

Marknadsanpassning av jordbruket

– hur påverkas kollektiva nyttigheter?

- Svenskt jordbruk kan sägas generera tre typer av kollektiva värden: Natur- och kulturmiljöer, biologisk mångfald och säkra livsmedel.
- Kollektiva värden genereras i hög grad av jordbrukets animalieproducerande sektorer, vilket gör att husdjurens landskaps- och miljövårdande roll hamnar i större fokus i jordbrukspolitiken.
- Jordbrukspolitiska reformer och nya handelsavtal förväntas medföra ökad marknadsanpassning och ökad importkonkurrens. Denna utveckling kan leda till en minskning av antalet betande nötkreatur, vilket utgör ett hot mot de kollektiva värden som återfinns i svenska ängs- och betesmarker.



Marknadsanpassning av jordbruket

– Hur påverkas kollektiva nyttigheter?

I denna rapport studeras tre typer av kollektiva nyttigheter, vilka uppstår som externa effekter i svenskt jordbruksproduktion: Natur- och kulturmiljöer, biologisk mångfald och säkra livsmedel. Det är framför allt de animaliebaserade produktionsgrenarna som ger upphov till dessa kollektiva värden. Husdjurens roll som landskaps- och miljövårdare är således minst lika viktig som deras roll i livsmedelsproduktionen. Därför hamnar husdjuren alltmer i fokus för jordbrukspolitiken. Reformen av jordbrukspolitiken och nya handelsavtal förväntas leda till ett mer marknadsanpassat jordbruk och ökad importkonkurrens. Denna utveckling kan leda till en minskning av antalet betande nötkreatur i Sverige eftersom uppfödning av köttdjur har svag lönsamhet och svag internationell konkurrenskraft. Samtidigt är det främst köttdjur som betar på naturbeten med höga natur- och kulturvärden. Ökad marknadsanpassning och ökad importkonkurrens kan därför vara ett hot mot dessa kollektiva värden.

Marknadsavdelningen

Författare
Sara Johansson
Camilla Burman

Sammanfattning

I denna rapport presenteras en analys av hur de kollektiva nyttigheter som svenskt jordbruk genererar kan komma att påverkas av den marknadsanpassning av jordbruket som reformer i jordbruks- och handelspolitik förväntas medföra. I fokus står reformer som implementeras i samband med den s.k. hälsokontrollen av den gemensamma jordbrukspolitiken samt förändringar i handelspolitiken som kan komma att initieras av att EU ingår nya bilaterala handelsavtal samt ett nytt WTO-avtal.

Det är i huvudsak tre typer av kollektiva nyttigheter som genereras av svenskt jordbruk:

- Biodiversitet och vissa ekosystemtjänster
- Landskaps- och kulturmiljöer
- Säkra livsmedel

Dessa kollektiva värden uppstår i hög grad som externa effekter i jordbrukets animalieproducerande sektorer. Det är emellertid inte självklart att det är produktionen i sig som ger upphov till en kollektiv nytta, utan det är ofta så att kollektiva värden uppstår genom specifika produktionsformer. Animalieproduktionen är viktig för att bevara det öppna jordbrukslandskapet eftersom djurhållning kräver foderråvara men det är betesdrift av nötkreatur och får som är avgörande för att bevara biologisk mångfald samt vissa natur- och kulturmiljöer. Produktion av griskött, fågelkött och ägg bidrar å ena sidan i viss mån till ett öppet landskap eftersom produktionen i hög grad är spannmålsbaserad, och å andra sidan till säkra livsmedel eftersom förekomsten av salmonella är betydligt mindre i svenskt kött än i importerat kött tack vare ett långtgående smittskyddsarbete i svensk produktion. Detsamma gäller i högsta grad också för ägg. Dessa förhållanden implicerar att husdjuren har mer än en funktion att fylla: förutom att generera livsmedel spelar djuren en avgörande roll för att skapa och bevara kollektiva värden.

Hälsokontrollen förväntas medföra ytterligare marknadsanpassning av både mjölksektorn och köttjursuppfödningen, vilket kan minska antalet betesdjur och därmed få negativa effekter på kollektiva värden i form av betesmarker och därtill kopplad biodiversitet. Den långsiktiga utvecklingen av jordbrukspolitiken förväntas dock medföra ett ökat fokus på miljö och naturvärden. I hälsokontrollen får Sverige bibehålla stöd för skötsel av betesmarker och genom den s.k. moduleringen kan stöd för bevarande av biologisk mångfald ökas. Dessa åtgärder bör främja betesdrift av både nötkreatur och får och därmed stimulera kollektiva värden i form av landskaps- och kulturmiljöer samt biodiversitet.

Nya handelsavtal förväntas leda till reducerat tullskydd för de flesta jordbruksvaror. Samtidigt ökar världshandeln till följd av stark tillväxt i jordbruksproduktionen i vissa länder och ökad efterfrågan på importerade livsmedel i andra snabbt växande ekonomier. Jordbruksverket bedömer att det i första hand är nötköttsproduktionen som kan drabbas av en faktisk nedgång till följd av ökad importkonkurrens från tredje land, eftersom den sektorns internationella konkurrenskraft måste betraktas som mycket svag. Import av nöt- gris- och fågelkött samt ägg till Sverige är i dagsläget föremål för tekniska handelshinder i form av krav på salmonellakontroll. Denna salmonellagaranti innebär att svenska producenter inte utsätts för konkurrens från produkter med lägre smittskydds krav.

Innehåll

1	Inledning.....	3
1.1	Syfte och metod.....	3
1.2	Osäkerhet och avgränsningar.....	4
1.3	Disposition.....	5
2	Kollektiva varor, externaliteter och marknadsmisslyckanden	6
2.1	Externa effekter av jordbruksproduktion.....	8
2.1.1	Livsmedelstrygghet och säkra livsmedel.....	8
2.1.2	Biodiversitet och ekosystemtjänster	9
2.1.3	Landskap, kulturmiljöer och kulturarv	11
2.2	Hur skapas och bevaras kollektiva värden kopplade till jordbrukssektorn? ..	11
2.2.1	Miljö kvalitetsmål om ett rikt odlingslandskap	12
2.2.2	Smittskydd.....	13
3	Jordbruksproduktionens inriktning i Sverige	16
3.1	Vilka jordbruksprodukter bidrar till kollektiva nyttigheter?	18
4	Omvärldsförändringar.....	21
4.1	Reformerad jordbrukspolitik	21
4.2	Nya handelsavtal	22
4.2.1	WTO-förhandlingarna	23
4.2.2	Bilaterala avtal.....	24
4.3	Förväntad utveckling av global konsumtion och världsmarknadspriser	26
4.4	Nya aktörer på världsmarknaden.....	27
5	Produktion av jordbruksvaror och dess effekt på kollektiva nyttigheter	35
5.1	Nötkreatur.....	36
5.1.1	Nötköttsproduktion.....	37
5.1.2	Mjolkproduktion.....	41
5.2	Gris	44

5.3	Fjäderfä.....	47
5.3.1	Kycklingproduktion.....	48
5.3.2	Äggproduktion.....	51
5.4	Får.....	54
5.4.1	Produktionsinriktning och lönsamhet.....	54
5.5	Spannmål och oljeväxter	56
6	Sammanfattande slutsatser.....	58
	Referenser	63

1 Inledning

Handels- och marknadsregleringar leder oftast till en mindre effektiv resursallokering än vad som skulle ha varit fallet om marknadskrafterna fritt hade styrt ekonomin. Därför bör regleringar, ur ett samhällsekonomiskt perspektiv, endast användas när de fria marknadskrafterna inte tar hänsyn till alla samhälliga vinster och kostnader. Sådana s.k. marknadsmisslyckanden uppträder ofta vid förekomsten av externaliteter, d.v.s. bieffekter av en viss produktion eller konsumtion som innebär en kostnad eller vinst för tredje part.

Det är väl belagt att jordbruksproduktion genererar såväl positiva som negativa externaliteter. Negativa externaliteter, som ofta är kollektiva skadligheter, som kan härledas till jordbruksproduktion är bl.a. övergödning och förorening av sjöar och vattendrag, miljöförorening till följd av kemiska bekämpningsmedel, minskad biologisk mångfald till följd av användningen av kemiska bekämpningsmedel, utsläpp av växthusgaser m.fl. Positiva externaliteter, vilka ofta är kollektiva nyttigheter, som skapas av jordbruket är bl.a. det öppna landskap som uppstår vid åkerbruk, vilket anses ha ett estetiskt och rekreativt värde, den biologiska mångfald som genereras av betande djur, de kulturmiljöer som skapas/bevaras då hagmarker och slåtterängar hålls i gott skick mm.

Förekomsten av externaliteter och därtill kopplade marknadsmisslyckanden är en av orsakerna till att jordbrukssektorn i jämförelsevis stor utsträckning är föremål för politisk styrning. Av denna anledning är också marknaderna för jordbruksprodukter ofta föremål för politiska ingrepp, exempelvis i form av handelsregleringar, exportbidrag och produktionskvoter. Det finns en politisk vilja att avreglera och göra jordbrukssektorn mer marknadsanpassad. Detta trots att jordbrukssektorn nu står i en situation där marknadsförhållandena kan förväntas ha större inverkan på produktionsvillkoren än politiska beslut. Att marknadsvillkoren har fått ökat inflytande beror delvis på att stöden till jordbruket har frikopplats från produktionskrav, delvis på att handeln med jordbruksvaror har avreglerats och delvis på att allt fler länder deltar i den globala handeln med jordbruksvaror.

