



RAPPORT 2016:4

Ewa Rabinowicz

EU:s jordbrukspolitik

- hur ser reformtrycket ut inför 2020

AgriFood Economics Centre

EU:s jordbrukspolitik

– hur ser reformtrycket ut inför 2020?

Ewa Rabinowicz

För mer information kontakta:
Ewa Rabinowicz 046 - 222 07 83
E-post: ewa.rabinowicz@slu.se

AgriFood Economics Centre
Box 730
220 07 Lund
<http://www.agrifood.se>
Ewa Rabinowicz
Rapport 2016:4
Tryckt av Media-tryck, Lunds universitet, Lund, 2016

FÖRORD

Under 2013 enades EU:s jordbruksministrar, EU-kommissionen och Europaparlamentet kring den senaste reformen av EU:s jordbrukspolitik som gäller fram till 2020. Trots att reformen precis har implementerats är det redan nu relevant att börja diskutera nästa reform. Förklaringen är att det har blivit en mycket komplicerad och tidskrävande process att reformera politiken, inte minst sedan även Europaparlamentet numera deltar i beslutsprocessen.

En betydelsefull fråga är vilken riktning reformprocessen kan tänkas ta och vilka de avgörande frågorna kommer att vara i förhandlingarna om nästa reform. I denna rapport görs en bedömning av detta utifrån trenderna i tidigare reformer, det externa reformtrycket samt EU-kommissionens och Europaparlamentets positioner.

Lund, oktober 2016

Helena Johansson

Sören Höjgård

Lunds universitet

Sveriges lantbruksuniversitet (SLU)

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

SAMMANFATTNING	7
1 INLEDNING	9
2 DET EXTERNA REFORMTRYCKET	11
2.1 Det politiska läget	11
<i>EU är ett politiskt projekt</i>	11
<i>Konsekvenserna av Brexit</i>	12
2.2 EU:s budget	15
<i>Återflödet till medlemsländerna</i>	15
<i>Makt kontra behov vid fördelningen av budgeten</i>	17
2.3 Jordbruksprisernas utveckling	18
2.4 Internationella handelsavtal	19
3 TRENDER I TIDIGARE REFORMER	21
3.1 Viktiga reformer	21
3.2 Marknadsorientering	23
<i>Övergång till mer marknadsorienterade stöd</i>	23
<i>Marknadsorientering i framtiden</i>	26
3.3 Stödutjämning	28
<i>Utjämning mellan och inom medlemsländer</i>	28
<i>Utjämning i framtiden</i>	31
3.4 Miljöhänsyn	34
<i>Ökad miljöhänsyn</i>	34
<i>Ökat nationellt självbestämmande i Pelare 2</i>	34
<i>Gemensam förgröning av Pelare 1</i>	35
<i>Miljöhänsyn i framtiden</i>	37
3.5 Jordbrukets budget	37
<i>Jordbrukets andel i EU:s budget</i>	37
<i>Fördelningen mellan pelarna</i>	38
<i>Budgeten i framtiden</i>	39
3.6 Nya styrmedel	39
3.7 Re-nationalisering	40
<i>Medlemsländernas inflytande över politiken</i>	41
<i>Re-nationalisering i framtiden</i>	42
3.8 Ökad komplexitet	43
<i>Otydliga gränser mellan pelarna</i>	43
<i>Förgröningen har gett ökad komplexitet</i>	43
<i>Komplexiteten i framtiden</i>	44
4 INSTITUTIONERNAS POSITIONER	45
4.1 Kommissionen	45
<i>Ny organisation</i>	45
<i>Jordbrukskommissionärens betydelse</i>	46

	<i>Prioriterade frågor</i>	47
4.2	Europaparlamentet	47
	<i>Parlamentets inträde</i>	47
	<i>Prioriterade frågor</i>	49
5	AVGÖRANDE FRÅGOR I NÄSTA REFORM	51
5.1	Förenkling	51
5.2	Förgröning	52
	<i>Kommissionens förslag till förändring</i>	52
	<i>Varför misslyckades förgröningsreformen?</i>	52
	<i>Möjliga vägar framåt</i>	55
5.3	Riskhantering	56
	<i>Befintliga instrument</i>	56
	<i>Begränsat intresse bland medlemsländerna</i>	58
	<i>Kommer EU att följa i USA:s spår?</i>	58
	<i>EU-gemensam riskhantering?</i>	59
	<i>Nationell riskhantering?</i>	62
	<i>Prisrisker</i>	64
6	SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER	65
6.1	Sammanfattning av analysen	65
	<i>Turbulens och reformtrötthet med fokus på återflöde</i>	65
	<i>Bestående marknadsorientering</i>	66
	<i>Utjämning blir en nationell fråga</i>	66
	<i>Fortsatt re-nationalisering</i>	66
	<i>Svagare reformtryck</i>	66
	<i>Minskad budget</i>	67
	<i>Förenkling och riskhantering</i>	67
	<i>Missnöje med förgröningen</i>	67
6.2	Implikationer för Sverige	68
	<i>Sveriges hållning</i>	68
	<i>När bör politik vara gemensam och när bör den vara nationell?</i>	68
	<i>Den framtida reformen</i>	71
	REFERENSER	73

Sammanfattning

EU:s gemensamma jordbrukspolitik (GJP) har kontinuerligt reformerats sedan den infördes på 1960-talet. Reformerna har lett till en genomgripande omvandling av politiken över åren. Frågan är vad som kan förväntas av nästa reform. Är det troligt med en större och genomgripande reform? Vilka blir de centrala frågorna? Kommer trender från tidigare reformer att bestå eller brytas? Vad är viktigt ur ett svenskt perspektiv?

Dessa frågor är naturligtvis omöjliga att med säkerhet besvara på förhand men det är åtminstone möjligt att göra en kvalificerad bedömning. Baserat på en analys av tidigare reformtrender, det externa reformtrycket och EU-kommissionens samt Europaparlamentets positioner, görs i denna rapport en samlad bedömning av de troliga svaren på frågorna ovan. Ansatsen är att sträva efter tydliga slutsatser snarare än att diskutera i formen: å ena sidan, å andra sidan. Det betyder att författaren inte diskuterar alla möjliga och mindre möjliga scenarier utan istället försöker identifiera sannolika utfall.

Fyra trender har varit viktiga i tidigare reformer: marknadsanpassning av stöden, utjämning av stödnivåerna, ökat nationellt inflytande över politikens utformning (en re-nationalisering av politiken) och, åtminstone i retoriken, förenkling. Vad kan förväntas vid nästa reform?

GJP har över tiden utvecklats i en marknadsliberal riktning till skillnad från exempelvis den amerikanska jordbrukspolitikerna. Bedömningen är att *marknadsanpassningen* kommer att bestå; större återsteg till marknadsreglerande åtgärder eller liknande är inte att vänta.

Utjämning bedöms inte längre vara en central fråga i reformsammanhang. En viss utjämning av stödet både inom och mellan staterna har

skett genom tidigare reformer och nuvarande regelverk medger ytterligare utjämning. Utjämning bedöms hädanefter främst ske inom, snarare än mellan, medlemsländerna och ansvaret för detta är de enskilda ländernas.

Eftersom medlemsstaterna är så olika är det svårt för EU att ha en gemensam politik. Därför har politiken i praktiken re-nationaliserats. Regelverket ger numera en medlemstat ett stort inflyttande över politikens utformning i det egna landet. Trenden mot *re-nationalisering* bedöms fortsätta.

Trots de uttalade ambitionerna att förenkla politiken har denna i stället blivit alltmer komplicerad, i synnerhet när det gäller miljöföreskrifterna. Det vore önskvärt med *förenkling* av GJP men risken finns att detta går ut över de miljömål och andra mål som eftersträvas. En lösning på detta dilemma vore att minska detaljregleringen och att ge medlemsländerna ett ansvar att redovisa positiva effekter av de egna besluten.

På grund av den turbulens som råder mellan medlemsstaterna i EU och den rådande reformtröttheten bedöms radikala reformer av GJP inte sannolika. Parlamentets nya roll i utformningen av GJP har lett till en mer komplicerad process och mindre reformbenägenhet. Varken Kommissionen eller Europaparlamentet kan förväntas vara reformpådrivande. Tre frågor bedöms bli centrala för nästa reform: förgröningen av Pelare 1, förenkling och riskhantering.

Avslutningsvis, ur ett svenskt perspektiv är den nationella tillämpningen av GJP snarare än själva utformningen av GJP av allt större vikt. Det gemensamma ramverket har ett omfattande utrymme för nationella val och prioriteringar, vilket speglar att medlemsländerna är mycket olika och att det därför är svårt att utforma en enhetlig politik som passar alla. Då jordbrukspolitiken blir allt mer diversifierad mellan medlemsländerna och allt mindre gemensam kan det ur ett svenskt perspektiv vara aktuellt att ta ett samlat och strategiskt grepp om de nationella val som görs när politiken implementeras, exempelvis genom att utarbeta en strategi för de nationella valen.

1

Inledning

Kommer den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP) att fortsätta att reformeras? Reform är, eller används som, ett värdeladdat ord för att beteckna en förändring i en riktning som uppfattas som önskvärd främst ur effektivitets- och/eller rättviseperspektiv. Huruvida den senaste reformen av GJP verkligen är en reform i denna bemärkelse kan diskuteras, se exempelvis Swinnen (2015). I denna rapport används ordet reform i bemärkelsen *förändring* snarare än *förändring i en önskvärd riktning*. Fokus i analysen ligger huvudsakligen på att bedöma på vilket sätt GJP kan komma att förändras i framtiden. Diskussionen avslutas med en reflektion kring vilka implikationer som den troliga utvecklingen av politiken har för utformningen av en svensk strategi för att förändra GJP i en för Sverige önskvärd riktning.

Frågan om förändringstrycket kan analyseras ur olika perspektiv. Ett sätt är att studera debatten i några nyckelländer, exempelvis Tyskland, Polen, Frankrike och Spanien. Underlaget för den sortens analys är än så länge begränsat eftersom reformdiskussionerna befinner sig på ett tidigt stadium. Ett annat sätt är att analysera vilka tankar och idéer som kan tänkas komma från de viktigaste EU-institutionerna: Kommissionen (KOM), främst generaldirektoratet för jordbruk och landsbygdsutveckling (DG AGRI) och Europaparlamentet (EP), främst utskottet för jordbruket och landsbygdens utveckling (COMAGRI). Det går även att studera hur GJP har förändrats över tiden för att identifiera långsiktiga trender och fråga sig om dessa består eller kommer att brytas.

I denna rapport beskrivs i kapitel 2 de viktigaste bakgrundsfaktorerna som påverkar en framtida reform: det storpolitiska läget, EU:s budget och jordbruksprisernas utveckling. Sedan analyseras de långsiktiga trenderna i de tidigare reformerna av GJP i kapitel 3 samt EU-

institutionernas tänkbara agerande i kapitel 4. Baserat på den tidigare analysen diskuteras i kapitel 5 vilka de avgörande frågorna troligen kommer att vara inför nästa reform. Rapporten avslutas med slutsatser och policyrekommendationer i kapitel 6.

2

Det externa reformtrycket

En rad externa faktorer har i samband med tidigare reformer, i större eller mindre utsträckning, haft betydelse för både arbetet med reformen och dess utfall. Det handlar främst om det övergripande politiska läget inom EU, EU:s budget, hur jordbrukspriserna utvecklas samt jordbrukspolitikens samspel med internationella handelsavtal. I detta kapitel diskuteras i vilken mån dessa faktorer kan förväntas påverka nästa reform.

2.1 Det politiska läget

EU är ett politiskt projekt

Det europeiska samarbetet var från början, och har även fortsatt att vara, ett politiskt snarare än ekonomiskt projekt; Grekland, Spanien och Portugal samt de östeuropeiska länderna anslöts onekligen av politiska skäl. Storpolitiska överväganden och kompromisser har, och kommer därför att fortsätta att ha, ett avgörande inflytande över hur samarbetet inom specifika ekonomiska områden, däribland jordbrukspolitiken, utformas. De viktigaste övervägandena görs på politiska grunder för att sedan, med stor uppfinningsrikedom, utmyнна i pragmatiska lösningar för att hantera konsekvenserna. Det nationella stödet till Finland och Sverige är ett exempel på detta. Utan den högre stödnivån skulle det finska jordbruket inte ha klarat sig i EU samtidigt som Finland inte var villigt att offra jordbruket för ett medlemskap i EU. En gemensam finansiering inom EU av ett högre stöd i en medlemsstat som Finland, där inkomsterna dessutom ligger över genomsnittet, var naturligtvis uteslutet. Lösningen blev därför ett nationellt finansierat stöd, som går utöver den gemensamma politiken, under förutsättning att landets jordbruksproduktion inte ökar.

Under de gångna åren har ett antal kriser satt EU-samarbetet på prov: Greklands krisen, vilken innebär en risk för ett grekiskt utträde (Grexit)

som dock än så länge har avvärjts, flyktingkrisen och Brexit. Flyktingkrisen har varit ett test för samarbetsförmågan och inte minst solidariteten inom unionen. Som bekant har testet utfallit negativt, i synnerhet när det gäller solidariteten.

Konsekvenserna av Brexit

Frågan om Storbritanniens medlemskap i EU (Brexit) kulminerade då det brittiska folket valde att rösta för ett utträde ur EU den 23 juni 2016.¹ För att britterna ska kunna lämna EU krävs det enligt artikel 50 att en ansökan om utträde lämnas in vilket britterna inte omedelbart avser att göra. Samtidigt har Skottlands ledare deklarerat att Skottland inte vill lämna EU eftersom en klar majoritet av skottarna röstat för att stanna i unionen. Skottland överväger därför begära en ny omröstning om självständighet från Storbritannien. Även Nordirland har väckt frågan om nationell tillhörighet. Risken för omfattande turbulens och till och med en upplösning av Storbritannien är därför påtaglig.

När svenskarna röstade om anslutningen till EU (1994) var alternativet helt klart, nämligen ett fortsatt samarbete inom ramen för ett befintligt EES-avtal. I det brittiska fallet fanns, det som påpekas av Emerson (red, 2016) ingen plan B. Det är naturligtvis inte lätt att specificera tydliga alternativ till medlemskapet vid ett *utträde* men att helt ignorera frågan, vilket Brexitanhängarna gjorde, har lett till stor förvirring. Kombinerat med bristande kunskap om EU innebär detta en risk att väljarna förväxlat konsekvenser av globaliseringen, som gynnar ekonomin i stort men inte nödvändigtvis alla grupper i samhället, med effekter av EU-medlemskapet. Se exempelvis YouGovs survey från februari 2016 där nuvarande EU lagstiftning ses som en viktig förklarande faktor till Storbritanniens nuvarande ekonomiska problem, som tros vara stora.

Att Storbritannien lämnar alla former av samarbete med EU skulle betyda en ekonomisk katastrof för båda sidor och är därför orealistiskt. Frågan är istället hur ett framtida samarbete kan komma att se ut.

¹ Det kan noteras att även i ett antal andra medlemsländer är EU-kritiska partier på frammarsch.

Att exempelvis ha tillgång till den inre marknaden, som fallet är med Norge, innebär att den tillhörande gemensamma lagstiftningen måste ålydas samtidigt som Norge inte har någon möjlighet att påverka kommande regler. Vidare erlägger Norge en avgift till EU för förmånen att vara en del av den inre marknaden. Detta alternativ motsvarar inte det drömscenario som förespeglades av Brexitförespråkarna. Att britterna skulle tillåtas att plocka russin ur kakan och välja vilka regler de behagar att följa är helt uteslutet. Liknande krav skulle då kunna ställas av andra EU-länder vilket på sikt skulle vara förödande för EU-samarbetet.

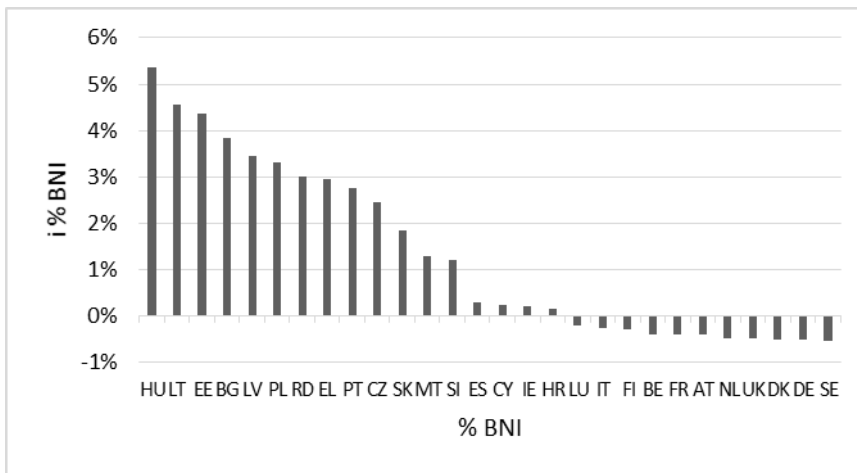
Ett samarbete inom ramen för EFTA, dvs. som med Schweiz, är mer selektivt; tillgången till den inre marknaden begränsas till vissa sektorer där den gemensamma lagstiftningen måste följas men det skulle krävas en hel del svåra förhandlingar med ömsesidiga eftergifter. Det är naturligtvis möjligt med andra lösningar såsom ett vanligt frihandelsavtal eller en tullunion, som exempelvis med Turkiet. I vilket fall kommer det att ta minst två år att förhandla de nya villkoren räknat från förhandlingarnas startdatum.²

Konsekvenserna av Storbritanniens utträde för GJP:s utveckling är svåra att förutsäga. På längre sikt påverkas balansen mellan reformvänliga och konservativa krafter i Ministerrådet och Europaparlamentet. På kort sikt skulle den "politiska utträngningseffekten" bli den mest påtagliga. Att förhandla fram nya former av samexistens kommer ta så mycket tid och energi i anspråk att övriga frågor riskerar att komma i skymundan. Britternas utträde kan emellertid komma att framtvinga en viss anpassning av GJP via minskningen av EU:s budget. Britterna är betydande nettobidragsgivare till EU:s budget och vid deras utträde måste bortfallet i budgetmedel kompenseras med avgiftshöjningar och/eller utgiftsnedskärningar. Sett i relation till BNI är deras bidrag lägre än Sveriges och Tysklands (se figur 1) men i absoluta tal rör det sig på grund av landets storlek om betydande belopp. Enlig Matthews (2015a) skulle bortfallet för EU:s budget bli cirka 10,8 miljarder euro. Andra bedömningar kommer dock fram till lägre belopp. Enligt Vernet (FarmEurope 2016) beta-

² Se Matthews (2015a) samt Baldock m.fl (2016) för en analys av effekterna av Brexit för handel respektive miljön.

lade Storbritannien 7,1 miljarder euro (netto) år 2014. Britterna kommer att få betala EU-avgiften tills dess att ett nytt avtal är färdigförhandlat, varför en eventuell anpassning kan dröja.

Figur 1: Medlemsländernas nettoutbyte av EU:s budget (2013).



Källa: Monti 2014.

Not: Länder med negativt (positivt) nettoutbyte är bidragsgivare (bidragstagare) i EU:s budget.

