

Den socialdemokratiska jordbruksreformen

– En plan för svenskt spårbyte i den europeiska jordbrukspolitiken

Förord

50 miljarder euro (500 miljarder kronor) är ungefär 2/3 av den svenska statsbudgeten - men också den årliga prislappen på EU:s jordbruks- och landsbygdspolitik. Det finns en bred enighet i Sverige om att detta slöseri med skattebetalarnas pengar måste stoppas. Problemet uppenbarar sig dock snabbt när svenska politiker och tjänstemän tar flyget till Bryssel. Sverige är ganska ensamt om att vilja avskaffa jordbruksstödet.

Samtidigt gör sig EU redo för ännu en jordbruksreform. Processen kommer att präglas av heta känslor, nationella intressen och brutala nattmanglingar. Hur det går är det ingen som vet, men en sak är säker: någon storstilad nedmontering finns inte på kartan. Runt om i Europa är uppslutningen bakom den nuvarande politiken allt för stor.

Denna rapport är framtagen av socialdemokraterna i Europaparlamentet i samarbete med socialdemokraterna i Riksdagen. Rapporten presenterar ett socialdemokratiskt förslag till riktlinjer för en ny och modern svensk jordbrukspolitik i Europa.

Huvudbudskapet är att målet är glasklart - jordbrukssubventioner och marknadsinterventioner bör avskaffas på sikt. Men målet kan nås effektivare med mer pragmatism. Den borgerliga regeringen måste släppa det som i EU-sammanhang blivit en svensk extremposition som försatt Sverige utanför förhandlingsbordet. Sveriges allierade i ministerrådet: Danmark, Nederländerna och Storbritannien har alla accepterat att jordbrukspolitiken kommer att leva vidare och istället börjat förhandla om politikens innehåll. Sverige står däremot ensamt kvar på perrongen med starka principer, men utan någon som vill lyssna.

För att vara tydliga: vi vill avreglera och banta jordbruksstödet. Men vi gör bedömningen att Sverige också måste bedriva en pragmatiskt reforminriktad politik, som bryter vår nuvarande marginalisering.

För att kunna påverka reformprocessen krävs en självständig svensk strategi om den framtida jordbrukspolitiken med utgångspunkt i vad som är politiskt möjligt för att nå målet. Sveriges alltmer påtagliga marginalisering i jordbrukspolitiken måste brytas och denna rapport är ett steg i denna strävan. Vi menar att inget annat än ett fullt svenskt engagemang är försvarbart - saken gäller ju trots allt 500 miljarder kronor per år.

Rapporten drar upp riktlinjerna för en svensk socialdemokratisk jordbrukspolitisk reformstrategi. Vi ska arbeta för att stöden ska avskaffas. Men så länge stöden finns kvar, kommer vi att driva att dessa ska följa nedanstående fyra principer.

Vår första reformprincip är att jordbruksstöden ska omdirigeras till det som kallas kollektiva nyttigheter i form av klimat- och miljöåtgärder. Stöd till jordbruket kan endast rättfärdigas om det genererar ett mervärde för samhället i stort, och riktar stödet till viktiga insatser som marknaden inte klarar av.

Vår andra reformprincip handlar om att jordbruksreformen ska bidra till EU2020- strategin om stärkt europeisk konkurrenskraft och tillväxt. För att få fram resurser för tillväxtskapande investeringar och för att uppnå klimatmålen måste vi göra allt för att banta jordbruksbudgeten.

Vår tredje princip kräver att jordbrukspolitiken ska vara fullt förenlig med utvecklingspolitiken. Sverige ska arbeta för att ett särskilt mål för det internationella ansvaret förs in formellt i jordbrukspolitiken. Här ingår bland annat ett omedelbart avskaffande av exportsubventionerna.

Vår fjärde reformprincip är rättvisa. Den nuvarande skeva fördelningen av jordbruksstöd mellan medlemsländerna måste jämnas ut, ett tak bör sättas för stöd till stora jordägare och stödet bör riktas till aktiva jordbrukare. Dessutom vill vi att jordbruksstödet ska dras in för jordbruksföretag som utnyttjar säsongarbetare och inte följer nationella arbetsrättsliga regler. EU-pengar ska inte gå till oseriös verksamhet.

Denna rapport är ett försök att sparka liv i det ljumma svenska intresset för jordbrukspolitiken och presentera inriktningen på det som borde vara en genomtänkt socialdemokratisk, och svensk, reformstrategi. Vi hoppas att den kan bidra till debatten och öka förutsättningarna för ett mer konstruktivt svenskt arbete i denna viktiga fråga.

Författaren heter Kristoffer Strömgren och arbetar som politiskt sakkunnig för socialdemokraterna i Europaparlamentet.

Socialdemokraterna i Europaparlamentet:

Göran Färm

Marita Ulvskog

Åsa Westlund

Anna Hedh

Olle Ludvigsson

Socialdemokraterna i Riksdagen:

Matilda Ernkrans

Helén Pettersson

Pyry Niemi

Bryssel och Stockholm, mars 2011.

Den socialdemokratiska jordbruksreformen

1. Inledning.....	5
2. Jordbrukspolitikens historiska utveckling	8
3. Kort om dagens jordbrukspolitik.....	9
4. Reformprocessen - Dags för nytänk och pragmatism	11
5. Kommissionens meddelande - rädda guldkornen!	16
6. En socialdemokratisk position	21
<i>Reformprincip 1. Gör om stödsystemet: nytt fokus på kollektiva nyttigheter och miljöinsatser</i>	<i>21</i>
<i>Reformprincip 2. EU-2020 och ett konkurrenskraftigt jordbruk som står på egna ben.....</i>	<i>23</i>
<i>Reformprincip 3. Samstämmighet med utvecklingspolitiken</i>	<i>25</i>
<i>Reformprincip 4. Ökad rättvisa</i>	<i>29</i>
7. Konkreta s-ståndpunkter.....	30
<i>En fortsatt europeisk jordbrukspolitik</i>	<i>30</i>
<i>Den framtida stödmodellen</i>	<i>30</i>
<i>Stöd till aktiva brukare</i>	<i>31</i>
<i>Fördelning mellan medlemsländerna</i>	<i>31</i>
<i>Ett övre tak på stöden</i>	<i>32</i>
<i>Marknadsåtgärder och riskhanteringsverktyg</i>	<i>33</i>
<i>Exportsubventioner.....</i>	<i>34</i>
<i>Förenkling.....</i>	<i>34</i>
<i>Skogen - bevarandet av en nationell skogspolitik</i>	<i>34</i>
<i>Utformningen av programmet för landsbygdsutveckling.....</i>	<i>34</i>
<i>Jordbruk och löntagares rättigheter.....</i>	<i>35</i>
<i>Det internationella ansvaret</i>	<i>36</i>
8. Referenser.....	37

1. Inledning

Snart reformeras EU:s dyra jordbrukspolitik - direktstöden till unionens lantbrukare kostade EU:s skattebetalare 43,1 miljarder euro år 2010,¹ och därtill kommer stöden till landsbygdsutveckling - ett gott skäl för fullt engagemang. Denna rapport är ett försök att sparka liv i det ljumma svenska intresset för jordbrukspolitiken och presentera inriktningen på det som borde vara en genomtänkt socialdemokratisk, och svensk reformstrategi.² Från publiceringen av denna rapport och två år framåt befinner vi oss i skarpt läge. Under denna tidsperiod avgörs jordbrukspolitikens inriktning och EU:s nya långtidsbudget antas.

Budgetperspektivet, men också sådant som klimat- och miljöutmaningen och globalisering, innebär att jordbruksreformen har en relevans som sträcker sig bortom den europeiska jordbrukssektorn. Beslutsfattarna står inför en rad utmaningar; ekonomisk kris, hög arbetslöshet, klimatförändringar, höga budgetunderskott, otillräcklig konkurrenskraft och en djup oro kring Europas förmåga att häva sig ur det nuvarande kristillståndet. EU 2020 strategin är kommissionens initiativ för att återigen få med det kärvande Europa i matchen. Jordbrukspolitiken, och dess framtida omfattning och utformning inverkar på andra politiska prioriteringar och blir ett litmustest för EU:s förmåga att manövrera bland de utmaningar som Europa står inför. Att tuffa prioriteringar krävs blir allt mer uppenbart, liksom att jordbrukspolitiken och dess budget inte kan stå utanför en sådan prövning.

Samtidigt befinner sig Sverige i ett prekärt läge, där få lyssnar till våra ståndpunkter. Den svenska idén om total marknadsanpassning saknar nästan helt stöd. Rapportens huvudbudskap och målet med den socialdemokratiska jordbrukspolitiken är glasklart; jordbrukssubventioner och marknadsinterventioner bör avskaffas på sikt. Men målet kan nås effektivare med mer pragmatism. För att kunna påverka reformprocessen krävs en pragmatisk vision som tar fasta på rätt prioriteringar, och som samtidigt gör Sverige till en aktiv part i de kommande förhandlingarna.

Rapporten argumenterar för att den borgerliga regeringen måste släppa det som i EU-sammanhang blivit en svensk extremposition som försatt Sverige utanför förhandlingsbordet. Oavsett vad vi tycker saknas just nu de politiska förutsättningarna för att nedmontera jordbrukspolitiken. Det är alltså dags att ge sig in i förhandlingarna: det är ett bättre sätt att driva på reformagendan inom EU än det som hittills varit den borgerliga regeringens strategi. Något annat än fullt engagemang från svensk sida är inte försvarbart och då måste man också ställa sig frågan vad jordbrukspolitiken, som ju trots allt kommer att leva vidare,

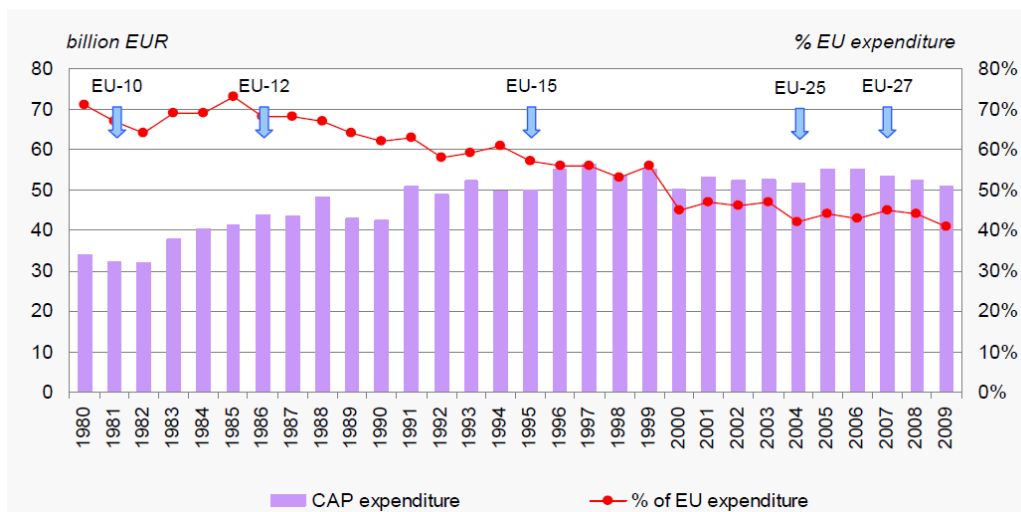
¹ Ragonnaud, Guillaume. *The Common Agricultural Policy, Objectives, budget and organic farming*. Library of the European Parliament, Briefing No 068/2010, s. 1.

² Denna rapport bygger på en dialog mellan Socialdemokraterna i Europaparlamentet och Riksdagen och speglar därmed partiets generella position på området. För detaljer och slutlig utformning svarar dock huvudförfattaren själv.

kan användas till och hur den bör utformas för att tjäna de rätta prioriteringarna. Denna rapport är ett bidrag till denna helt nödvändiga diskussion.

Vi vet att varje försök att reformera jordbrukspolitiken rör upp heta känslor. Den EU-kommissionär som vågar viska om att skära på subventionerna kan räkna med att bönderna nere på kontinenten snart sitter i traktorn med körriktning Bryssel. Med förvånansvärd snabbhet dumpas ett ton potatis utanför EU-kommissionens högkvarter Berlaymont och budskapet har onekligen gått fram. Stora summor pengar, nationell stolthet och inte minst centrala politiska principer står på spel. I förhandlingarna står mäktiga länder som Frankrike och Spanien upp för sina länders intressen. Europaparlamentets jordbruksutskott ingår likaså i en stark allians med jordbrukslobbyn. Lägg därtill mäktiga jordbruksbyråkratier som med sina egna agendor är angelägna om att bevara sitt inflytande. Mot denna urstarka maktpakt står mer reforminriktade globala solidaritetsorganisationer, miljöorganisationer, utvecklingsländer och en mindre samling EU-länder och en minoritet Europaparlamentariker. Laguppställningen vittnar om svårigheterna i striden om den kommande jordbruksreformen; det är David mot Goliat eller korpklubben mot Zlatans Milan.

CAP expenditure in the total EU expenditure (2007 constant prices)



De heta känslorna i jordbruksfrågan förvånar inte. Jordbruket bidrar till europeisk kultur och identitet. Riojavin, falukorv, fetaost och holländska tulpaner är arv och historia, och än idag grundläggande för ekonomin inte minst i många fattiga regioner. Livsmedelsförsörjning har återigen seglat upp som en central utmaning. Prissvängningarna på jordbruksmarknaderna slår ofta hårt, ibland mot Europas bönder och i andra lägen mot fattiga människor i utvecklingsländerna. I flera länder utbryter hungerkravaller och protester som fått regimer på fall och i väst har bönderna svårt att hävda sig mot stora livsmedelsproducenter och matvarukedjor som dikterar villkoren. Klimatutmaningen ställer krav på åtgärder också för jordbruket. Jordbrukspolitiken är en maktpolitisk tungviktare. Även om den inte längre utgör den största posten i EU:s budget, (numera kostar strukturfonderna mer), och har fallit

kraftigt som andel av EU:s budget investeras fortfarande enorma resurser av vår gemensamma kaka i jordbruket.³

Om detta pågår en ständig strid i EU-institutionerna och det finns nu skäl att öka skärpan och börja uppmärksamma den kommande reformen av den koloss som är EU:s gemensamma jordbrukspolitik. I Sverige skapar jordbrukspolitik sällan rubriker. Det är kanske inte så konstigt. Sverige har en liten jordbrukssektor - endast 1,7% av BNP.⁴ När EU:s gemensamma jordbrukspolitik kommer på tal följer oftast djupa suckar. Stödet i Sverige för böndernas omfattande subventioner är i regel svagt.