Eftersom positiva externaliteter i jordbruket oftast har karaktären av att vara kollektiva nyttigheter är det angeläget att utreda hur den pågående marknadsanpassningen av jordbrukssektorn förväntas påverka sådan jordbruksproduktion som indirekt genererar kollektiva nyttigheter. En djup insikt i hur marknadsförändringar kan komma att påverka produktionen av kollektiva nyttigheter har stor betydelse för utformningen av effektiva program för att uppnå jordbruks- och miljöpolitiska mål.

1.1 Syfte och metod

Det finns en stor mängd studier som undersöker hur politiska styrmedel bör utformas för att nå de politiska målen kring kollektiva nyttigheter som är kopplade till jordbrukssektorn. I detta sammanhang har utformningen av gårdsstöd och miljöersättningsprogram varit i särskilt stort fokus. Det finns också ett stort antal studier som behandlar olika metoder för att mäta det ekonomiska värdet och betalningsviljan för olika typer av kollektiva nyttigheter. Vad som är mer sällsynt på detta område är

dock studier som kopplar produktionen av kollektiva värden till marknadsvillkoren för de jordbruksvaror som utgör det verkliga produktionsincitamentet för lantbrukaren.

Målsättningen med denna studie är att tydliggöra kopplingarna mellan varumarknaderna för jordbruksprodukter och de kollektiva nyttigheter som uppstår som externa effekter av inhemsk jordbruksproduktion, samt att peka ut vilka kollektiva nyttigheter som förväntas drabbas negativt av en marknadsanpassning av jordbrukssektorn. Därmed kan studien sägas ha två syften. Det första syftet är att redogöra för vilka externa effekter som olika typer av jordbruksproduktion ger upphov till och koppla samman produktionen av kollektiva nyttigheter med produktionen av olika typer av jordbruksvaror. Det andra syftet är att analysera hur förändringar i marknadsvillkoren för jordbruksvaror förväntas påverka produktionen av kollektiva nyttigheter och peka på delsektorer där marknaderna tycks misslyckas med att generera samhällsekonomiskt optimala jämvikter.

Studien är av deskriptiv karaktär och baseras huvudsakligen på tidigare teoretiska och empiriska studier, OECD:s prognoser på priser och produktionsvolym, kompletterade med annan deskriptiv statistik.

1.2 Osäkerhet och avgränsningar

Denna studie fokuserar på nödvändigheten av en aktiv jordbruksproduktion för att bibehålla vissa kollektiva nyttigheter. I linje med tidigare studier på området fokuserar rapporten på tre externa effekter av inhemsk jordbruksproduktion: Landskaps- och kulturmiljöer, biodiversitet och säkra livsmedel. En annan positiv externalitet som kan härledas till jordbruket är en levande landsbygd. Forskning kring liv och arbete på landsbygden påvisar emellertid att landsbygdens invånare har allt svagare kopplingar till jordbrukssektorn och att andra sektorer, såsom turism och rekreation, får en allt större betydelse för sysselsättningen på landsbygden. Förutsättningarna för företagande inom turism och rekreation på landsbygden är dock i hög grad beroende av vissa natur- och kulturmiljöer så det finns en uppenbar koppling mellan ett aktivt jordbruk och utvecklingen av andra ekonomiska aktiviteter på landsbygden. I denna rapport betraktar vi emellertid dessa aspekter som en del av det kollektiva värde som genereras av ett öppet jordbrukslandskap och övriga kopplingar mellan jordbruksproduktion och levande landsbygd beaktas inte.

Som framhålls ovan analyseras i denna studie effekterna av förändringar i politik och marknadsförhållanden på positiva externaliteter. Det är emellertid ett väletablerat faktum att jordbruket också genererar negativa externaliteter, såsom övergödning och försurning av sjöar och vattendrag, koldioxidutsläpp och kemisk miljöförorening mm. Det ligger dock inte inom ramen för denna studie att väga jordbrukets negativa miljöpåverkan mot de positiva externaliteter som jordbruket genererar utan rapporten fokuserar endast på kollektiva nyttigheter.

För att få djup insikt i hur den inhemska produktionen påverkas av förändrade relativpriser mellan inhemska och utländska varor bör priselasticiteter på både efterfråge- och utbudssidan beaktas. Tidsramen för studiens genomförande lämnar emellertid inte utrymme för en sådan djupanalys. I stället för att använda ekonometriska verktyg för att skatta hur efterfrågan och utbudet av inhemska respektive utländska varor påverkas av förändrade relativpriser baseras analysen på deskriptiv statistik över

priser, kostnader, produktion, konsumtion, tullnivåer, import och export.

Analysen av den inhemska produktionens känslighet för avregleringar och ökad handel baseras huvudsakligen på OECD:s prognoser över prisutveckling det kommande decenniet. Träffsäkerheten i dessa prognoser är inte alltid tillfredställande på kort sikt men OECD:s prognosverktyg fungerar väl vad gäller att simulera fram ett långsiktigt jämviktspris. En ytterligare osäkerhetsfaktor i dessa sammanhang är utvecklingen av kronans växelkurs mot de viktigaste handelsvalutorna (EUR och USD), vilken påverkar priser på såväl insatsvaror, avsaluprodukter och konsumtionsvaror.

1.3 Disposition

I nästa kapitel redogörs för kollektiva nyttigheter, dels som ett teoretiskt ekonomiskt fenomen och dels i termer av den faktiska förekomsten av sådana nyttigheter i samband med jordbruk. I kapitel 3 beskrivs produktionsinriktningen i svenskt jordbruk och vilka kollektiva nyttigheter som olika produktionsgrenar genererar. I kapitel 4 diskuteras vilka omvärldsförändringar som kan förväntas påverka olika produktionsgrenar medan kopplingarna mellan de externa effekter som dessa produktionsgrenar ger upphov till och de varumarknader som berörs av omvärldsförändringarna behandlas i kapitel 5. Slutsatser och sammanfattande kommentarer presenteras avslutningsvis i kapitel 6.

2 Kollektiva varor, externaliteter och marknadsmisslyckanden

Att det på en marknad under vissa förutsättningar finns en jämvikt och att denna jämvikt är Pareto-effektiv är ett av huvudargumenten för marknadsekonomi. Pareto-effektivitet innebär att ingens välfärd kan ökas utan att någon annans välfärd minskas. En förutsättning för att Pareto-effektiv jämvikt ska uppnås är att marknadskrafterna klarar av att allokera ekonomins resurser på ett optimalt sätt, d.v.s. att inga marknadsmisslyckanden uppstår. Gäller inte den förutsättningen blir de ekonomiska incitamenten felaktiga och marknadsjämvikten blir inte samhällsekonomiskt effektiv.

En marknadsekonomi kännetecknas av att alla varor kan köpas och säljas på en marknad. Detta gäller dock inte för kollektiva varor, vilka är av sådan karaktär att det inte går att utesluta någon från att konsumera dem. En kollektiv vara är således en vara som fritt kan konsumeras av vem som helst utan att varan därigenom förbrukas. För att detta ska vara möjligt förutsätts också att det inte förekommer någon rivalitet i samband med att varan konsumeras, d.v.s. att en persons konsumtion av varan inte påverkar vare sig kvantiteten eller kvaliteten i någon annan persons konsumtion av samma vara. Exempel på kollektiva varor är syre, gatubelysning och militärt försvar. Att varan är kollektiv innebär dock inte nödvändigtvis att den är fritt förekommande utan kostnad. Då det inte är möjligt att utesluta någon från att konsumera en kollektiv vara kan även de som inte betalar för gatubelysning promenera på upplysta gator och även de som inte betalar för det militära försvaret kommer att bli försvarade i händelse av krig. Detta s.k. *free rider*-problem innebär att det är svårt att hitta en marknadslösning som tillhandahåller kollektiva varor i tillräckligt stor mängd för att marknadsjämvikten ska vara effektiv. I detta fall uppstår ett marknadsmisslyckande.

Ett annat fall där marknadsmisslyckande uppstår är då det förekommer externa effekter s.k. externaliteter. Externaliteter är sådana effekter av produktion eller konsumtionen av en viss vara som påverkar tredje part, d.v.s. någon annan än producenten eller konsumenten. Externaliteter kan vara positiva eller negativa. Negativa externaliteter kan exempelvis innefatta miljöföroreningar. Så länge negativa externaliteter inte direkt skadar privat egendom finns det inga marknadsmekanismer som ålägger ägaren av den produktion som ger upphov till negativa externaliteter att ersätta allmänheten för skadan som orsakas på exempelvis miljön. Detta är ett marknadsmisslyckande eftersom producenten inte blir tvungen att betala hela kostnaden för sin produktion utan en del av kostnaden för föroreningarna faller på samhället. Positiva externa effekter, kan på motsvarande vis skapas av sådan produktion som exempelvis resulterar i en vacker natur eller nya vetenskapliga upptäckter, vilka har ett värde för andra än producenten men som producenten inte får någon extra ersättning för. I många fall är dessa positiva externaliteter också kollektiva varor, d.v.s. nyttigheter för samhället i stort. I dessa fall skapas ett värde (vacker landskapsbild eller ökad vetenskaplig kunskap) för allmänheten som ägaren till varan (markägaren eller ägaren till forskningslaboratoriet) inte kan exkludera allmänheten att ta del av. Inte heller kan ägaren ta betalt för den externa nyttighet som uppstår av hans ägande. Samtidigt har ägaren en kostnad för att bruka marken/laboratoriet som genererar den kollektiva nyttigheten. I detta fall misslyckas marknadskrafterna med att till fullo ersätta producenten för de nyttigheter som han/hon indirekt producerar.

