiske på västkusten – mer lönsamt med färre yrkesfiskare?
- 2019:1 Kulturmiljöer i odlingslandskapet – hur kan de bevaras?
- 2019:2 Fiske och säl – en analys av möjligheter till samexistens
- 2019:3 Kapitalförsörjning på landsbygden och EU:s finansiella instrument
- 2020:1 Transport av stallgödsel – lärdomar från Nederländerna och Danmark
- 2020:2 Var är det lönt att fiska? - en analys av fisket i svenska regioner
- 2021:1 Krav på produktionsmetoder för import - vilka effekter får det?
- 2021:2 Att upphandla ekologisk odling – höga kostnader och en låg träffsäkerhet

- 2021:3 Att flytta förlorade naturvärden - Fungerar ekologisk kompensation för att ersätta naturvärden vid exploatering?
- 2021:4 Sälar i Östersjön – en analys av kostnader och nyttor
- 2021:5 Är ekologisk odling bättre för miljön?
- 2022:1 Nature-based solutions – what is the new concept about?
- 2022:2 Nitrifikationshämmare - ett sätt att minska förlusten av kväve från jordbruksmarken?
- 2022:3 Ägg och matfågel – vilka är utmaningarna och hur resilient är produktionen?
- 2022:4 Mindre här men mer där – problemet med läckage av växthusgaser inom jordbruket
- 2022:5 Fångster av siklöja och priset på löjrom - en ekonomisk analys
- 2023:1 Skatt på bränsle – hur kan fisket anpassas?
- 2023:2 Jordbruket i kris – när bör staten ge stöd?

Kort om 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

Alla publikationer kan beställas kostnadsfritt via **www.agrifood.se**

AgriFood Economics Centre
PO Box 7080
SE-220 07 Lund
SWEDEN

www.agrifood.se
mail: info@agrifood.se