Men lantbrukets relation till jordbrukspolitiken är inte heller med nödvändighet en kärlekshistoria. I bundenheten till subventioner och marknadsregleringar följer ett ömsesidigt beroende - men också en utsatthet inför byråkratins och centralplaneringens nycker. Förvaltningskommittéerna i Bryssel styr sektorn och bönder runt om i Europa har bara att anpassa sig efter dess dekret. Jordbrukarnas europaorganisation beskriver det själva som ett problem att 2/3 av böndernas inkomster kommer från subventioner.⁵

Jordbrukspolitiken är dessutom ytterst krånglig. Regelförenklingar är med självklarhet ett återkommande tema - men enkelhet låter sig inte hursomhelst lödas ihop med de krav som hänger samman med så omfattande utbetalningar av allmänna medel. Författaren till denna rapport förställde sig själv till bonde och besökte Statens Jordbruksverks hemsida i jakt på EU-stöd. Det var en upplysande övning om jordbrukspolitikens dubbelhet. Å ena sidan en makropolitisk gigant, med bäring på miljö, internationell solidaritet och en hel kontinents framtidsutmaningar; å andra sidan en statlig byråkratisk krav på många rätt ifyllda blanketter och efterlevnad av detaljerade regler i utbyte mot ett stöd som för många garanterar livsföringen.

Rapporten presenterar en kort överblick av EU:s gemensamma jordbrukspolitik och den kommande reformprocessen. Lämpliga strategier för det svenska engagemanget diskuteras och utmynnar i rekommendationen att Sverige måste ta fasta på en mer pragmatisk och resultatorienterad politik. Dessutom utvecklas de socialdemokratiska principerna för reformarbetet. Reformprinciperna innebär att det framtida jordbruksstödet kopplas till kollektiva nyttigheter - "public funding for public goods". Vi vill dessutom att jordbrukspolitiken reformeras utifrån prioriteringarna i EU:s 2020-strategi, att jordbrukspolitiken bejaktar en stark, självständig och konkurrenskraftig sektor, att jordbrukspolitiken görs fullt samstämmig med politiken för global utveckling och slutligen att rättvisan i systemet ökar. Vid sidan av dessa reformprinciper presenteras en rad positioner i mer konkreta sakfrågor som är centrala i diskussionen inför den förestående reformen.

³ Grafen är hämtad från: European Commission. *CAP expenditure in the total EU expenditure*. Tillgänglig på: http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/graphs/graph1_en.pdf#

⁴ Enligt CIA World Factbook 2011.

⁵ Copa-Cogeca. *The Future of the Common Agricultural Policy post-2013. Copa-Cogeca's reaction to the European Commission's Communication*. 2010.

2. Jordbrukspolitikens historiska utveckling

Jordbrukspolitikens anses fortfarande av många tillhöra kärnan i den europeiska integrationen. Politikens mål slogs fast redan i Romfördraget 1957 och jordbruket spelade därför en betydande roll redan vid den europeiska unionens tillblivelse. Målen för politiken var och är fortfarande enligt Lissabonfördraget att öka produktiviteten, säkerställa en skälig levnadsstandard för bönderna, säkra livsmedelstillgången, stabilisera marknaderna och tillhandahålla jordbruksvaror till konsument för rimliga priser. Den första förordningen antogs 1962 efter svåra förhandlingar i ministerrådet.⁶

Den vedertagna historieskrivningen gör gällande att Frankrike krävde att jordbrukssektorn inlemmades i den nya unionen eftersom man ville få tillgång till nya exportmarknader för sitt stora produktionsöverskott. Detta skedde i utbyte mot att det industriellt starka Tyskland fick möjlighet att exportera sina produkter till de övriga länderna i tullunionen.

Makt förflyttades så småningom till den överstatliga nivån och ett gemensamt institutionellt och finansiellt ramverk byggdes upp genom vilket den nya gemensamma jordbrukspolitikens organiserades. Precis som alla stora politiska projekt var den gemensamma jordbrukspolitikens ett svar på samtidens utmaningar och krav. Livsmedelstillgången var en källa till reell oro. Erfarenheten från kriget fanns starkt närvarande, fattigdomen på landsbygden var stor och tillvaron osäker. Jordbrukspolitikens växte och kom av många att uppfattas som central för Europasamarbetet och den mellanfolkliga solidariteten. Detta är ett perspektiv på jordbrukspolitikens som fortfarande är starkt närvarande i många länder. Fram växte en gemensam jordbrukspolitik som baserades på en inre marknad med harmoniserade priser, externa tullar och gemensamma regleringar.

Om vi nu flyttar oss snabbt framåt till vår nutid lever jordbrukspolitikens fortfarande kvar. Den har reformerats i många omgångar. Den kom som starkast i vanrykte under 90-talet när europeiska mjölkjöar och smörberg blev världsberömda. Det var nog när tv-bilderna på detta monumentala politiska misslyckande kablades ut till omvärlden som svenskens negativa bild av EU:s jordbrukspolitik etsades fast. Detta var en följd av prisregleringar som ledde till omfattande marknadsstörningar och överproduktion. Europeiska bönder producerade hänsynslöst utan koppling till varken efterfrågan på marknaden eller miljökonsekvenser. När de subventionerade produkterna inte längre gick att sälja på hemmaplan så hjälpte exportbidragen till att dumpa jordbruksprodukterna på marknaden tredje land. Något som i sin tur satte käppar i hjulen för social och ekonomisk utveckling i utvecklingsländerna.

Sedan dess har mycket vatten runnit under broarna och jordbrukspolitikens har på flera sätt utvecklats i positiv riktning. Många nybildningar av jordbrukspolitikens som fortfarande lever kvar beskriver snarare den gamla politiken än den nya. Reformerna sedan 1992 har medfört gradvisa avsteg från en stark centralistisk reglering av jordbruksmarknaderna. Trenden innebar att användningen av produktionskopplade stöd, administrativt beslutade priser och marknadsinterventioner minskades, och i

⁶ Guillaume, s. 2.

vissa fall avskaffades, och istället ersattes med arealbaserade direktersättningar till bönderna. Samtidigt ökade också kunskapen och förståelsen om de kollektiva nyttigheter och miljöförmåner som delar av jordbruket tillhandahåller, och miljökraven skärptes, bland annat genom tvärvillkoren. Agenda 2000-reformerna, där den svenska socialdemokratiska regeringen spelade en avgörande roll, och framväxten av ett program för landsbygdsutveckling visar att miljödimensionen tillåts ta en allt större plats inom jordbrukspolitiken. Gradvis har pengar flyttats från direkta subventioner, till miljö- och landsbygdsutveckling, i en process som kallas modulering.⁷ EU:s stora östutvidgning 2004 och 2007 innebar att många fler länder skulle dela på kakan, utan någon motsvarande ökning av budgeten.

Trots detta är beskrivningen av jordbrukspolitiken som särdeles trögreformerad helt riktig. Jordbrukspolitiken sysselsätter starka byråkratier med egna agendor som fördelar enorma summor pengar till småbönder och multinationella företag. Jordbrukspolitiken har precis som varje jämförbart politiskt instrument skapat ett koppel av särintressen som är angelägna om att värna sitt privilegium. Att manövrera i denna reformtröga miljö är en stor utmaning för den som önskar genomgripande förändring.

3. Kort om dagens jordbrukspolitik

Dagens jordbrukspolitik delas upp i två pelare.⁸ Den mest omfattande är pelare 1 som utgörs av direktstöden, kvarvarande marknadsinterventioner och exportbidrag. Pelare 1 finansieras helt och fullt över EU-budgeten. Direktstöden utgör 75% av jordbrukspolitikens budget och 32% av EU:s budget.⁹ Dessa direktstöd är som en följd av 2003 års jordbruksreform frikopplade – det betyder att de inte längre är kopplade till produktionsvolymerna. För att kvalificera sig för stödutbetalningar måste lantbrukarna uppfylla ett antal tvärvillkor. För det första måste de hålla marken i god jordbrukshävd och under goda miljöförhållanden. Dessutom måste lantbrukarna följa ett antal regler inom områden som folkhälsa, växtskydd, djurskydd och djurhälsa. Det finns däremot inte några produktionskrav kopplade till de allra flesta stödutbetalningar inom pelare ett.¹⁰

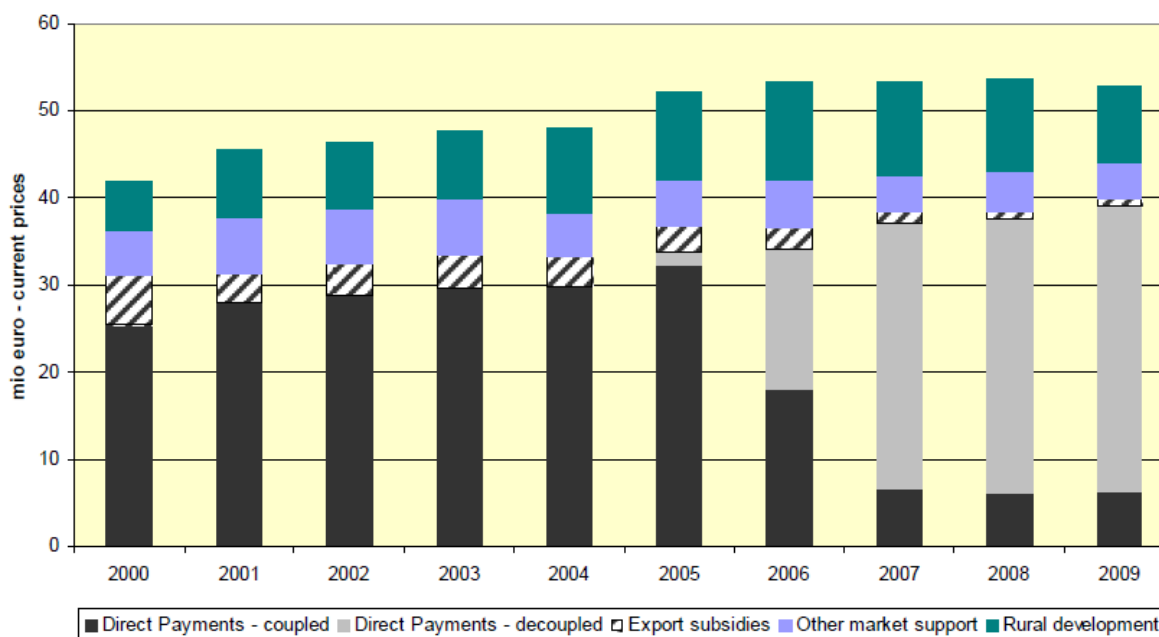
⁷ Bureau, Jean-Christophe, et al. *The Single Payment Scheme after 2013 – New Approach New Targets*. Study: European Parliament, Policy Department B: Structural and Cohesion Policy, 2010, s. 15-16.

⁸ Grafen är hämtad från: European Commission. *Annex 2. Report on the Distribution of Direct Aids to the Producers (Financial Year 2009)*, s. 3. Texten finns tillgänglig på:
http://ec.europa.eu/agriculture/fin/directaid/2009/annex2_en.pdf#

⁹ Brady, Mark; Höjgård, Sören; Kaspersson, Eva och Rabinovicz Ewa. *The CAP and Future Challenges*. Swedish Institute for European Policy Studies, Issue 11, 2009.

¹⁰ European Commission. *Cross-Compliance*. Informationsblad tillgängligt på:
http://ec.europa.eu/agriculture/capreform/infosheets/crocom_en.pdf

CAP expenditure in million EUR (current prices), 2000-2009



Jordbrukspolitikens andra pelare är fortfarande ganska liten - bara 20% av den totala jordbruksbudgeten. Till skillnad från vad som gäller för pelare 1 medfinansieras åtgärderna för landsbygdsutveckling av EU:s medlemsländer. Åtgärderna i pelare två syftar till att stärka konkurrenskraften, skydda miljön och stödja landsbygdsutvecklingen.¹¹

Politiken för landsbygdsutveckling är uppdelad i tre axlar som består av 26 frivilliga program. Den första axeln inkluderar åtgärder som syftar till att stärka jord- och skogsbrukets konkurrenskraft; det kan handla om investeringsstöd, åtgärder för att sprida tillämpningar kring ny forskning, stöd till unga lantbrukare och kompetensutveckling. Den andra axeln berör åtgärder inom miljö- och markskötsel; det inkluderar bland annat stöd till jordbruk i områden med naturbetingade svårigheter och miljöersättningar. Miljöersättningarna kan syfta till att uppmuntra ekologisk odling, miljöåtgärder som går bortom vad som är juridiskt bindande och att utveckla den biologiska mångfalden. Axel tre fokuserar på att diversifiera ekonomin och förbättra livskvaliteten på landsbygden. Detta handlar ofta om att stimulera företagsamhet, turism, lokalt näringsliv samt service på landsbygden.

Landsbygdsutvecklingsprogrammet löper över sju år – från 2007-2013 och har i Sverige en budget på ungefär 36 miljarder kronor för hela programperioden. Det svenska landsbygdsutvecklingsprogrammet

¹¹ Council of Ministers. *Community Strategic Guidelines for Rural Development*. Council decision of 20 February 2006 on Community strategic guidelines for rural development (programming period 2007-2013).

finansieras till hälften över EU:s budget. Sverige har valt att fokusera lägga merparten av pengarna på axel två; nästan 23,7 miljarder kronor.¹²

4. Reformprocessen - Dags för nytänk och pragmatism

Nu är det dags igen för jordbruksreform - och positioneringen i Bryssel har pågått länge. Frankrikes president Sarkozy spänner bågen och direktstödens vänner är fullt mobiliserade. Progressiva krafter får inte lämna walk-over. Vår kritik av jordbrukspolitiken - som framförallt har att göra med den skeva tilldelningen av budgetmedel, politikens otillräckliga miljöfokus, dess snedvridande påverkan på handel och utvecklingspolitik samt orättvisorna i stödsystemen mellan gamla och nya medlemsstater måste finnas med på agendan. I detta avsnitt presenteras vår syn på de strategiska överväganden som bör göras från svensk horisont för att maximera vår påverkan i reformprocessen.

Tidsplanen

Kommissionen presenterade i november 2010 ett efterlängtat meddelande om jordbruksreformen. I meddelandet skisserar kommissionen scenarier för framtida jordbruksreform. Meddelandet var startskottet för ytterligare en omgång av konsultationer och debatter i ministerrådet, Europaparlamentet och med övriga intressenter. Europaparlamentet har i skrivandets stund nyligen påbörjat arbetet med en initiativrapport om jordbrukspolitiken i framtiden. På basis av de inkomna synpunkterna kommer kommissionen under 2011 att presentera sina lagförslag. Den nya beslutade reformen måste vara redo för att implementeras senast i slutet av 2013.