Då det finns externaliteter kopplade till en viss produktion förmår således inte marknadsmekanismerna att skapa den incitamentsstruktur som krävs för att produktion och konsumtion ska vara samhällsekonomiskt optimal¹. Vad beträffar positiva externaliteter är det sannolikt att sådana produceras i mindre omfattning än vad som är samhällsekonomiskt optimalt – d.v.s. efterfrågan på exempelvis vacker natur eller grundforskning är mycket större än vad utbudet är om det endast är marknadskrafter som styr produktionen. Endast i de fall där producenten får betala alla kostnader (inklusive kostnaden för negativa externaliteter) för sin produktion, och vid försäljning får full ersättning för det som produceras (inklusive ersättning för positiva externaliteter som skapas av produktionen) genererar marknadskrafterna en effektiv samhällsekonomisk jämvikt.

Vid förekomst av marknadsmisslyckanden kan det vara motiverat att staten gör olika typer av ingripanden i ekonomin för att få den att fungera effektivt. Sådana ingripanden kan anta formen av lagar och regelverk som styr produktionsmetoder och produktens egenskaper, skatter som innebär att producenten måste betala samhällets kostnad för de negativa produktionsexternaliteter, eller statliga stöd till sådan produktion som medför kollektiva nyttigheter. Genom subventioner och skatter påverkar staten allokeringen av produktionsresurser mellan olika typer av produktion. Tullar och importkvoter kan också användas för att styra allokeringen av ekonomins resurser mellan olika sektorer eftersom man genom handelsregleringar kan stimulera eller hålla tillbaka inhemsk produktion. Den typ av marknadsregleringar som handelsregleringar, produktionskvoter och beskattning innebär är emellertid mindre effektiva styrinstrument än direkta produktionsstöd. Detta beror på att ett produktionsstöd endast påverkar producentens beslut kring vad och hur mycket som skall produceras medan konsumenternas konsumtionsbeslut inte berörs och därmed blir de snedvridande effekterna på ekonomins resursallokering mindre vid en subvention än vid beskattning eller handelshindrande åtgärder. I många fall är det dessutom så att det är produktionsformen snarare än produktionen i sig som genererar externa effekter. I dessa fall är det naturligtvis mycket mer effektivt att använda instrument som styr produktionsformen än att använda instrument som reglerar marknaden. En omfattande studie från OECD (2005) visar att detta i hög grad gäller för de miljömål som jordbrukspolitiken omfattar.

¹ En teoretisk marknadslösning kan förvisso uppstå genom att de som blir drabbade av en negativ externalitet kräver ersättning av producenten, vilken då blir tvungen att förhandla med var och en som vill bli ersatt. På motsvarande sätt kan producenten av en positiv externalitet kräva betalning av alla som utnyttjar den. I båda dessa fall internaliseras externaliteten i produktion respektive konsumtion. I praktiken är en sådan lösning ofta inte genomförbar eftersom producenten transaktionskostnad blir enorm om denne ska förhandla med varje enskild individ i samhället. Dessutom är det ofta svårt att bestämma ett monetärt värde av både negativa och positiva externaliteter.

2.1 Externa effekter av jordbruksproduktion

De positiva externaliteter som finns kopplade till produktion av jordbruksvaror har huvudsakligen karaktären av kollektiva varor. Därför används begreppet kollektiv nytthet kopplad till jordbruksproduktion synonymt med begreppet positiv externalitet i jordbruket hädanefter i denna rapport.

Att säkra tillgången till mat för den egna befolkningen har historiskt sett varit jordbrukssektorns viktigaste uppgift. I dagens globaliserade samhälle med billiga transporter och väletablerade internationella handelsmönster har det inhemska jordbrukets roll för livsmedelsförsörjning minskat avsevärt. En viktigare uppgift för dagens jordbruk är att genom djurhållning och åkerbruk generera kollektiva nyttheter. I Sverige kan jordbrukssektorn anses bidra till tre typer av kollektiva nyttheter:

- Livsmedelstrygghet och säkra livsmedel
- Biodiversitet och ekosystemtjänster
- Landskaps- och kulturmiljöer

Dessvärre ger jordbruksproduktionen också upphov till negativa externaliteter. De negativa effekter som kan härledas direkt till jordbruksproduktion består huvudsakligen av miljöpåverkan i form av:

- Övergödning av vattendrag och sjöar till följd av läckage av kväve och fosfor ur åkermarken
- Förorening av luft och vatten till följd av användning av kemiska bekämpningsmedel
- Utsläpp av växthusgaser från djur, gödsel, mark och maskiner

Som klargjorts i inledningen till denna rapport är det inte vår avsikt att analysera de negativa externaliteter som jordbruksproduktionen orsakar utan vi nöjer oss med att konstatera att de finns.

2.1.1 Livsmedelstrygghet och säkra livsmedel

Begreppen livsmedelstrygghet och säkra livsmedel blandas ofta samman men har egentligen två vitt skilda betydelser. Förmågan att tillhandahålla livsmedel under alla tänkbara förhållanden och omständigheter kallas för livsmedelssäkerhet. Säkra livsmedel är, å andra sidan, förmågan att producera ofarliga livsmedel, d.v.s. livsmedel som inte är skadliga för vår hälsa.

Livsmedelstrygghet kan definieras på flera olika nivåer; regionalt, nationellt eller globalt. Den ökande världshandeln och en alltmer integrerad världsekonomi gör att det regionala och nationella utbudet av livsmedel har fått minskad betydelse för den lokala tillgången på livsmedel. Man kan därför inte hävda att svenskt jordbruk är outhärligt för vår livsmedelsförsörjning². Ur ett globalt perspektiv kan man dock konstatera att ju

² Brunstad et al. (2007) visar att jordbrukets omfattning i Norge är mer än dubbelt så stort än vad som skulle krävas för att uppnå godtagbar livsmedelsförsörjning och samma förhållanden råder sannolikt i flertalet Västeuropeiska länder.

större geografisk spridning den globala jordbruksproduktionen har, desto mindre effekt får lokal missväxt eller lokala naturkatastrofer på den globala livsmedelsförsörjningen. Den globala livsmedelssäkerheten stimuleras således av att det finns ett aktivt jordbruk på så många platser på jorden som möjligt.

Att livsmedlen som tillhandahålls på marknaden är säkra i den meningen att de är ofarliga att konsumera och att produktionen i sig inte äventyrar människor och djurs hälsa är starkt kopplad till hygien, smittskydd och användning av medicinska preparat i djurhållningen. Dessa kollektiva värden kan skapas av marknadsmekanismer i de fall som hygien- och smittskyddsåtgärder ger producenterna en större ökning i intäkter än i kostnader. I annat fall misslyckas marknadskrafterna med att stimulera fram sådana produktionsformer som skapar säkra livsmedel. Orsaken till ett sådant marknadsmisslyckande är att konsumenterna som grupp inte har tillräckligt stor kunskap och därmed inte tillräckligt hög betalningsvilja för att ersätta producenterna för de högre kostnader som produktion av säkra livsmedel medför. En åtgärd för att korrigera detta marknadsmisslyckande skulle kunna vara informationsspridning, men det är sannolikt mer effektivt att införa lagar som reglerar hur produktion får bedrivas och vilka minimikrav som ställs på produkters hygien, smittfrihet och spårbarhet. I Sverige garanteras livsmedlens hygien och smittfrihet av ett ändamålsenligt regelverk för djurhållning, utfodring och foderhantering, transporter, slakt och förädling. För att minimera risken för epizootiutbrott och smittspridning till människor finns också strikta krav på smittfrihet och spårbarhet vid införsel av varor från utlandet. Det är emellertid enklare att garantera att livsmedlen är fria från smittoämnen och medicinska preparat om produktionen sker inom landets gränser, eftersom man då har större insyn i hela produktionsprocessen.

Att utbrotten av salmonella och andra typer av livsmedelsrelaterade sjukdomar blir mer sällsynta är en annan kollektiv nytta av höga smittskyddskrav i produktionsprocessen eftersom varje sjukdomsfall innebär en kostnad, både för den drabbade individen och för samhället i form av produktions/inkomstbortfall, kostnader för vård, mediciner, transporter mm.

2.1.2 Biodiversitet och ekosystemtjänster

Med biodiversitet menas variationsrikedom bland levande organismer i alla miljöer och de ekologiska komplex i vilka dessa organismer ingår. Detta innefattar mångfald inom arter, mellan arter och av ekosystem³. En biologisk mångfald innehåller både privata och kollektiva nyttigheter. Den privata nyttan av biologisk mångfald består av tillgången till biologiska organismer för direkt konsumtion, exempelvis livsmedelskonsumtion. Den kollektiva nyttan av biologisk mångfald består av användandet eller utnyttjandet av biologiska arter utan att någonting faktiskt förbrukas, exempelvis fågelskådning, naturbad eller friluftsliv.