Den storpolitiska utvecklingen, flyktingkrisen, EU-skeptikernas fram-marsch samt Grexit och Brexit pekar alla i riktning mot en omfattande turbulens i relationerna mellan EU:s medlemsländer. Grandiosa integrationsprojekt som EMU och Schengensamarbetet visade sig vara konstruktioner för "vackert väder" när de utsattes för stora påfrestningar i form av asymmetriska chocker och stora flyktingströmmar. Det är tydligt att tanken på ett allt tätare samarbete med allt fler inblandade saknar en folklig förankring hos en inte så liten del av medborgarna i EU. Å andra sidan har ju EU gått välbehållet genom turbulenta perioder tidigare. Denna erfarenhet tyder på att samarbetet kommer att överleva men tappa fart och ambitionsnivå. Att i detta läge samla sig till en större reform av GJP förefaller föga troligt. Eftersom det redan finns många svåra frågor som behöver lösas är det osannolikt att EU lägger nya, potentiellt konfliktsskapande, uppgifter på dagordningen. Det finns en påtaglig re-

formtrötthet efter årtal av reformerande av GJP och knappast någon gemensam viljeinriktning som pekar ut åt vilket håll EU ska gå. Samtidigt finns det inte något tvingande behov av att förändra GJP.

Dock bör påpekas att utfallet av den brittiska folkomröstningen har sänt chockvågor genom EU. Behovet av förändringar och reformer som gör EU mer relevant och angeläget för medborgarna har lyfts, exempelvis i den svenska debatten, som ett sätt att undvika framtida missnöjesyttringar och krav på utträde från fler medlemsländer. Än så länge saknar dessa förslag någon större konkretion och många är dessutom motstridiga. En vanlig uppfattning bland EU-skeptiker är att EU-byråkrater har för mycket makt och att EU är överreglerat. Denna uppfattning skulle kunna bidra till att en förnyelseprocess resulterar i färre och enklare regler och en maktförskjutning till de nationella parlamentens fördel. I båda dessa fall finns en klar implikation för den framtida utvecklingen av GJP när det gäller förenklingsdiskussionerna och tendenserna mot en ökad re-nationalisering av politiken. En annan aspekt som kan påverka GJP:s utveckling, genom en slags demonstrationseffekt, är hur britterna väljer att utforma sin egen jordbrukspolitik. Kommer de exempelvis att behålla den befintliga stödnivån och miljölagstiftningen? Paradoxalt nog röstade en stor majoritet av lantbrukarna för ett utträde trots att stöden sannolikt blir lägre och miljöreglerna, där britterna snarare var pådrivare än bromsklossar, blir kvar.

2.2 EU:s budget

GJP:s andel i EU:s budget har minskat påtagligt sett i ett längre tidsperspektiv men är fortfarande hög. Vidare ger GJP upphov till en betydande omfördelning av medel mellan länderna. Nedan diskuteras hur EU-budgetens konstruktion påverkar reformviljan av GJP och de faktorer som styr allokeringen av budgetmedel mellan medlemsländerna.

Återflödet till medlemsländerna

En del av förklaringen till varför det är så svårt att reformera GJP har att göra med hur EU:s budget finansieras. Finansieringen av budgeten domineras av inbetalningar från medlemsländerna baserade på deras bruttonationalinkomst (BNI) och mervärdeskatt. Till skillnad från EU:s trad-

itionella egna resurser (dvs. tullar och införselavgifter), som numera endast svarar för en liten del av intäkterna till EU:s budget, har dessa inbetalningar karaktären av nationella bidrag och är tydligt urskiljbara i de nationella budgetarna, även om de formellt kallas för EU:s egna resurser (Monti, 2014). Det hävdas att inbetalningarna ses som en slags fast avgift av medlemsländerna. Givet att denna avgift är betald vill länderna maximera återflödet till det egna landet.

Återflödena från EU:s budget synliga och lätt observerbara, till skillnad från den övergripande nyttan, eller nettobalansen av för- och nackdelar, av att vara med i EU som omfattar många men svårfångade dimensioner. Därför får återflödena en oproportionerligt stor betydelse i samarbetsdiskussionerna och konflikterna kring EU:s budget tenderar, trots budgetens relativa litenhet, att vara svåra. Medlemsländernas fokus på återflödet eller *juste retour* är omvittnat av praktiker och belagt i forskningen, se Rant och Mrak (2010). Detta fokus förklarar ländernas preferenser att satsa på sådant som ger en säker återbäring, exempelvis arealbaserade stöd (arealen ligger där den ligger) och deras ovilja att satsa på nyttigheter som är kollektiva på EU-nivå men där det på förhand är oklart i viken utsträckning det kommer att gynna det egna landet. Dessamma gäller troligtvis alla stora regelförändringar där utbetalningsströmmarnas geografiska fördelning är osäker. Benedetto (2015) visar att neddragningen i EU:s budget rent generellt har varit större för områden som kännetecknas i större utsträckning av kollektiva nyttigheter (titel 1 i budgeten dvs. tillväxt, forskning och innovationer) än av privata (nationella) nyttigheter.

Diskussioner om att reformera EU:s budget och skapa genuina egna resurser för EU, exempelvis genom beskattning av finansiella transaktionerna, har pågått länge men hittills utan framgång. För närvarande arbetar en högnivågrupp under ledning av M. Monti på att utarbeta reformförslag. Gruppens första rapport publicerades i december 2014 (Monti, 2014). En genuin reform av finansieringen skulle försvaga fixeringen vid

juste retour och öppna för en mer genomgripande förändring av EU:s utgiftsmönster.³

Makt kontra behov vid fördelningen av budgeten

Två motsatta teorier finns om vad som styr fördelningen av budgeten till ett enskilt medlemsland; landets makt eller landets behov. Maktfördelning och inflytande inom EU har framförallt intresserat spelteoretiker. Olika mått, så kallade *power index*, har konstruerats. Det vanligaste måttet är Shapley/Shubiks index vilket definierar makt som förmågan att vända en förlorande koalition till en vinnande. Den som åstadkommer vändningen antas ta hand om vinsten som segern för med sig. Kauppi och Widgren (2004) har använt detta index för att förklara budgetallokeringen och kommit till slutsatsen att "makt" hade större förklaringsvärde än "behov". Studien har dock kritiserats för sina förenklade antaganden. En nyare studie av Garcia-Valinas och Zaporozhets (2015) som använder ett annat, också spelteoretiskt, mått på makt har kommit fram till att behoven har större betydelse. Den senare studien bygger dock på exakt samma datamaterial som Widgren och Kauppi, dvs. på data från tiden före den stora utvidgningen av EU, vilket är en stor svaghet i sammanhanget.

Troligtvis är det svårt att till fullo förstå och förklara EU-budgetens fördelning mellan medlemsländerna. Ländernas behov har en betydelse när det gäller resurstilldelning; fattiga länder är nettobidragstagare per capita medan motsatsen gäller för de rikare länderna. Sambandet är dock inte enkelt. Små fattiga länder tycks få mer per capita än stora fattiga länder, se figur 1 ovan. Den rikliga floran av budgetrabatter till länder som anses betala för mycket visar att det finns en gräns för viljan till omfördelning mellan länderna. I Kommissionens förslag till reform av budgetreglerna, som diskuterats men som inte har antagits, har det föreslagits en generaliserad korrektionsmekanism för att ersätta det ogenomsådliga systemet med budgetrabatter. Denna mekanism ska träda i kraft om ett lands nettobidrag överstiger 0,35 procent av landets BNI och två tredjedelar av det överskjutande beloppet ska då återbetalas (Monti

³ Se vidare Vostner (2011) för en analys av andra budgetreformer som skulle kunna bryta fixeringen vid *juste retour*.

2014). Detta förslag visar att Kommissionen varken tror på en alltför långt driven utjämning eller på en obegränsad offervilja från de rikare medlemsländernas sida.

Vidare kan påpekas att EU:s nuvarande resursfördelning är ett resultat av årtal av gamla kompromisser och uppgörelser som av de berörda förväntas hålla även i framtiden, den så kallade "framtidens skugga". Av det skälet är det inte troligt att några snabba kast eller radikala resursomfördelningar mellan medlemsländerna kommer till stånd. Den brittiska budgetrabatten, till exempel, tillkom när Storbritannien var ett av EU:s fattigaste medlemsländer och som då dessutom påverkades negativt av GJP. Dessa två, då mycket legitima skäl, har sedermera upphört att existera. Att rabatten finns kvar i samma form beror på att britterna har varit skickliga på att försvara den och gjort eftergifter på andra områden.

Sammanfattningsvis tyder ovanstående diskussion på att en relativ stabil fördelning (nettofördelning) av budgetmedel kan förväntas, vilket innebär att eventuell fortsatt reformering av GJP kommer att ske med i huvudsaklig bibehållen nationell tilldelning.

2.3 Jordbruksprisernas utveckling

Prisnivån och prisutveckling på jordbruksprodukter har alltid varit en viktig faktor i reformdiskussionerna. Sambandet mellan reformviljan och prisnivån är dock långt ifrån enkelt (Swinnen, 2015). Höga priser ökar lönsamheten i jordbruket och aktualiserar frågan om det överhuvudtaget finns behov av stöd. Samtidigt väcks farhågor om den global livsmedelsförsörjning. Höga priser komplicerar miljöorienterade reformer eftersom alternativkostnader för miljöåtgärder, som extensivering eller överföring av marken från ordinarie produktion till ekologiska fokusområden, ökar. Kraftigt sjunkande priser tenderar att leda till en krisartad utveckling i de berörda sektorerna och krav på åtgärder för att hantera krisen.

Haniotis (2015a) konstaterar att priserna, trots en tydlig nedgång, fortfarande är högre än de var före finanskrisen. På längre sikt, fram till 2025,

förväntas efterfrågan att öka vilket bör bidra till högre priser men osäkerheterna är stora. Eftersom råvarupriser tenderar att samvariera är oljeprisutvecklingen viktig i sammanhanget. Samtidigt kan påpekas att när det gäller förändringstrycket för GJP är det förmodligen prisutvecklingen under de närmaste 2-3 åren, snarare än framtidsutsikterna till 2025, som faller utslaget. US Dairy Export Council (2016) bedömer att 2016 är ett tufft år på grund av minskad import i Kina och Ryssland. Lagren av skummjörkspulver i EU är på de högsta nivåerna hittills sett i ett femårsperspektiv. Stora lager fördröjer en prisuppgång även om marknadsutsikterna förbättras. I en nyligen (mars 2016) presenterad korttidsbedömningen av utsikterna för priserna i växtodlings-, mjölk- och köttsektorerna räknar även Kommissionen med fortsatt låga mjölkpriser på grund av överskottet på världsmarknaden (Europeiska Kommissionen, 2016a). Vidare förutspås fallande spannmålspriser.

Pris- och inkomstinstabiliteten har ökat under den senaste tioårsperioden. Flera bedömare (FAO, OECD med flera) menar att den ökade instabiliteten är här för att stanna. En betydande prisvariation och inkomstinstabilitet är en väsentlig förklaring till det ökade intresset att införa riskhanteringsinstrument i GJP.

2.4 Internationella handelsavtal

Alan Matthew (2015b) påpekar att EU blir en allt mindre spelare på den globala jordbruksmarknaden, både som importör och exportör. Flera implikationer följer av detta faktum. EU kan på sikt bli mindre av en "standard setter" än tidigare eftersom det inte blir fullt lika viktig för potentiella exportörer att anpassa sig till EU:s regelverk. Istället kan potentiella exportörer komma att rätta sig mer efter andra marknader. EU blir också mindre betydelsefull som partner i internationella bilaterala eller multilaterala handelsavtal. USA verkar ha prövat att slutföra handelsavtalet TPP (Trans-Pacific Partnership) med bland annat Australien, Malaysia och Singapore före TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership) med EU där förhandlingarna fortfarande pågår.

Medlemskapet i världshandelsorganisationen (WTO) och dess förhandlingsrundor har varit en viktig pådrivande faktor i flera av de tidigare

reformerna av GJP, menar exempelvis Daugbjerg och Swinbank (2007). Sedan 2001 pågår den så kallade Doharundan där WTO:s medlemmar förhandlar om nya handelsregler och fortsatt handelsliberalisering mellan länderna. Konkreta resultat av dessa förhandlingar har hittills varit magra och Doharundan har dödförklarats flera gånger. I slutet av december 2015 lyckades dock WTO-medlemsländerna att nå en uppgörelse om avskaffandet av exportsubventioner med omedelbar verkan för industrialiserade länder och med tre års fördröjning för utvecklingsländer. Detta beslut har dock ringa betydelse för GJP. Förklaringen är att GJP har utvecklats i marknadsliberal riktning i en långt större utsträckning än jordbrukspolitiken i andra länder, vilket innebär att EU skulle kunna klara en långtgående liberalisering inom ramen för WTO utan att behöva reformera GJP (Swinbank, 2015). EU hade på egen hand kunnat avskaffa sina exportsubventioner tidigare eftersom dessa numera endast har marginell betydelse men har behållit dem av förhandlingsstrategiska skäl; dvs. för att kunna ge bort något som man inte längre behöver för att uppnå något annat som man har nytta av (Moeller 2015).

Internationella impulser till att reformera GJP, utöver avskaffandet av exportsubventioner, är obefintliga. EU:s minskande roll i internationell handel gör det också mindre troligt att EU blir utmanat i en WTO-panel eftersom potentiella vinster av ett fördelaktigt utslag blir lägre. En möjlig effekt på GJP skulle kunna komma från indirekta effekter av hur andra internationella handelsavtal påverkar världsmarknadspriserna.

Sammantaget kan det konstateras att reformtrycket från internationella handelsavtal blir mycket lågt. Större reformimpulser kan komma från den kortsiktiga prisutvecklingen och stora prisvariationer på jordbruksprodukter.

3

Trender i tidigare reformer

Sedan början på 1990-talet har GJP reformerats mer eller mindre oavbrutet. Istället för att analysera reformerna var för sig, analyserar denna rapport utsikter till en ny reform genom att studera de stora trender som löper genom reformprocessen. Dessutom analyseras hur troligt det är att dessa trender kommer att fortsätta eller om ett trendbrott är att vänta.

Följande trender diskuteras: marknadsorientering, stödutjämning, miljöhänsyn, GJP:s budget, re-nationalisering och den ökade komplexiteten. En betydelsefull trend gäller re-nationalisering där utrymmet för nationella beslut inom GJP:s ramar har ökat. Detta ger frågan om GJP:s utveckling en ny dimension, dels handlar det om de gemensamma reglernas utveckling dels om hur dessa har implementerats nationellt.

3.1 Viktiga reformer

Box 1 ger en kortfattad översikt av de viktigaste förändringarna i GJP:s lagstiftning. Som framgår av boxen har GJP genomgått fem stora reformer sedan 1990-talet. Häri ligger troligtvis bakgrunden till den ofta påtalade reformtröttheten. De stora dragen bakom GJP:s utveckling framgår också av figur 2, som visar olika budgetposters andelar i GJP:s budget över tid. Bakgrunden till de olika reformerna har varierat. Exempelvis spelade det externa trycket, vilket diskuteras i kapitel 2, en avgörande roll i MacSharry reformen 1992, medan det externa trycket var relativt betydelselöst för 2013 års reform (Swinnen, 2015).

Box 1: Reformen av GJP sedan 1990-talet

1992 års reform (MacSharry reformen): Sänkning av interventionspriser med 35 procent för spannmål och 15 procent för nötkött. Areal- och djurbidrag införs som kompensation. Miljöåtgärder med mera införs som ett kompletterande program.

2000 års reform (Agenda 2000): Ytterligare sänkningar av interventionspriser och höjningar av djur- och arealbidragen. En ny landsbygdsutvecklingspolitik införs som Pelare 2.

2003 års reform (Fischlerreformen): Direktstödet frikopplas från kravet på produktionen. Tvärvillkor (avdrag på stödbeloppet om relevant lagstiftning inte följs) införs. Modulering: stöd över 5 000 euro sänks med 3 procent. Medel omfördelas mellan MS för landsbygdsutveckling. Högst stöd "kappas". De sektorer som tidigare undgått reform (vin, socker och frukt och grönsaker) reformeras under de efterföljande åren enligt samma principer.

2008 års reform (Hälsokontrollen): Ytterligare frikoppling av tidigare kopplade stöd. Alla stöd samlas i ett gårdsstöd. Gradvis utfasning av mjölkkvoter fram till 2015. Modulering: stöd över 5 000 euro sänks och medel överförs till Pelare 2 i respektive MS. Förenklingar i tvärvillkoren. Borttagande av interventionen för vissa produkter.

2013 års reform (GJP 2014-2020): Förgröning införs: 30 procent av stödet betingas på att permanenta gräsmarker bevaras, att 5 procent av arealen läggs i ekologiska fokusområden samt att odlingen diversifieras. Stöden jämnas delvis ut mellan MS och inom varje MS. Extra stöd till unga bönder.

3.2 Marknadsorientering

Övergång till mer marknadsorienterade stöd

En genomgripande och bestående trend har varit marknadsanpassningen av GJP i form av en övergång från prisstöd till areal- och djurbaserade stöd och sedermera frikopplingen av dessa stöd från produktionen då de ersattes med gårdsstödet.⁴ Denna utveckling illustreras i figur 2. Politiken har därmed riktats mot enskilda producenter (direktstöd) istället för mot olika jordbrukssektorer (prisstöd).⁵

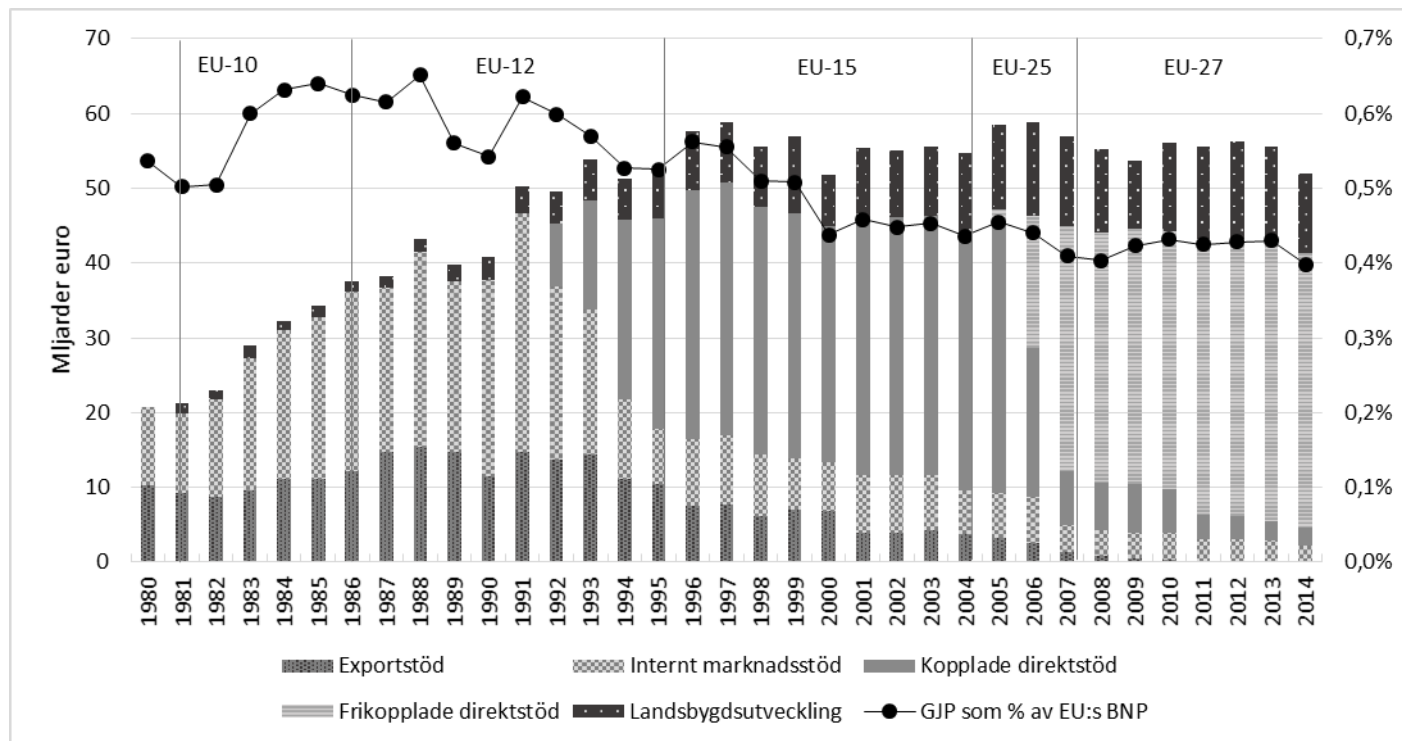
Med frikopplingen har nationalekonomerna, åtminstone delvis, fått som de ville. I stället för att stödja jordbrukspriser för att stödja jordbrukarnas inkomster ska inkomsterna stödjas direkt, se exempelvis rekommendationerna i OECD (1987). Denna förändring betyder att jordbrukarnas produktionsbeslut numera styrs av konsumenternas efterfrågan och inte av stöden. Att de frikopplade stöden inte styr marknaden framhålls som en mycket positiv konsekvens av reformprocessen. Stöden har emellertid aldrig varit fullständigt frikopplade från krav på produktion och en viss tillbakagång kan märkas i 2013 års reform, då en högre grad av återkoppling än tidigare är tillåten. Återkopplingen i reformen är dock defensiv till sin natur, dvs. det handlar om att bevara snarare än om att expandera jordbruksproduktionen. Betydande variation finns mellan medlemsländer när det gäller förekomsten av kopplade stöd.