Spelplanen - Sverige får mothugg i EU:s institutioner

För den som på allvar vill ta sig an uppgiften att påverka utformningen av jordbrukspolitiken är ett rejält strategiskt övervägande på sin plats. Det är svårt att komma till någon annan slutsats än att den svenska hållningen till jordbruksreformen numera har kommit att bli ohållbar som politisk strategi. Med den svenska positionen avses en fullständig och omedelbar marknadsanpassning där direktstöd fasas ut och marknadsregleringar avskaffas till 2013. Detta med följden att jordbrukspolitiken begränsas till att bli en uppsättning regler för den inre marknaden och där stödutbetalningar begränsas till åtgärder som uteslutande syftar till att stimulera gränsöverskridande kollektiva nyttigheter och olika klimat- och miljöåtgärder.¹³

¹² Landsbygdsdepartementet. *Sveriges Landsbygdsprogram 2007-2013 – en kraftfull satsning för en levande landsbygd och på tillväxt*. December 2010. Tillgänglig på: <http://www.regeringen.se/content/1/c6/09/99/91/d4abf1ca.pdf>

¹³ Ett bra exempel på denna position är regeringens non-paper: "Reforming the Budget, Changing Europe - Sweden's response to the Commission Communication" från Statsrådsberedningen. Den akademiska varianten på samma hållning återfinns i: Brady, Mark; Höjgård, Sören; Kaspersson, Eva och Rabinowicz Ewa. *The CAP and Future Challenges*. Swedish Institute for European Policy Studies, Issue 11, 2009. En översikt ges också på: Rabinowicz,

I EU-sammanhang har Sveriges inställning kommit att bli en extremposition som gör att vi riskerar marginalisering och att inte tas på allvar av andra viktiga aktörer. Det behöver föras en ständig diskussion om denna position är tillräckligt genomtänkt. Den ansedda SCENAR 2020-II studien visar till exempel att en fullständig nedmontering av jordbrukspolitiken skulle kunna resultera i en omfattande intensifiering av jordbruket med negativa miljökonsekvenser och att stora landarealer överges, i synnerhet i länder som Sverige.¹⁴

Det som mer omedelbart måste definieras är emellertid en politik som svarar mot våra intressen och värderingar - men som samtidigt gör oss spelbara i det förestående reformarbetet. Anpasslighet på principlöshetens grund är inte alternativet, men en strategisk och analytisk tanke om prioriteringar och framkomlighet i det politiska landskapet såsom det nu ser ut är en förutsättning för framgång. Svårigheten för Sverige att nå fram med sin i EU-sammanhang rätt extrema position märks i både ministerrådet, Europaparlamentet och kommissionen.

De institutionella förutsättningarna har dessutom försvårats i och med ikraftträdandet av Lissabonfördraget. Tidigare hade Europaparlamentet endast en rådgivande roll i jordbruksfrågor. När Europaparlamentet nu givits fullt medbeslutande, vilket innebär jämbördighet med rådet, finns ytterligare en instans att övertyga. Dessutom är Europaparlamentet och dess jordbruksutskott ytterst angelägna om att bevara och stärka jordbrukspolitiken i dess nuvarande utformning. Med Lissabonfördraget har därför chanserna till progressiva reformer inom jordbruksområdet minskat, om inte parlamentets miljö-, handels- och biståndspolitiker kan förmås att ta ett större ansvar. Samtidigt kännetecknas processen i Europaparlamentet av större transparens, vilket möjligtvis kan ge andra påverkansmöjligheter än när ministrarna i rådet gör upp bakom lyckta dörrar

Europaparlamentet har redan i det så kallade Lyonbetänkandet, som antogs av en stor majoritet i juli 2010, utvecklat sina tankar om jordbruksreformen. Betänkandet är bevis på att Europaparlamentet ännu inte kan ses som en drivkraft för en progressiv omstöpnig av den existerande politiken. I betänkandet kan man läsa att det är "logiskt" att jordbrukspolitiken, såsom ett av EU:s mest integrerade politikområden, även i fortsättningen står för den största andelen av budgeten. Vidare avvisas minskningar av direktstöden som man menar skulle få förödande konsekvenser. När det gäller marknadsregleringar förslås inga förändringar av vikt - istället lanseras ytterligare ett instrument i form av ett riskhanteringssystem för att hantera natur- och hälsokatastrofer. Det Europaparlament som gjorts till lagstiftare i jordbruksfrågor sluter mangrant upp bakom dagens politik. Klimat- och miljö, kollektiva nyttigheter, EU-2020 och andra viktiga prioriteringar finns med i texten - men kopplingen till nödvändiga

Ewa och Hammarlund, Cecilia. *CAP Reform Profile - Sweden*. 16 oktober 2008. Tillgänglig den 12 januari 2010 via <http://cap2020.ieep.eu/member-states/sweden>.

¹⁴ Nowicki, P., V. Goba, A. Knierim, H. van Meijl, M. Banse, B. Delbaere, J. Helming, P. Hunke, K. Jansson, T. Jansson, L. Jones-Walters, V. Mikos, C. Sattler, N. Schlaefke, I. Terluin and D. Verhoog. *Scenar 2020-II – Update of Analysis of Prospects in the Scenar 2020 Study* – Contract No. 30–CE-0200286/00-21. European Commission, Directorate-General Agriculture and Rural Development, Brussels, 2009, s. 1-10.

reformer saknas. Jordbrukssektorn sägs kunna bidra till EU 2020, men jordbruksreformen ska genomföras utifrån helt andra prioriteringar än de som är centrala i EU 2020-strategin.¹⁵ Ett undantag är den rapport om jordbrukets betydelse för klimatförändringarna som visar hur sektorn kan bidra både till att minska utsläpp av växthusgaser samt genomföra nödvändiga anpassningsåtgärder.¹⁶

Läget är också bekymmersamt i ministerrådet - trots Agenda 2000 och 2008 års hälsokontroll som fört jordbrukspolitiken i rätt riktning befinner sig Sverige oftast marginaliserat i en minoritet bestående av Storbritannien, Danmark och Nederländerna. Flera reformförslag har presenterats av regeringar runt om i Europa och få av dessa ligger nära den svenska positionen. Ett undantag är Storbritannien och Labours tidigare finansminister Alistair Darling som 2008 presenterade ett reformförslag där andrapelarstöd ges prioritet och som om det genomfördes skulle leda till omfattande nedskärningar i budgeten. Även Nederländerna har presenterat förslag som förespråkar en tydligare marknadsorientering.¹⁷ Förslag som dessa kan sägas ligga i linje med den svenska positionen. Om vi bortser från Storbritannien, Danmark och Nederländerna är stödet för den svenska hållningen starkt begränsad.

Nya medlemsstater såsom Polen och Rumänien har presenterat förslag som försvarar den gemensamma jordbrukspolitiken och den omfattande tilldelningen av budgetmedel. Det som de nya medlemsländerna har gemensamt är en strävan efter att jämna ut stöden mellan medlemsstaterna. Inflytelserika länder som Tyskland och Frankrike har gemensamt gått ut och deklarerat stöd för en stark jordbrukspolitik med bibehållna direktstöd och marknadsregleringar. Även om länderna i sitt gemensamma positionspapper inte lämnar konkreta besked i budgetfrågan är det uppenbart att Frankrike och Tyskland tänker sig en fortsatt generös budget.¹⁸

I diskussionen om jordbruksreform är det samtidigt metodologiskt nödvändigt att göra en distinktion mellan två separata processer. Den ena frågan rör den sektorsvisa utformningen av jordbrukspolitiken där det är rimligt att analysen tar sin utgångspunkt i jordbrukslobbys och de ansvariga EU-institutionernas positioner. Vad gäller budgetfrågan däremot är den mer komplex och rör ett bredare antal aktörer. Om man därför tar den kommande striden om långtidsbudgeten i beaktande kan analysen av Sveriges möjligheter att få gehör för de jordbrukspolitiska ställningstagandena te sig något ljusare. När långtidsbudgeten antas är det inte bara jordbruksintressen som styr reforminriktningen. Budgetfrågan styrs av en separat logik och disparata kluster av intressegrupperingar som går till strid om begränsade resurser.

¹⁵ Europaparlamentet. *Den gemensamma jordbrukspolitikens framtid efter 2013*. 8 juli 2010: P7_TA(2010)0286.

¹⁶ Europaparlamentet. *Om EU:s jordbruk och klimatförändringarna*. 5 maj 2010: P7_TA(2010)0131.

¹⁷ Bureau, Jean-Christophe, et al, s. 67-70.

¹⁸ Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz and Ministère l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche. *Franco German Position for a strong Common Agricultural Policy beyond 2013*. 14 september 2009.

Kommissionens meddelande om budgetöversynen öppnar för mer av framåtanda. EU-2020 strategin ges högsta prioritet och samtidigt verkar kommissionen att inom jordbruket förespråka tydligare fokus på miljöåtgärder, forskning och innovation på landsbygden samt förstärkning av jordbrukssektorns konkurrenskraft.¹⁹ Även om det med säkerhet går att säga att jordbrukspolitiken kommer att förbli kostsam - är det öppet för hur väl den gemensamma jordbrukspolitiken står sig i konkurrens med forskning, infrastruktur och andra centrala prioriteringar. Budgetprocessen och jordbruksreformen kommer dessutom präglas av den ytterst politiskt känsliga frågan om utjämningen av direktstöd mellan gamla och nya medlemsländer. De som traditionellt gynnsats av jordbrukspolitiken – Frankrike leder ligan – kommer att söka nya strategier. Vi kan räkna med försök till att kompensera subventioner med ökad protektionism och starkare marknadsregleringar, i ett läge där budgetrestriktivitet och krav på större rättvisa från nya medlemsländer sätter begränsningar för jordbrukspolitikens protagonister.²⁰ Eftersom jordbrukspolitiken just nu genomlider en legitimitetskris kan själva initiativet till jordbruksreform tolkas som en positionering från jordbruksvänliga krafter med syfte att stärka sektorns förutsättningar i budgetstriden.

Trots detta är den sammantagna bilden att det inte finns några förutsättningar att få gehör för det som den borgerliga regeringen bestämt sig för är den svenska positionen. En komplett marknadsanpassning och liberalisering av jordbruket är i dagsläget helt enkelt inte aktuell. Budgeten kan kanske minska något - och reformer kommer. Men någon storstilad nedmontering finns inte på kartan.

Den borgerliga regeringen spelar bort Sveriges chanser

Det står alltså inte något självklart "window of opportunity" på glänt. Varje liten öppning kommer att kräva hårt jobb och starka allierade för att kunna utnyttjas. Den gemensamma jordbrukspolitiken med olika stödformer och marknadsregleringar är här för att stanna under en överskådlig framtid. Positioneringen inför jordbruksreformen har nu pågått länge, men en tydlig svensk strategi med närvarande företrädare som ges mandat att ta strid för det som trots allt är politiskt möjligt kan ännu inte skönjas.

Om man drar frågan till sin spets tycks det som att Sverige i Bryssel i det närmaste ägnar sig åt en form av plakatpolitik. I själva verket har den svenska borgerliga regeringen under de senaste 2-3 åren varit anmärkningsvärt frånvarande. Undantaget är våren 2007 när den centerpartistiske jordbruksministern Eskil Erlandsson bestämde sig för att slå på stora trumman. Han skickade ett brev till kommissionen och medlemsstaterna där avregleringar och nedskärningar i jordbruksbudgeten efterfrågades.²¹ Resultatet av detta blev intet märkbart och brevet tycks ha gått rakt ner i arkivet. Vidare kan påpekas att det

¹⁹ European Commission. *The EU Budget Review*. 19 oktober 2010. KOM 2010 (700).

²⁰ The Economist. *If the CAP doesn't fit; Charlemagne*. 24 April 2010.

²¹ Jordbruksdepartementet. *Swedish views on the Common Agricultural Policy and the health check review*. Non-paper, Jo2007/1816, Maj 2007. Se också: Nandorf Tove. *Minister efterlyser orglerat EU-jordbruk*. Dagens Nyheter 29 Maj 2010.

svenska ordförandeskapet också var ett missat tillfälle där den svenska regeringen valde att nedprioritera frågan om jordbruksreform.

Trots att det nu börjar hetta till har regeringen inte förmått samla sig. Splittringen inom regeringen är uppenbar och total. Centerpartiet driver på för att regeringen ska börja ta initiativ - medan moderater och folkpartister bestämt sig för att principerna om total marknadsanpassning är viktigare än faktiska resultat.²² Frågan går varv efter varv i regeringskansliets samordningskansli och för varje dag minskar Sveriges chanser till inflytande. Tillsvidare hankar sig Sverige fram i rådsmötena - men den segdragna hanteringen på hemmaplan riskerar göra att Sverige kommer in på banan i ett läge där positionerna redan är låsta och möjligheterna till inflytande låga. Det är uppenbarligen så att landsbygdsminister Eskil Erlandsson inte har Fredrik Reinfeldts och Anders Borgs förtroende att leda den svenska jordbrukspolitiken.

Som ett resultat står nu den svenska jordbrukspolitiken i vindstilla läge utan riktning eller verkan. Situationen är djupt problematisk. Det tog regeringen 92 dagar från och med publiceringen av EU-kommissionens meddelande om jordbruksreform den 18 november 2010 att presentera ett dokument med en officiell svensk position.²³ När regeringen tillslut inkom till Riksdagen och de svenska europaparlamentarikerna med dokumentet den 18 februari 2011 saknades fortfarande en tydlig inriktning - Sverige ska agera "konstruktivt", samtidigt som positionen fortfarande är att marknadsstöden ska fasas ut till 2013.²⁴

Avsaknaden av reformstrategi riskerar svensk marginalisering, förlorat inflytande, och det uppenbara att svenska jordbruks- och landsbygdsintressen eftersätts. Med nuvarande hållning är det knappast möjligt att skapa de nödvändiga allianserna, bedriva ett produktivt påverkansarbete eller att försöka få till lösningar som är de näst bästa, men bättre än status quo. Sveriges allierade i ministerrådet: Danmark, Nederländerna och Storbritannien har alla accepterat att jordbrukspolitiken kommer leva vidare och istället börjat förhandla om politikens innehåll. Sverige står ensamt kvar på perrongen med starka principer, men utan någon som vill lyssna.

Det som behövs är istället en svensk jordbrukspolitisk strategi som syftar till att möjliggöra förhandlingslösningar och konkreta framsteg på vägen framåt för miljö- och klimatåtgärder, stärkande av konkurrenskraft, mindre skadliga marknadsåtgärder och subventioner och en minskning av budgeten. Det viktigt att klargöra att vi socialdemokrater har som mål att jordbrukssubventioner och marknadsinterventioner bör avskaffas på sikt. Vi hyser inte någon principiell tvekan om att avreglera och

²² Federley, Fredrick och Tiefensee, Roger. *Vi mister inflytande med Ohlssons radikala linje*. Svenska Dagbladet, 29 november 2010. Tillgänglig på: http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/vi-mister-inflytande-med-ohlssons-radikala-linje_5749859.svd#

²³ Regeringskansliet presenterar en såkallad Fakta-PM om varje förslag som presenteras av kommissionen. Detta delges Sveriges Riksdag och skickas även till de svenska europaparlamentarikerna.