Det mest uppenbara värdet av biologisk mångfald består i arters bidrag till upprätthållandet av olika funktioner i naturen som människan behöver eller kan utnyttja. Dessa ekologiska funktionsvärden eller s.k. ekosystemtjänster bidrar till människors välfärd genom att skapa förutsättningar för liv. Ekosystemtjänster är sådana tjänster som naturen tillhandahåller självmant, exempelvis pollinerande insekter, förmultning och

³ Konventionen om biologisk mångfald, artikel 2.

jordbildning. En hög biodiversitet innebär att ekosystemen blir mindre känsliga för störningar. Ekosystemens förmåga att anpassa sig till ändrade livsförutsättningar är således starkt kopplad till den biologiska mångfalden, vilket kan ha en stor betydelse för att möta de utmaningar som klimatförändringarna ställer oss inför. Att bevara den biologiska mångfalden är därför ett sätt att försäkra sig om fortsatt mänskligt liv på jorden och en natur lik den vi har idag. Bevarad biodiversitet är således en global angelägenhet som värnas genom FN:s konvention om biologisk mångfald (UN Convention on Biological Diversity). Konventionens övergripande mål är att bevara och hållbart bruka den biologiska mångfalden samt att rättvist fördela den nytta som uppstår vid utnyttjandet av genetiska resurser. Sverige ratificerade konventionen 1993.

De kollektiva värden som kan härledas till biologisk mångfald kan delas in i options- existens- respektive arvsvärden. Optionsvärdet av biodiversitet är den betalningsvilja som människor har idag för att bevara möjligheten att utnyttja biologiska organismer i framtiden. Detta optionsvärde uppstår därför att det finns ett antal potentiella framtida användningar av vår natur, dess organismer och ekosystem, som vi inte känner till idag. Sådana optionsvärden kan exempelvis kopplas till visst genetiskt material. Existensvärden uppstår därför att människor värderar vetenskapen om att någonting finns. Exempelvis donerar många privatpersoner pengar till Världsnaturfondens projekt för att bevara pandor, isbjörnar, elefanter och valar, trots att de flesta av dessa personer aldrig kommer att åka till andra kontinenter för att jaga eller beskåda dessa djur. Enligt Bostam och Bostedt (1999) är den genomsnittlige svensken villig att betala 800 kr för att bevara en livskraftig vargstam i Sverige, trots att de flesta svenskar aldrig kommer att bege sig ut i naturen med förhoppningen att se en varg. Slutligen finns också arvsvärden, vilka uppstår därför att människor är villiga att avstå från att konsumera någonting idag för ändamålet att bevara en resurs för framtida generationer. Exempel på detta är viljan att avstå från att äta torsk för att motverka utfiskning av torskbeståndet eller att avstå från att köpa möbler tillverkade av tropiska ädelträslag för att motverka skövling av regnskog.

Jordbrukssektorn kan ha både positiva och negativa effekter på den biologiska mångfalden. Å ena sidan innebär traditionell djurhållning att de hagmarker som skapats och präglas av betande husdjur hålls i hävd och att de ekosystem som finns i sådana miljöer bevaras. Den biologiska mångfalden och de ekosystem som finns i dessa miljöer har formats av gångna tiders bruk av marken av just betande husdjur och traditionell slätter. Från järnåldern fram till mitten av 1800-talet fanns en nära koppling mellan äng och åkermark i svenskt jordbruk. Åkerbruket var helt beroende av gödsel från djurhållning och näringsämnen från ängsmarken gick till åkermarken via husdjurens matspjälkningssystem. Boskapsskötsel var således en förutsättning för åkerbruk (SJV, 2009). Av denna anledning hade de s.k. fodermarkerna, (betesmarker och slätterängar) en central roll i jordbruket och dessa marktyper täckte en stor del av Sveriges jordbruksareal.

Utvecklingen av ett modernt jordbruk har emellertid inneburit att betesdriften har minskat och lågproduktiv betesmark och utmarker har på många håll ersatts av skogsmark. Användandet av handelsgödsel innebär att åkerbruket numera är oberoende av djurhållning och det är snarare boskapsskötseln som är beroende av åkerbruket eftersom de stora fodermängder som krävs knappast kan transporteras över långa avstånd på ett kostnadseffektivt sätt. Dagens boskapsskötsel utvecklas mer och mer mot djurhållning på stall, vilket i sin tur bygger på ett åkerbruk präglad av vallodling för grönfoder och spannmålsodling för fodersäd. De fodermarker som den moderna

animalieproduktionen ger upphov till präglas således av mindre biodiversitet, eftersom effektiv ogräsbekämpning och användning av handelsgödsel innebär att artrikedomen är avsevärt mycket mindre i det moderna jordbrukslandskapet än i det odlingslandskap som präglat Sverige under tidigare sekler. Dagens naturbeten och slåtterängar är endast fragmentariska spillror av den historiska arealen av beteshagar och slåtterängar. Den biologiska mångfald som finns i dessa miljöer kan endast bevaras genom att marken betas av husdjur även fortsättningsvis.

2.1.3 Landskap, kulturmiljöer och kulturarv

Förutom att hysa diverse arter spelar det svenska jordbrukslandskapet också en betydande roll för svensk turism- och rekreationsindustri. Jordbruket och dess landskapsbild ger således upphov till kollektiva estetiska och kulturhistoriska värden, vilka skapar en bas för rekreation och turism. Att det finns en betalningsvilja för landskapets skönhet kan mätas genom att exempelvis jämföra huspriser i olika miljöer. Juusola (2008) finner att marknadspriserna på villor och småhus i Sverige är signifikant högre om dessa är belägna i s.k. TUVÅ-miljöer, d.v.s. ängs och betesmarker som ingår i Jordbruksverkets TUVÅ-databas. Således genererar landskapsbilden ett ekonomiskt värde (högre huspriser) som inte nödvändigtvis tillfaller den som underhåller marken. Förutom dessa direkta ekonomiska värden kan man också här tala om att det finns indirekta värden i form av en viss betalningsvilja för options- existens och arvsvärden. Till dessa hör bl.a. bevarandet av gärdesgårdar av sten och trä, bevarande av vissa kulturbyggnader och bevarandet av vissa husdjurslantraser. Dessa kollektiva värden utgör ett samhällsekonomiskt motiv att bevara det svenska jordbrukslandskapet.

2.2 Hur skapas och bevaras kollektiva värden kopplade till jordbrukssektorn?

Produktionen av jordbruksvaror bidrar per automatik till en trygg livsmedelstillgång. Gårdsstödet inom EU:s gemensamma jordbrukspolitik kan anses bidra till att säkra förutsättningar för jordbruksproduktion och ett öppet jordbrukslandskap i och med tvärvillkoret att marken hålls i brukbart skick. Kollektiva nyttigheter i form av artrika miljöer, kulturlandskap och säkra livsmedel uppstår dock inte automatiskt ur produktion av jordbruksvaror. För att dessa värden ska uppstå måste vissa produktionsmetoder tillämpas. Trots att incitamenten för olika typer av jordbruksproduktion huvudsakligen ges av villkoren på marknaderna för jordbruksvaror bör således politiska åtgärder utformas så att de stimulerar fram de produktionsmetoder som genererar kollektiva nyttigheter⁴. Därför används lagstiftning och statliga stöd för att styra produktionen i sådan riktning så att kollektiva värden skapas.

I och med att Sverige skrev under FN:s konvention om biologisk mångfald 1993 förband vi oss att bevara och bruka den biologiska mångfalden på ett hållbart sätt. För att leva upp till detta har regeringen fastslagit ett antal miljökvalitetsmål där kollektiva

⁴ Exempelvis konstaterar Norell och Sjö Dahl (2005) att riktade stöd är den mest effektiva politiska åtgärden för att nå specifika miljömål.

nyttor som biodiversitet och bevarat jordbrukslandskap främst ryms inom miljömålet *Ett rikt odlingslandskap*.

Vad beträffar den kollektiva nyttan av säkra livsmedel värnas denna främst genom ett långsiktigt arbete kring smittskydd och kontrollerad användning av kemiska substanser i livsmedelskedjan. Sedan EU-inträdet regleras förekomsten av kemiska substanser i livsmedel huvudsakligen genom EU:s förordningar. Inom EU finns en harmoniserad lagstiftning kring hygien samt förekomsten av kemiska bekämpningsmedel, läkemedel och tillsatser i livsmedel, viken främjar jordbruksprodukters fria rörlighet på EU:s inre marknad. Gemensamma EU-regler finns också kring smittskydd, men på detta område har Sverige i flera fall striktare regler än övriga EU-länder. Detta gäller i synnerhet för salmonella vilket diskuteras mer utförligt i avsnitt 2.2.2.