⁴ Ett prisstöd fungerar som så att det finns ett garanterat lägsta pris, ett interventionspris, och när marknadspriset sjunker mot interventionspriset köps överskottet av varan upp för lagring. Därmed stabiliseras priset och det understiger inte den garanterade nivån. Om priset stiger framöver kan lagret säljas, alternativt kan överskottet exporteras. I det senare fallet krävs att exporten subventioneras med en exportsubvention eftersom interventionspriset är högre än världsmarknadspriset. För att upprätthålla interventionspriset krävs också tullar för att begränsa importkonkurrensen. Prisstöd är en mycket snedvidande form av stöd med en rad negativa effekter som exempelvis överskottsproduktion och höga priser i konsumentled. Höga priser stimulerar vidare ökad användning av konstgödsel och bekämpningsmedel vilket ger miljöproblem samtidigt som rationalisering i jordbruket motverkas, vilket är negativt för sektorns långsiktiga konkurrenskraft. Exportsubventioner, i sin tur, pressar världsmarknadspriserna vilket är till nackdel för jordbruksproducenter i andra länder.

Areal- och djurbaserade stöd är kopplade till produktionen men är mindre snedvidande än prisstöd, även om de fortfarande styr jordbrukarnas produktionsbeslut. Gårdsstödet, i sin tur, är frikopplat från produktionen och utgår utan krav på produktionen.

⁵ Direktstöden är de EU-finansierade jordbrukarstöden, utom ersättningarna i landsbygdsprogrammet. Från 2015 är direktstöden följande: gårdsstöd, förgröningsstöd, stöd till unga jordbrukare och nötkreatursstöd (SJV, 2014).

Figur 2: GJP:s politiska utveckling i termer av hur dess utgifter förändrats (2011 års priser).



Källa: Översatt till svenska från http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/graphs/graph2_en.pdf

Övergången till frikopplade stöd förutsätter att prisstöden försvinner i motsvarande mån så att permanenta produktionsöverskott inte skapas. Detta har skett såtillvida att interventioner för att stödja priserna numera sker i en begränsad omfattning (volymer, antal varor) samt att interventionspriserna är låga och fungerar som säkerhetsnät. Jämfört med 1991, när avvecklingen av prisstöden initierades, har exempelvis priserna inom EU nominellt sjunkit med över 40 procent för vete och nötkött (Europeiska Kommissionen, 2011). I reala termer är sänkningen ännu större. Prisnivån inom EU ligger numera nära världsmarknaden. Under hösten 2015 begärde ett antal jordbruksministrar, från bl.a. Italien, Frankrike och Spanien, att Kommissionen skulle höja interventionspriset för skummjörkspulver (SMP), vilket Kommissionen vägrade att göra, troligtvis med hänsyn till att interventionslagerna för skummjörk redan var fulla samtidigt som utbudet fortsatte att öka trots dåliga marknadsutsikter. Den övre gränsen för den kvantitet som kan tas emot för intervention har dock höjts rejält för SMP och smör enligt det senaste krispaketet som tillkännagavs av Kommissionen den 14 mars 2016.

Slutligen kan det påpekas att produktionsstyrning via kvoter inte längre används, med undantag för vinsektorn. Produktionsbeslut styrs således helt av marknadssignaler. Borttagandet av mjölkkvoter har förberetts väl genom succesiva ökningar av den kvoterade volymen under ett antal år för att urholka kvotvärdet och bädda för en mjuklandning. Dock kom den slutliga avvecklingen, i april 2015, vid sämsta möjliga tidpunkt, när marknadsutsikterna kraftigt försämrats på grund av bland annat ett ryskt importembargo.⁶ Förslag på olika marknadsreglerande åtgärder har därför duggat tätt, i synnerhet från Frankrikes sida.

EU:s gränsskydd har förblivit högt trots att prisnivån inom EU närmat sig världsmarknadsnivån eftersom de pågående WTO-förhandlingarna inte har lyckats enas om tullsänkningar. Däremot har det träffats en överenskommelse att avskaffa exportsubventioner, se föregående av-

⁶ Ryssland är en viktig exportmarknad, särskilt för många östeuropeiska EU-medlemmar. Till följd av Rysslands annektering av Krim och krisen i Ukraina har bland annat EU infört sanktioner mot Ryssland i form av frysta tillgångar och visumförbud för ryska och ukrainska politiker och militärer med koppling till krisen. Ryssland har svarat med ett importembargo mot EU och övriga inblandade länder som omfattar bland annat mejerivaror.

snitt. Sedan i början av 1990-talet när avvecklingen av prisstöden inleddes och försöken att begränsa utbudet med produktionsstyrning gavs upp, har GJP konsekvent fortsatt i samma riktning. GJP har således blivit mycket mer marknadsstyrt, i synnerhet på den interna marknaden. Ett ytterligare steg i samma riktning skulle vara att även sänka det yttre gränsskyddet. En sådan utveckling förefaller dock osannolik. Den främsta motorn för övergripande sänkningar av handelshinder är WTO och där går som tidigare nämnt förhandlingarna trögt. Värt att notera är att USA har prövat direkta inkomststöd till jordbrukare, men övergivit dessa till förmån för bl.a. riskhanteringsinstrument riktade främst mot prisrisker.

Marknadsorientering i framtiden

Marknadsorienteringen av produktionen har i korthet inbegripit: svagare produktionsstyrning genom frikoppling, borttagande av produktionskvoter och lägre priser. Ett framtida trendbrott skulle kunna beröra samtliga av dessa tre moment.

Trots en viss stödåterkoppling och en kvarvarande produktionsreglering har GJP behållit sin marknadsliberala orientering även i 2013 års reform. Bureau och Mahe (2015) menar att det var långt ifrån självklart under reformens utformning att den marknadsliberala inriktningen skulle bli kvar i samma utsträckning. Det är främst det Europaparlamentet, en ny spelare i sammanhanget, som har kommit med propåer om återreglering. Att Kommissionen ändå lyckades att förhindra återregleringen ser författarna som den senaste reformens största framgång. Mot denna bakgrund är framtida brott från den marknadsorienterade trenden inte uteslutet.

En större återgång till kopplade stöd är inte sannolikt men utvecklas produktionen dåligt och självförsörjningsgraden sjunker, kan det uppstå ett tryck att öka andelen kopplade stöd. Det ökade intresset för att jordbruket ska bidra till tillväxt och sysselsättning, som har signalerats både av Kommissionens ordförande Juncker och av jordbrukskommissionär Hogan, skulle kunna omsättas i en vilja att stimulera en produktionsökning. Att främja produktivitetökningar och innovationer, snarare än att

återgå till kopplade stöd, verkar dock vara ett förstahandsalternativ för att uppnå detta mål.

Som tidigare nämnts har avvecklingen av mjölkkvoterna inneburit en utbudsökning på en redan vikande marknad med kraftigt fallande priser som följd. Den pressade situationen inom mjölksektorn har lett till att flera medlemsländer föreslagit att någon form av utbudsstyrning återinförs, exempelvis kompensationer till producenter som frivilligt minskar sin produktion. Hogan har tidigare tydligt avvisat krav på återregleringar och poängterat att "the era of quotas is over" (Hogans tal, 3 november 2015). Krispaketet från mars 2016 ger dock producentorganisationer och kooperativ en möjlighet att temporärt införa frivilliga utbuds begränsande åtgärder. Möjligheten är förenlig med nuvarande lagstiftning, inom marknadsförordningen (artikel 222) men den har inte utnyttjats tidigare. Det är ytterst tveksamt om sådana frivilliga åtgärder är verkningfulla. Att agera fripassagerare förefaller vara ett lockande alternativ för producenter som inte deltar i det frivilliga programmet. Om en temporär begränsning skulle bli långvarig och leda till bättre världsmarknadspriser på mjölkprodukter, riskerar EU att gynna exportörer utanför EU på sina egna mjölkproducenters bekostnad. Förbättras utsikterna på mjölkmarknaden, vilket bedömarna tror kommer att ske på lite längre sikt, är risken för en återgång till kvotering liten. Att återinföra kvoterna skulle dessutom vara problematiskt eftersom medlemsländerna agerade väldigt olika på borttagandet av kvoterna; från en ökning av antalet mjölkkor med tio procent på Irland till en sänkning med fem procent i Polen. De producenter som gjorde betydande investeringar inför den kvotavveckling som aviserades år 2008 kommer inte att acceptera tvingande produktionsinskränkningar igen.

Ett flertal medlemsländer efterlyste högre interventionspriser under 2015. I ett memorandum som Frankrike la fram i februari 2016 argumenterades det återigen för temporärt högre interventionspriser. Krispaketet från mars 2016 innehåller inte någon sådan åtgärd. Däremot höjs gränserna för interventionsvolymerna för smör och mjölkpulver. WTO:s överenskommelse om avskaffandet av exportsubventioner begränsar på sikt möjligheterna till större och framförallt bestående höjningar av in-

terventionspriser. Permanenta överskott, som skulle kunna uppkomma om interventionspriserna höjs över den nuvarande låga säkerhetsnättnivån, kan till därmed inte längre exporteras med subventioner. Det finns inte något annat långsiktigt hållbart sätt än export av avyttra överskotten på. Interventionspriserna har således inte höjts men säljfrämjande åtgärder ingår i krispaketet från mars 2016. Kommissionen vill också undersöka möjligheten att använda exportkrediter. Dyliga åtgärder kan naturligtvis öka volymerna på den kommersiella exporten i viss mån men knappast eliminera stora permanenta överskott.

Sammanfattningsvis skapar den pågående mjölkkrisen ett tryck för att hjälpa de drabbade lantbrukarna. Vissa länder har försökt att få Kommissionen att lösa krisen genom återreglering men Kommissionen har hållit emot.

3.3 Stödutjämning

I samband med McSharry-reformen 1992 reducerades prisstöden i GJP. Som kompensation för inkomstförlusten för jordbrukarna till följd av lägre priser infördes direktstöd i form av areal- och djurbaserade stöd. Övergången från prisstöd till direktstöd medförde att den skeva fördelningen av stöd, dels mellan jordbrukare inom ett land och dels mellan jordbrukare i olika länder, blev synlig. Detta ledde till krav på utjämning av stöden. Dessutom blev det också *möjligt* att omfördela stödet mellan producenter när det kopplades till gårdens produktionsresurser istället för till varans pris.

Utjämning mellan och inom medlemsländer

Ett prisstöd gynnar per definition stora producenter och bördiga regioner då stödet utgår för varje producerad enhet; ju större volym ju högre stöd får producenten. Eftersom de kopplade djur- och arealbaserade stöden syftade till att kompensera för sänkta priser till följd av borttagandet av prisstödet fick de samma fördelningsprofil som prisstödet; producenter med stora produktionsvolymen och mycket mark/djur fick mycket stöd. Således var direktstöden mycket ojämnt fördelade när de infördes både inom och mellan medlemsländerna; i synnerhet efter ut-

vidgningen eftersom stödet till de nya medlemsländerna bestämdes utifrån deras då låga skördenivåer.

En fördel med direktstöd jämfört med prisstöd är att fördelningen av stödet mellan stödmottagarna är synlig. Kritiken mot den skeva fördelningen, i synnerhet mot de exceptionellt höga utbetalningar som vissa enskilda producenter mottagit, har varit omfattande och ihållande, se exempelvis Farm.Subsidy.org.⁷ Att förbättra GJP:s fördelningsprofil har därför varit ett stående inslag i de följande reformerna.

Den ojämna fördelningsprofilen bestod när direktstöden frikopplades i samband med 2003 års halvtidsöversyn av GJP.⁸ Utjämningsförsöken inleddes med att så kallad modulering blev obligatorisk snarare än frivillig, som tidigare varit fallet. Modulering var ett system för att gradvis reducera direktstöden i Pelare 1 och möjliggöra överföring medel från Pelare 1 till miljö- och landsbygdsstöd i Pelare 2.

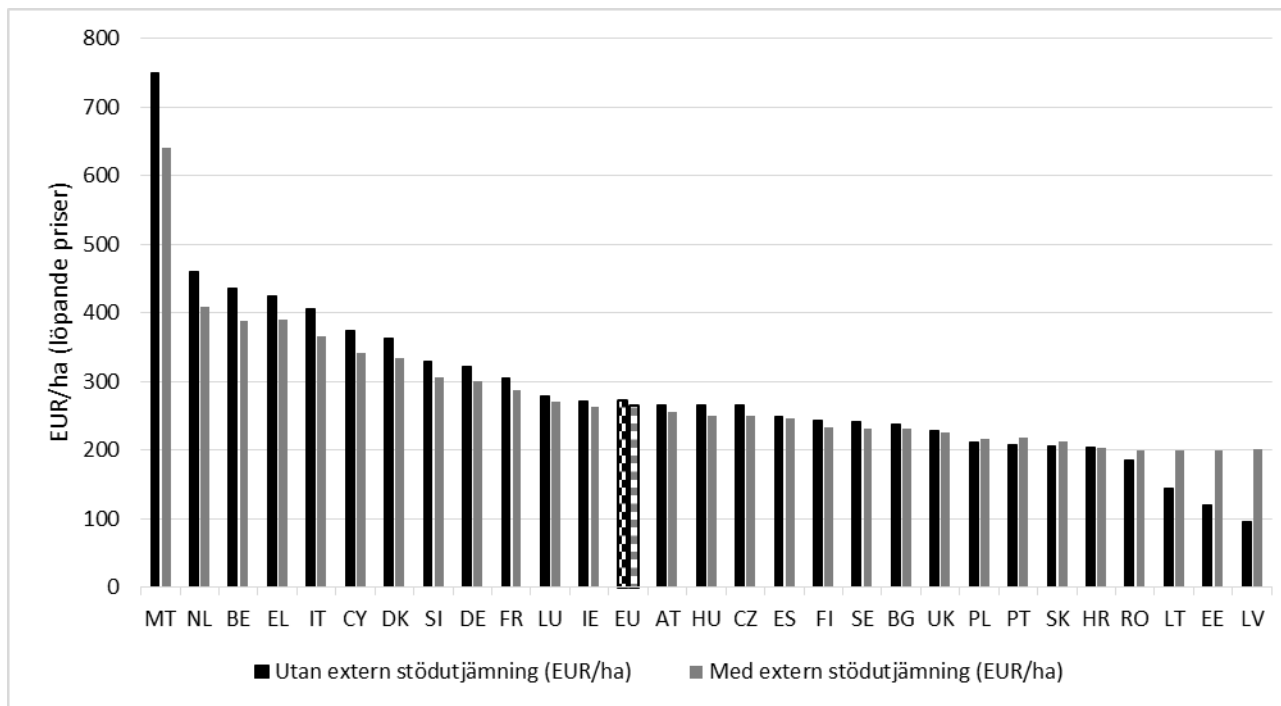
Det är i princip omöjligt att erbjuda olika nivå på ett prisstöd inom EU till olika producenter av samma vara. Nivån på direktstöd, däremot, kan varieras hur mycket som helst med hänsyn till olika kriterier. Det gör det möjligt att omfördela direktstöden mellan olika grupper eller regioner.

En stor förändring i samband med 2013 års reform är utjämningen av stödrätternas värde. Till följd reformen är därför stöden inte längre baserade på historiska utbetalningar utan ska vara samma inom ett land, alternativt inom olika regioner i landet. Olikheter mellan regioner som tidigare berott på skillnader i avkastningsnivåer elimineras i de länder som, liksom Sverige har valt att ha samma stödnivå i hela landet. Förutom sex länder har samtliga medlemsländer valt denna strategi. Det är obligatoriskt att begränsa de högsta stöden med 5 procent, men ett flertal länder har valt att sänka dessa stöd ytterligare.

⁷ I exempelvis Storbritannien framförs kritik mot att drottning Elisabeth och hertigen av Westminster mottagit flera miljoner pund i jordbruksstöd över tiden (Mail online, 2012).

⁸ För att vara berättigad till gårdsstöd krävs stödrätter för jordbruksmarken. Stödrätterna har olika värde vilket gör att jordbrukarna får olika nivå på stödet per hektar beroende på i vilken stödregion de ligger. Regioner med bördig mark har högt värde på stödrätterna eftersom stödrätternas värde baseras på spannmålsavkastningen under en historisk referensperiod.

Figur 3: 2013 års reform med och utan extern stödutjämnning.



Källa: Förenklad och översatt till svenska från Europeiska Kommissionen (2013).

2013 års reform av GJP omfattar vidare ett flertal ytterligare fördelningspolitiskt motiverade element, både frivilliga och obligatoriska. Exempelvis kan extra stöd ges till mindre producenter och unga bönder, eller kan högre stöd ges till de första trettio hektaren. Dessa stöd finansieras genom omfördelning mellan olika stödmottagare inom ett givet medlemsland. Intresset att införa omfördelningsstöden varierar mellan medlemsländerna. Exempelvis valde åtta länder, både gamla och nya medlemmar, att använda möjligheten att ge ett högre stöd till de första trettio hektaren (Europaparlamentet, 2015).

Genom dessa förändringar har stöden, sett i ett internt perspektiv, blivit jämnare fördelade; i alla fall är förordningen utformad på ett sådant vis att en jämnare fördelning är möjlig om ett medlemsland så önskar.

Det har även skett en utjämning mellan medlemsländerna, en extern stödutjämning. Utjämningen har delvis skett per automatik genom en gradvis infasning av stöd i nya medlemsländer, vilket var en del av deras anslutningsfördrag. Dessutom har 2013 års reform inneburit att länder med ett hektarstöd under 90 procent av EU-nivån har fått en viss höjning av stödet medan länder med redan höga stöd har fått en viss sänkning, se figur 3. Även i ett externt perspektiv har stöden således blivit jämnare fördelade.