²⁴ Landsbygdsdepartementet. *Den gemensamma jordbrukspolitiken mot 2020*. Regeringskansliets Faktapromemoria 2010/11:FPM72, 18 februari 2011.

genomföra nedskärningar av jordbruksstödet. Det var en socialdemokratisk regering som stod bakom det historiska beslutet att liberalisera de svenska jordbruksmarknaderna - något som aldrig hann genomföras på grund av det svenska EU-inträdet. Men i detta läge gör vi bedömningen att vi har mer att vinna på att föra en pragmatiskt reforminriktad politik.²⁵

Svenska socialdemokrater i Europaparlamentet har sett att det går att komma framåt genom att aktivt arbeta för förändring. Den socialdemokratiska partigruppen i Europaparlamentet har tagit fram ett positionspapper om jordbruksreformen. Åsikterna om jordbrukspolitiken skiljer sig oftast åt - på vissa punkter, exempelvis när det gäller jordbruksbudgeten, är partigruppens ståndpunkt diametralt motsatt de svenska socialdemokraternas. Men samsyn har kunnat nås och den socialdemokratiska gruppens position har tagit ett kliv i rätt riktning. Pappret pekar på viktiga principer såsom behovet av kollektiva nyttigheter, miljösatser och bygger på principen om att subventioner endast kan rättfärdigas om de tjänar ett samhällsintresse.²⁶ Detta är ett klart steg framåt jämfört med om vi svenska socialdemokrater hade placerat oss på åskådarläktaren när positionspappret skrevs.

Läget är alltså nattsvart utifrån ett fullständigt liberaliseringsscenario, men det är förmodligen möjligt att åstadkomma förbättringar i rätt riktning om den svenska politiska ledningen gör detta möjligt. Det är dags för nytänk och pragmatism i den svenska jordbrukspolitiken. Samtidigt är det bråttom - under sommaren 2011 presenterar kommissionen lagförslagen. Rådet och Europaparlamentet har redan påbörjat arbetet med att ta fram sina slutsatser på det reformmeddelande som kommissionen nyligen presenterade. Det är bråttom - och Sverige bör redan nu formulera sin strategi. Det meddelande som nyligen presenterades av kommissionen är en bra utgångspunkt.

5. Kommissionens meddelande - rädda guldskörden!

Debatten om jordbruksreform går nu vidare med utgångspunkt i det meddelande som kommissionen presenterade i november 2010.²⁷ Dokumentet visar på de reformidéer som dominerar inom kommissionen. Meddelandet diskuteras nu i ministerrådet och Europaparlamentet har inlett arbetet med ett betänkande.

För den som trodde att kommissionen skulle bekräfta den nuvarande svenska ståndpunkten är meddelandet en besvikelse. Kommissionen konstaterar att det finns en solid uppslutning bakom en stark gemensam jordbrukspolitik - och inleder med avstamp i denna utgångspunkt en lång argumentation om varför fortsatta subventioner och stöd till lantbrukare är absolut nödvändiga. Skälen för en fortsatt stark

²⁵ Regeringens Proposition 1989/90:146. *Om Livsmedelspolitiken*. 5 April 1990.

²⁶ Group of the Progressive Alliance of Socialists & Democrats in the European Parliament. *A new CAP. Beyond 2013 and for a longer view*. May 2010. Tillgänglig på:
http://www.socialdemokraterna.se/upload/webbforalla/eu/dokument/3545_EN_CAP_agriculture_en_100501.pdf

²⁷ Europeiska Kommissionen. *Den gemensamma jordbrukspolitiken mot 2020: Att klara framtidens utmaningar i fråga om livsmedel, naturresurser och territoriell balans*. 18 november 2010. KOM 2010 (672).

jordbrukspolitik ligger i framförallt tre framtida utmaningar; tryggad livsmedelsförsörjning, miljö- och klimatförändringar samt territoriell balans. Livsmedelsförsörjning sätts i samband med den förväntade ökningen i global efterfrågan och kommissionen menar att det europeiska jordbruket måste öka sin kapacitet samt stärka konkurrenskraft och produktivitet. När det gäller miljö- och klimatförändringar diskuterar kommissionen jordbrukets produktion av önskade kollektiva nyttigheter och sektorns potential för att lindra och underlätta anpassning till klimatförändringarna. Kommissionen identifierar slutligen territoriell balans som en tredje utmaning. Jordbruket är fortfarande viktigt för landsbygdens ekonomi och utveckling, och dess verksamhet ger också ringar på vattnet i form av vidare livsmedelsförädling, turism och handel.

Dessa utmaningar leder kommissionen till att precisera tre mål för den framtida jordbrukspolitiken;

- (1) en hållbar livsmedelsproduktion,
- (2) hållbar förvaltning av naturresurser och klimatåtgärder samt
- (3) en balanserad territoriell utveckling.

Kommissionen konstaterar att dessa mål inte kan uppnås om det offentliga stödet till jordbruket och landsbygden tas bort.

I meddelandet presenterar kommissionen tre olika alternativ till reformstrategier; en fullständig avreglering enligt den svenska modellen, ett status quo där i huvudsak ojämlikheten i direktstöd mellan EU-länderna korrigeras samt ett mellanalternativ som bygger på gradvis reformering. Kommissionen sätter inte ner foten, men det är uppenbart och allmänt känt att vad kommissionen förespråkar är det andra alternativet i den intilliggande tabellen. Detta framgår tydligt i tidigare läckta versioner av meddelandet²⁸ - men efter påtryckningar, och för att undvika att skriva Europaparlamentariker och ministrar på näsan valde kommissionen att i den slutliga texten göra skrivningarna mer neutrala. Vad meddelandet kan komma att innebära konkret är fortfarande för tidigt att säga. Alla kan finna något i meddelandet att fatta tycke för. Trots detta framträder en struktur för jordbrukspolitiken.

Direktstöden kommer även fortsättningsvis att fylla en funktion som ett inkomststöd, men kommissionen föreslår att första pelaren förgrönas - "greening" - med ett obligatoriskt tilläggsstöd för miljöåtgärder. Kommissionen vill stimulera miljömässiga kollektiva nyttigheter, gynna grön tillväxt och innovation samt använda jordbruket för lindring och anpassning för klimatförändringarna. Kompensationen till områden med naturliga begränsningar ska fortsätta. Tvärvillkoren ska finnas kvar men tillämpningen av dem ska förenklas. När det gäller marknadsåtgärderna tänker sig inte kommissionen några större förändringar. Däremot vill kommissionen att jordbrukets ställning i livsmedelskedjan stärks. Slutligen när det gäller territoriell utveckling vill kommissionen stödja landsbygdsutvecklingen, öka mångfalden för lokala aktörer och säkerställa att en strukturell mångfald lever vidare i jordbrukssystemen. Därför vill kommissionen förbättra villkoren för småskaligt jordbruk.

²⁸ Agra Facts. *Draft Communication on CAP Post 2013 - Redesign & Greening of 1st Pillar*. No. 80-10, 06/10/2010.

Den inriktning som kommissionen stakar ut rymms inom alternativ två - mellanalternativet. Den intilliggande tabellen ger en överblick av vad detta innebär. Det som en svensk reforminriktning nu bör ägna sig åt är inte att drömma vidare om radikala liberaliseringar. Istället bör man ta fasta på de guldkorn som finns i kommissionens meddelande, och sätta stopp för de dumdristiga delarna av kommissionens förslag.

BESKRIVNING AV KOMMISSIONENS TRE ÖVERGRIPANDE POLITISKA ALTERNATIV²⁹

	Direktstöd	Marknadsåtgärder	Landsbygdsutveckling
Alternativ 1	Införa större rättvisa i fördelningen av direktstöd mellan medlemsstaterna (dagens system för direktstöd ändras inte)	Förstärka verktygen för riskhantering Effektivisera och förenkla dagens marknadsinstrument där det är lämpligt	Bibehålla hälsokontrollens inriktning på ökade resurser för att möta utmaningarna kopplade till klimatförändring, vatten, biologisk mångfald, förnybar energi och innovation.
Alternativ 2	Införa större rättvisa i fördelningen av direktstöd mellan medlemsstaterna samt göra en genomgripande ändring av dem. Direktstödet skulle bestå av följande: <ul style="list-style-type: none"> • En basnivå som fungerar som inkomststöd. • Ett obligatoriskt tilläggsstöd för specifika miljöanpassade kollektiva nyttigheter genom enkla, allmänna, årliga och icke-kontraktstyrda miljöåtgärder inom jordbruket baserade på tilläggskostnaderna för att genomföra dessa åtgärder, • Ett tilläggsstöd för att kompensera för specifika naturliga begränsningar, • Ett frivilligt kopplat stöd för specifika sektorer och regioner. (Detta skulle motsvara dagens kopplade stöd, som betalas genom artikel 68, och andra kopplade stödåtgärder). <p>Införa ett nytt system för små jordbruk.</p> <p>Införa ett tak för basnivån, samtidigt som man beaktar de stora jordbrukens bidrag till sysselsättningen på landsbygden.</p>	Förbättra och förenkla dagens marknadsinstrument där det är lämpligt	Anpassa och komplettera dagens instrument så att de på ett bättre sätt följer EU:s prioriteringar, med stöd som är fokuserat på miljön, klimatförändringen, och/eller omstrukturering och innovation och att främja regionala/lokala initiativ. Stärka dagens riskhanteringsverktyg och införa verktyg för inkomststabilisering som är förenliga med WTO:s gröna box för att kompensera för betydande inkomstförluster. Man kan tänka sig viss omfördelning av medel mellan medlemsstaterna baserat på objektiva kriterier.
Alternativ 3	Utfasning av direktstödet i dess nuvarande form I stället tillhandahåller man begränsat stöd för kollektiva nyttigheter inom miljöområdet och ytterligare stöd för specifika naturliga begränsningar	Avskaffa alla marknadsåtgärder, eventuellt med undantag av störningsklausuler som kan aktiveras vid allvarliga kriser	Åtgärderna skulle huvudsakligen vara fokuserade på klimatförändrings- och miljöaspekter

²⁹ Tabellen är hämtad från det tidigare nämnda meddelandet från kommissionen.

Uppgiften måste vara att rikta insatserna på det politiskt möjliga. För det första handlar det om att hindra skapandet av program, stödformer och institutioner som bromsar utvecklingen av en progressiv jordbrukspolitik. En expanderande jordbrukspolitik är det sista vi behöver. Vad innebär till exempel kommissionens idé om ett nytt system för små jordbruk och verktyg för inkomststabilisering? För det andra måste vi formulera konkreta krav på förbättringar inom ramen för en fortsatt existerande jordbrukspolitik. Hur kan jordbrukspolitiken bäst bidra till att uppnå miljö- och klimatmålen? Hur stärker vi sektorns konkurrenskraft utan att förlita sig på subventioner? Vad kan vi göra för att minimera jordbrukspolitikens skadliga effekter på utvecklingsländerna? Hur kan marknadsåtgärderna formas så att näringen tar en större del av ansvaret själva i samarbete med skattebetalarna? Hur kan vi hindra att en utjämning av stöden mellan gamla och nya medlemsländer leder till att bönder i EU-15 istället kompenseras med ökad protektionism?

Svaret på frågor som dessa måste grundas i djuplodande analys och i dialog med andra medlemsstaters representanter i ministerrådet och Europaparlamentet. Ur detta kan sedan en progressiv men pragmatisk reformlinje växa fram. Sverige skulle på så vis återigen, precis som i Agenda 2000-reformen, kunna bli en viktig spelare i förhandlingarna om jordbruksreformen. Politisk vilja kombinerat med jordbruksdepartementets och jordbruksverkets utredningsresurser gör detta möjligt.

Punkter att jobba med i kommissionens meddelande

Guldkorn att rädda:

- Förgröning av första pelaren, stärkta miljöinsatser och kollektiva nyttigheter
- Satsningar på innovation och stärkt konkurrenskraft
- Stöden föreslås riktas till aktiva brukare
- Jämnare fördelning av subventionerna mellan medlemsländerna
- Taknivå för bidrag till stora jordbruk
- Åtgärder för att stärka böndernas ställning i utbudskedjan

Tillbaks till kommissionens byrålåda:

- Nya stöd för små jordbruk och områden med naturbetingade svårigheter
- Nytt verktyg för inkomststabilisering
- Fortsatt kopplade stöd

Bortglömt av kommissionen:

- Idéer om förenkling av regelsystemen
- Vilka verktyg syftar till att uppnå territoriell balans och sammanhållning?
- Meddelandet tonar ner betydelsen av jordbrukspolitikens andra pelare för landsbygdsutveckling.
- Reformen av marknadsinstrumenten

6. En socialdemokratisk position

I detta avsnitt presenteras de reformprinciper vi socialdemokrater har som utgångspunkt i vårt arbete. Reformprinciperna innebär att jordbruksstödet kopplas till kollektiva nyttigheter, att jordbrukspolitiken reformeras utifrån prioriteringarna i EU:s 2020-strategi, att jordbrukspolitiken bejakar en stark, självständig och konkurrenskraftig sektor, att jordbrukspolitiken görs fullt samstämmig med politiken för global utveckling samt att rättvisan in jordbrukspolitiken ökar. Vid sidan av detta presenteras en rad positioner i mer konkreta sakfrågor som är centrala i diskussionen inför den förestående reformen.

Reformprincip 1. Gör om stödsystemet: nytt fokus på kollektiva nyttigheter och miljöinsatser

2013 års reform är ett unikt tillfälle till en progressiv reform som tar sin utgångspunkt i Europas samtida politiska utmaningar. Allmänna medel till jordbrukssektorn kan endast rättfärdigas på basis av att de genererar ett mervärde för samhället. Socialdemokraterna bör därför ställa sig bakom principen att jordbruksstödet inom både pelare ett och pelare två i så stor utsträckning som är politiskt möjligt syftar till att finansiera kollektiva nyttigheter.

Vad är kollektiva nyttigheter?