2.2.1 Miljökvalitetsmål om ett rikt odlingslandskap

Miljömålet om ett rikt odlingslandskap innebär i huvudsak att jordbruksmarkens värde för biologisk produktion och livsmedelsproduktion skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden och kulturmiljövärdena bevaras och förstärks. Hoten mot odlingslandskapets natur- och kulturvärden uppstår huvudsakligen till följd av strukturomvandlingen i jordbruket, vilken resulterar i färre men större gårdar och nedläggning av jordbruk i områden med lågproduktiv jordbruksmark. Denna utveckling skapar två motsatta effekter: igenväxning av jordbruksmark i lågproduktiva jordbrukbygder och en intensifiering av jordbruket i områden med gynnsamma förutsättningar. Båda dessa företeelser har en negativ inverkan på biodiversitet och kulturmiljöer. Ett av syftena med miljöpolitiken är att motverka de negativa effekter som jordbrukets strukturomvandling har på odlingslandskapet och dess biologiska och kulturella värden. Miljökvalitetsmålet om ett rikt odlingslandskap inrymmer därför flera delområden vilka huvudsakligen sammanfattas i följande punkter (SJV, 2007):

- *Ängs- och betesmarker* bevaras så att biologisk mångfald och kulturmiljövärden förstärks fram till år 2020.
- *Mängden småbiotoper* bevaras i odlingslandskapet och ökar i slättbygder.
- *Kulturbärande landskapselement*, såsom stenmurar, öppna diken, bäckfåror, stenrösen, åkerholmar och solitärträd.
- *Växtgenetiska resurser och inhemska husdjursraser* ska långsiktigt bevaras vilket bl.a. innebär att frömatrial bevaras på Nordiska genbanken samt att tillräckligt många individer måste finnas av olika husdjursraser för att deras långsiktiga fortlevnad säkerställs.
- *Kulturhistoriskt värdefulla ekonomibyggnader och bebyggelsemiljöer* ska tas till vara.

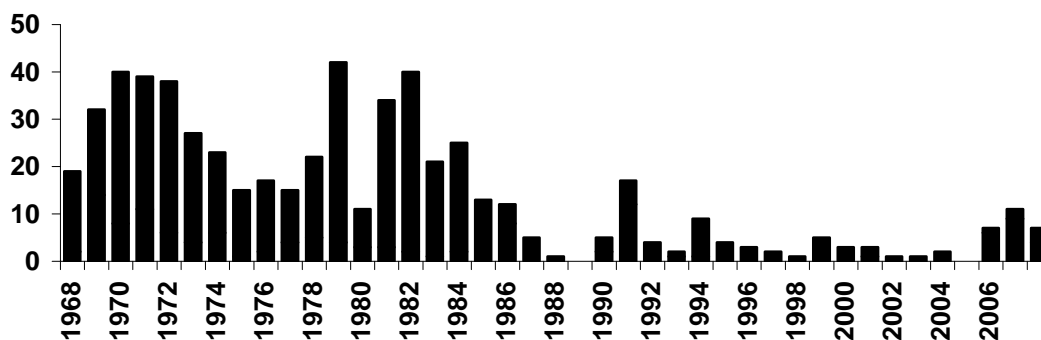
Flertalet av dessa punkter omfattas av landsbygdsprogrammets miljöersättningar. Viktiga miljöersättningar är stöd för att hålla betesmarker i hävd och sköta slätterängar eftersom dessa snabbt förlorar sina biologiska värden om hävden upphör. Ängs- och betesmark som sköts med miljöersättning har haft en positiv utveckling under 2000-talet. Av den ängsmark som fanns i landet vid 1900-talets början återstår dock uppskattningsvis endast 1 % och antalet nötkreatur har stadigt minskat sedan 1970 (se

vidare kapitel 5). Därför anses det önskvärt att fler marker ansluts till landsbygdsprogrammet och att ytterligare arealer restaureras. Miljöersättningen för betesmarker och slåtterängar omfattar också skötsel av kulturbärande landskapselement. Inom landsbygdsprogrammen finns också djurbidrag för den som håller husdjur av hotade svenska lantraser (väneko, rödkulla, gutefår, ryafår, allmogeget, m.fl.) samt för dem som bevarar den odlade mångfalden.

2.2.2 Smittskydd

De två vanligaste bakterierna som förekommer i livsmedel och orsakar infektion hos människor är salmonellabakterier och campylobacter. Infektion orsakade av dessa bakterier är vanligt förekommande i hela världen och såväl salmonella som campylobacter kan förekomma hos flera olika djurslag. Hos flera djurslag ger salmonellabakterien en i princip symptomlös infektion medan den hos människor orsakar magsjukdom och ibland ledinflammation. Campylobacter kan förekomma i avföring hos friska djur och sprids främst genom förorenade livsmedel och vatten. Infektion med såväl salmonella som campylobacter hos människor är anmälningspliktigt enligt Smittskyddslagen. Förekomst av campylobacter hos djur är inte anmälningspliktig⁵ men eftersom fåglar ofta är bärare av campylobacter finns frivilliga kontrollprogram för campylobacter och de flesta fjäderfäslakterier betalar extra för slaktflockar som är fria från campylobacter.

Ett omfattande utbrott av salmonella 1953 visade på behovet av salmonellakontroll av animalieproducerande djur för att förhindra smittspridning till människor. Salmonellakontroll av fjäderfä har ägt rum sedan 1970 och sedan 1984 är salmonellakontroll av slaktkyckling obligatorisk. Motsvarande lagstiftad kontroll av värphöns infördes 1994. I samband med EU-inträdet 1995 godkändes stora delar av kontrollprogrammet⁶ för salmonella hos fjäderfä och fortlöpande provtagning utvidgades även till nöt och svin. Resultatet av salmonellakontrollen är att antalet infekterade flockar av slaktkyckling och slaktsvin minskat avsevärt sedan 1970-talet (se figur 1 och figur 2) och en kraftig minskning i antal salmonellainfekterade nötkreatursbesättningar sedan mitten av 1980-talet (se figur 3).

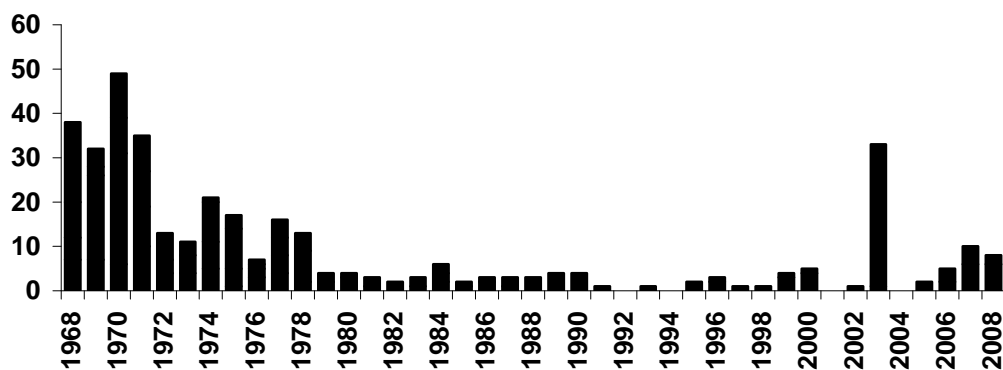


Källa: SVA

Figur 1 Antal rapporterade slaktkycklingflockar infekterade med Salmonella 1968-2007

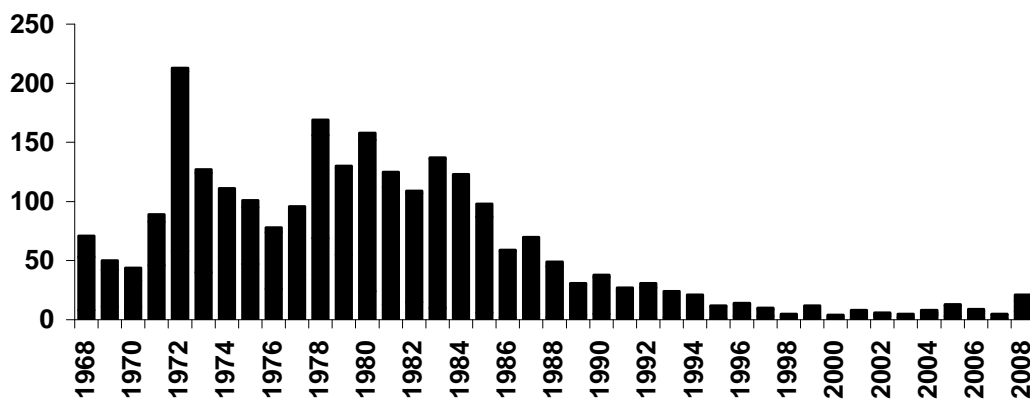
⁵ Med undantag för *bovin genital campylobacteriosis*, vilken orsakar infektion hos nötkreatur.

⁶ Kommissionens beslut 95/50/EC.



Källa: SVA

Figur 2 Antal svinbesättningar infekterade med Salmonella 1968-2007



Källa: SVA

Figur 3 Antal rapporterade nötkreatursbesättningar infekterade med Salmonella 1968-2007

Resultatet av det förebyggande arbete som salmonellakontrollen innebär är att förekomsten av salmonella i svenskt kött av svin, fjäderfä och nöt idag är mycket låg, mindre än 0,1 procent, (SVA 2007). Som en jämförelse kan nämnas att den genomsnittliga förekomsten av salmonella i kycklingkött och griskött i EU:s medlemsländer var 5,5 procent respektive 1,1 procent år 2007 (EFSA). Således kan salmonellasituationen i Sverige (tillsammans med Norge och Finland) betraktas som unik i världen (SVA, 2007). Av den anledningen erhöll Sverige och Finland särskilda införselregler för kött och ägg redan i samband med EU-medlemskapet. Den sk. salmonellagarantin ger Sverige och Finland rätt att kontrollera allt färskt, kylt och fryst importkött. I praktiken innebär garantin att varje parti importerat kött av nöt, svin och fjäderfä ska åtföljas av ett dokument som visar att partiet är undersökt för salmonella med negativt resultat. Motsvarande regler gäller för färska ägg.