Utjämning i framtiden

Övergången från prisstöd till direktstöd aktualiserade frågan om vem som får stöd och om mottagaren verkligen är i behov av stöd. Den officiella motiveringen till direktstöd var socialpolitisk, dvs. att stödja lantbrukarnas inkomster. Samtidigt saknas möjligheten att driva en inkomst- eller socialpolitik värd namnet i ett EU-perspektiv på grund av de enorma variationer i både de socioekonomiska och naturliga förutsättningar som råder inom unionen. Även frånsatt det långsiktiga problemet att stödet kapitaliseras⁹ är det huvudsakliga instrumentet, stöd som be-

⁹ Att ett stöd kopplat till areal kapitaliseras innebär att stödet leder till högre markpriser och arrendeavgifter. Stödet ger därmed upphov till ökade kostnader vilket innebär att den inkomststödjande effekten blir låg, alternativt helt uteblir. Både de kopplade och de frikopplade stöden är kopplade till arealen. För gårdsstödet, exempelvis, ger ett hektar mark en stödrätt. Den totala nivån på stödet en gård får beror på antalet stödrätter.

ror på hur mycket areal man har, trubbigt när det gäller att stödja lantbrukarnas inkomster.¹⁰ Arealbaserade stöd går främst till jordbrukare som har mycket areal och eftersom arealen är koncentrerad blir även stöden koncentrerade. Jordbruksstrukturen skiljer sig tydligt åt mellan olika länder. Gårdarna är i genomsnitt mycket mindre i de nya medlemsländerna men skillnaderna är stora; Tjeckien och Slovakien har mycket stora enheter, Polen mycket små.

Socialpolitiskt motiverade stöd måste bygga på en behovsprövning vilken innefattar en jämförelse med andra grupper i samhället. Vad nivå på jordbruksinkomsterna, som påverkas av stöden, egentligen betyder för lantbrukarhushållens relativa levnadsstandard inom EU är emellertid svårt att veta. Det är värt att notera att det inom FADN-systemet inte samlas information om inkomster utanför jordbruket. Levnadsstandarden beror på hela hushållsinkomsten, alltså även på inkomster från annat håll. I Sverige är inkomstskillnaderna mellan gårdar av olika storlek ganska små. De minsta gårdarna har dock i genomsnitt högre totalinkomster än de medelstora (SCB, 2014). Därför vore det fördelningspolitiskt knappast motiverat att, exempelvis, ge ett högre stöd till de första 30 hektaren. Sverige avstod också från den möjligheten. Inkomster från andra källor än jordbruket är vanligt förekommande i många länder, i synnerhet i de gamla medlemsländerna.

Det kan vidare noteras att de stora kriser som har drabbat svenskt och europeiskt jordbruk berör animalieproducenternas inkomster, först fläsk- och sedan mjölkproducenterna. Även under perioder med exceptionellt höga jordbrukspriser har situationen för animalieproducenterna varit sämre än för växtodlarna då animalieproducenterna visserligen får högre inkomster men de får samtidigt också högre kostnader för foder. Med ett arealbaserat stöd nås inte mjölkbönder i kris. Att flytta pengar från basstödet till en inkomststabiliseringsfond skulle eventuellt kunna vara en möjlighet, jämför diskussion om försäkringar längre fram.

¹⁰ Direktstöden är i huvudsak kopplade till jordbruksmarken. För gårdsstödet, exempelvis, ger ett hektar jordbruksmark en stödrätt. Den totala nivån på stödet beror på antalet stödrätter; ju mer mark ju högre stöd.

Den ojämna fördelningen, vilken ofta påstås innebära att "20 procent av producenterna får 80 procent av stödet", har varit ett stort legitimitetsproblem för GJP. Med större möjligheter att utjämna stödets storlek, som ges i den nyligen reformerade förordningen, har legitimitetsfrågan, åtminstone delvis, lyfts från Kommissionen till de enskilda medlemsländerna. Möjligheten att ytterligare förbättra stödets fördelningsprofil genom att "mixtra" med villkoren för direktstöden på EU-nivå är förmodligen uttömda, i synnerhet om hänsyn ska tas till hela hushållsinkomsten. Det är inte troligt att Kommissionen går mycket längre på denna väg och försöker införa nya tvingande omfördelningskrav inför nästa reformomgång eftersom både "uppdraget" och möjligheterna att skapa större legitimitet har flyttats till medlemsländerna själva. Vidare införs stödutjämnningen inom ramen för 2013 års reform gradvis. I Sverige avslutas processen först år 2020. Det är inte troligt att nya utjämningsinitiativ införs så snart efter att de gamla har avslutats.

Det är inte heller säkert att den externa stödutjämnningen mellan länderna kommer att fortsätta. Direktstöden varierar fortfarande betydligt mellan medlemsländerna men stödandelen i förädlingsvärdet skiljer sig inte så mycket åt mellan nya och gamla medlemsländer. I genomsnitt för perioden 2010-2013, dvs. åren innan den senaste reformen trädde i kraft, hade de nya medlemsländerna lägre andel av direktstöd i förädlingsvärdet. Detta kompenseras dock mer än väl av andra stöd så att andelen av alla stöd i förädlingsvärdet var högre där än i de gamla medlemsländerna och högre än snittet för EU.

Vidare, länder med låga direktstöd tillhör de stora nettobidragstagarna. Detta framgår om figur 1 och figur 3 jämförs. Ett flertal av de länder som återfinns i den högra halvan av "stöddiagrammet" (figur 3), vilket är länder med låga stöd, finns i den vänstra halvan av "nettobidragssdiagrammet" (figur 1), vilket är stora nettobidragstagare. Extern utjämning hålls dessutom tillbaka av att det, som påpekats tidigare, finns en övre gräns för i vilken grad omfördelning inom EU är möjlig. Intresset i Tyskland, den största nettobidragsgivaren både i absolut och relativ bemärkelse, av en ökad omfördelning till de nya medlemsländerna lär inte ha ökat givet deras njudda inställning i hanteringen av flyktingkrisen. Frå-

gan om den externa stödutjämningsmåsten måste därför analyseras som en del i det övergripande fördelningsspelet mellan medlemsländerna och kan alltså inte ses i isolering från andra redistributiva politikområden, och i synnerhet inte från strukturfonderna. Det är därmed troligt att eventuella högre direktstödstöd kommer att "betalas" med neddragningar av andra överföringar, antingen från Pelare 2 i jordbrukspolitiken eller från strukturfonderna. Det förstnämnda är troligare.

3.4 Miljöhänsyn

Jordbruksproduktionen inom EU bedrivs idag på ett miljövänligare sätt än tidigare. Den ökade miljömedvetenheten är till stor del en följd av en gemensam miljölagstiftning men beror även på att GJP har blivit miljövänligare. Ökad miljövänlighet är en respons på dels ett ökat miljöintresse bland allmänheten och miljöorganisationer och dels en ambition att legitimera direktstöden när dessa inte längre kunde hävdas vara en kompensation för sänkta priser. Kommer trenden mot en miljövänligare GJP att fortsätta? Kommer mer medel i så fall att satsas på miljöåtgärder i Pelare 2 och ytterligare resurser att föras dit för detta ändamål? Kommer det fler miljökrav i Pelare 1?

Ökad miljöhänsyn

De viktigaste milstolparna i GJP har varit i) införandet av miljöåtgärder i MacSharry-reformen (1992), som sedermera blev en del av Pelare 2, ii) kopplingen av gårdsstöden till uppfyllandet av tvärvillkoren (2003), som i sig inte innebar nya miljökrav men som stärkte sanktionsmöjligheterna i synnerhet i länder med en svag administration och iii) förgröningen i den senaste reformen med 30 procent av stödbeloppet knutet till tre miljökrav. Med de två sistnämnda förändringarna ställdes miljökrav på ersättningsarna i Pelare 1.

Ökat nationellt självbestämmande i Pelare 2

Redan idag har EU-länder stora möjligheter att allokera betydande belopp till gröna satsningar inom Pelare 2, vilket vissa länder gör. Dessa möjligheter har ökat sedan det blev tillåtet att flytta medel mellan pelarna. Frågan kan därför sägas att till viss del har överförts till nationell nivå. Det är därför inte troligt att fortsatta reformer av GJP skulle inne-

bära nya tvingande överföringar från Pelare 1 till miljöåtgärder i Pelare 2. Ett sådant förslag skulle knappast accepteras av de medlemmar som nyligen flyttat medel åt det andra hållet.

Gemensam förgröning av Pelare 1

Den ursprungliga tanken med förgröningen i 2013 års reform var en ambition att göra jordbruket miljövänligare genom en uppsättning av enkla och gemensamma regler knutna till årliga, icke-kontraktbaserade utbetalningar i Pelare 1. Det finns en fundamental skillnad mellan förgröningen och de riktade, frivilliga miljöstöden i Pelare 2. Förgröningsreglerna kan, å ena sidan, ses som en förlängning av tvärvillkoren, både när det gäller synen på miljönyttan och ersättningen för att tillhandahålla denna. Ersättningen motsvarar 30 procent av basbeloppet oavsett jordbruksföretagets kostnader för att följa reglerna och den nytta som förväntas genereras. De riktade miljöstöden, å andra sidan, utgår för en specifik miljöförbättring och baseras på uppkomna kostnader och utebliven inkomst.¹¹

Kommissionens argument för att välja förgröning i stället för en satsning på de riktade åtgärderna i Pelare 2, kombinerat med överföring av medel till Pelare 2 för detta ändamål, var att de önskade sig regler som var tillämpbara på alla jordbrukare och inte gav ett alltför stort inflytande åt medlemsländerna (Matthews 2013). Utfallet av processen, inklusive den urvattning som följde av de politiska kompromisserna under reformförhandlingarna, är knappast i överensstämmelse med Kommissionens önskan och kan sägas vara ett misslyckande. Nästan 90 procent av bönderna beräknas exempelvis vara undantagna från kravet att avsätta mark till ekologiska fokusområden. Dessutom har medlemsländerna ett omfattande inflyttande över implementeringen, i synnerhet när det gäller utformningen av regler för ekologiska fokusområden (EFA) som är ett av de tre krav som ingår i förgröningen.

En vanlig uppfattning är att förgröningen var ett sätt för Kommissionen att freda direktstöden från nedskärningar som skulle kunna ha finansi-

¹¹ De riktade stöden har dock kritiserats för att i praktiken inte alltid leva upp till dessa principer, se exempelvis Rabinowicz (2014).

erat angelägna satsningar inom andra områden. Tidigare utspel från Kommissionen aviserade, eller åtminstone pekade på, behovet av nya satsningar inom främst tillväxt, innovation och klimat (Matthews, 2013). Miljövänlighet, i form av förgröning, skulle då bytas mot bibehållna utbetalningar genom en uppgörelse inom Kommissionen mellan jordbrukskommissionär Ciolos och miljökommissionär Potocnik. Samtidigt kan det hävdas att tanken att legitimera direktstöden genom förgröning inte nödvändigtvis motsvarar Europaparlamentets bild av situationen. När det gäller Europaparlamentets agerande var det aldrig tal om att stöden skulle behållas endast om de var miljövänliga utan parlamentet ville snarare satsa extra pengar på miljöåtgärder, helst genom satsningar inom Pelare 2.

Det främsta syftet med förgröningen var att legitimera direktstöden mot externa aktörer som allmänheten och miljörörelsen. Syftet har knappast uppfyllts. Förgröningen har dömts ut av både miljörörelsen och av ledande miljöforskare i Europa. "CAP reform has been a total disgrace" enligt BirdLife Europe (Brunner, 2013). De förväntade effekterna på biodiversitet analyserades i en artikel i Science (Pe'er mfl., 2014). Författarna listar ett antal svagheter. För det första, deras främsta kritik är det faktum att en så stor andel av arealen och av antalet brukare undantas, i synnerhet när det gäller ekologiska fokusområden. För det andra, författarna är skeptiska till att det ges möjlighet att på nationell nivå införa ekvivalenta, dvs. likvärdiga, åtgärder. De anser att sådana möjligheter inte kommer att gynna biodiversiteten och effekterna riskerar till och med att bli negativa. För det tredje, kravet på diversifiering av växtodlingen sågas mer eller mindre fullständigt. Författarna menar att detta krav är vad som finns kvar från det ursprungliga kravet på växtföljd, vilket var meningsfullt men som försvann i urvattningsprocessen. Att de nationella valen inte gynnar miljön bekräftas i en studie av Hart (2015a). Närmare bestämt verkar medlemsländerna ha prioriterat administrativ bekvämlighet och lantbrukarnas valfrihet över positiva miljöeffekter.

Med få undantag tillåter de nationella reglerna användning av både bekämpningsmedel och gödsel på de ekologiska fokusområdena, se Hart och Radley (2016) för detaljer. I det internationella perspektivet kan det

erinras att de "förgrönade" stöden troligtvis är mindre gröna enligt WTO-reglerna (Swinbank, 2015). Samtidigt går det inte att hävda att dessa krav är produktionsdrivande. Tvärtom handlar det om extensifiering. Slutligen kan det konstateras att missnöjet med förgröningen är kompakt bland lantbrukarna.

Miljöhänsyn i framtiden

En möjlighet i nästa reform är att Kommissionen fortsätter på förgröningenslinjen med ytterligare och mer ambitiösa miljökrav i Pelare 1. Mot bakgrund av diskussionen ovan förefaller detta dock inte troligt. Däremot kommer troligen krav på regelförenklingar, då förgröningen har lett till en starkt ökad komplexitet i GJP. Regelförenkling blir således en av de viktigaste stridsfrågorna både i det korta perspektivet, innan nästa reform, och inför nästa reformomgång. När det gäller Pelare 2 är det inte troligt med ytterligare tvångsmässiga överföringar av medel. Åtminstone inte så länge man håller fast vid förgröningen.

3.5 Jordbrukets budget

Storleken på GJP:s budget är naturligtvis avgörande för politikens utformning. Frågan är hur den kommer att utvecklas i framtiden.

Jordbrukets andel i EU:s budget

EU:s budget har legat kring en procent av bruttonationalinkomsten (BNI) sedan några decennier tillbaka. Det finns inte mycket som tyder på att framtida budgetar kommer att avvika radikalt från denna nivå, Tarschys (2011). För varje nytt MFF (Multi-Annual Financial Framework) har GJP:s andel i den totala EU-budgeten sjunkit. Under de senaste 30 åren har andelen sjunkit från över 70 procent till omkring 40 procent. Nedgången har dock varit långsam i relation till jordbrukets minskande betydelse för både bruttonationalprodukt (BNP) och sysselsättning inom EU. En omallokering av budgetresurser i jordbrukspolitiken och strukturfonderna från i huvudsak omfördelningspolitik till tillväxtfrämjande åtgärder och gränsöverskridande problem, som forskning, utbildning, infrastruktur och liknande, har i stort uteblivit. Omallokeringen har uteblivit trots att satsningar på forskning, utbildning och infrastruktur har efterlysts av många forskare (se exempelvis Sapir m.fl.,

2003, Lejour och Molle, 2011 och Matthews, 2015) och att den officiella EU-retoriken numera starkt betonar dessa områden.

Inte heller den globala finanskrisen under 2007-2008 och dess följdverkningar, som många trodde skulle förändra EU budgetens resursanvändning, har haft någon större effekt. Som tidigare påpekats beror detta på att både GJP och strukturfonderna ger förutsägbara återflöden. Framtida utmaningar, exempelvis hanteringen av flyktingkrisen och dess effekter, kommer att göra anspråk på budgetmedel. Samtidigt framstår utsikterna för att öka uttaxeringen till budgeten med oförändrade budgetregler som osannolika, se tidigare diskussion. Den troliga effekten av detta är lägre utgifter för jordbruket och en fortsatt sjunkande andel i EU:s budget. Observera dock att Europaparlamentet motsatte sig sänkningar av utgifter för GJP under den föregående reformprocessen och kommer troligtvis att göra likadant även framgent, vilket talar mot stora sänkningar.

Fördelningen mellan pelarna

Jordbrukspolitikens första pelare består av gårdsstödet och förgröningsstödet, övriga direktstöd samt marknadsstöd, medan jordbrukspolitikens andra pelare innehåller riktade miljöstöd samt stöd för landsbygdsutveckling.

Sett i ett längre perspektiv har utgifterna för Pelare 2 (eller motsvarande innan pelarstrukturen infördes) ökat i förhållande till utgifterna för Pelare 1. I den senaste reformen har dock utgifterna i Pelare 2 sänkts mer än i Pelare 1. För att bedöma den framtida trenden bör man vara medveten att Pelare 2:s observerbara andel i GJP:s budget är ett resultat av en rad olika förändringar; dels de obligatoriska elementen i det gemensamma regelverket, dels frivilliga val på nationell nivå. Dessutom har förändringen i EU:s sammansättning haft stor betydelse eftersom de nya medlemsländerna har fått en mer generös tilldelning av resurser för omstrukturering, modernisering och andra åtgärder som hör till Pelare 2. Det senaste reformbeslutet har inneburit ett trenderbrott i och med att det är tillåtet att flytta medel från Pelare 2 till Pelare 1. Tidigare var endast omflyttning i omvänd riktning tillåten, eller i vissa fall obligatorisk. Fler länder (11 länder) valde att flytta medel till Pelare 2 än omvänt (5 länder)

vilket har resulterat i en nettoomflyttning av tre miljarder euro under sex år (Plewa, 2015).

Införandet av förgröning, som både är obligatoriskt och omfattande (30 procent av beloppet), har troligtvis bidragit till att regelverket numera tillåter att medel överförs från Pelare 2, där selektiva miljöåtgärder finns och finansieras, till Pelare 1 för att indirekt hjälpa till att finansiera kostnaden för förgröningen. Frågan om de två pelarnas relativa storlek kan således inte ses isolerad från resursanvändningen inom pelarna. Relationen mellan pelarna kan komma att påverkas om riskhanteringsinstrument införs beroende på vilka lösningar och finansieringsformer som i så fall kommer att användas, se avsnitt 5.3 för vidare diskussion.

Budgeten i framtiden

Sammanfattningsvis har GJP:s andel av EU:s budget sjunkit och den kan förväntas sjunka ytterligare framöver. Sänkningen har dock varit långsam, vilket är troligt även i framtiden. Trenden mot en ökad andel utgifter för Pelare 2 relativt Pelare 1 har brutits på EU-nivå. Detta trenderbrott har dock kompensrats av att fler medlemmar valde att flytta medel till Pelare 2 än till Pelare 1.

3.6 Nya styrmedel

Övergången från prisstöd till direkta inkomststöd har inneburit att nya instrument införts i Pelare 1. Exempelvis beror katastroffondens tillkomst på att interventionssystemet försvagats. Överlag har de styrmedel som används i Pelare 2 inte förändrats i något större utsträckning över tiden. Vid ett första påseende ser landsbygdsprogrammet (LP) för de tre senaste perioderna (inklusive den nuvarande) mycket olika ut. Men dessa förändringar är främst namnändringar, omnumrering och omflyttningar.

Reglerna förefaller vidare vara flexibla nog att medge design av nya kreativa styrmedel på nationell nivå. Resultatbaserade ersättningar¹² tilläm-

¹² Ersättning för att främja miljön kan i princip utformas på två sätt. Idag är de flesta ersättningar *åtgärdbaserade*. Det innebär att lantbrukaren får betalt för att vidta en viss åtgärd, till exempel att regelbundet låta beta marken. Tanken är att åtgärden ska ha en positiv effekt på biologisk mångfald. Alternativet är att ersättningen är *resultatbaserad*. Det innebär att lantbrukaren istället får betalt för att resultatet

pas exempelvis redan i viss utsträckning i bland annat Tyskland och har bevisligen varit möjliga att införa inom ramen för det tidigare regelverket (Rabinowicz 2014). Stöd till samarbete som skulle kunna användas för miljöåtgärder på landskapsnivå, vilket har efterlysts i utvärderingar och vetenskapliga artiklar, medges också av regelverket (artikel 35). Det är därför inte troligt att införande av nya instrument på miljöområdet utvecklas till en stridsfråga. Det förefaller finnas tillräckligt med utrymme för kreativa lösningar för de medlemsländer som så önskar.