Kort kan man säga att kollektiva nyttigheter är sådant som samhället uppskattar och vill ha - men som marknaden inte klarar av att leverera. I nationalekonomin säger man att kollektiva nyttigheter³⁰ karaktäriseras av icke-exkluderbarhet och icke-rivalitet. Icke-exkluderbarhet innebär att om en nytting är tillgänglig för en person – så kan inte andra personer uteslutas från att konsumera varan. Icke-rivalitet innebär att om nyttigheten konsumeras av en person så minskas inte tillgängligheten av nyttigheten för andra personer. Till exempel är ren luft en kollektiv nytting. Om samhället värdesätter en viss kollektiv nytting måste det ofta tillhandahållas med hjälp av statliga ingripanden. Det kan handla om regleringar, men också genom att ekonomiska bidrag och incitament. Ibland uppstår också kollektiva nyttigheter som ett positivt utfall vissa transaktioner utan att statliga ingripanden behövs - till exempel är öppna landskap en naturlig följd av jordbruk.

I EU-debatten har kollektiva nyttigheter relativt nyligen lyfts fram som grund för legitimering av jordbrukssubventionerna. Det var miljöorganisationerna som var först med att tala om kollektiva nyttigheter inom ramen för den jordbrukspolitiska debatten. Sedan dess har idén plockats upp av Europakommissionens generaldirektorat för jordbruk och miljö, Europaparlamentet och en rad medlemsstater. Dessutom har miljökommissionären Janez Potočnik och jordbrukskommissionären Dacian Cioloș uttalat ett stöd för att jordbrukspolitiken bör stärka sitt stöd till kollektiva nyttigheter. Ramsan "Public Money for Public Goods" som myntats av miljöorganisationerna ligger nu på många läppar.³¹

³⁰ Eller "public goods" som det heter på engelska.

³¹ IEEP CAP 2020 Policy Briefing No 7. *Public Goods Emerging as a Central Rationale for Future CAP support*. September 2010.

Kollektiva nyttigheter är varor och tjänster som medborgarna gemensamt kan anses vara villiga att finansiera, men som jordbruket inte kan förväntas leverera utan rimlig ekonomisk kompensation. Det som är gemensamt för kollektiva nyttigheter är att lantbrukarna inte kan få avkastning för dem på marknaden vilket under vissa förutsättningar kan utgöra skäl för ett statlig ingripande. Ibland genereras kollektiva nyttigheter som en positiv externalitet i produktionsprocessen. En tumregel för om en statlig insats kan anses rimlig är om nivån av tillhandahållna kollektiva nyttigheter överensstämmer med samhällets efterfrågan. I de fall där nivån av tillhandahållna kollektiva nyttigheter anses vara för låg behövs statliga insatser.³²

De kollektiva nyttigheter som oftast kopplas samman med jordbruket är öppna jordbrukslandskap, biologisk mångfald, vattenkvalitet, luftkvalitet, motståndskraft mot översvämningar och bränder samt åtgärder som kopplas samman med klimatförändringarna. En del av dessa kollektiva nyttigheter såsom jordbruksmarkens biologiska mångfald är till sin karaktär sammanlänkat med markanvändningen. Flora och fauna har utvecklats sida vid sida med jordbruket under tusentals år, vilket har kommit att innebära att dess existens är beroende av vissa jordbrukspraktiker. Dessa miljöer kan komma att hotas av fortsatt intensifierat jordbruk, eller om marken överges till förmån för annan markanvändning. Andra kollektiva nyttigheter, exempelvis luft- och vattenkvalitet är inte på samma sätt direkt kopplade till jordbruket.³³

Klimatförändringarna är den största existentiella utmaningen vi har att hantera. Merparten av jordbrukets klimatpåverkan ska givetvis hanteras med hjälp av miljöpolitikens horisontella instrument; skatter, utsläppshandel och regleringar. Där måste jordbruket dra sitt strå till stacken precis som andra sektorer. Det är viktigt att understryka att principen om att förorenaren betalar också måste gälla inom jordbruket. Men jordbrukspolitiken måste bidra till att säkerställa att jordbruket bidrar till att reducera klimatutsläppen och till eventuella anpassningsåtgärder.

Diskussionen om kollektiva nyttigheter får heller inte förleda uppmärksamheten från de negativa externaliteter som jordbruket, precis som andra näringsverksamheter, ofta är sammankopplade med. Vissa typer av jordbrukspraktiker levererar snarare mer av negativa externaliteter än kollektiva nyttigheter. Ett fortsatt generellt direktstöd kan därför inte legitimeras på grundval av argumenten om kollektiva nyttigheter, särskilt inte om man samtidigt vill tillämpa principen att förorenaren. Jordbruket måste naturligtvis ta eget ansvar för sina negativa externa effekter.³⁴ Dessutom bör framtida stöd till bönder som syftar till att generera kollektiva nyttigheter vara utformade så att de är maximalt effektiva i förhållande till de uppsatta målen. Stöd ska därför inte utgå för att följa det som är den definierade miniminivån i lagstiftningen. Jordbruksstöd bör därför framförallt utbetalas för extra åtgärder som genomförs utöver en såkallad legal baslinje.

³² Cooper, T., Hart, K. and Baldock, D. *The Provision of Public Goods Through Agriculture in the European Union*. Report Prepared for DG Agriculture and Rural Development, Contract No 30-CE-0233091/00-28, Institute for European Environmental Policy: London, 2009, s.62-54.

³³ Cooper et al, s. 14-30.

³⁴ Brady et al, s. 8.

Det är i sammanhanget viktigt att tydligt distansera sig från den slarviga användning av begreppet kollektiva nyttigheter som är allt för vanligt förekommande i den europeiska debatten. Noggrannhet med definitionerna är av yttersta vikt. Eftersom kollektiva nyttigheter har seglat upp som en ny legitimitetsgrund för den gemensamma jordbrukspolitiken är det många som vill göra begreppet till sitt eget, inte sällan med syftet att legitimera dagens jordbrukspolitik. Retoriskt förleds man av engelskans "public good" att tro att begreppet kan likställas med varje typ av allmänintresse. Europaparlamentets jordbruksutskott använder begreppet medvetet slarvigt och hävdar – enligt vår definition felaktigt - att själva livsmedelsproduktionen är en kollektiv nyttighet. Gissningsvis beror inte detta på bristande kunskaper om elementär nationalekonomisk teori - de vet mycket väl att mjöl och parmaskinka går att sälja på marknaden - utan är istället ett försök att vrida betydelsen av ett populärt begrepp i ett för dem fördelaktigt ljus. Det är följaktligen ett viktigt påpekande att vi i denna rapport använder begreppet i dess ursprungliga nationalekonomiska betydelse.

Reformprincip 2. EU-2020 och ett konkurrenskraftigt jordbruk som står på egna ben

Jordbruksreformen är inte bara en angelägenhet för lantbrukare. Fortfarande är jordbrukspolitiken ett av de mest omfattande åtaganden som den europeiska unionen har. Det innebär också att genomgripande förändringar i Europas prioriteringar inte kan genomföras utan att jordbrukspolitiken påverkas. Jordbrukspolitiken är fortfarande den elefant i det europeiska rummet som måste lära nytt, tämjas eller och bantas om andra politiska mål ska kunna uppnås. Vänner av jordbrukspolitiken påminner gärna om att jordbruket står för denna stora utgiftspost i EU:s budget eftersom det är det mest integrerade politikområdet. Det är korrekt, men nu finns en rad nya prioriteringar på agendan - och det utgör skäl för att ställa nya och långsiktiga krav på politiken. Jordbruksbudgeten måste därför bantas ner ordentligt.

Vi befinner oss i ett läge där EU har genomgått och fortfarande befinner sig i en djup ekonomisk kris. I juni 2010 antog Europeiska Rådet EU 2020-strategin. EU 2020 är den nya tillväxtstrategin och är som sådant ett horisontellt superprojekt och unionens högsta politiska prioritet. Målet är en tillväxt som är smart, inkluderande och hållbar. Ett antal övergripande mål för strategin har identifierats. Bland dessa märks bland annat att sysselsättningen ska vara 75% bland dem i befolkningen mellan 20-64 år, 3% av BNP ska investeras i forskning och utveckling, och energi- och klimatmålen ska uppnås.³⁵ Smart tillväxt syftar på betydelsen av innovation och kunskap som drivkrafter i ekonomin. Europas investeringar i forskning och utveckling befinner sig under 2% av BNP - lägre än både Japan och USA. Hållbar tillväxt kopplas samman med en resurseffektiv och konkurrenskraftig ekonomi. Här spelar klimatmålen - EU ska minska sina utsläpp av växthusgaser med 20% till 2020, och energimålen om 20% förnyelsebar energi och 20% energieffektivisering en nyckelroll. Jordbruket har en stor potential att bidra till att dessa mål uppnås.

Vi har redan redogjort för jordbrukspolitiken bristande legitimitet. Men försvarare av den hittillsvarande jordbrukspolitiken får det än svårare när kontrasten görs med dessa angelägna prioriteringar.

³⁵ European Commission. *Europe 2020 - a strategy for smart, sustainable and inclusive growth*. 3 mars 2010. COM 2010 (2020).

Jordbrukspolitikens logik måste skifta från den rundgång som nu kretsar kring beroende - till ökad självständighet och konkurrenskraft. En central reformprincip bör därför vara att jordbrukspolitikerna reformeras så att den bidrar till EU-2020 strategin och utvecklingen av en jordbrukssektor som står på egna ben.

Jordbruket är inte oförenligt med EU-2020 eller oviktig för att uppfylla dessa mål. I själva verket är det tvärt om. Om jordbruksreformen utförs på rätt sätt har jordbruket en stor möjlighet att lämna ett självständigt och livskraftigt bidrag till strategin. Detta måste vara en utgångspunkt för jordbruksreformen.

En sådan bedömning måste få konsekvenser för jordbruksbudgetens omfattning. De prioriteringar som är centrala för Europa och som uttrycks bland annat i EU-2020 rättfärdigar inte jordbrukets andel av budgeten. Översynen av EU-budgeten måste resultera i en minskad tilldelning av budgetmedel. I ljuset av finans-, klimat- och jobbkris är den särställning som jordbrukspolitikerna vant sig vid inte längre rimlig. Att uppnå nedskärningar i jordbruksbudgeten är en formidabel politisk utmaning. Men även med den pragmatiska inställning till jordbruksreform som presenterats i denna rapport - bör inte denna ambition överges.

Nedskärningar i jordbruksbudgeten måste också innebära en omformulering av målen för jordbrukspolitikerna. Rollen som inkomstgarant för jordbrukare bör inte tjäna som utgångspunkt för politikerna utformning. I en utveckling med en totalt minskad budget där kvarvarande stöd riktas mot kollektiva nyttigheter och där direktstödens inkomstfunktion kringskärs krävs en ny politik för att utveckla de gröna näringarna. Den internationella konkurrensen kommer att hårdna vilket innebär att Europas jordbrukssektor måste investera för att möta dessa utmaningar. En starkt kunskapsintensitet och konkurrenskraft är ledorden. Direktstöden bidrar inte till att stärka konkurrenskraften för det europeiska jordbruket – snarare bromsar de upp den nödvändiga strukturomvandling och potentiella effektivitetsförbättringar.

Jordbrukspolitikerna borde göra betydligt mer för att stärka forskning och innovation. EU-budgeten är ett utmärkt verktyg för att på ett effektivt sätt använda gemensamma resurser. Förutsättningarna för jordbruket är tillräckligt likartat i stora delar av Europa för att uppnå stordriftsfördelar via gemensamma investeringar i forskning och utveckling. En sådan politik bör syfta till att utveckla nya teknologier, understödja spridning av forskningsresultat och implementering av nya metoder.³⁶ Man måste även arbeta med andra instrument - exempelvis ursprungsmärkning, kvalitetspolitiken och offentlig upphandling för att stärka jordbrukssektorn. En annan fråga som också måste hanteras är lantbrukarnas allt svagare ställning i utbudskedjan och dess utsatthet i förhållande till de stora livsmedelskedjorna.

³⁶ Brady, et al.

Reformprincip 3. Samstämmighet med utvecklingspolitiken

Kritiken mot den gemensamma jordbrukspolitiken blir oftast som tuffast när det gäller dess påverkan på utvecklingsländerna. Jordbrukspolitikens utvecklingsaspekt lyfts ofta i den svenska debatten - i andra länder är frågan inte lika central. Det ger oss ett särskilt ansvar för att även fortsättningsvis arbeta för att utvecklingsdimensionen finns med när jordbrukspolitiken diskuteras i EU. De allra flesta är överens om att jordbrukspolitiken inte får motarbeta globala politiska prioriteringar om fattigdomsbekämpning, eller stå i konflikt med de insatser som görs inom biståndet. Men denna diskussion karaktäriseras ofta av en rejäl dos inkonsekvens; många vill välvilligt hjälpa både europeiska bönder och världens fattiga. Allt för många, både till höger och vänster, talar om internationell solidaritet men omhuldar på samma gång den jordbrukspolitik som i allt för många avseenden lägger krokben för utveckling. Denna kognitiva dissonans präglar EU-politiken i stort. I grunden handlar det om att byråkrater och politiker som administrerar politiken snävar in sig på smala sektorsanalyser, och att jordbrukspolitiska intressen kan mobilisera och protestera - kort och gott utöva mer inflytande - än världens fattiga. Frågan om globala maktförhållanden ställs på sin spets vilket ställer stora krav på europeiska beslutsfattare.

I grunden handlar frågan om på vilket sätt EU bäst främjar en global livsmedelstrygghet. I kommissionens meddelande, vilket speglar många aktörers inställning ganska väl, så är det viktigaste att EU upprätthåller en stor produktionskapacitet så att man kan exportera mat till regioner med underskott. Erfarenheten visar emellertid att livsmedelstrygghet på nationell och lokal nivå i fattiga länder uppnås när landets egen jordbrukssektor utvecklas, inte när importberoendet ökar. EU:s offensiva exportstrategier är en av flera faktorer som har bidragit till att jordbruket har utvecklats långsamt i framför allt många afrikanska länder. I detta perspektiv blir en grundläggande paradox i EU:s jordbrukspolitik särskilt viktig: Å ena sidan är det europeiska jordbruket beroende av kraftiga stöd för att det annars inte skulle klara den internationella konkurrensen. Å andra sidan är EU världens största exportör av jordbruksprodukter, och många vill gärna att exporten stärks ytterligare.

Från en socialdemokratisk utgångspunkt är det självklart att utvecklingsperspektivet ges en central roll i jordbruksreformen. Det måste finnas med i utredningarna, genomsyra lagförslagen och kan inte tillåtas glömmas bort i de tuffa förhandlingarna där besluten fattas. En förutsättning för att så ska ske är att utvecklingsdimensionen blir en del av kärnan av reformdebatten. Om utvecklingsdimensionen hanteras i separata fora eller i maktlösa hörn av kommissionen nås inte de som behöver övertygas. Om inte utvecklingsdimensionen finns med på agendan när jordbruksministrarna träffas faller den till glömska. För den som har haft möjlighet att lyssna till diskussionerna i jordbruksutskottet, där utvecklingsperspektivet lyser med sin frånvaro, torde poängen också stå klar. Jordbrukspolitiken är ett av de mest kontroversiella politikområdena. Om inte utvecklingsdimensionen upphöjs till central reformprincip tappas den bort.³⁷

³⁷ Betydelsen av att medlemsländerna i ett tidigt skede bakar in utvecklingsperspektivet i sina positioner påpekas även av: European Commission. *EU Report on Policy Coherence for Development*. Commission Working Paper. COM 2007 (545), p. 140.