Provtagning av köttråvara vid svenska slakterier och vid gränskontroll av importkött sker emellertid på basis av stickprov. Trots salmonellagarantin kan salmonellabakterier förekomma i såväl inhemskt som importerat kött. I Sverige hittas salmonellainfektion

hos ca 4 000 personer per år⁷ och ca 20 procent av dessa fall kan härledas till en inhemsk smittkälla. Merparten av de människor som drabbas av salmonella har således smittats vid utlandsresor. Det är emellertid inte helt klarlagt i vilken grad de inhemska salmonellafallen har sitt ursprung i inhemska eller importerade livsmedel. Att förekomsten av salmonella hos svenska djurbesättningar är mycket låg i en internationell jämförelse samt att kontroll för salmonellabakterier sker i hela livsmedelskedjan, från djuruppfödning till charkdisk, implicerar dock att det är ytterst osannolikt att salmonellasmittade inhemska animaliska livsmedel når konsumentledet. Personer som smittats av salmonella i Sverige smittas alltså troligtvis genom livsmedel med utländskt ursprung (SVA, 2007).

Trots att risken för att insjukna i infektion orsakad av salmonellabakterier eller campylobacter är relativt liten, har konsumenter en viss betalningsvilja för att reducera risken att smittas av olika bakterier när man konsumerar kött. Sundström och Andersson (2009) uppskattar att den genomsnittlige konsumenten är villig att betala en signifikant prispremie för kycklingkött som har lägre risk att vara kontaminerat med salmonellabakterier. Det är dock tveksamt om konsumenternas betalningsvilja vid varje köpbeslut är tillräckligt stor för att producenterna ska få täckning för de kostnader som uppstår för förebyggande och bekämpande smittskyddsåtgärder. Samtidigt bedöms dessa åtgärder vara nödvändiga för att inte förekomsten av salmonella bland djur och människor ska öka. Av den anledningen står staten för en övervägande del av kostnaden för salmonellasanering vid utbrott i svin- nöt och värphönsbesättningar⁸. Att det finns en betalningsvilja för salmonellabekämpning på aggregerad nivå, d.v.s. hos skattebetalarna, påvisas också i Sundströms och Anderssons studie. Statens kostnader uppgår till mellan 50 och 90 miljoner kronor per år för sanering vid salmonellautbrott (Sundström och Andersson, 2009). Per kilo producerat kött/mjolk/ägg är statens kostnad för salmonellabekämpning emellertid försvinnande liten, mindre än 30 öre per kilo (SJV, 2007). Kostnader för löpande kontroll i uppfödning och på slakterier betalas av producenterna.

Ett exempel på resultatet av ett utvecklat smittskyddsarbete är den garanti för salmonellafria ägg som svenska äggproducenter är ensamma i världen om att erbjuda. Den trygghet som en sådan garanti ger konsumenten är i sig en kollektiv nytta. En annan kollektiv nytta av smittskyddsåtgärder är minskade samhällskostnader för sjukdomsfall samt att smittskyddsarbetet i sig underlättas av att det i Sverige finns så liten förekomst av salmonella så att spårning och bekämpning är möjlig till en rimlig kostnad.

⁷ Salmonellainfektion hos människor är anmälningspliktig enligt Smittskyddslagen.

⁸ Staten ersätter inte producenten för destruerade djur och produktionsbortfall vid salmonellautbrott i slaktkycklingsflockor. I denna sektor finns en försäkringslösning på den privata marknaden.

3 Jordbruksproduktionens inriktning i Sverige

I Sverige består drygt hälften av jordbrukssektorns produktionsvärde av animaliska produkter, vilket är högre än genomsnittet för EU25 (51,5 % i jämförelse med 41,7 %).

Tabell 1 visar jordbruksproduktionens fördelning mellan olika sektorer i Sverige och EU25. Tyskland, Frankrike, Spanien och Italien är de medlemsländer i EU27 som mest bidrar till EU: s totala jordbruksproduktion⁹. De fyra länderna svarar tillsammans för mellan 50 och 60 % av den totala jordbrukproduktionen i EU i inom sektorerna socker, mejeri, nötkött, ägg och fjäderfä.

Tabell 1 Procentuell andel av jordbruksproduktionen i olika sektorer (baserat på värde) för Sverige och EU25 genomsnitt 2002-2004

	Spannmål	Frukt o Grönt	Vin	Övriga grödor	Nöt kreatur	Gris	Fjäderfä & ägg	Mejeri	Övriga animaliska produkter	Jordbruks-tjänster
EU25	13,2	19,6	1,7	16,5	9,6	8,8	6,0	13,6	3,7	2,3
SE	17,4	7,7	0,0	19,9	10,9	8,3	4,7	23,7	3,9	3,4

Not: Övriga grödor avser bl.a. industrigrödor, fodergrödor, potatis och oliver. Med övriga animaliska produkter menas häst, får, get samt andra djur och djurprodukter.

Källa: KOM (Eurostat)

För att bedöma olika sektors betydelse för hela jordbruksnäringen måste sektorernas andel av sysselsättning och markanvändning beaktas. Tabell 2 visar att ungefär en tredjedel av Sveriges jordbruksmark används till spannmålsodling. Två tredjedelar av avkastningen från spannmålsodlingen används till foder. En stor del av jordbruksarealen, drygt 30 %, nyttjas för att odla grönfoder (huvudsakligen vall) och betesmarken utgör ytterligare 16 % av jordbruksmarken. Detta innebär att ca två tredjedelar av den totala jordbruksmarkens avkastning används som insatsvaror i animalieproduktionen. Övriga grödor, såsom potatis, sockerbeter, baljväxter, oljeväxter och trädgårdsväxter nyttjar mindre än 10 % av den totala jordbruksarealen. Man kan därmed konstatera att djurhållning och animalieproduktion i stor utsträckning präglar det svenska jordbrukslandskapet och har följaktligen en väsentlig betydelse för de kollektiva värden som dessa landskap och ekomiljöer skapar.

Som framgår av tabell 1 och 2 har Sverige också en relativt stor spannmålsproduktion, vilken täcker en knapp tredjedel av jordbruksmarken. Spannmålsodlingen har i växande grad koncentrerats till slättområdena och tar de bördigaste och mest lättbrukade jordarna i anspråk. Detta har medfört att mjölk- och nötköttsproduktionen har koncentrerats till områden med mer blandat jordbrukslandskap.

⁹ Genomsnitt 2003-2005. Källa: KOM (Eurostat)

Tabell 2 Jordbruksmarkens användning i Sverige

	1995		2004		2006	
	Hektar, (1000-tal)	Andel av total jordbruksareal (%)	Hektar, (1000-tal)	Andel av total jordbruksareal (%)	Hektar, (1000-tal)	Andel av total jordbruksareal (%)
Spannmål	1105	34,6	1 126	35,4	978	30,9
Baljväxter	21	0,7	43	1,4	36	1,1
Vall, grönfoder	1059	33,2	971	30,5	1113	35,2
Potatis	35	1,1	32	1,0	28	0,9
Socketbetor	58	1,8	48	1,5	44	1,4
Oljeväxter ¹	105	3,3	84	2,6	90	2,9
Övriga växtslag	46	1,5	46	1,4	41	1,3
Ospec. åkermark ²	338	10,6	313	9,8	330	10,4
Betesmark	425	13,3	523	16,4	503	15,9
Tot. jordbruksmark	3192	100,0	3 184	100,0	3163	100,0

¹ Inkluderar inte oljelin, vilket ingår i övriga växtslag.

² Inkluderar även träda och annan outnyttjad åkermark.

Källa: Jordbruksstatistisk Årsbok (Bearbetning Jordbruksverket)

Tabell 3 visar hur sysselsättningen inom jordbruksnäringen fördelas över olika sektorer. Tabellen omfattar såväl råvaruproduktion som industri för råvaruförädling som kan anses vara beroende av inhemsk råvaruproduktion¹⁰. Sysselsättningen inom livsmedelsindustrin och industrin för jordbruksnära tjänster är inte inräknad i tabell 3 eftersom kopplingen till inhemsk råvaruproduktion är komplex och beroendet sannolikt är reciprokt, dvs. att en framgångsrik livsmedelsindustri i vissa fall är beroende av råvaror av sådan kvalitet som enklast återfinns på den inhemska marknaden, samtidigt som råvaruproduktionen är beroende av en konkurrenskraftig livsmedelsförädling som för råvaran från jord till bord. Konkurrenskraften i råvaruproduktionen kan i sin tur vara beroende av tillgängligheten och kvalitén i jordbruksnära tjänster, t.ex. foderrådgivning och teknisk maskinservice.

De näringsgrenar inom jordbruket där det finns en tydlig direkt koppling mellan råvaruproduktion och råvaruförädling presenteras också i tabell 3. Av den totala sysselsättningen i dessa näringsgrenar (drygt 67 000 personer) arbetar drygt 60 % med produktion av olika typer av animalieprodukter. Dominerande bland dessa är köttproduktionen¹¹ som står för nästan en tredjedel av arbetstillfällena i svensk jordbruksnäring. Därefter kommer mjölk- och mejerisektorn som sysselsätter en dryg fjärdedel av arbetskraften i jordbrukssektorerna.

¹⁰ Eftersom spannmål är förhållandevis enkelt att transportera bedöms inte kvarnindustri eller fodertillverkning vara direkt beroende av inhemsk råvara.