Den enda stora förändringen i Pelare 2 har varit införandet av riskhanteringsinstrument, se avsnitt 5.3 för en närmare presentation. Användningen av dessa instrument är frivillig och upptaget har varit litet. Ökad prisinstabilitet i kombination med svagare intervention, som endast fungerar som ett säkerhetsnät, har lett till större inkomstvariation och förslag att öka användningen av riskhanteringsinstrument i framtiden.

Tillkomsten av nya styrmedel hänger samman med att EU:s ambitioner har sträckt sig till nya områden över tiden, som riskhantering. Vidare bör det påpekas att helt, eller delvis, nya utgiftsområden har tillkommit utan att budgettilldelningen för den skull har ökat. Denna förändring innebär att medlemsländerna har fått möjlighet att göra nya saker inom ramen för samma budget. Satsningar på bredband i Sverige är ett exempel på detta. Det är troligt att denna trend fortsätter. Möjligtvis kan till exempel klimatåtgärderna komma att inkluderas i GJP utöver det som redan är tillåtet.

3.7 Re-nationalisering

Formellt sett har EU haft en gemensam politik sedan Romfördraget trädde i kraft 1958. Hur gemensam politiken de facto har varit har dock varierat över tiden. Den re-nationalisering som analyseras i detta avsnitt handlar om det *faktiska* inflyttande som ett medlemsland har över hur jordbrukspolitikens utformas i det egna landet.

uppnås, och det finns inget krav på vilken åtgärd som ska vidtas eller när den ska utföras. Detta skapar ökad flexibilitet för lantbrukaren och stärker kopplingen mellan ersättning och resultat. Se exempelvis Rabinowicz (2014).

Medlemsländernas inflytande över politiken

Innan EU övergick till en gemensam valuta, i synnerhet under perioder av stor valutainstabilitet under 1970- och 1980-talet, fanns betydande prisskillnader mellan medlemsländerna trots att priserna sattes i gemensamma förhandlingar. Orsaken var att länder med revalverande valutor inte ville omsätta sina växelkursförändringar i sänkta inhemska produktpriser. Ett intrikat system av monetära utjämningsavgifter, dvs. interna tullar och exportsubventioner, användes då för att undvika handelsstörningar inom EU. I annat fall skulle interventionssystemet i högprisländer ha brutit samman. Övergången till euron och fullbordandet av den inre marknaden har lett till elimineringen av avgifterna och gjort marknadsregleringsdelen av GJP till en politik med gemensamma regler inom hela EU. Eftersom marknadsregleringarna då helt dominerade GJP och de instrument som numera ingår i Pelare 2 var relativt begränsade, eller ännu icke-existerande, var förmodligen den gemensamma politiken de facto som mest gemensam under denna period.

Med MacSharry reformen (1992) och den gradvisa övergången till koplade direktstöd som kompletterades med nya åtgärder, i synnerhet på miljöområdet, påbörjades en resa mot re-rationalisering med succesivt allt fler policyelement där en nationell policydiskretion blev möjlig. Ett stort steg togs när Finland anslöts till EU eftersom Finland tilläts att ha en egen jordbrukspolitik utöver de gemensamma reglerna. Det samma gäller för Sverige men i en relativt liten omfattning. Denna politik omfattar prisstöd vilket annars är bannlysta i EU.

I och med 2013 års reform har re-nationaliseringen tilltagit ytterligare. Till att börja med har medlemsländerna, som tidigare påpekats, fått möjlighet att flytta medel mellan pelarna i båda riktningarna. Tidigare var endast överföringar till Pelare 2 möjliga. Elva länder valde att flytta medel till Pelare 2 medan fem länder valde att flytta medel i omvänd riktning. Övriga länder, däribland Sverige, har avstått från överföringen. Pelare 2 är redan starkt influerad av nationella beslut då regelverket är utformat på ett menybaserat sätt. Det finns en stor spridning i hur de olika medlemsländerna väljer styrmedel från menyn. Dessutom finns det numera färre obligatoriska inslag i Pelare 2. Under den föregående peri-

oden fanns det miniminivåer för utgifter för alla de fyra axlar som programmet då var indelat i. Under det nu aktuella regelverket är endast utgifter för miljö-/klimatåtgärder obligatoriska.

Likt Pelare 2 ger den senaste reformen ett mycket stort utrymme för nationella beslut i Pelare 1. Det gamla gårdsstödet omfattar numera sex olika komponenter varav tre är obligatoriska. Även i de obligatoriska elementen finns det ett stort utrymme för nationella val, inte minst när det gäller förgröningsdelen. Resultatet har blivit en mycket omfattande variation i samtliga dimensioner mellan medlemsländerna, se Europaparlamentet (2015) för en detaljerad genomgång av de nationella valen i de 28 medlemsländerna och Hart (2015a) för en analys av implementering av förgrönning i ett urval länder. Den förstnämnda rapporten är på nära 130 sidor och innehåller ett 20-tal omfattande, flersidiga tabeller. Så mycket utrymme behövde författarna för att redogöra för alla detaljer i den nationella tillämpningen av den senaste reformen.

Även när det gäller den genuint mest gemensamma delen av GJP, vilken är marknadsstyrningen, syns det tecken på re-nationalisering. Dessa tecken är särskilt tydliga när det gäller den pågående mjölkkrisen. Krisen har orsakats av låga mjölkpriser, vilket innebär att en gemensam hantering vore att förvänta. Istället har krishanteringen till stor del förlagts till den nationella nivån. Av de 500 miljarder euro som Kommissionen satsade i ett krispaket i september 2015 delades 420 miljarder ut som nationell tilldelning till medlemsländerna.¹³ Krispaketet från mars 2016 ger medlemsländerna möjlighet att genom lättnader i statstödsreglerna ge stöd till mjölkproducenter för att mildra krisens effekter.

Re-nationalisering i framtiden

Det är inte möjligt för EU att ha en "gemensam" jordbrukspolitik på grund av heterogeniteten i de nationella förutsättningarna när det gäller ekonomiska, sociala, politiska, ekologiska och agronomiska förhållanden samtidigt som det förefaller omöjligt att avveckla politiken. Kanske är re-nationaliseringen det enda rimliga svaret på detta dilemma? Den un-

¹³ Tilldelningen följer 2014 års mjölkkvoter.

derliggande heterogeniteten lär inte minska under en överskådlig tid. Trenden mot ökad re-nationalisering lär därför fortsätta.

3.8 Ökad komplexitet

Komplexiteten har tilltagit när det gäller både GJP:s övergripande struktur och politikens detaljer. I synnerhet har gränserna mellan de båda pelarna blivit alltmer flytande. Så var fallet redan före den senaste reformen men otydligheten har tilltagit.

Otydliga gränser mellan pelarna

Liknande åtgärder finns numera i både Pelare 1 och Pelare 2. Åtgärderna det gäller är stödet till missgynnade regioner, stödet till unga lantbrukare samt miljöåtgärder. Stödet till missgynnade områden är frivilligt i båda pelarna enligt nuvarande regelverket och har varit vanligt förekommande i Pelare 2. Endast Danmark som tidigare inte utnyttjade stödformen valde att inkludera denna i Pelare 1 när tillfället gavs. Notera att finansieringen av stödet till missgynnade regioner inom Pelare 1 de facto innebär en överföring av medel till Pelare 2. Stödet till unga lantbrukare är obligatoriskt i Pelare 1 men används ofta även i Pelare 2 där det är frivilligt. Miljöåtgärderna i Pelare 1 (förgröningen) överlappar miljöstöden i Pelare 2. I många fall, som exempelvis vid träda, kan en lantbrukare välja att antingen söka miljöersättning från Pelare 2 eller inkludera åtgärden i förgröningsåtagandet (ekologiska fokusområden) i Pelare 1 för att uppfylla stödkraven. Att renodla pelarstrukturen skulle onekligen förenkla GJP men är knappast troligt.

Förgröningen har gett ökad komplexitet

Enligt Kommissionens egen bedömning har GJP i och med 2013 års reform blivit rättvisare, kanske grönare men definitivt inte enklare (Hanriotis, 2015b). Förgröningen innebär ett mycket stort steg mot ökad komplexitet. Kraven är omfattande och komplicerade och det nationella inflytandet är stort, i synnerhet när det gäller kravet att fem procent av arealen ska användas till ekologiska fokusområden (EFA).

För EFA gäller följande: Ekologisk odling anses uppfylla kraven per definition. Medlemsländerna kan annars inkludera elva olika åtgärdstyper

i EFA. Kvävefixerande grödor, träda och landskapselement har visat sig vara populärast (Hart och Radley, 2016). Olika åtgärds-kategorier anses ge olika miljönytta, vilken bedöms med hjälp av vägningsfaktorer där åtgärdens bidrag till uppfyllandet av femprocentkravet beräknas. Skyddszonsarealen, exempelvis, multipliceras med 1,5. Det finns val-möjligheter när det gäller utformningen av respektive åtgärdstyp, exempelvis vilka grödor som godkänns som kvävefixerande eller vilka landskapselement (nio att välja på) som får inkluderas. Dessutom finns det åtgärder på nationell nivå vilka bedöms som ekvivalenta med de EU-gemensamma åtgärderna. Kontrollerna av EFA är komplicerade och ställer nya krav på det tidigare systemet för att identifiera fält.

Medlemsländerna har gjort olika val. Vissa länder använder alla eller nästan alla tillåtna åtgärdstyper medan andra tillämpar mycket färre alternativ. I Litauen används endast två åtgärdstyper, i Finland fyra (Hart och Radley, 2016). Den enskilde EU-lantbrukarens valmöjligheter när det gäller "vad och hur" skiljer sig således högst påtagligt mellan länderna.

Komplexiteten i framtiden

Trots den tydligt uttalade ambitionen att förenkla GJP har politiken i stället blivit mer komplicerad efter den senaste reformen. Enligt Plewa (2015) har vissa reformelement blivit mer komplexa på grund av politiska kompromisser. Lite tillspetsats kan sägas att medlemsländerna har enats om att förbli oeniga och att kunna välja olika vägar. Å ena sidan är det svårt att se att denna trend mot ökad komplexitet skulle brytas framöver, eftersom medlemsländerna är mycket heterogena och den heterogeniteten inte kommer att minska. Å andra sidan har den ökade komplexiteten lett till omfattande krav på förenkling, i synnerhet när det gäller tillsyn och miljökrav, och Kommissionen arbetar nu på förslag till förenklingar. Den grundläggande frågan är huruvida det är möjligt att förenkla politiken utan att ge avkall på de mål som de komplicerade reglerna avser att uppnå. Förenkling är i grunden en politisk process och kommer att vara en avgörande stridsfråga både i det korta perspektivet och bortom 2020. Åstadkommer man förenkling genom att ändra det nuvarande regelverket (grundförordningarna) är det frågan om en ny reform.

4

Institutionernas positioner

Europeiska Kommissionen och Europaparlamentet är två viktiga aktörer som utöver Ministerrådet har avgörande betydelse för GJP:s framtid. I detta kapitel analyseras vilka reformimpulser som kan tänkas komma från Kommissionen och Europaparlamentet.

4.1 Kommissionen

Kommissionens betydelse för GJP:s framtid har minskat i och med Europaparlamentets inträde på scenen eftersom Kommissionen numera bara är en av tre aktörer som ska kompromissa. Kommissionen har överlägset störst analysresurser, vilket ger Kommissionen ett fortsatt övertag när det gäller att formulera alternativ. Det har hävdats att Europaparlamentets svagare analysresurser försvårat för dem att hävda sig mot Kommissionen, vilket skulle ha hindrat Parlamentet från att genomdriva flera av sina idéer (Swinnen, 2015). Kommissionen har dessutom behållit sitt monopol på att initiera lagstiftning.

Ny organisation

I samband med att den nu verksamma Kommissionen tillträdde 2014 har det införts en matrisorganisation där sju vicepresidenter ska koordinera övriga kommissionärers arbete. Det är oklart hur det kommer att fungera. Fyra av vicepresidenterna kommer från små och nya medlemsländer. Jordbrukskommissionären Hogan lyder under Andrus Ansip, från Estland, som ansvarar för infrastrukturfrågor och koordinerar tolv kommissionärer. Det sägs samtidigt att olika vicepresidenter kommer att arbeta med koordineringen beroende på frågeställningen i fråga. Det återstår att se hur betydelsefulla vicepresidenterna kommer att vara i praktiken eller om de ens får någon reell betydelse. Konstruktionen med vicepresidenter som koordinatörer bör dock försvaga Kommissionen och dess generaldirektorat för jordbruk och landsbygdsutveckling (DG

AGRI). Konstruktionen kan underlätta för kommissionärer tillhörande samma grupp att försöka göra anspråk på resurserna i GJP men det inte säker att kommissionärerna har kompetens nog att utmana DG AGRI.

Jordbrukskommissionärens betydelse

Det råder en bred enighet om att det är betydelsefullt *vem* som sitter som kommissionär för jordbruket. Stora och banbrytande reformer av GJP, som övergången till kopplade direktstöd respektive frikopplingen av direktstöden, initierades av starka och visionära kommissionärer. Kommissionärens erfarenhet, skicklighet och bakgrund förefaller således ha påverkat utfallet av tidigare reformprocesser.

Jordbrukskommissionären Fischlers avgörande betydelse för sjösättandet av den överraskande och radikala frikopplingsreformen år 2003 lyfts ofta fram (Swinnen, 2008). Österrikaren Fischler la fram frikopplingsförslaget under sin andra period som kommissionär. Han hemlighöll sitt förslag in i det sista för alla utom sina närmaste medarbetar, för att undvika att ett eventuellt motstånd skulle byggas upp innan reformförhandlingarna ens startade. Han utnyttjade dessutom motsättningar mellan Spanien och Frankrike över Irakkriget för att få Spanien att stödja reformen som motarbetades av Frankrike. Även om det inte längre är möjligt att använda sig av ett överraskningsmoment i förhandlingsspelet, eftersom Europaparlamentet måste involveras, förblir det viktig vem som leder DG AGRI (Bureau och Mahe, 2015). Ciolos från Rumänien var jordbrukskommissionär under perioden 2010-2014, när den senaste reformen förhandlades, och ansågs vara en svag ledare.

Den nuvarande kommissionären Hogan kommer från Irland, ett export- och marknadsorienterat land med minimal produktionskoppling av jordbruksstödet (Europaparlamentet, 2015). I sina framträdanden har han ofta lyft frågor om konkurrenskraft, innovation och tillväxt. Jordbruket på Irland bidrog till landets återhämtning efter den globala finanskrisen 2007-08. Mjölkssektorn har klarat mjölkkvotavvecklingen bra och bedöms ha goda förutsättningar att på sikt kunna expandera produktionen. Hogans ambitioner i detta läge kan därför förväntas vara att ändra så lite som möjligt, vilket bekräftas av hans offentliga uttalanden.

Prioriterade frågor

I Kommissionens agerande framträder ett tydligt mönster; Kommissionen återkommer till de frågor där den inte nått fram i den föregående reformomgången. Ett återkommande tema har varit politikens legitimitet i form av stöfördelning och stödberättigandet, vilket har en direkt koppling till förgröningen. Allan Buckwell (2015) presenterar tänkbara utvecklingar av 2013 reform:

- a) att innovationssatsningarna ökar,
- b) att medel från direktstöden kan finansiera riskhanteringsinstrument (detta har även de Castro, tidigare ordförande för utskottet för jordbruket och landsbygdens utveckling (COMAGRI) i Europaparlamentet, flaggat för),
- c) att tvärvillkoren effektiviseras,
- d) att stöd till "high value farming" förbättras,
- e) att effekter på landskapsnivå säkerställs samt
- f) att fokus flyttas till resultatbaserade ersättningar och ökad självorganisering av bönder via kooperativ.

Vissa av dessa utpekade frågor, i synnerhet de sistnämnda, innebär att den befintliga medelarsenalen finputsas och är i viss mån redan möjliga att åstadkomma inom ramen för det befintliga regelverket. Åtgärder riktade mot dessa frågor borde knappast leda till några större stridigheter och kan lösas genom att den nationella policydiskretionen över detaljutformningen av regelverket ökar ytterligare. Att "effektivisera tvärvillkor" rymmer både frågor om kontroll, enklare regler och bättre förgröningsregler. Av de frågor som identifieras av Buckwell förefaller det därför vara regelförenkling, förgröning och riskhanteringen som kommer att stå på dagordningen.

4.2 Europaparlamentet

Parlamentets inträde

Innan Lissabonfördraget trädde i kraft hade Europaparlamentet endast ett begränsat, indirekt, inflytande över GJP via sitt inflytande över GJP:s budget. Hur GJP skulle se ut om Parlamentet hade mer att säga till om var en flitigt debatterad fråga. Vissa debattörer och forskare hävdade att

Parlamentet skulle följa en reformkonservativ riktning. Andra menade däremot att Parlamentet skulle vara mer reformvänligt än Ministerrådet och Kommissionen samt höja sig över snäva nationella intressen och se mer till europeiska kollektiva nyttigheter och europeiskt mervärde. Första gången som Parlamentet var direkt involverat i reformarbetet var i samband med 2013 års reform och med facit vet vi att det var de förra som hade rätt i sina prediktioner om Parlamentets agerande.

Redan från början visade Parlamentet ett stort intresse och en hög aktivitetsnivå. Inte mindre än 8 000 tillägg föreslogs till förordningstexter gällande GJP. Över hälften av dessa har antagits, se Fertö och Kovacs (2015) för en närmare analys av Parlamentets regleringsiver. Antalet tillägg är naturligtvis inte ett bra mått på inflytande även om den höga aktivitetsnivån i sig är signifikant. Det är den sammanlagda effekten som räknas.

Parlamentet har i stort sett verkat för en mer begränsad reform även om detta inte kan generaliseras till alla områden (Europaparlamentet, 2014a). Matthews (2013) hävdar att Parlamentet har försämrat möjligheterna att göra GJP grönare då det vägrat diskutera detaljerna i reformutformningen innan budgeten för GJP bestämts. Med budgeten säkrad fanns det, enligt Matthews, inga påtryckningsmedel kvar. Reformmotståndarna behövde inte längre välja mellan en "grönare" GJP och en dyrare GJP. Därmed kunde förgröningskraven urvattnas. Hart (2015b) analyserar hur Parlamentet bidragit till att försvagaga förgröningsåtgärderna. Hans sammanlagda bedömning är att även om Parlamentet har haft en viss positiv roll ur miljösynpunkt så var den främst att stoppa "galna tillägg" snarare än att bidra till konstruktiva förbättringar. Enligt vissa bedömare skulle Parlamentet ha kunnat bli ännu mer inflytelserikt men hämmades av sitt kompetensunderskott i jordbruksfrågor gentemot Kommissionen (Swinnen, 2015).

Situationen kompliceras av att mandatperioden för det sittande Parlamentet går ut 2019 medan beslut om nästa reform av GJP kommer att fattats först 2020, dvs. av ett nytt Parlament. Detta kan dämpa det sittande Parlamentets vilja att reformera då det inte kommer att vara med när reformdiskussionerna slutförs. Alan Mathews tror därför inte på

några större initiativ från Parlamentets sida (Matthews, 2014). Samtidigt kan reformdiskussionerna vara så långt gångna att det i praktiken inte går att ändra på förslagen när Parlamentets mandatperiod närmar sig sitt slut, vilket kan bidra till Parlamentets intresse för GJP. Dessutom kanske Parlamentet blir desto ivrigare att försöka påverka de frågor de kan påverka, som exempelvis den planerade översynen av EFA:s effekter. Ytterligare en aspekt bidrar till Parlamentets intresse för GJP; vissa av Parlamentets ledamöter siktar sannolikt på att bli omvalda till nästa mandatperiod. De Castro, tidigare ordförande i COMAGRI och numera representant för socialistblocket, är 59 år gammal och kommer säkerligen att kandidera igen i nästa val.