Det politiska åtagandet om jordbrukspolitikens samstämmighet med utvecklingspolitiken finns redan. OECD har drivit frågan sedan början av 1990-talet. I ett meddelande från 2005 lovade kommissionen att fortsätta arbetet med att minska handelsstörande stöd till jordbrukssektorn, och att understödja jordbrukssektorns utveckling i utvecklingsländerna.³⁸ I det gemensamma uttalandet *European Consensus on Development* som alla tre EU-institutioner står bakom finns en solid grund att stå på. I samtliga interna politikområden inklusive jordbruk ska hänsyn tas till de utvecklingspolitiska målen.³⁹ Meddelandet om jordbruksreformen innehåller också en referens om samstämmighet med utvecklingspolitiken. Problemet är att det inte finns några mekanismer som ser till att dessa åtaganden följs upp i planering, genomförande och uppföljning av jordbrukspolitik. Det är därför viktigt att ansvaret om samstämmighet skrivs in direkt i målen för den nya jordbrukspolitik. Då tydliggörs EU:s ansvar för att följa upp jordbrukspolitikens påverkan på tredje land, och ändra politiken när problem påvisas.

När vi pratar om jordbrukspolitik och dess påverkan på handel och utveckling är det viktigt att diagnosen blir rätt. Det finns en tendens att av ohejdad vana kritisera jordbrukspolitikens utvecklingsdimension på basis av dess gamla synder. Kritiken mot jordbrukspolitik är ibland också inkonsekvent. När livsmedelspriserna skenade under 2007-08 anklagades den gemensamma jordbrukspolitik för att på ett otillräckligt sätt stimulera produktion. Några månader tidigare handlade kritiken i stället om att jordbrukspolitikens subventioner höll priserna nere.⁴⁰ En korrekt problembeskrivning är en förutsättning för att kunna hantera de utmaningar som fortfarande finns kvar.

Politiska regleringar är av avgörande betydelse för konsumtionsmönster och jordbruksproduktion. Framförallt handlar det om att importtullar och omfattande subventioner har gjort det svårt för utvecklingsländer att utveckla egna jordbruksmarknader och exportera sina produkter till Europa.⁴¹ Historiskt sett ledde de europeiska subventionerna till överproduktion och överskottet dumpades hos tredjeländer med hjälp av exportsubventioner. De höga importtullarna var samtidigt ett effektivt verktyg för att hålla utomeuropeiska produkter borta från marknaden. Mycket vatten har emellertid flutit under broarna sedan dess.

När gäller subventioner är den långsiktiga trenden positiv. WTO gör klassificeringar av olika subventionsformer. I det WTO-avtal som förhandlades under Uruguayrundan görs en klassificering av olika former av subventioner i "boxes" beroende på deras effekt på produktion och handel. De subventioner som klassificeras att tillhöra WTO:s gröna box anses som mest ha en minimal handels- eller produktionsstörande effekt och är tillåtna enligt regelverket och omfattas inte av åtaganden om

³⁸ International Centre for Trade and Sustainable Development, *Ensuring EU Farm Policy Supports the Millennium Development Goals*. Information Note Number 8, June 2009.

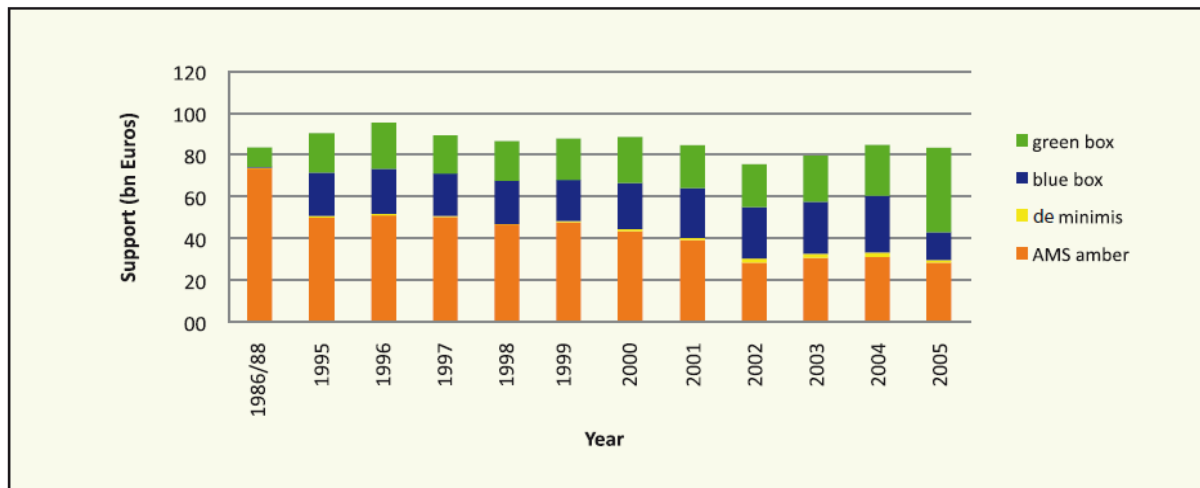
³⁹ European Parliament, Council and Commission. *European Consensus on Development*. (2006/C 46/01).

⁴⁰ Bureau, s. 59.

⁴¹ International Centre for Trade and Sustainable Development, *Agricultural Subsidies in the WTO Green Box: Ensuring Coherence with Sustainable Development Goals*. Information Note Number 16, September 2009.

reducering. I den bärnstensfärgade (amber) lådan ryms de mest skadliga subventionerna - de som är kopplade till produktionsnivåer. I den blå boxen ryms de subventioner som förvisso begränsar produktionen men som ändå anses handelsstörande. Som nedanstående diagram visar har andelen av de mest handelsstörande subventionerna minskat - samtidigt har de subventioner i den gröna boxen som inte anses vara handelsstörande ökat.⁴²

EU domestic support



Subventionernas klassificering i WTO:s färgglada boxar har förskjutits som en konsekvens av de jordbrukspolitiska reformerna. Framförallt innebar 2003 års reform att jordbrukssubventionerna frikopplades. Tidigare var en stor andel av jordbrukssubventionerna kopplade - vilket innebar att bönderna fick betalt utifrån hur mycket som producerades. Detta skapade ett incitament till att maximera produktionen och anses vara ytterst handelsstörande och negativt för utvecklingsländerna. Frikopplingen innebar att subventionerna istället tilldelades lantbrukaren baserat areal. Dessutom innebar jordbruksreformen att mer fokus lades på miljöåtgärder och landsbygdsutveckling vilket anses bättre ur handels- och utvecklingssynpunkt.

Trots denna positiva trend kvarstår en rad allvarliga utmaningar. Vissa subventioners klassificering i WTO:s gröna box bestäms av en handelspolitisk överenskommelse. Dessa är inte självklart icke-handelsstörande. Den gröna boxen innehåller en mångfald av stödformer och vissa anses mer handelsstörande än andra. En stor del av USA:s subventioner i den gröna boxen går till livsmedelssubventioner till landets fattiga befolkning vilket anses oproblemiskt utifrån ett handelsperspektiv. Bland EU:s utgifter i dess gröna box dominerar de frikopplade direktstöden.

Den grundläggande frågan handlar om huruvida subventioner i den gröna boxen trots allt har en handelsstörande effekt. Det är förvisso så att kopplade stöd är bättre än frikopplade. Men vilken effekt

⁴² Bilden är hämtad från: International Centre for Trade and Sustainable Development, *Agricultural Subsidies in the WTO Green Box: Ensuring Coherence with Sustainable Development Goals*. Information Note Number 16, September 2009.

har EU:s frikopplade stöd? Det förefaller otroligt att dessa omfattande subventioner inte skulle ha någon som helst effekt på handel och produktion; de är trots allt skapade för att uppmuntra till produktion och tjäna som inkomstgaranti. De ger den europeiska sektorn en krockkudde som är få utvecklingsländer förunnat. I absoluta termer är utvecklingsländernas egna subventioner i den gröna boxen små med ett fåtal länder som till exempel Kina som står för uppemot 80%.⁴³ Dessutom kan effekten av att lantbrukare mottar en kombination av stöd tillhörande olika WTO-boxar aggregerat ge en handelsstörande effekt.⁴⁴ Å andra sidan säger exempelvis SCENAR 2020-studien att avskaffade subventioner, tullar och marknadsregleringar snarare skulle påverka jordbrukarnas inkomster och antalet lantbruk snarare än produktionsnivåerna. Arbetskraftskostnader och lägre landpriser skulle spela en stor roll för att absorbera effekterna av en liberalisering av jordbruksmarknaden.⁴⁵

Utanför den gröna boxen finns också problem med stöd som fortfarande är kopplade och som inte är gynnsamma för utvecklingsländerna. EU ger fortfarande kopplade stöd för bland annat produktion av kyckling, lamm, fläsk- och nötkött.⁴⁶ Exportsubventionerna har minskat radikalt i omfattning - men är fortfarande de stöd som till sin konstruktion är mest skadliga för producenter i utvecklingsländer. Exportstöden innebär att europeiska bönder under vissa förutsättningar kan bli ersatta för att exportera sina produkter till utvecklingsländer. Detta slår sedan ut den lokala produktion och hämmar den nationella sektorns utveckling. 2009 aktiverade kommissionen exportsubventioner inom mjölk- och fläsksektorn vilket ledde till högljud kritik. I Doharundan sa sig EU vara villigt att avskaffa exportsubventionerna till 2013 givet att liknande åtaganden görs från andra länder.

Ur utvecklingsländernas perspektiv är det fortfarande så att de i många fall tvingas se lokala livsmedelsproducenter slå ut av billig import från EU, alltifrån mjölkpulver som konkurrerar ut den lokala mjölken i Kameruns mejerier, till kyckling som slår ut lokala uppfödare i Ghana. För de lokala producenterna är det oväsentligt om den billiga importen möjliggörs av exportstöd, frikopplade gröna stöd, korssubventioner mellan olika marknadssegment, investeringsstöd till nya slakterier eller exportföretagens egna affärsstrategier. Den politiska frågan handlar om huruvida EU bör ta ansvar för att förebygga alla former av dumping, och ge utvecklingsländerna utrymme att stödja utvecklingen av det egna jordbruket.

Frågan om utvecklingsländernas tillgång till EU:s marknader är i sammanhanget också avgörande. Detta är inte en fråga för jordbruksreformen - utan hanteras inom ramen för handelspolitiken. Men det är värt

⁴³ International Centre for Trade and Sustainable Development, *Agricultural Subsidies in the WTO Green Box: Ensuring Coherence with Sustainable Development Goals*. Information Note Number 16, September 2009, s. 7.

⁴⁴ International Centre for Trade and Sustainable Development, *Agricultural Subsidies in the WTO Green Box: Ensuring Coherence with Sustainable Development Goals*. Information Note Number 16, September 2009, s. 6.

⁴⁵ Matthews, Alan. *How Might the EUs Common Agricultural Policy Affect Trade and Development After 2013?* International Centre for Trade and Sustainable Development, Issue paper No. 29, December 2010, s. 6.

⁴⁶ International Centre for Trade and Sustainable Development, *Ensuring EU Farm Policy Supports the Millennium Development Goals*. Information Note Number 8, June 2009, s. 8.

att notera att de minst utvecklade länderna sedan 2001 har möjlighet att fritt exportera sina produkter, samt att de AVS-länder som har tecknat Europeiska Partnerskapsavtal också har fått tillgång till den europeiska marknaden. Trots detta kvarstår icke-tariffära handelsbarriärer och andra importkrav som gör det svårt för dessa länder att få tillträde till EU:s marknader.

När arbetet med den framtida jordbruksreformen tar vid så måste det ske med hänsyn till samtliga av dessa faktorer - endast när utvecklingsperspektivet finns med i alla steg av processen och i samtliga politiska arenor kan vi förvänta oss politiska förbättringar. De mest handels- och utvecklingshämmande stöden måste avskaffas. I det sammanhanget är de kvarvarande kopplade stöden en styggelse. Exportsubventioner är likaså skadliga och bör avskaffas unilateralt. Dessutom bör reformerna av de subventioner som tillhör WTO:s gröna box, framförallt de frikopplade stöden, reformeras så att de blir mindre skadliga för utvecklingsländerna. Det finns två strategier för detta. För det första kan man ändra utformningen av dessa subventioner och för det andra kan man minska volymerna på subventionerna. Den föreslagna förgröningen av den första pelaren är ett välkommet steg i den riktningen som har potentialen att minska subventionernas skadliga effekter och är därför välkommen. Stöd som kopplar tydligt till jordbrukets kollektiva nyttigheter skulle få en rättvisare regional fördelning – mer pengar skulle gå till regioner där produktiviteten är lägre men miljövärdena höga - och produktionen i EU skulle bli miljövänligare och mer balanserad. Därmed skulle också behovet av offensiv export i konkurrens med lokala bönder i Syd minska. Tumregeln är att ju mer riktade stöden är till specifika åtgärder - desto lägre blir dess handelsstörande inverkan. Målet att uppnå samstämmighet med utvecklingspolitiken är därför också förenligt med förgröningen och att tydligare rikta stöden mot kollektiva nyttigheter och miljöåtgärder.

Reformprincip 4. Ökad rättvisa

Den nuvarande jordbrukspolitikerna är oerhört krånglig och präglas av en rad orättvisor och skevheter. I arbetet med jordbruksreformen bör en av våra viktigaste utgångspunkter vara att stärka rättvisan i systemet. Jordbrukspolitikerna hanterar transfereringar som omfattar enorma mängder pengar som dessutom finansieras med hjälp av skattemedel. Skattebetalarna ska kunna känna att de gemensamma resurserna hanteras på ett korrekt sätt och att de inte används för att subventionera verksamheter som står i strid med allmänintresset. Exempelvis när lantbrukare utnyttjar säsongarbetare och bryter mot nationell arbetsrättslig lagstiftning måste stödet dras in. Detsamma gäller om lantbrukarna bryter mot andra krav - till exempel tvärvillkoren.

Mottagare av stöd från jordbrukspolitikerna har också rätt att känna att systemet uppfyller rimliga krav på enkelhet och procedurrättvisa. Lantbrukare som söker stöd möts av ett krångligt regelsystem som är omöjligt att förstå. Offentlig verksamhet ska präglas av förutsägbarhet och tydlighet mot medborgarna och jordbrukspolitikernas administrativa apparat uppfyller helt klar inte detta krav. Därför är det beklagansvärt att kommissionens meddelande inte innehåller några kraftfulla förenklingsförslag.