¹¹ uppfödning, slakt, styckning och charkuteritillverkning

Det bör noteras att sysselsättningen inom råvaruproduktion och råvaruförädling utgör en mycket liten andel av den totala sysselsättningen i landet, endast ca 1,6 %. Om samtliga arbetstillfällen inom hela jordbrukssektorn och hela livsmedelsindustrin (SNI 01 och 15) räknas in är motsvarande siffra ca 3,1 %.

Tabell 3 Sysselsättning i olika delar av jordbrukssektorn i Sverige 2004

Råvaruproduktion		Råvaruförädling ¹	
	Andel (%) av totalt antal sysselsatta i jordbruksnäringen ²		Andel (%) av totalt antal sysselsatta i jordbruksnäringen ²
Spannmål	6,3	-	-
Frukt & Grönt	7,1	Bearbetade varor av frukt och grönt	3,9
Socket	0,6	Socketillverkning	1,2
Övriga grödor	5,2	Industri för oljor & fetter, stärkelse	5,7
Mjök	15,4	Mejeri	10,9
Fjäderfäkött & ägg	1,4	Slakteri för fjäderfä	2,1
Nötkött	6,8	Kreatursslakterier,	
Griskött	2,6	Köttstyckerier,	21,0
Får- och get uppfödning	0,9	Charkuterier	
Övrigt jordbruk	7,7	-	-
Andel av total sysselsättning i jordbruksnäringen	54	-	46

¹Med råvaruförädling avses endast sådan förädling som Jordbruksverket bedömer vara direkt kopplad till inhemsk råvaruproduktion och omfattar därmed inte kvarnindustri, fodertillverkning eller industri för sammansatta livsmedel.

² Totalt antal sysselsatta inkluderar sysselsättning i både råvaruproduktion och råvaruförädling men inte sysselsättning inom sektorn för jordbruksnära tjänster eller inom livsmedelsindustrin.

Källa: SCB (Bearbetning Jordbruksverket)

Sammanfattningsvis kan konstateras att animalieproduktionen är av central betydelse för markanvändningen i svenskt jordbruk och en viktig faktor för att bevara det öppna landskapet och den biologiska mångfalden. I denna produktion återfinns också merparten av de arbetstillfällen som skapas inom svenskt jordbruk.

3.1 Vilka jordbruksprodukter bidrar till kollektiva nyttigheter?

De kollektiva nyttigheter som jordbruksproduktionen genererar skapas indirekt då olika varor produceras, vilket gör att marknadsmekanismerna som styr utbudet av jordbruksvaror också indirekt styr produktionen av kollektiva nyttigheter. På en fri marknad styrs lantbrukarens produktionsbeslut hel av marknadsvillkoren. En ökad marknadsanpassning av jordbruket innebär att marknadskrafterna får större inverkan på produktionsvillkoren än politiska beslut och då lantbrukarens produktionsincitament ändras påverkas också produktionen av kollektiva nyttigheter.

Det är emellertid inte självklart att det är produktionen i sig som genererar kollektiva nyttigheter, utan dess förekomst är ofta beroende av vilken produktionsform som används. En kollektiv nytta i form av t.ex. biologisk mångfald eller öppet landskap genereras inte av nötköttsproduktionen i sig utan av betande nötkreatur. På en helt avreglerad marknad tenderar dock utbudet av dessa kollektiva nyttigheter att bli lägre än vad som är samhällsekonomiskt effektivt eftersom producenterna inte får någon ersättning för de kollektiva värden som uppstår som en extern effekt av jordbruksproduktionen. Till exempel är det mer samhällsekonomiskt effektivt att föda upp köttdjur genom betesdrift än genom utfodring på stall, eftersom detta skapar kollektiva värden i form av biologisk mångfald, bevarade betesmarker mm. För bonden är det däremot oftast mer lönsamt att föda upp djuren på stall, eftersom betesdrift medför merkostnader som marknadsmekanismerna inte fullt ut ersätter lantbrukaren för.

Valet av produktionsinriktning och möjligheten till djurhållning är därför viktiga faktorer för att behålla ett aktivt jordbruk i hela Sverige. Betesdriften är dessutom grundläggande för skötsel av landskapselement och ett minskat antal betesdjur skulle påverka kulturmiljövärdena negativt (SJV 2007:4).

Att marknadsvillkoren får ett allt större inflytande på jordbruket beror bl.a. på att stöden till jordbruket har frikopplats från produktionskrav, att handeln med jordbruksvaror har avreglerats och att allt fler länder deltar i den globala handeln med jordbruksvaror. Dessa förändringar har bidragit till en ökad specialisering och effektivisering i Sverige vilket i sin tur har påverkat de kollektiva nyttigheterna i form av bl.a. biologisk mångfald. Exempel på detta är att spannmålsodlingen i Sverige koncentrerats till slättområden med de bördigaste och mest lättodlade jordarna medan betesdjur koncentrerats till områden med ett blandat jordbrukslandskap. Denna regionala specialisering förväntas bli än större då spannmålsarealen minskar till följd av 2003 års jordbrukspolitiska reform (SJV 2007:4, 2007:7). Minskningen väntas bli som störst i skogsbygder och i de norra slättbygdena vilket leder till att grödfördelningen blir än mer ensidig i skogsbygdena när spannmålen försvinner vilket i sin tur kan leda till minskad variation och därmed negativa effekter för den biologiska mångfalden. Positivt är dock att i områden med minskad spannmålsareal förväntas trädan öka liksom en mer extensivt skött vall vilket förhindrar igenväxning. Dessvärre väntas exentisifieringen av vall eller trädesareal ske på bekostnad av spannmålsareal i fel områden för att värna den biologiska mångfalden. Noteras kan att jordbruksproduktionen i skogsbygder kan få svårare i framtiden att möta ökad konkurrens från omvärlden utan riktade stöd (SJV 2007:7). En strukturrationalisering till följd av bl.a. minskad odling av spannmål i skogsbygden kan även få negativa effekter då kostnaderna för att bevara natur- och kulturvärdena ökar när företagen minskar i antal (SJV 2007:7). Även ett ökat tryck på slättbygden kan påverka i samma riktning.

Även betesmarksarealen, som är värdefull för den biologiska mångfalden, öppna landskapet och kulturmiljövärdena, förväntas öka till följd av 2003 års reform. Det finns dock en risk för försämrade skötsel om antalet betesdjur fortsätter att minska eller inte räcker till för att beta den utökade arealen. Det stora hotet mot den biologiska mångfalden i betesmark är just brist på betesdjur. Brist på betesdjur och nedläggning av djurgårdar medför att kvarvarande betesmarker blir mer isolerade från varandra vilket har en negativ inverkan på de växt- och djurbestånd som finns där. Betesarealen är även direkt kopplat till bevarandet av kulturmiljöer, men för en fullgod skötsel krävs dock ibland åtgärder utöver enbart betesdrift. Noteras kan att betesmarkerna verkar vara

beroende av riktade stöd och att de inte gynnas speciellt mycket av höga priser på spannmål och oljeväxter. (SJV, 2007:4, 2007:7)

I föregående avsnitt konstaterades att svenskt jordbruk domineras av animalieprodukter och att animalieproduktionen är av central betydelse för markanvändningen i Sverige. Produktionsgrenar som kräver mycket foderråvara och mycket betesmark är därför viktiga för att bevara det *öppna landskapet och vissa natur- och kulturmiljöer* som endast bevaras genom slätter och betesdrift. Till dessa produktionsgrenar räknas främst nötkött, mejeriprodukter, spannmål och oljeväxter samt uppfödning av får och lamm.

Ytterligare en kollektiv nytthet är den *biologiska mångfalden och de ekosystem* som finns i dessa miljöer som också värnas av traditionell slätter och betesdrift. Produktionsgrenar som bidrar till denna form av kollektiv nytthet är mejeriprodukter, nötkött, får och lammkött samt spannmål och oljeväxter. Utvecklingen mot ett modernt jordbruk har dock inneburit att betesdriften minskat samtidigt som lågproduktiv betesmark och utmarker på många håll ersatts av skogsmark. Detta samtidigt som utvecklingen går mer mot djurhållning på stall, vilket bygger på ett åkerbruk präglat av vallodling för grönfoder och spannmålsodling för fodersäd. De fodermarker som den moderna animalieproduktionen ger upphov till präglas därför av mindre biodiversitet och effektiv ogräsbekämpning och användning av handelsgödsel innebär att artrikedomen är avsevärt mycket mindre.

Säkra livsmedel är en annan typ av kollektiv nytthet som i dagsläget främst värnas genom noggranna kontroller i den inhemska produktionen samt genom tekniska handelshinder som förhindrar att kött som inte uppfyller smittskyddskraven kommer in i Sverige. Den svenska salmonellagarantin innebär att varje leverans av kött som förs in i Sverige måste ha kontrollerats för salmonellabakterier i avsändarlandet. Som diskuterats i kapitel 2 omfattar kontrollen inte allt kött i varje leverans, vilket implicerar att salmonellasmittat kött ändå kan komma in i landet. Detsamma gäller för kött som levereras från svenska slakterier men frekvensen av salmonellasmitta är sannolikt högre i importerat kött eftersom utbredningen av salmonellasmitta är större i andra länder än i Sverige. Således är risken för att smittat kött ändå når livsmedelskonsumenterna större då köttet har utländskt ursprung och en bevarad inhemsk köttproduktion bidrar därför till en kollektiv nytta i form av säkra livsmedel. Som redovisas i kapitel 2 omfattas kött av gris, fjäderfä (inkl. ägg) och nöt av salmonellagarantin, varför uppfödningen av dessa djurslag kan sägas bidra till kollektiva nyttheter.