Prioriterade frågor

Den COMAGRI som var verksam 2010-2014 hade en stark preferens för att stödja lantbrukarnas inkomster över en ökad hänsyn till miljön. Denna preferens visar hur stark påtryckargrupp lantbrukarintresset är. Parlamentet var kapabelt att sätta miljöskydd före yrkesfiskarnas kortsiktiga intressen i förhandlingarna om den gemensamma fiskeripolitiken som pågick parallellt med GJP-förhandlingarna. För jordbruket gäller alltså det motsatta då Parlamentet bidrog till urvattningen av förgröningskraven.

COMAGRI:s preferenser förklaras tydligt av kommitténs sammansättning. Bureau och Mahe (2015) påpekar att COMAGRI drar till sig ledamöter knutna till jordbruket samtidigt som det komplexa regelverket avskräcker ledamöter med andra intressen och lojaliteter. Enligt en tidigare undersökning hade 31 procent av de ordinarie ledamöterna jordbrukarbakgrund eller jordbrukakooperativbakgrund medan 24 procent hade sina rötter i jordbruksministerier. Ingenting tyder på att detta har förändrats på något signifikant sätt (Europaparlamentet, 2014a). Det nya Parlamentet, som valdes 2014, lär således inte prioritera lantbrukarnas inkomster lägre. Siekierski, den nya ordföranden i COMAGRI, har forskarbakgrund och kommer från Polen. Han tillhör ett lantbrukarparti som kraftigt förlorat väljarstöd i det senaste valet. Möjligtvis kan detta ha påverkat hans intresse att göra ett större avtryck i Parlamentets ar-

bete. Hans uttalanden går i riktningen för mer stöd till jordbruket och fler marknadsinterventioner.

De Castros, den tidigare ordföranden och numera representant för socialistblocket i COMAGRI, fortsätter att vara aktiv. Hans kommentar till utfallet av 2013 års reform kan ge en fingervisning om vilka frågor han kan tänkas driva (de Castro, 2015). Den största svagheten med reformen anser han vara att budgeten reducerades med 13 (Pelare 1) respektive 18 procent (Pelare 2). De Castro kritiserar utformningen av förgröningskraven, däribland svårigheter med att kontrollera att kraven följs och därmed risken för felaktiga utbetalningar. Han påtalar också avsaknaden av hänsyn till livsmedelstrygghet och bristen på permanenta riskhanteringsinstrument. På en konferens under hösten 2015 uttryckte de Castro sitt missnöje med 2013 års reform och hävdade att dess främsta fördel är att den kan ändras i samband med översynen 2017. Återigen efterlyste han riskhanteringsinstrument och mer stöd till unga bönder. De Castros uttalanden motsäger hypotesen att Parlamentet förblir relativt passivt eftersom dess mandat går ut innan reformdiskussionerna ska slutföras. Notera också att Parlamentet har beställt två studier relaterade till riskhanteringsproblematiken, vilket visar på intresset för frågan (Europaparlamentet, 2014b och 2016).¹⁴ Den ena studien är en jämförelse mellan EU och USA och den andra en analys av implementeringen av riskhanteringsinstrumenten i medlemsländerna.

Parlamentets rapportörer, Dess som är krisdemokrat från Tyskland och Lyon som är liberal från Skottland, har varit omvittnat inflytelserika vid tidigare reformdiskussioner. Dess fortsätter att vara aktiv inom COMAGRI där han numera är representant för det konservativa blocket. Dess förespråkar att förenklingen av GJP ska åstadkommas genom att förordningarna förändras och inte genom förenklingar av tillämpningsföreskrifterna. Denna uppfattning delas dock inte av alla ledamöter i COMAGRI. Häusling (representant för de Gröna) har uttalat sig emot detta.

¹⁴ Studierna diskuteras i avsnitt 5.3.

5

Avgörande frågor i nästa reform

Vilka frågor kommer att vara avgörande i förhandlingarna om nästa jordbrukspolitiska reform? Diskussionerna i föregående kapitel rörande det externa reformtrycket, trender i tidigare reformer samt troliga reformimpulser från Kommissionen och Europaparlamentet mynnar ut i tre centrala frågor: förenkling, förgröning och riskhantering. Dessa frågor diskuteras närmare i detta kapitel.

5.1 Förenkling

Som tidigare påpekats har GJP efter den senaste reformen blivit än mer komplex. Redan innan reformprocessen startade hävdades det att GJP var för komplex och skulle behöva förenklas men utfallet av reformen blev det motsatta. Det är talande att redan ett år efter att reformbeslutet fattades gav Kommissionens ordförande Juncker kommissionär Hogan i uppdrag att komma med förenklingsförslag. Flera områden är tänkta att ingå i förenklingen: direktstöden (däribland förgröningen), landsbygdsutveckling samt frukt- och grönsaksförordningarna. I maj 2015 presenterades en rad förslag gällande förgröningen. Fler förslag är att vänta. Nyligen presenterades förslag riktade mot sanktionssystemet som avser att göra systemet enklare, mer transparent och mer rättvis. Förslagen inom övriga områden har ännu inte presenterats. Dock har Kommissionen aviserat möjliga förenklingarna inom landsbygdsprogrammet som förenklade kostnadsberäkningar och enklare mekanismer för ansökan, godkännande, utbetalningar och kontroll (detta gäller även i Pelare 1).

Den viktigaste stridsfrågan i sammanhanget är huruvida förslagen ska genomföras inom det gällande regelverket, dvs. endast röra den så kallade sekundära lagstiftningen, eller om förändringarna även ska omfatta revidering av förordningar. Hogans hittillsvarande förslag har utgått ifrån att de politiska besluten bakom 2013 års reform ska respekteras

samt att de finansiella restriktionerna inte ska överskridas. Spiller diskussionen över i förändrade förordningar är man de facto på väg mot en ny reform.

5.2 Förgröning

Förgröning blir förmodligen en av de viktigaste stridsfrågorna inför nästa reform av GJP. Som tidigare påpekades är förgröningen knappast en succé. Ingen verkar vara nöjd. Miljöeffekterna av förgröningen förefaller osäkra om inte tveksamma och den administrativa bördan enorm.

Kommissionens förslag till förändring

De förgröningsförslag som aviserats av Kommissionen riskerar att leda till en ytterligare urvattning av miljökraven. De befintliga förslagen från i maj 2015 rör EFA, områden som gränsar till EFA, markidentifieringssystemet LPIS¹⁵ samt kompensation för EFA i de fall en felaktig angivelse har gjorts. Förslagen har mötts av en massiv kritik från miljörörelsen, se "simplification scam" (ARC 2020, 2015). Vidare flaggade Plewa (2015), i sin presentation i september 2015, för ytterligare tänkbara förenklingar rörande kontroll, sanktioner och trösklar, hantering av EFA (vikter och överföring), förenkling av kontroller när det gäller gröddiversifiering (tidsperiod och evidens), andel permanenta gräsmarker med mera.

Varför misslyckades förgröningsreformen?

En mycket relevant fråga när det gäller att bedöma möjligheterna till att göra GJP grönare är varför detta misslyckades i 2013 års reform. Kan utfallet bli bättre nästa gång?

Ett svar på båda frågorna kan utläsas ur Europaparlamentets agerande som i samband med 2013 års reform för första gången var med och påverkade GJP:s utformning. Ursprungligen föredrog Parlamentet att GJP skulle göras grönare genom åtgärder inom andra pelaren men accepterade senare att förgröningen skulle ske inom den första pelaren. Från Parlamentets sida var det aldrig tal om att stöden skulle bibehållas endast om de var miljövänliga utan snarare ville Parlamentet åstadkomma

¹⁵ LPIS står för Land Parcel Identification Systems.

miljöförbättringar med extra resurser. I valet mellan jordbrukarnas inkomster och miljön har Parlamentet helt enkelt prioriterat inkomsterna.

Det är inte klart varför miljörelsen misslyckades med att påverka reformarbetet i en miljövänligare riktning. Matthews (2013) anser att Kommissionen, när förgröningsförslaget först lades fram, inte presenterade övertygande bevis för att förgröningen skulle leda till väsentliga miljöförbättringar, vilket kan ha lett till bristande stöd från miljörelsen. Bristen på övertygande bevis för miljönyttan gjorde det dessutom svårt att försvara förgröningskraven mot urvattningen, menar Hart (2015b).

Kanske ansåg miljöorganisationerna redan från början att upplägget bakom förgröningen, dvs. universella och enkla regler samt årliga, icke-kontraktbaserade utbetalningar, var en *non-starter* för att uppnå positiva miljöeffekter och därför enbart kritiserat upplägget istället för att verka för att det skulle förbättras. Möjligtvis insåg inte miljörelsen att det troliga alternativet till förgröningsansatsen, när den väl presenterats av Kommissionen, inte var bättre miljöstöd i Pelare 2 utan sämre stöd i Pelare 1, dvs. urvattnade förgröningskrav. Det är troligt att miljörelsen försöker att spela en aktiv roll vid nästa reform av GJP. I mars 2016 skrev ett mycket stort antal NGO (107) ett brev till Juncker där han uppmanades att utreda om GJP nått sina mål (se Letter 2016).

Det bör vidare påpekas att det länge har funnits delade meningar om värdet av gröna stöd i Pelare 1 inom miljöopinionen. Generellt sett har det argumenterats för riktade miljöstöd i Pelare 2. Det har dock funnits anhängare av "gröna krav" knutna till utbetalningar i Pelare 1. Anhängarna av denna strategi för att göra GJP grönare har inte förnekat att riktade stöd i Pelare 2 är att föredra ur effektivitetssynpunkt men har menat att det finns pragmatiska skäl för krav i Pelare 1. Eftersom de ansåg att stöden i Pelare 1 var här för att stanna gällde det att använda dem till ett bättre ändamål än endast en betalning utan krav, se diskussion i Sumpsi och Buckwell (2003).

I den tidigare citerade artikeln i Science (Pe'er mfl., 2014) har följande ändringar efterlysts inför en ny reform av GJP. Förhoppningsvis kom-

mer dessa krav att påverka nästa förhandlingsprocess. Åtminstone borde miljörelsen driva dem.

- a) Öka budgeten för miljöåtgärder och öka deras effektivitet genom satsningar på resultatbaserade åtgärder snarare än arealbaserade och satsningar på åtgärder på landskapsnivå.
- b) Längre kontraktstider samt satsningar på små jordbruk i marginalområden.
- c) Öka effektiviteten hos förgröningskravet EFA genom att minska antalet undantag.
- d) Utveckla ett långtidsperspektiv på skötsel, bevarande och restaurering av gräsmarker.
- e) Undersök nyttan med diversifieringskravet.
- f) Inför krav på att inkludera grödor som främjar biodiversitet samt fokusera på växtföljden. Även speciella mål för mycket stora respektive små jordbruk bör införas.
- g) Minska kunskapsbristen om åtgärdernas effekter genom praktikorienterad forskning, som exempelvis experiment och övervakning.

Lantbruksorganisationer i de nordiska länderna samt i Nederländerna, Tyskland, England och Wales har formulerat tio förslag för att förenkla GJP. Förslagen riktar sig mot förändringar i ett antal förordningar och stannar således inte vid ändringar av tillämpningsföreskrifter. Samtliga förslag gäller Pelare 2 och tvärvillkoren. Även COPA-COCEGA, organisationer för europeiska lantbrukare och kooperativ, har tidigare uppmanat kommissionär Hogan att fokusera på Pelare 2. Ett av förslagen från lantbrukarorganisationerna går ut på ökad användning av ekvivalensregler. Kravet går direkt emot förslag från miljöforskare som varnar för missbruk av ekvivalensregler och efterlyser än striktare tillämpning av reglerna (Pe'er mfl., 2014).

Utfallet av försöket att förgröna Pelare 1 visar egentligen att positiva miljöeffekter inte kan åstadkommas med enkla och gemensamma regler. Eftersom den underliggande ekologiska och agronomiska verkligheten är så komplex och de politiska preferenserna så olika blev resultatet ett komplex system med nationella särregler. Förenklingsprocessen kom-

mer att handla om en *trade off* mellan miljönyttan och kostnaderna för lantbrukare och administratörer. Farhågan finns att denna process kommer att leda till en ytterligare försämring av den redan magra miljönyttan utan att den administrativa bördan kommer att minska i någon större utsträckning. Lyckas inte miljörelsen mobilisera ett tillräckligt stort motstånd är det inte osannolikt att denna farhåga kommer att be-sannas. I och för sig vore det möjligt att gå tillbaka till den ursprungliga lösningen på lantbrukets miljöproblem, dvs. riktade stöd i Pelare 2 och en överföring av budgetmedel dit. Som hävdats tidigare (se avsnitt 3.5) är detta inte troligt.¹⁶

Att positiva miljöeffekter är svåra att åstadkomma med hjälp av detaljstyrning är egentligen inte förvånande. I praktiken har förgröningsprocessen, och i synnerhet den nationella implementeringen, uppvisat stora likheter med de misslyckanden som följde av den centraliserade detaljstyrningen av ekonomin i de forna socialistiska länderna. De statliga företagen som ålades att uppfylla en mängd planmål hanterade uppgiften genom att minimera både sina kostnader och sina ansträngningar utan större hänsyn till kvalitén på sina produkter. Enligt de studier som nämndes tidigare (exempelvis Hart och Radley) har länderna betett sig på ett liknande sätt när det gäller anpassningen till förgröningskraven och brustit i miljöhänsyn; det egentliga syftet med regleringen.

Möjliga vägar framåt

Frågan är om man därmed nått vägs ände? Två radikala utvägar finns, kanske inte inför nästa reform men på längre sikt. Antingen överges förgröningsansatsen eller så bibehålls förgrönningen men med ett helt annat styrsystem på så att ansvaret för miljön överförs till medlemsstaterna. Den förra miljökommissionären Potocnik (2015) argumenterar att den "föreskrivande" ansatsen, med mycket detaljerade krav och många undantag för den nationella implementeringen, inte är i linje med hur övrig EU-lagstiftning fungerar. En resultatbaserad ansats som definierar gemensamma principer och prioriteringar men där detaljer för implemen-

¹⁶ Se vidare Hart med flera (2016) för analys av för- och nackdelar med olika alternativ.

teringen lämnas till medlemsländerna skulle, enligt Potocnik, vara att föredra. Medlemmarna behöver dock enas om gemensamma indikatorer för att mäta graden av måluppfyllelse. Att välja det förstnämnda alternativet, dvs. att överge förgröningen, skulle signalera ett tydligt misslyckande. Frågan är om man kommer att vara villig att ta de risker som finns med det andra alternativet, då utsikterna för en radikal reform inte är lovande.

5.3 Riskhantering

Riskhanteringsinstrument spelar en avgörande roll i den amerikanska jordbrukspolitiken men en relativ begränsad roll inom EU. Enligt en bedömning av den relativa vikten av olika policyinstrument består USA:s politik av 60 procent försäkringar, 40 procent säkerhetsnät och således 0 procent inkomststöd. När det gäller EU svarar försäkringarna för en procent, säkerhetsnäten för 39 procent och de direkta inkomststöden för 60 procent av politiken (Europaparlamentet, 2014b). Ett större inslag av försäkringslösningar i EU:s politik efterlyses av flera debattörer.

Befintliga instrument

Lantbruket utsätts för flera olika risker. De mest grundläggande är prisrisk, dvs. låga priser, och produktionsrisk, dvs. produktionsbortfall till följd av exempelvis dåligt väder. Inkomstrisk är vanligtvis ett resultat av någon av dessa risker men kan uppstå av andra skäl. En hög risknivå har flera negativa effekter för lantbruket (Europaparlamentet, 2014b).

Genom att investera i säkrare produktion och utnyttja kommersiella försäkringar, kontraktsskrivning och finansiella instrument, som *future markets*, kan en enskild producent reducera sina risker. Risker minskas också via politiska åtgärder. Instrument för att hantera risker finns numera både på nationell nivå och inom ramen för GJP. I ett flertal länder har det länge funnits olika former av subventioner till försäkringar och andra riskhanteringsinstrument. Stöden har finansierats nationellt och utformats i enlighet med statsstödsreglerna för jordbruket. Intresset för dessa stöd har varierat betydligt mellan medlemsländerna. Omfattande statsstöd till riskhantering har funnits i länder som Spanien, Italien och Frankrike. I Sverige finns det knappt några subventionerade försäkring-

ar; skördeskadeskyddet tex. avskaffades i slutet av 1980-talet. När det gäller animalieproduktion ersätts lantbrukare för kostnader som uppkommit till följd av den obligatoriska bekämpningen av smittsamma djursjukdomar.

I GJP finns instrument för att hantera risker både i Pelare 1 och Pelare 2. Prissrisker hanteras i Pelare 1 genom interventionssystem som sätter ett prisgolv i kombination med stöd till privat lagring. Enligt artikel 222 i marknadsförordningen finns det också en möjlighet för producenter att temporärt införa frivilliga utbudsbegränsningar för att stabilisera priserna i en krissituation. I den senaste reformen har det skapats en katastroffond som uppgår till 400 miljoner euro per år för att hantera eventuella krissituationer. Fonden finansieras med en sänkning av direktstöden. Onvända medel ska återbetalas till lantbrukarna året därpå.

Sedan 2009 är det möjligt för medlemsländerna att frivilligt införa riskhanteringsinstrument. Dessa instrument som under den föregående programperioden finansierades i Pelare 1 (artikel 68) har flyttas till Pelare 2 och byggts ut. Följande möjligheter till riskhantering finns tillgängliga:

- a) att subventionera försäkringar mot skördeskador och djursjukdomar,
- b) att ge bidrag till ömsesidiga fonder för att kompensera för dylika risker,
- c) att införa ett inkomststabiliseringsinstrument som ska kompensera lantbrukare som förlorar mer än 30 procent av sin inkomst för en del av förlusten.

Att riskhanteringsinstrumenten har placerats inom Pelare 2, och tidigare under artikel 68 i Pelare 1 (nationella åtgärder), snarare än som ett EU-gemensamt program har två skäl. Den ojämna fördelningen av risker, särskilt produktionsrisker, mellan medlemsländerna och den ojämna förekomsten av nationella program för riskhantering.

Begränsat intresse bland medlemsländerna

Medlemsländernas intresse att införa riskinstrument i landsbygdsprogrammen 2014-2020 har varit mycket begränsat.¹⁷ Det låga intresset har beklagats av Kommissionen men är inte förvånande. Riskhanteringsinstrumenten erbjuder medlemsländerna ett ytterligare sätt att använda programmedel på, samtidigt som budgeten blev lägre jämfört med den föregående programperioden. Instrumenten kan således endast införas på bekostnad av tidigare satsningar, vilket troligtvis väckt motstånd hos alla som gynnats av dessa satsningar. Ett större intresse bland medlemsländerna finns däremot för instrument som sänker produktionsrisker genom förebyggande åtgärder, exempelvis bevattning. Dessa stödformer, som vanligtvis inte ses som riskhanteringsinstrument, har funnits sedan tidigare.

Slutligen kan det påpekas att de frikopplade stöden och miljöersättningarna också bidrar till att minska inkomstvariationer då dessa är oberoende av den aktuella prisnivån och eventuella produktionsbortfall. Som tidigare påpekats svarade direktstöden för 28 procent av faktorinkomsten i EU27 i genomsnitt för åren 2010-2014 (European Commissionen 2016b). Siffran för Sverige är över 40 procent. Räknas *alla* stöd blir andelarna 33 procent för EU 27 och knappt 60 procent för Sverige. Dessa stöd är dock inte några riskhanteringsinstrument i sig. Vidare minskas inkomstrisker genom stödet till diversifiering av lantbruket. En familjeinkomst som kommer från ett flertal oberoende inkomstkällor uppvisar en lägre variation än en jordbruksinkomst koncentrerad till ett fåtal produkter. Inte heller detta stöd ses som riskhanteringsinstrument.