Det ligger helt klart en strategisk avvägning i att kräva ökad rättvisa och förbättringar av de olika stödformerna inom jordbrukspolitikerna. Naturligtvis riskerar vi att istället legitimerar ett system som vi i själva verket vill avskaffa. Samtidigt kan inte politiska beslutsfattare på grund av politiskt-strategiska

hänsyn vägra ta ansvar för ett system som inte lever upp till de krav som man ska kunna ställa på en offentlig verksamhet.

När det gäller själva stöden finns också där stora rättviseproblem som måste hanteras inom ramen för jordbruksreformen. Problematiken med de stora skillnaderna i stöd mellan nya och gamla medlemsstater är väl kända och kommer att bli en av de mest konfliktfyllda frågorna under arbetet med jordbruksreformen. EU:s ska vara en union och ett samarbete som ger lika rätt och möjligheter för alla medlemsstater. Därför måste denna ojämlikhet rättas till inom ramen för jordbruksreformen.

Reformprincipen om rättvisa hänger i grunden ihop med det som argumenterat för tidigare i denna rapport. Subventioner och åtgärder inom jordbrukspolitiken kan endast rättfärdigas om de syftar till att genomföra åtgärder som det ligger i det allmännas intresse att finansiera. Därför måste man i så stor utsträckning som möjligt säkerställa att denna princip präglar det framtida arbetet. Därför måste man sätta ett tak på de stöd som går till stora lantbruk, och dessutom säkerställa att jordbruksstöden går till dem som aktivt brukar sin mark.

7. Konkreta s-ståndpunkter

En fortsatt europeisk jordbrukspolitik

Jordbrukspolitiken bör även fortsättningsvis vara europeisk. Vår kritik mot jordbrukspolitiken innebär inte att vi vill se en åternationalisering. Vi ska även i fortsättningen ha gemensamma regler som styr subventioner, marknadsregleringar, miljöstöd och andra insatser. En åternationalisering skulle leda till ökade ojämlikheter mellan medlemsländerna, okontrollerade nationella subventioner och konkurrensnedvridning mellan länderna. Det skulle också försvåra genomförandet och samordningen av internationella åtaganden inom handel och utveckling. Eventuellt fortsatta direktstöd ska finansieras över EU-budgeten och bara i undantagsfall vara föremål för så kallad medfinansiering.

Den framtida stödmodellen

Denna rapport syftar inte till att presentera en ny modell för distribution av olika jordbruksstöd. Av de reformprinciper som presenterats följer att den framtida modellen för jordbruksstödet inom pelare ett måste genomgå en omfattande reformering. Utöver det som förhoppningsvis blir en totalt minskad budget, är en ny struktur och en förändrad fördelningsnyckel mellan olika stödformer nödvändig.

Såsom de politiska strömningarna ser ut lever det allmänna gårdsstödet i pelare ett kvar eftersom det finns ett starkt politiskt stöd för att jordbrukspolitiken även i framtiden ska tillhandahålla inkomstgarantier. Vår prioritering är att gårdsstödet relativa andel av de samlade stöden som tillgängliggörs för bönderna kraftigt minskas. Fördelningsnycklarna ska utformas så att ett ökat relativt fokus istället ligger på stödformer som är kopplade till kollektiva nyttigheter. Det är denna relativa fördelning av stöden som avgör politikens ändamålsenlighet. Grunden för utbetalningar bör ske genom ett kontraktbaserat avtal mellan lantbrukare och samhälle. Det skulle tydliggöra att stöden framförallt syftar till att ersätta lantbrukare för de kollektiva nyttigheter som tillhandahålls av lantbrukaren. Tvärvillkoren ska behållas, men förenklas. Det är också nödvändigt att stöden i pelare ett kopplas till en

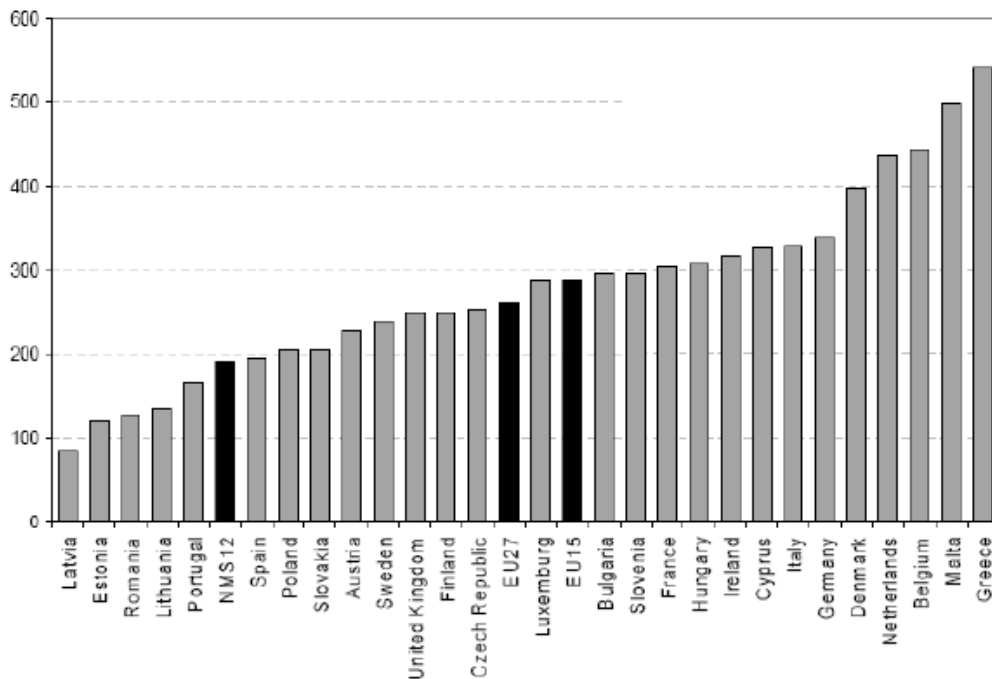
legal baslinje. Även om noggranna konsekvensanalyser måste genomföras är det principiellt orimligt att kompensera lantbrukare för att följa det som är deras skyldighet enligt gällande lagstiftning. Detta står dessutom i strid med principen om att förorenaren betalar. När det gäller kopplade stöd bör dessa inte tillåtas finnas kvar eftersom dessa stöd är utvecklings- och handelshämmande.

Stöd till aktiva brukare

Jordbruksstöden ska i framtiden syfta till att leverera kollektiva nyttigheter och andra tjänster som samhället ansett det rimligt att kompensera lantbrukarna för. Det innebär att jordbruksstöden i framtiden måste gå till aktiva lantbrukare. Det måste naturligtvis bli stopp på jordbruksstöd till flygplatser och golfbanor – men också till lantbrukare som inte brukar marken. Samtidigt ligger det en utmaning i att finna en definition på aktivt brukande som är tillämpbar på hela den mångfald som präglar det europeiska lantbruket. Uppenbara avarter – det vill säga det som uppenbart inte är aktivt lantbruk - måste kunna avföras genom rimliga definitioner i lagstiftningen. Men i övrigt handlar det också om att utforma politiken på ett sådant sätt att aktivt brukande av jordbruksmarken uppmuntras. Det är emellertid viktigt att undvika att diskussionen om stöd till aktiva lantbrukare resulterar i en återkoppling av stöden. Det vill säga att stöden får inte kopplas till produktionen – vilket var den ordning som tidigare präglade jordbrukspolitiken.

Fördelning mellan medlemsländerna

Average direct payment per MS (in € per hectare)



Få grafer inom jordbrukspolitiken innehåller så mycket politisk dynamit som denna.⁴⁷ Jordbruksstöden är skevt fördelade mellan gamla och nya medlemsländer – en fråga som kommer leda till uppslitande politiska konvulsioner och svåra förhandlingar. Frågan kommer med största sannolikhet att avgöras på högsta politiska nivå – det vill säga av stats- och regeringscheferna. Grekland får över 500 euro per hektar när Lettland får nöja sig med under hundra. Dessutom kan man se hur EU-15 systematiskt gynnas jämfört med EU-12. Denna snedvridning beror på att stöden baseras på historiska produktionsnivåer och att de nya medlemsländerna fick en långsam infasning av jordbruksstöden. Till viss del av kan skillnaderna i stöd motiveras med hänsyn taget till exempelvis kostnadsläge. Men i förhandlingar kommer de nya medlemstaterna att kräva en mer rättvis fördelning. Kommissionen går som katt kring het gröt i frågan men har i meddelandet om jordbruksreform föreslagit en utjämning. I en typisk kommissionsformulering sägs att "... jordbrukare i alla medlemsstater i genomsnitt får en minimiandel av EU-genomsnittet av direktstödet".⁴⁸ Vad detta innebär konkret återstår att se. Kommissionen har emellertid avvisat ett schablonbelopp som är lika för alla. Stöden mellan medlemsstaterna måste jämnas ut. Samtidigt tar är det orimligt att stödnivån skulle vara exakt lika mellan medlemsländerna eftersom kostnadsläget skiljer sig åt. I den mån som fortsatta direktstöd finns kvar ska en utjämning ske men med hänsyn taget till relevanta faktorer.

Ett övre tak på stöden

Tidningshistorier om miljonregn över det brittiska kungahuset har eldat på debatten om att ett tak borde införas på direktstöden. Det väcker med rätta visst uppseende när till exempel The Guardian berättar om brittiska kungligheter som fick en miljon pund direkt ner i fickan från skattebetalarna.⁴⁹ Dessutom visar statistik från kommissionen i grafen nedan att 80% av stödmottagarna delade på 20% av betalningarna.⁵⁰ Eller om man vänder på det: 20% av mottagarna fick 80% av pengarna!

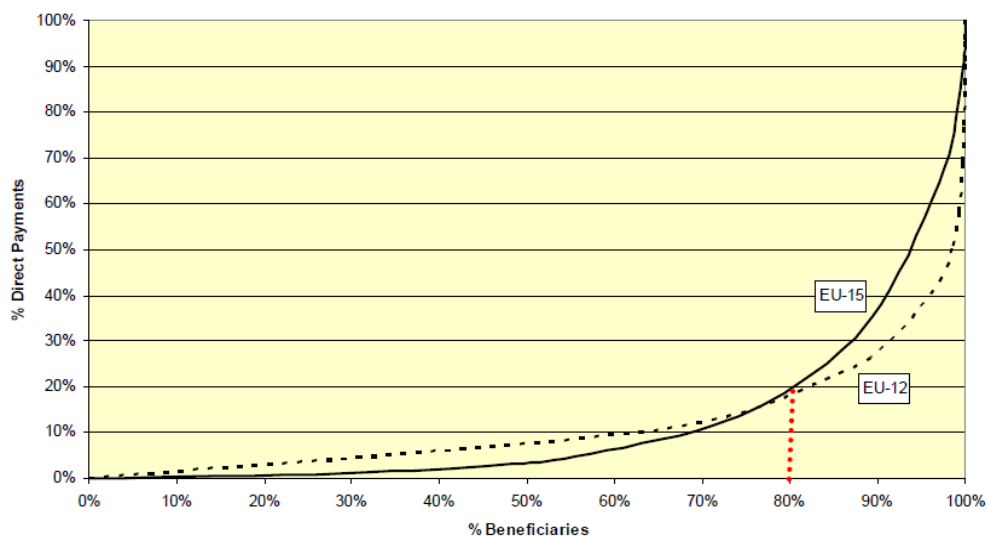
⁴⁷ Grafen är hämtad från: Buckwell, Allan. *Elements of the Post 2013 CAP*. Study: European Parliament, Policy Department B: Structural and Cohesion Policy, 2009, s. 16.

⁴⁸ Europeiska Kommissionen. *Den gemensamma jordbrukspolitiken mot 2020: Att klara framtidens utmaningar i fråga om livsmedel, naturresurser och territoriell balans*. 18 november 2010. KOM 2010 (672), s. 8.

⁴⁹ Hencke, David and Evans, Rob. *Royal Farms get £1m from taxpayers*. The Guardian, 23 mars 2005.

⁵⁰ Grafen är hämtad från: European Commission. *Annex 2. Report on the Distribution of Direct Aids to the Producers (Financial Year 2009)*, s. 5. Tillgänglig på:
http://ec.europa.eu/agriculture/fin/directaid/2009/annex2_en.pdf#

Distribution of direct payments between beneficiaries in EU-15 and in EU-12, 2009 Financial Year



Stora delar av jordbruksstödet, vilket här också inkluderar exportsubventioner, går till namnkunniga multinationella företag såsom Nestlé, Arla, Danish Crown och så vidare.⁵¹ Den verkliga fördelningen står i bjärt kontrast till den politiska retoriken - där i den talas det om de mindre jordbruken. Även i Sverige finns många av de största stödmottagarna i Stockholms innerstad!

Kommissionens meddelande innehåller ett förslag om att införa ett övre tak på direktstöden som går till större enskilda jordbruk. Kommissionen säger sig vilja tillämpa detta tak endast på den så kallade basnivån och dessutom ska hänsyn tas till arbetsintensiteten på större lantbruk för att undvika snedvridande effekter. Detta är en rimlig utgångspunkt eftersom den nuvarande fördelningen är oacceptabel. Men frågan är inte oproblematisk. Ändamålsenligheten med att sätta ett tak på subventionerna måste diskuteras utifrån vad syftet med subventionerna är. I de fall betalningarna syftar till att genomföra riktade miljöåtgärder och leverera kollektiva nyttigheter blir idén om att sätta ett tak för stöden mindre relevanta. För generella direktstöd är kravet mer rimligt.

Ett tak bör därför införas för stöden - men det måste utformas på så sätt att det inte hämmar strukturrationaliseringar, konkurrenskraft, effektivitet och jordbrukspolitikens miljödimension. En godtyckligt infört tak riskerar att leda till att hämma utvecklingen i sektorn och dessutom inbjuder det till fusk och kringgående av reglerna.

Marknadsåtgärder och riskhanteringsverktyg

Kommissionen föreslår tyvärr inte några omfattande reformer av marknadsinterventionerna - de ska i princip endast förändras på marginalen där så behövs. Inom ramen för landsbygdsutvecklingsprogrammet föreslår kommissionen däremot att ett verktyg för riskhantering

⁵¹ Läs mer på www.farmsubsidy.org

införs med syfte att hantera prisvolatiliteten. Detta är ett högst ovälkommet förslag eftersom det signalerar en expansion av jordbrukspolitiken. Nya verktyg för riskhantering kan endast tas i beaktande om de existerande verktygen för marknadsregleringar reformeras samtidigt. Dessutom är det inte rimligt att resurser inom ramen för landsbygdsprogrammet används till något som framförallt är en uppgift för jordbrukspolitiken första pelare. I bredare bemärkelse är kommissionens förslag en trend som man bör vara vaksam inför. I ett läge där EU-budgeten är begränsad ökar sannolikheten för försök att istället styra jordbrukssektorn via ökade inslag av marknadsstyrning.