Kommer EU att följa i USA:s spår?

Kan de riskinstrument som används i den amerikanska jordbrukspolitiken vara en förebild för EU, som ofta hävdas "traska patrullo" efter den stora grannen i väst?

Det är knappast troligt att detta kommer att ske i någon större utsträckning, åtminstone inte i nästa reformomgång då flera faktorer talar emot:

¹⁷ Se FarmEurope (2016) för en översikt av användningen bland medlemsländerna.

För det första talar den ofta omtalade reformtröttheten och det rådande politiska läget mot en stor reform. GJP:s nuvarande arkitektur med två pelare, varav båda har ungefär samma relativa betydelse, kan därför tänkas bestå. Därmed kommer ett större inslag av riskhanteringsinstrument sannolikt att placeras i denna struktur, snarare än att politiken görs med lik den amerikanska.

För det andra har budgeten en viktig roll i sammanhanget. GJP:s andel av den totala budgeten har trendmässigt sjunkit. De nya instrumenten kommer således behöva betalas utifrån en, på sin höjd, oförändrad budget genom en utträngning av andra utgifter. Lantbruket i EU kommer således själv att betala för sitt riskskydd. Riskerna är ojämnt fördelade och införandet av gemensamma riskhanteringsinstrument reser frågan om omfördelning mellan producentgrupper och medlemsländer.

EU-gemensam riskhantering?

Utöver den gemensamma "prisförsäkringen" återfinns riskförsäkringsinstrumenten på den nationella nivån. Den gemensamma "prisförsäkringen" utgörs av interventionssystemet och stödet till privatlagring tillsammans med katastroffonden och producenternas möjlighet att begränsa utbudet. En intressant fråga är hur troligt är det att EU-gemensamma försäkringsinstrument utöver detta införs.

De instrument som kan vara intressanta att analysera är främst inkomstförsäkringar och nya instrument efter amerikanska förebilder. All EU-gemensam riskhantering innebär någon form av riskdelning mellan länder. Införs riskhanteringsinstrument i nationella landsbygdsprogram sker istället riskdelningen inom landet. Kommissionen övervägde att införa ett inkomststabiliseringsinstrument på EU-nivå inför 2008 års reform (Tangermann, 2011). Konstruktionen av detta instrument liknade den modell som numera ingår bland instrumenten i Pelare 2 och anpassades efter WTO:s regler. Liknande system används i Kanada.

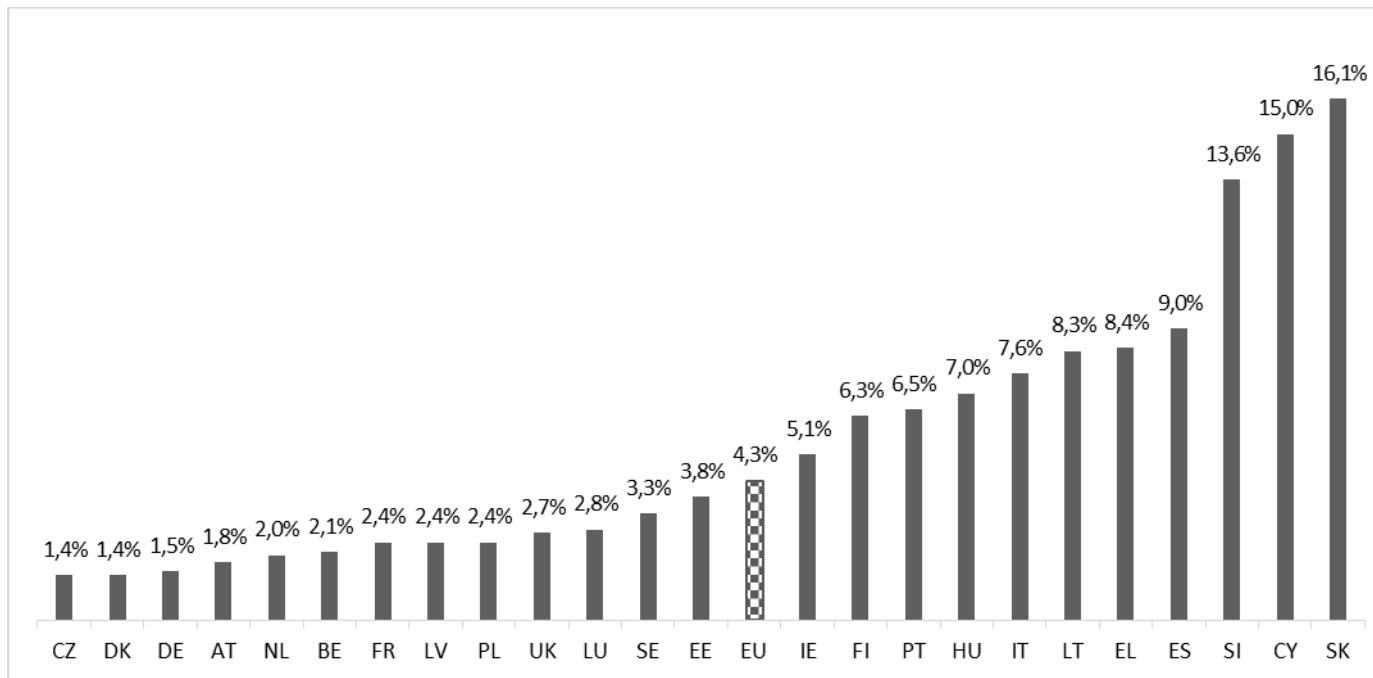
En konsekvensanalys av en eventuell introduktion av en inkomstförsäkring i GJP presenteras i EU-kommissionen (2009). Analysen baserades på

databasen FADN¹⁸ och inkomst definierades som nettoförädlingsvärdet. Variation i inkomst mättes som differens mot medelvärdet för de tre föregående åren. Resultaten visade att lantbrukarnas inkomster i EU varierar betydligt; i genomsnitt för 1998-2006 upplevde 26 procent av lantbrukarna inkomstbortfall på mer än 30 procent, samtidigt som 27 procent hade inkomstökningar på över 30 procent. Inkomstvariationen, både uppåt och neråt, skilde sig åt mellan sektorer; störst för fläsk och kyckling och lägst för mjölk. Om inkomstförsäkringen skulle införas, vilken kompenserar för 70 procent av lantbrukarnas inkomstbortfall, skulle kostnaderna för försäkringen ha uppgått till mellan 8 och 12 miljarder euro under den aktuella perioden. Kommissionen kom på basis av denna analys fram till att förslaget största svagheter var de höga kostnaderna för försäkringen och den stora variationen i utgifterna. Dessa svagheter bedömdes oförenliga med ambitionen att stabilisera EU:s budget och begränsa utgifterna.

Utbetalningarna från en gemensam inkomstförsäkring skulle dessutom vara mycket ojämnt fördelade, vilket illustreras i figur 4 där hypotetiska utbetalningar relateras till det totala förädlingsvärdet i respektive medlemsland. Sverige ligger under EU-genomsnittet. För vissa länder är andelarna obetydliga, exempelvis för Tyskland och Danmark, och för andra mycket höga. I absoluta tal skulle Italien, Spanien och Frankrike få nära 50 procent av försäkringsbeloppet. Omfördelningseffekten mellan länderna skulle således bli mycket stor. Kommissionens simuleringar speglar situationen innan mjölkkvoterna avskaffades och behöver sålunda inte vara helt representativa för dagens situation när det gäller omfördelningseffekten. Dock skulle säkerligen en betydande omfördelning mellan medlemsländerna kvarstå, även vid en uppdaterad analys.

¹⁸ FADN står för Farm Accountancy Data Network.

Figur 4: Fördelning av utbetalningarna mellan medlemsländerna vid ett hypotetiskt införande av ett gemensamt inkomstförsäkringssystem för jordbruket i EU.



Källa: Översatt till svenska från EU-kommissionen (2009).

Iwarsson (2016) beräknar tänkbara konsekvenser av att införa ett system för EU liknade det amerikanska "margin protection for dairy". Analysen visar att systemet skulle innebära stora och varierande utbetalningar från EU:s budget. Om så mycket som 25 procent av bruttomarginalen skulle behöva kompenseras skulle kostnaden uppgå till 13 miljarder euro. De slutsatser som kan dras från denna analys är i mångt och mycket desamma som slutsatserna från Kommissionens ovan nämnda simuleringar av effekten av inkomstförsäkring. Såväl omfattningen av budgetbelastningen som variabiliteten i utfallet tyder på att det är osannolikt att dylika system skulle införas. En stor fördel med nuvarande GJP jämfört med politiken före 1992 är att jordbruksutgifterna är stabila och förutsägbara. Med en övergång till riskhanteringsinstrument i stor skala och på paneuropeisk nivå skulle dessa fördelar upphöra. Samma slutsats drar en studie från Europaparlamentet (2016) där implementeringar av riskhanteringsinstrument analyseras. EU-gemensamma lösningar anses inte vara möjliga eftersom såväl typ och omfattning av riskhanteringsinstrument som täckningsgrad och subventionsnivå varierar betydligt mellan medlemsländerna.

Nationell riskhantering?

Om övergripande instrument på EU-nivå inte är troliga, finns det då någon framtid för riskhanteringsinstrument på nationell nivå? En möjlighet vore att göra alla eller några av de frivilliga instrument som finns i landsbygdsprogrammen obligatoriska. Det nuvarande svaga intresset för dessa instrument tyder dock på att motståndet mot ett obligatorium kan vara stort. En förklaring till detta är att obligatoriska inkomstförsäkringar är administrativt betungande och tveksamt lämpade för diversifierade lantbruk. Vidare kan frågan ställas vilket intresse lantbrukarna kan ha av att byta ett direkt inkomststöd mot inkomstförsäkringar om det enbart innebär en omflyttning av stödpengarna. Än mindre lär intresset bli om medfinansiering skulle krävas av försäkringstagarna.

Inkomstförsäkringar finansierade av lägre direktstöd skulle troligtvis inte vara särskilt intressanta för svenska lantbruk. Inkomsterna för de svenska jordbrukarhushållen är nämligen mycket diversifierade, även för heltidsjordbruken. Enlig SCB (2014) svarar inkomsterna av närings-

verksamhet inklusive skogsbruk för 18 procent av den taxerade förvärvsinkomsten. För heltidsjordbruken är motsvarande siffra 42 procent. En sänkning av jordbruksinkomsten med 30 procent motsvarar för dessa jordbruk en 13-procentig sänkning av hela hushållsinkomsten.

Frivilliga lösningar finansierade av medel från direktstöd förefaller således vara det mest realistiska alternativet. Det skulle dock vara ytterligare ett steg mot ökad komplexitet och re-nationalisering av GJP. Användningen av direktstöden för finansiera riskhanteringsinstrument har efterlysts av fler debattörer, exempelvis de Castro. En studie från Europaparlamentet (2016) skissar på två alternativ: en gradvis och en radikal reform. Den gradvisa reformen innebär att medlemsländerna erbjuds en möjlighet att införa inkomstsstabiliseringsinstrument finansierade av den nationella tilldelningen av medel. Den radikala versionen av reformen omfattar sänkningar av direktstöden och att ett brett spektrum av instrument införs som varje land får finansiera utifrån egna besparingar av direktstöden. Instrumenten bör, enligt förslaget, även omfatta sektorer som idag inte täcks av direktstöden, exempelvis grisproduktion.

Den radikala versionen skulle troligtvis innebära någon form av obligatorium och är därför inte så sannolik. Mer troligt är att någon form av flexibilitet införs för hur direktstöden kan användas. Direktstöden skulle kunna användas i stabiliseringssyftet om ett förtidsuttag vid ett tillfälligt inkomstbortfall tilläts. Svenska lantbrukare pantsätter redan stödpengar under året för att få ökad likviditet och få ut sina pengar snabbare (Land Lantbruk, 2016). Utbetalningen av dessa pantsatta stöd går direkt till banken. Pantsättning av stöden över en längre tid, tex. under regleringens giltighetstid, med staten som garant skulle kunna fungera som ett riskhanteringsinstrument, se studien från Europaparlamentet (2010). I denna studie diskuterar författarna idén att göra direktstöden kontraktykliska, dock utan finna att lösningen tilltalande.

Det är redan möjligt enligt nuvarande lagstiftning att få upp till 70 procent av direktstödet och upp till 85 procent av vissa typer av stöd i andra pelaren utbetalt några månader i förtid. Andra rekommendationer från Europaparlamentet (2010) går ut på att öka transparensen och även an-

passa skatteregler för att lantbrukare ska kunna utjämna sina inkomster över tid. Liknade rekommendationer finns även i den rapport som beställdes av COMAGRI (Europaparlamentet, 2014b).

Prisrisker

Diskussionen om rikshanteringsinstrument handlar i huvudsak om hantering av prisrisker. Prisrisker måste, till skillnad från produktionsrisker, hanteras EU-gemensamt eftersom marknaden är gemensam. Flera bedömare, inte bara Kommissionen utan även FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation, FAO, och USA:s jordbruksdepartement, USDA, anser att prisvolatiliteten är här att stanna, vilket gör att frågan förblir aktuell.

Potentiellt kan frågan bli mycket problematisk. Prisstabilisering kan ske om marknadspriset tillfälligt är lågt men ligger marknadspriset långsiktigt lägre än "ett önskvärt pris" är prisstabilisering inte möjligt. Att skilja mellan prisstabilisering (vid tillfälliga svackor i priset) och prisstöd (där priset permanent hålls på en högre nivå än världsmarknadspriset) kan vara svårt i praktiken. I synnerhet är det svårt att veta vilken nivå priserna ska stabiliseras på. Det nuvarande låga mjölkpriset är ett resultat av ett överskott till följd av det ryska importembargot. Ryssland har dessutom ökat den egna mjölkproduktionen. Likaså har Kina ökat sin produktion och minskat sin import. Vid en stadigvarande lägre nivå på importen från dessa två aktörer finns det en uppenbar risk för ett strukturellt överskott om prisstabilisering tillämpas, särskilt som subventionerad export inte längre är en utväg.

6

Slutsatser och rekommendationer

Att bedöma den framtida utvecklingen är svårt. "Never make projections, especially not about the future" lär S. Goldwyn ha sagt. Samtidigt kan en diskussion om ett framtida strategival vara mer betjänt av tydliga slutsatser, även om en betydande osäkerhet föreligger, än av en aldrig så balanserad utläggning i termer av *å ena sidan, å andra sidan*. Därför väljs nedan det förstnämnda alternativet.

6.1 Sammanfattning av analysen

Turbulens och reformtrötthet med fokus på återflöde

Det råder en omfattande turbulens i relationerna mellan EU:s medlemsländer. Eftersom det redan finns gott om problem som behöver lösas är det inte sannolikt att man vill lägga nya potentiellt konfliktskapande frågor på dagordningen. En radikal reform av GJP skulle kunna bli en sådan fråga. Tillsammans men den rådande reformtröttheten innebär denna risk för konflikter att en större GJP-reform inte är att vänta.

EU:s budget finansieras via nationella bidrag även om dessa kallas för EU:s egna resurser. Denna finansieringsmodell skapar ett fokus på återflöden till det egna landet snarare än på satsningar på europeiskt mervärde. I sin nuvarande form ger GJP förutsägbara återflöden medan en ny, mer innovativ och framåtsyftande politik ger en osäker fördelning av nationella nyttor. Så länge finansieringen förblir oförändrad kommer fixeringen vid nationella fördelar att bestå. EU-samarbetet innebär solidaritet med de fattigare medlemsländerna men det finns naturligtvis en gräns för välviljan. En reform som på ett drastiskt sätt skulle förändra budgetens allokering mellan medlemsländerna är därför osannolik. Istället kommer eventuella reformer troligtvis att ske med en i huvudsak oförändrad nationell tilldelning.

Bestående marknadsorientering

Till skillnad från USA har EU:s jordbrukspolitik konsekvent utvecklats i en marknadsliberal riktning, även om en viss återgång till kopplade stöd har tillåtits i 2013 års reform. Någon reträtt från den liberala linjen är inte trolig, inte minst därför att det inte längre är möjligt att exportera olönsamma överskott med subventioner. Satsningar på konkurrenskraft, i form av investeringar och innovationer, är mer troliga än marknadsreglerande åtgärder om jordbruksproduktionens utveckling är svag.

Utjämning blir en nationell fråga

Den ojämna stödfördelningen har varit ett stort legitimitetsproblem för GJP. Den senaste reformen har, åtminstone delvis, flyttat detta problem till medlemsländerna. Direktstöden har blivit jämnare fördelade *inom* ett medlemsland och fördelningen kan utjämnas ytterligare om ett medlemsland så önskar. Det är inte troligt att EU centralt kommer att driva på sådan utjämning ytterligare. De länder där direktstöden per hektar är som lägst är samtidigt stora nettobidragstagare. Detta faktum talar mot ytterligare satsningar på stödutjämning *mellan* medlemsländerna.

Fortsatt re-nationalisering

Re-nationaliseringen av GJP tilltog med den senaste reformen. Detta är en logisk konsekvens av att det egentligen är omöjligt att driva *en* gemensam jordbrukspolitik på grund av den stora variationen av nationella förutsättningar och preferenser. Att EU skulle kunna vända utvecklingen mot en mer gemensam politik med enkla, generella och därmed gemensamma regler förefaller osannolikt. Även inom andra områden än jordbrukspolitiken förefaller det finnas tendenser att ge medlemsländerna en möjlighet att bedriva en bättre, men dessvärre även en sämre, politik inom sina framförhandlade budgetutrymmen snarare än att förändra det gemensamma ramverket i riktning mot en bättre politik.

Svagare reformtryck

Det är inte troligt att Kommissionen eller Hogan, den nuvarande jordbrukskommissionären, kommer att vara en pådrivande kraft bakom nya reformer. Parlamentets inblandning i GJP har lett till en mer komplice-

rad process och en lägre reformbenägenhet överlag. Sammanlagt tyder detta på ett lågt reformtryck från institutionernas sida.

Minskad budget

Budgetandelen för Pelare 2 har ökat över tid men denna trend bröts i den senaste reformen. Vidare det blivit möjligt att överföra resurser från Pelare 2. Fler länder har dock valt att överföra resurser till Pelare 2. GJP:s andel av EU:s budget har sjunkit och kommer troligtvis att fortsätta att sjunka. Europaparlamentet har dock motsatt sig sänkningar av jordbruksbudgeten och några större reduktioner är därför inte sannolika.

Förenkling och riskhantering

Förenklingar, som till stor del fokuserar på förgröningsåtgärder och ett eventuellt införande av riskhanteringsinstrument, kommer att vara de stora frågorna inför nästa reform av GJP. Diskussionen om förenkling har redan börjat och förslag har lagts fram. Om dessa förslag inte bara beröra den sekundära lagstiftningen utan även resulterar i förändringar av grundförordningarna så innebär det att nästa reform har påbörjats.

Ett eventuellt införande av försäkringsinstrument i GJP stannar förmodligen vid mindre förändringar av det befintliga systemet och frivilliga lösningar. Troligtvis kommer detta att innebära att medlemsländerna får välja om de vill använda medel från direktstöden för att stabilisera inkomstvariationer. Att väsentligt ändra politiken i den amerikanska riktningen skulle innebära en mycket radikal förändring med tanke på hur liten del av nuvarande GJP som utgörs av riskhanteringsinstrument. Dessutom skulle en sådan satsning troligtvis innebära en radikal omfördelning av stödmedel mellan medlemsländerna. Radikala förändringar av GJP har inträffat tidigare men aldrig radikala omfördelningar mellan medlemsländerna.