Det är principiellt acceptabelt med politiska insatser på EU-nivå för att hantera risk- och omfattande prissvängningar. Dessa är svåra att hantera både för enskilda lantbrukare och för medlemsstaterna, och den senaste tidens diskussion om omfattande prisfluktuationer är en allvarlig utmaning. En rimlig pragmatisk linje i diskussionerna bör vara att även marknadsinterventionerna genomgår en ordentlig reform. Denna bör sedan kopplas till att de traditionella instrumenten utfasas till förmån för att offentligt-privat obligatoriskt riskhanteringssystem av försäkringsmodell där lantbrukarna också är med och delar på kostnaderna.

Exportsubventioner

Det är en besvikelse att kommissionens meddelande inte ger några besked om exportsubventionernas framtid. Exportsubventionernas betydelse har minskat, men de finns kvar och är fortfarande den mest handels- och utvecklingshämmande typen av subventioner. EU bör unilateralt fasa ut användningen av exportsubventioner och under utfasningsperioden ska tillämpningen begränsas så att export till känsliga marknader i exempelvis Afrika utesluts från bidragen. Sedan ska frågans betydelse inte överdrivas. Eftersom exportsubventioner används i sådan begränsad omfattning är andra insatser viktigare för att minska jordbrukspolitiken negativa påverkan på utvecklingsländerna.

Förenkling

Jordbrukspolitiken behöver förenklas – det vet varenda lantbrukare och förmodligen också de byråkrater som sätts till att tolka och implementera de snåriga EU-förordningarna. Kommissionens meddelande rymmer inga kraftiga förenklingsförslag. Förenklingen av jordbrukspolitiken bör vara en central del av arbetet med jordbruksreformen – annars finns inga förutsättningar till förbättringar.

Skogen - bevarandet av en nationell skogspolitik

Det finns ingen gemensam skogspolitik och den är inte en del av jordbrukspolitiken - och så ska det också förbli. Det finns krafter i Europaparlamentet och Kommissionen som vill öka EU:s beslutsmakt över skogspolitiken. Det är viktigt att svenska företrädare finns med och stämmer i bäcken närhelst sådana försök kan identifieras.

Utformningen av programmet för landsbygdsutveckling

Även med en förgröning av jordbrukspolitiken första pelare måste politiken för landsbygdsutveckling – i en bibehållen tvåpelarstruktur – spela en stor roll för den framtida jordbrukspolitiken. I en bibehållen tvåpelarstruktur är det rimligt att ökad del av den kvarvarande budgeten överförs till programmet för

landsbygdsutveckling. Programmet för landsbygdsutveckling är bäst anpassat för att genomföra de nödvändiga miljö- och klimatåtgärderna och erbjuder en högre grad av flexibilitet för att anpassa politiken utifrån de lokala förutsättningarna. Inom programmet för landsbygdsutveckling ligger också många av de viktiga verktyg som behövs för att stärka jordbrukets konkurrenskraft och utveckla landsbygden.

Inom landsbygdsprogrammet ligger även stöden för mindre gynnade områden. Sverige kommer med kommissionens nya riktlinjer att betraktas som ett mindre gynnat område. Det finns därför ett nationellt intresse här att från svensk sida maximera återflödet till Sverige.

Jordbruk och löntagares rättigheter

Situationen för säsongarbetare från tredjeland som arbetar i länder inom EU är många gånger under all kritik. Som ett svar på detta har kommissionen presenterat ett direktiv för att reglera ansökningsförfarandet och garantera säsongarbetare från tredje land en kärna av rättigheter. Ansvarig kommissionär beskriver situationen för säsongarbetare på följande sätt "*Dessa lever ofta i en utsatt situation, får jobba för en väldigt låg ersättning och riskerar att utnyttjas*"⁵². Mycket talar dock för att direktivet endast kommer att bidra till en fortsatt segmentering av den europeiska arbetsmarknaden, där alla arbetstagare är jämlika men somliga arbetstagare mer jämlika än andra.

För att förändra situationen bör EU istället använda de muskler man har till sitt förfogande. Några exakta siffror på antalet säsongarbetare finns inte men kommissionen uppskattningar tyder på att EU tar emot över 100 000 säsongarbetare varje år, majoriteten av dessa arbetar inom jordbrukssektorn.

Vi anser att det vore rimligt att villkora detta ekonomiska stöd till följandet av nationella lagar och regler kring löner och arbetsvillkor. Visar det sig att arbetstagare utnyttjas på ett i det aktuella landet illegalt sätt, bör jordbruksstödet dras in och inget nytt stöd betalas ut under en fem års period.

Den exakta utformningen av sanktionerna måste diskuteras ingående, men det indragna stödet bör vara kopplat till den aktuella areal som brukats av företaget där de anställdas villkor inte var i enlighet med lagar och regler. En sanktion kopplat till det aktuella företaget eller näringsidkaren skulle enligt erfarenhet bli tandlöst då det kan kringgåas med kedjor av underleverantörer eller ett byte av ägare inom en krets av affärskamrater. Sanktionerna bör naturligtvis inte begränsas till fall då arbetskraft från tredjeland utnyttjas – det samma bör gälla då EU-medborgare utnyttjas⁵³. Principen bör vara att EUs budgetmedel inte ska finansiera oseriös verksamhet.

⁵² Malmström, Cecilia. "Förslag om att underlätta för arbetskraftsinvandring". Bloggen Mitt Europa 13 Juli 2010. Tillgänglig på: <http://ceciliamalmstrom.wordpress.com/tag/arbetskraftsinvandring/>

⁵³ Sârbu, Daciana Octavia och Ivan, Cătălin Sorin. "Angående: Arbetsgivares övergrepp mot säsongarbetare". Fråga till kommissionen, 14 december 2010. Tillgänglig på:

Det internationella ansvaret

EU är världens största exportör och importör av livsmedel, och dess jordbrukspolitik påverkar förutsättningarna för odlare i hela världen, inte minst odlare i fattiga länder. Det inflytande som EU:s position ger måste hanteras på ett ansvarsfullt sätt. Idag är ett av målen för jordbrukspolitikerna att livsmedelstryggheten ska främjas, men målet avgränsas till att enbart gälla inom Europa. Denna avgränsning är inte längre rimlig, givet EU:s åtagande om samstämmighet och den långa rad av internationella initiativ för att främja global livsmedelstrygghet och hållbar utveckling som EU skrivit under.

EU:s åtagande om samstämmighet måste tydliggöras genom att ett särskilt mål för det internationella ansvaret förs in formellt i jordbrukspolitikerna. Ett sådant mål ska slå fast att jordbrukspolitikerna ska bidra till global livsmedelstrygghet och hållbar utveckling. Utifrån detta mål kan sedan mekanismer för att följa upp målet, och identifiera och hantera eventuella målkonflikter utvecklas. Det kan givetvis inte vara jordbrukspolitikernas ansvar att aktivt främja jordbrukets utveckling i utvecklingsländerna, detta ansvar ligger hos EU:s biståndspolitik. Däremot kan principen om *Do No Harm*, som utvecklats inom det humanitära biståndet för att förebygga negativa bieffekter, utgöra en viktig utgångspunkt.

Vi föreslår dessutom att kommissionen i de konsekvensanalyser som föregår lagförslagen om jordbruksreform också tar hänsyn till utvecklingsdimensionen i sina analyser.

En specifik mekanism för att hantera det internationella ansvaret skulle kunna vara att utvidga mandatet för Ombudsmannens mandat så att denne kan ta emot klagomål från individer och företag även utanför EU. Detta skulle kunna utgöra en enklare mekanism än den mekanism för att förhindra dumping som finns inom WTO, och som är extremt svår för utvecklingsländer att använda.

8. Referenser

Agra Facts. *Draft Communication on CAP Post 2013 - Redesign & Greeing of 1st Pillar*. No. 80-10, 06/10/2010.

Brady, Mark; Höjgård, Sören; Kaspersson, Eva och Rabinowicz, Ewa. *The CAP and Future Challanges*. Swedish Institute for European Policy Studies, Issue 11, 2009.

Buckwell, Allan. *Elements of the Post 2013 CAP*. Study: European Parliament, Policy Department B: Structural and Cohesion Policy, 2009.

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft och Verbraucherschutz and Ministère l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche. *Franco German Position for a strong Common Agricultural Policy beyond 2013*. 14 september 2009.

Bureau, Jean-Christophe, et al. *The Single Payment Scheme after 2013 – New Approach New Targets*. Study: European Parliament, Policy Department B: Structural and Cohesion Policy, 2010.

Cooper, T., Hart, K. and Baldock, D. *The Provision of Public Goods Through Agriculture in the European Union*. Report Prepared for DG Agriculture and Rural Development, Contract No 30-CE-0233091/00-28, Institute for European Environmental Policy: London, 2009.

Copa-Cogeca. *The Future of the Common Agricultural Policy post-2013. Copa-Cogeca's reaction to the European Commission's Communication*. 2010.

Council of Ministers. *Community Strategic Guidelines for Rural Development*. Council decision of 20 February 2006 on Community strategic guidelines for rural development (programming period 2007-2013).

Europaparlamentet. *Den gemensamma jordbrukspolitikens framtid efter 2013*. 8 juli 2010: P7_TA(2010)0286.

Europaparlamentet. *Om EU:s jordbruk och klimatförändringarna*. 5 maj 2010: P7_TA(2010)0131).

European Commission. *CAP expenditure in the total EU expenditure*. Tillgänglig på: http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/graphs/graph1_en.pdf#

European Commission. *Cross-Compliance*. Informationsblad tillgängligt på: http://ec.europa.eu/agriculture/capreform/infosheets/crocom_en.pdf

European Commission. *The EU Budget Review*. 19 oktober 2010. KOM 2010 (700).

European Commission. *EU Report on Policy Coherence for Development*. Commission Working Paper. COM 2007 (545).

European Commission. *Europe 2020 - a strategy for smart, sustainable and inclusive growth*. 3 mars 2010. COM 2010 (2020).

European Commission. *Annex 2. Report on the Distribution of Direct Aids to the Producers (Financial Year 2009)*. Tillgänglig på: http://ec.europa.eu/agriculture/fin/directaid/2009/annex2_en.pdf#

European Parliament, Council and Commission. *European Consensus on Development*. (2006/C 46/01).

Europeiska Kommissionen. *Den gemensamma jordbrukspolitiken mot 2020: Att klara framtidens utmaningar i fråga om livsmedel, naturresurser och territoriell balans*. 18 november 2010. KOM 2010 (672).

Federley, Fredrick och Tiefensee, Roger. *Vi mister inflytande med Ohlssons radikala linje*. Svenska Dagbladet, 29 november 2010. Tillgänglig på: http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/vi-mister-inflytande-med-ohlssons-radikala-linje_5749859.svd#

Group of the Progressive Alliance of Socialists & Democrats in the European Parliament. *A new CAP. Beyond 2013 and for a longer view*. May 2010. Tillgänglig på: http://www.socialdemokraterna.se/upload/webbforalla/eu/dokument/3545_EN_CAP_agriculture_en_100501.pdf

Hencke, David and Evans, Rob. *Royal Farms get £1m from taxpayers*. The Guardian, 23 mars 2005.

IEEP CAP 2020 Policy Briefing No 7. *Public Goods Emerging as a Central Rationale for Future CAP support*. September 2010.

International Centre for Trade and Sustainable Development, *Ensuring EU Farm Policy Supports the Millenium Development Goals*. Information Note Number 8, June 2009.

International Centre for Trade and Sustainable Development, *Agricultural Subsidies in the WTO Green Box: Ensuring Coherence with Sustainable Development Goals*. Information Note Number 16, September 2009.

Jordbruksdepartementet. *Swedish views on the Common Agricultural Policy and the health check review*. Non-paper, Jo2007/1816, May 2007.

Landsbygdsdepartementet. *Den gemensamma jordbrukspolitiken mot 2020*. Regeringskansliets Faktapromemoria 2010/11:FPM72, 18 februari 2011.

Landsbygdsdepartementet. *Sveriges Landsbygdsprogram 2007-2013 – en kraftfull satsning för en levande landsbygd och på tillväxt*. December 2010. Tillgänglig på: <http://www.regeringen.se/content/1/c6/09/99/91/d4abf1ca.pdf>

Malmström, Cecilia. "Förslag om att underlätta för arbetskraftsinvandring". Bloggen Mitt Europa 13 Juli 2010. Tillgänglig på: <http://ceciliamalmstrom.wordpress.com/tag/arbetskraftsinvandring/>

Matthews, Alan. *How Might the EUs Common Agricultural Policy Affect Trade and Development After 2013?* International Centre for Trade and Sustainable Development, Issue paper No. 29, December 2010.

Nandorf, Tove. *Minister efterlyser oregerat EU-jordbruk*. Dagens Nyheter, 29 Maj 2010.

Nowicki, P., V. Goba, A. Knierim, H. van Meijl, M. Banse, B. Delbaere, J. Helming, P. Hunke, K. Jansson, T. Jansson, L. Jones-Walters, V. Mikos, C. Sattler, N. Schlaefke, I. Terluin and D. Verhoog. *Scenar 2020-II – Update of Analysis of Prospects in the Scenar 2020 Study* – Contract No. 30–CE-0200286/00-21. European Commission, Directorate-General Agriculture and Rural Development, Brussels, 2009.

Ragonnaud, Guillaume. *The Common Agricultural Policy, Objectives, Budget and Organic Farming*. Library of the European Parliament, Briefing No 068/2010.

Rabinowicz, Ewa och Hammarlund, Cecilia. *CAP Reform Profile - Sweden*. 16 Oktober 2008. Tillgänglig den 12 januari 2010 via <http://cap2020.ieep.eu/member-states/sweden>.

Regeringens Proposition 1989/90:146. *Om Livsmedelspolitiken*. 5 April 1990.

Sârbu, Daciana Octavia och Ivan, Cătălin Sorin. "Angående: Arbetsgivares övergrepp mot säsongarbetare". Fråga till kommissionen, 14 december 2010. Tillgänglig på: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=WQ&language=SV&reference=E-2010-010375&secondRef=0>

Statsrådsberedningen. *Reforming the Budget, Changing Europe - Sweden's response to the Commission Communication*. Non Paper. Odaterat

The Economist. *If the CAP doesn't fit; Charlemagne*. 24 April 2010.