Missnöje med förgröningen

Förgröningen är knappast en succé då miljöeffekterna är tveksamma och kontrollerna komplicerade. Det finns ett kompakt missnöje från lantbrukarhåll samtidigt som reformen har dömts ut av både miljöforskare och miljörelsen. En förenkling av förgröningsreglerna riskerar att ytterli-

gare försämma den redan magra miljönyttan samtidigt som regleringen inte kan bli riktig enkel i alla fall. Hittills visar utfallet av processen att bättre miljö inte kan åstadkommas med enkla och gemensamma regler. Den stora frågan är om man därmed är vid vägs ände och behöver ta ett nytt radikalt grepp. Ett sådant grepp skulle kunna vara en övergång till en mer resultatbaserad ansats där principer och prioriteringar är EU-gemensamma men dess implementering är nationell. Utsikter för radikala reformer är dock inte lysande.

6.2 Implikationer för Sverige

Hittills har analysen byggt på en positivistisk ansats. Ambitionen har varit att beskriva och bedöma sannolikheten för olika utfall för GJP:s utveckling och inte att värdera dessa utfall. Att fundera kring policyimplikationer är däremot per definition en fråga av preskriptiv karaktär. I fortsättning görs därför en bedömning av önskvärdheten hos olika alternativa förhållningssätt till en framtida utveckling av GJP. Denna önskvärdhet bedöms utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv.

Sveriges hållning

Sverige genomförde en radikal reform av den egna jordbrukspolitiken 1990 och anslöt sig till EU med en mycket kritisk hållning till GJP och med ambitioner att reformera densamma. Denna kritiska hållning återspeglas tydligt i ambitionerna: Sverige vill marknadsorientera politiken, fasa ut eller sänka direktstöden och överföra medel till Pelare 2 för miljöstöd och andra satsningar. Den svenska hållningen kan beskrivas som principstyrd snarare än egennyttorienterad. Sverige har, exempelvis, alltid stöttat utvecklingen av mjölkkvoter fastän landet inte kan hävdas vara en effektiv mjölkproducent. Utvecklingen av GJP har i viss utsträckning gått Sveriges väg, i synnerhet marknadsorienteringen av GJP och den ökade betydelsen av stöd inom Pelare 2 (särskilt miljöåtgärderna).

När bör politik vara gemensam och när bör den vara nationell?

Det är lämpligt att diskutera utformningen av den önskvärda framtida jordbrukspolitiken i relation till frågan om vad EU bör syssla med, dvs. vilken slags politik som är lämplig att bedriva gemensamt och vad som

bör ske på nationell nivå. Det finns en omfattande litteratur i ämnet, se exempelvis Lejour och Molle (2011). Baserat på teorier om fiskal federalism och subsidiaritet, utmynnar slutsatserna från litteraturen i rekommendationen att EU bör ägna sig åt en politik där ett tydligt europeiskt mervärde kan påvisas. Ett mervärde skapas när det finns nyttigheter som är kollektiva på EU-nivån, starka gränsöverskridande effekter och stordriftsfördelar i att bedriva politiken gemensamt. I tveksamma fall är den nationella nivån att föredra.

Ur ett subsidiaritetsperspektiv är argumenten för en gemensam jordbrukspolitik svaga, med undantag för marknadsregleringarna, se exempelvis Rabinowicz med flera (2001) och Brady med flera (2007). Här återges argumenten i korthet:

Stöden i Pelare 1 motiveras främst med behovet att stödja lantbrukarnas inkomster, dvs. med socialpolitiska överväganden. Som påpekades i diskussionen om stödutjämning är en gemensam socialpolitik inte meningsfull på grund av den stora variationen i medlemsländernas förutsättningar. Förgröningspremien, som är en del av stödet i Pelare 1, kan inte ses som en betalning för en EU-gemensam kollektiv nytta eftersom beloppet inte är relaterat till en eventuell miljönytta. Inte heller finns det någon koppling till kostnaderna för de åtgärder som krävs.

När det gäller Pelare 2 kan det påpekas att det finns gränsöverskridande och globala miljöproblem som motiverar en gemensam politik. Många miljöproblem är dock lokala och kan inte lösas med gemensamma åtgärder. Vidare, stöd till investeringar i jordbruk, förädlingsindustri och annat näringsliv på landsbygden handlar i huvudsak om att finansiera produktion av privata varor, vilket är mycket tveksamt. Gemensamma satsningar på forskning, utveckling och innovation för att förbättra jordbrukets konkurrenskraft kan vara motiverade eftersom det kan finnas stordriftsfördelar förknippade med dessa aktiviteter. Det är viktigt att förbättra livskvaliteten på landsbygden och att utveckla ett lokalt näringsliv, men detta är en nationell, om inte lokal, angelägenhet. En gemensamt driven politik möjliggör att länder kan lära av varandra men ett sådant lärande motiverar inte att politiken finansieras gemensamt.

Det verkar dessutom inte förekomma något större kunskapsutbyte mellan medlemsländerna.

Två huvudsakliga argument brukar föras fram för att jordbrukspolitiken ska bedrivas gemensamt: risken för konkurrenssnedvridningar om medlemsländerna själva utformar sina jordbruksstöd och möjligheten att visa solidaritet med de fattigare medlemsländerna om politiken bedrivs gemensamt.

Det första argumentet är problematiskt. Stöd som hävdas vara frikoppade, dvs. att de inte påverkar produktionen, i ett WTO-sammanhang kan inte samtidigt hävdas vara produktionsstörande på den inre marknaden. Vidare kan det konstateras att den gemensamma politiken redan medger en betydande nationell variation i politikens tillämpning, vilket denna rapport visar. Det kan dessutom påpekas att det är svårt att förstå varför den gemensamma konkurrenslagstiftning, som förhindrar orättvis konkurrens inom andra sektorer, inte skulle kunna användas även inom jordbruket för att disciplinera de nationella lagstiftarna. Snedvridning av konkurrensen är mest problematisk när det gäller rörliga resurser, vilka lätt kan flyttas om villkoren är mer fördelaktiga någon annanstans, medan stöd som baseras på innehav av areal är mindre problematiska. Jordbruksmarker kan inte flyttas mellan regioner eller länder. Medlemsländer som skulle kunna frestas att höja stödnivån kan således inte dra till sig nya resurser utan riskerar istället en ökad kapitalisering av stödet i stigande markvärden.

När det gäller det andra argumentet så är jordbrukspolitiken i de nya medlemsländerna är förvisso mer generös än den skulle ha varit om den utformats av det egna landet på egen bekostnad, vilket i förlängningen kan gynna fattiga på landsbygden; men som socialpolitiskt motiverat fördelningsinstrument är de arealbaserade stöden trubbiga. Stöden tillfaller till stor del även individer som inte är fattiga, samtidigt som andra låginkomstgrupper inte nås, exempelvis fattiga medborgare i städerna.

Den framtida reformen

Sveriges position när det gäller reform av GJP, som beskrivs ovan, ligger nära de rekommendationer som följer ur den vetenskapliga litteraturen. Att överge dessa principiellt korrekta ståndpunkter vore felaktigt. I synnerhet vore det omotiverat att överge ståndpunkterna beträffande utfasningen av direktstöden i Pelare 1. Frågan är dock vilken ledning dessa principer ger som underlag till ett strategiskt agerande i relation till hur GJP bör utvecklas i framtiden, givet de faktiska begränsningarna som finns.

Rapportens analys visar att utsikterna för en väsentlig reform av GJP i ordets sanna bemärkelse, dvs. en förändring till det bättre, är små. Politiken har re-nationaliserats och ytterligare re-nationalisering är att vänta. Det innebär att frågan om en nationell strategi för Sverige får en ny dimension. Tidigare byggde strategin på att GJP var en någorlunda gemensam politik som skulle reformeras. Detta gäller knappast längre. Istället sker den faktiska utformningen av politiken alltmer på nationell nivå. Hur ska Sverige förhålla sig till den starka trenden mot re-nationalisering? Ska den bejakas eller motverkas?

En gemensam detaljreglering av jordbrukssektorn när medlemsländernas förutsättningar är så olika är inte meningsfull och har visat sig fungera dåligt. Re-nationaliseringen av politiken är därför inte bara ofrånkomlig utan också en klok utveckling, givet att en radikal reform inte kan genomföras. Den tilltagande skepsisen mot EU som kom till uttryck i den brittiska folkomröstningen rörande Brexit talar också för större nationellt självbestämmande. Länderna bör därför ges större möjligheter att utforma politiken på egen hand. En ytterligare förstärkning av till re-nationaliseringstrenden för dock med sig två stora risker: störning av konkurrensen på den inre marknaden och missbruk av gemensamma resurser om merparten av politiken finansieras gemensamt även fortsättningsvis, vilket är troligt. Riskerna är relaterade till varandra och måste hanteras. En utveckling i rätt riktning vore en, i bred bemärkelse, resultatbaserad ansats där länderna får större frihet att utforma politiken för att uppnå vissa överenskomna mål och samtidigt tvingas att demonstrera politikens positiva effekter. Detta i kombination med en strikt

övervakning av stöden på nationell nivå med hänsyn till stödets effekter på den inre marknadens funktionssätt. Sverige bör bejaka en sådan utveckling och samtidigt sträva efter att skydda det svenska jordbruket mot andra länders konkurrensstörande åtgärder.

Det ökade nationella utrymmet, som förväntas öka än mer i framtiden, reser slutligen frågan om hur Sverige skall utnyttja detta utrymme för att få en så bra politik som möjligt här hemma. Anania och Pupo d'Andrea (2015) har jämfört olika val medlemsländerna gjort på nationell nivå och klassificerat länderna i kategorier efter reformbenägenhet. Sverige har hamnat i gruppen "måttligt konservativa" tillsammans med bland andra Finland, Österrike och Frankrike, vilket kan te sig förvånande utifrån Sveriges generella ambitioner att reformera GJP. Många nationella val verkar ha gjorts på ett *ad hoc* manér, vilket tyder på att det behövs en sammanhållen nationell strategi för de nationella valen.

Referenser

Anania, G. and Pupo', A. (2015), The 2013 Reform of the Common agricultural Policy, in Swinnen (red): *The political Economy of the 2014-2020 Common Agricultural Policy - An Imperfect Storm*. CEPS.

ARC 2020: CAP simplification – simply destroying the greening? Blog-post by O. Moore June 2015.

Brady, M., Ekman, S., Höjgård, S., Kaspersson, E., och Rabinowicz, E. (2007), Några aspekter på reformering av EU:s jordbrukspolitik, Livsmedelsekonomiska Institutet, Rapport 2007:4.

Brunner, A. (2013), Birdlife: CAP reform is dead, 29 December 2013.

Buckwell, A. (2015), Where should the CAP go post 2020, in Swinnen (red): *The political Economy of the 2014-2020 Common Agricultural Policy - An Imperfect Storm*. CEPS.

Bureau, J. C. and Mahe, L. P. (2015), Was CAP reform a success?, in Swinnen (red): *The political Economy of the 2014-2020 Common Agricultural Policy - An Imperfect Storm*. CEPS.

Baldock, D., Buckwell, A., Colsa-Perez, A., Farmer, A., Nesbit, M. and Tucker, G. (2016), The potential policy and environmental implications for the UK of a departure from the European Union. *Institute for European Environmental Policy*, March 2016.

Benedetto, G. (2015), The balance of Power over EU budget: European Expenditure since the Lisbon Treaty, *European Policy Analysis* 2015:15 SIEPS.

De Castro, P. (2015), Perspective from the European parliament, in Swinnen (red): *The political Economy of the 2014-2020 Common Agricultural Policy - An Imperfect Storm*. CEPS.

Daugbjerg, och A. Swinbank (2007), The politics of CAP reform: Trade negotiations, institutional settings and blame avoidance, *JCMS*, 47:1.

Emerson, M. (red), 2016, Britain's future in Europe (2016), CEPS.

Europeiska Kommissionen (2009), Income variability and potential cost of income insurance. Note to the file. AGRI 1.3/1.3/D(2009).

Europeiska Kommissionen (2011), The future of CAP market measures, *Agricultural Policy Perspectives Briefs*, No 3/January 2011.

Europeiska Kommissionen (2013), Overview of CAP Reform 2014-2020, *Agricultural Policy Perspective Brief No 5/December 2013*. http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/policy-briefs/05_en.pdf Hämtad 2016-09-29

Europeiska Kommissionen (2016a), Short-Term Outlook for EU arable crops, dairy and meat markets in 2016 and 2017.

Europeiska Kommissionen (2016b), CAP post-2013: Key graphs & figures, Graph 5

Europaparlamentet (2010), The Single Payment Scheme after 2013: New Approach.

Europaparlamentet (2014a), The first CAP Reform under the Ordinary Legislative Procedure: A Political Economy Perspective.

Europaparlamentet Policies (2014b), Comparative analysis of risk management tools supported by the 2014 Farm Bill and CAP 2014-2020.

Europaparlamentet (2015), Implementation of the first pillar of the CAP 2014-2020 in the Member States.

Europaparlamentet (2016), Management tools implemented by Member States during the period 2014-2020: National and European Frameworks.

Farm Europe (2016), How to tackle price and income volatility for farmers? An overview of international agricultural policies and instruments, <http://www.farm-europe.eu/travaux>.

Fertö, I. and Kovacs, A. (2013), Parliamentary Amendments to the legislative proposals of the 2013 CAP reform, in Swinnen (red): *The political Economy of the 2014-2020 Common Agricultural Policy - An Imperfect Storm*. CEPS.

Garcia-Valinas, M. and Zaporozhets, V. (2015), Key drivers of EU budget allocation: Does power matter? Toulouse School of Economics, Working Paper, TSE-548.

Haniotis, T. (2015a), Drivers and uncertainties: their relevance for the 2025 Outlook, presentation at EU agricultural Outlook Conference, 1-2 December 2015.

Haniotis, T. (2015b), Achievements and constraints of the 2013 CAP reform, in Swinnen (red): *The political Economy of the 2014-2020 Common Agricultural Policy - An Imperfect Storm*. CEPS.

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

Hart, K. (2015b), The fate of green direct payments in the CAP reform negotiations, in Swinnen (red): *The political Economy of the 2014-2020 Common Agricultural Policy - An Imperfect Storm*. CEPS.

Hart, K. and Radley, G. (2016), Scoping the environmental implications of Pillar 1 reform 2014-2020. *Institute for European Environmental Policy*, January 2016.

Hart, K., Baldock, D., and Buckwell, A. (2016), Learning the lessons of the Greening of the CAP, a report for the UK Land Use Policy Group in collaboration with the European Nature Conservation Agencies Network, Institute for European Environmental Policy, London.

Hogan, P. (2015), Speech by Commissioner Phil Hogan at ICOS Annual Conference, November 2015.

Iwarsson, T. (2016), Riskhanteringsperspektivet, Presentation, Näringsdepartementet, 18 mars 2016.

Kauppi, H. and Widgren, M. (2004), What determines EU decision making) - needs, power or both? *Economic Policy* 19(39), 221-266.

Land Lantbruk (2016), Domen i HD påverkar pantsättning av EU-stöd, *Lant Lantbruk*, nr2, 8 januari.

Lejour, A. and Molle, W. (2011)), The Value added of the EU budget: Subsidiarity and Effectiveness, i Tarschys (red.) *The EU Budget: What should Go In? What should Go Out?* SIEPS report No.3.

Letter from 107 NGO to President Juncker, European Commission, Subject: CAP Fitness Check - Can the CAP deliver a sustainable European food and farming system?, 22 March (2016).

Mail online (2012), Queen's Sandringham estate receives £7m farming subsidies from EU, 5 mars 2012. <http://www.dailymail.co.uk/news/article-2110261/Queens-Sandringham-estate-receives-7m-farming-subsidies-EU.html> Hämtad 2016-09-29.

Matthews, A. (2013), The greening the CAP: A Missed Opportunity? *The Institute of International and European Affairs* 2013.

Matthews, A. (2014), Prospects for a new CAP reform, *CAP reform EU*, blogpost.

Matthews, A. (2015b), EU:s declining importance in agrifood trade, *CAP reform EU*, blogpost.

Matthews, A. (2015a), Implications of British exit from the EU for the Irish agrifood sector, Trinity Economic Papers, April 2015.

Monti, (2014), High level Group on Own Resources, First Assessment Report, Brussels, December 2014.

Moeller, R. (2015), Is there a need for a mid-term reform of the 2013 CAP reform, in Swinnen (red): *The political Economy of the 2014-2020 Common Agricultural Policy - An Imperfect Storm*. CEPS.

OECD (1987), The 1987 OECD Ministerial Principles for agricultural policy reform. OECD.

Pe'er, G. mfl. (2014), EU agricultural reform fails on biodiversity, *Science*, vol. 344, issue 6188, June 2014.

Plewa, (2015), CAP Simplification, EESC, Nat section Meeting, 2 September 2015.

Potocnik, J. (2015), The perspectives of the former European Commissioner, in Swinnen (red): *The political Economy of the 2014-2020 Common Agricultural Policy - An Imperfect Storm*. CEPS.

Rabinowicz, E., Thomson, K. J. and Nalin, E. (2001), *Subsidiarity, the CAP and EU Enlargement*, Swedish Institute for Food and Agricultural Economics: Lund.

Rabinowicz, E. (2014), *Betalt för resultat – dags att testa nya miljöstödet i Sverige!*, AgriFood PM, Lund.

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.

SCB (2014), *Jordbruksstatistisk årsbok 2014*, Statistiska Centralbyrån.

Sapir, A. et al. (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.

SJV (2014), *Direktstöd 2015-2020*, Jordbruksverket, Jönköping. http://www.jordbruksverket.se/download/18.7672db0d149d0fc6d8a237c0/1416564259644/2+Ny+jordbrukspolitik_G%C3%A5rdsst%C3%B6d+Lars+H.pdf Hämtad 2016-09-29.

Sumpsi, J. and Buckwell A. (2003), *Greening the CAP: The future of the first pillar*, in *Policy vision for sustainable rural economies in an enlarged Europe*, 2003, pp 179-196.

Swinbank, A. (2015), *The WTO: No longer relevant for the CAP reform?* Swinnen (red): *The political Economy of the 2014-2020 Common Agricultural Policy - An Imperfect Storm*. CEPS.

Swinnen, J. (red.) (2008), *The perfect storm: The political economy of the Fischler reforms of the common agricultural policy*. CEPS.

Swinnen, J. (2015), *The political Economy of the 2014-2020 Common Agricultural Policy: Introduction and key conclusions*, in Swinnen (red): *The political Economy of the 2014-2020 Common Agricultural Policy - An Imperfect Storm*. CEPS.

Tangerman, S. (2011), *Risk management in agriculture and the future for the EU's Common Agricultural Policy*, ICTSD, Issue paper 34.

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

US Dairy Export Council (2016), Still no story to suggest market lift, Global Dairy Market Outlet, 14 januari, 2016.

Vostner (2011), EU Budget, selection criteria and fairness, in Tarschys (red.) The EU Budget: What should Go In? What should Go Out? SIEPS report No.3.

YouGov 2016, Prospect Survey Results, 24-25 February 2016.

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

Policy Brief

- 2010:1 Fiskebaserade företag – hur kan de utvecklas?
- 2010:2 Nyttan av att bekämpa livsmedelsrelaterade sjukdomar
- 2010:3 Resursröntan 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
- 206:5 Skyddszoner i jordbruket – betalt för resultat?