4 Omvärldsförändringar

Jordbrukssektorn har under det senaste decenniet genomgått stora förändringar då både den interna stödpolitiken och handelspolitiken reformerats. Dessa reformer har inneburit att jordbruket blivit mer utsatt för förändringar på världsmarknaden.

Den globalt sett starka ekonomiska tillväxten under perioden 2002 – 2008 har orsakat en starkt växande efterfrågan på råvaror. För jordbruket har detta lett till stigande priser på både insatsmedel (energi, konstgödsel och foderråvara) och på försäljningsvaror, i synnerhet spannmål, smör och mjölkpulver. Prisstegringen har också stimulerats av en växande efterfrågan på jordbruksråvaror för framställning av biobränslen. Den internationella finanskrisen som inträdde under hösten 2008 genererade en nästan omedelbar realekonomisk effekt genom ett kraftigt fallande oljepris och stagnerande priser på andra råvaror.

Parallellt med en växande global efterfrågan har också det globala utbudet av jordbruksvaror vuxit under 2000-talet första decennium. Detta är dels ett resultat av att handeln med jordbruksvaror ökat till följd av att WTO:s jordbruksavtal implementerats under slutet av 1990-talet, dels ett resultat av att jordbruket har moderniserats och expanderat i några stora tillväxtekonomier såsom Brasilien, Argentina, Ryssland, Ukraina, Kina, och Indien. I flera av dessa länder har exporten av jordbruksvaror vuxit med mellan 15 - 20 % per år och tillsammans står dessa länder för en knapp femtedel av den globala exporten av jordbruksprodukter (SJV, 2007).

Ett resultat av att den internationella handeln blivit mer avreglerad och att fler länder deltar i det globala handelsutbytet är att marknadsvillkoren svänger både snabbare och kraftigare. Sedan EU:s gårdsstödsreform 2005¹² kan man därför förmoda att jordbrukssektorn i dagsläget påverkas mer av förändringar i villkoren på den fria marknaden än av förändringarna i jordbruks- eller handelspolitik. I följande avsnitt redogörs för de politikförändringar och förändringar i marknadsvillkor som förväntas påverka jordbrukssektorn under de närmaste åren.

4.1 Reformerad jordbrukspolitik

Under de senaste 15 åren har EU:s jordbrukspolitik reformerats relativt kraftigt. I den senaste reformen (MTR, 2005) var det centrala att produktionskopplade stöd till areal och djur avskaffades och ersattes med frikopplade stöd med miljö- och skötselkrav. Syftet var att marknadsanpassa produktionen så den i allt högre grad var efterfrågestyrd. Reformen har sedan dess genomförts i sockersektorn (2006), frukt- och gröntsektorn (2007) och reformarbetet har nyligen avslutats inom vinsektorn (2008). Under 2007/2008 har en översyn (sk. Hälsokontroll¹³) gjorts av EU:s jordbrukspolitik, som bygger på tidigare reformer, och syftar till att förbättra och anpassa politiken för

¹² Reform av EU:s gemensamma jordbrukspolitik som innebar att direktstöden frikopplades från produktionskrav och ersattes av frikopplade gårdsstöd.

¹³ ”Hälsokontrollen” av 2003 års reform av den gemensamma jordbrukspolitiken

framtida utmaningar och möjligheter. Översynen berör framför allt direktstöd (inkl. gårdsstöd), landsbygdsutveckling och den samlade marknadsordningen.

Hälsokontrollen beslutades i november 2008 och diskussionerna om hur jordbrukspolitiken ska se ut efter 2013 drog i princip igång så fort beslutet hade fattats. Sannolikt kommer inte konkreta förslag till reformer förrän under slutet av 2010. En trolig utveckling är att EU:s jordbrukspolitiken i allt högre grad kommer att fokusera på åtgärder som stödjer lantbrukarna för att producera kollektiva nyttigheter och arbeta med framtida utmaningar så som klimatförändringen.¹⁴

Analysen av en reformerad jordbrukspolitik fokuserar på Hälsokontrollen som bl.a. innebär en marknadsanpassning av mejeri-, nötkötts-, får- och getkött- samt rissektorerna. Enligt beslutet ska i stort sett alla direktstöd¹⁵ frikopplas före 2013, vilket innebär att produktionen i än större grad kommer att styras av efterfrågan och jordbrukaren kan själv bestämma vad och hur mycket han vill producera. Den sk. moduleringen som innebär att finansiella medel överförs från direktstöden till landsbygdsprogrammen fortsätter, samtidigt som ytterligare medel kan tillföras landsbygdsprogrammen och öronmärkas för områdena klimat, förnybar energi, vattenförvaltning, skydd av biologisk mångfald och omstrukturering av mjölksektorn.

En del av direktstöden ska medlemsländerna kunna använda till särskilda åtgärder för att t.ex. mildra effekterna av marknadsanpassningen för producenterna inom mejeri-, nötkötts-, ris- samt får- och getköttsektorerna. På liknande sätt ska extra stöd även kunna ges till särskilda åtgärder för att; skydda eller förbättra miljön, förbättrad djurhälsa, förbättrad kvalitet eller marknadsföring av jordbruksprodukter och genom gemensamma fonder ersätta ekonomiska förluster till följd av utbrott av djur- och växtsjukdomar eller miljöincidenter. Till följd av hälsokontrollen ska även tvärvillkoren¹⁶ avseende bl.a. djurskydd, folkhälsa, växtskydd och miljö uppdateras. Sverige får även bibehålla stöd för skötsel av traditionella betesmarker.

4.2 Nya handelsavtal

Den globala handeln med jordbruksvaror regleras huvudsakligen av WTO:s jordbruksavtal som sätter gränserna för vad länderna får och inte får göra för att skydda jordbruket och livsmedelsindustrin från konkurrens. I jordbruksavtalet finns det även regler för vad länderna får och inte får göra för att gynna den egna produktionen och exporten. Detta innebär att EU:s gemensamma jordbrukspolitik måste vara utformad inom de ramar som jordbruksavtalet ger, och att kommande reformer också måste vara det.

Handeln med jordbruksprodukter och livsmedel påverkas även av tekniska handels hinder. Flera av dem avser sanitära eller fytosanitära regler (SPS), vilket regleras av

¹⁴ LRF, *Internationella perspektiv Nr 2 2009*

¹⁵ Torkat foder 1 april 2009, potatisstärkelse, lin, hampa 1 juli 2012, arealstöd, durumvete, olivolja, humle 1 jan 2010, slakt- och handdjursbidrag, ris, nötter, utsäde, proteingrödor och stärkelsepotatis 1 jan 2012. Om medlemsländer väljer att frikoppla innan dessa datum ska de meddela kommissionen senast 1 aug 2009.

¹⁶ De krav jordbrukaren måste uppfylla för att få stöd.

WTO:s SPS-avtal och bottnar i vetenskapliga argument. En närliggande grupp av handelshinder har mer med etiska hänsyn att göra, och regleras då av GATT- och TBT¹⁷-avtalen. Ytterligare en typ av tekniska regler som påverkar handeln är att det införs exempelvis miljö- och arbetsvillkor i handelsavtal.

Vid sidan av dessa multilaterala avtal, vilka omfattar de 153 länder som är medlemmar i WTO, finns en mängd bilaterala avtal där länder sinsemellan enas om mer liberala handelsvillkor.

4.2.1 WTO-förhandlingarna

2001 inleddes nya förhandlingar om förändringar och förbättringar av flera WTO-avtal, däribland jordbruksavtalet¹⁸. För de tre pelare som avtalet vilar på är målsättningen för jordbruksförhandlingarna en:

- väsentlig förbättring av marknadstillträdet,
- väsentlig reduktion av handelsstörande jordbruksstöd
- minskning av alla former av exportstöd med målet att de avskaffas.

Ytterligare ett uttalat syfte är att förhandlingarna ska gynna u-länderna. I förhandlingarna jobbar man efter harmoniseringsprincipen som syftar till att minska skillnaderna mellan medlemsländerna i hur höga tullar eller stöd som får betalas ut. I praktiken innebär det att länder med höga tullar eller stödnivåer ska göra de största sänkningarna.

Dessa förhandlingar håller fortfarande på, och det kan ju tyckas som en lång tid. Historiskt sett har dock förhandlingsrundorna i WTO och dess föregångare GATT pågått under 6-7 år. För att man ska få till stånd nya WTO-avtal krävs att samtliga medlemsländer (i dagsläget 153 länder) enas kring samtliga avtalsområden.

I juli 2008 hölls ett ministermöte i Genève i ett försök att nå ett genombrott och det såg länge ut som om man skulle lyckas. Dessvärre lyckades inte medlemsländerna att komma överens på alla punkter. Flera betydande framsteg gjordes under ministermötet och många knutar löstes upp. Det stora flertalet medlemsländer är därför angelägna om att inte gå miste om de framsteg och kompromisser som faktiskt gjordes.

Vad beträffar *interna jordbruksstöd* har man enats om att en harmonisering ska göras, och man kom överens om att de totala handelsstörande stöden¹⁹ ska sänkas med 50-85 %. En sådan reduktion innebär att EU får ett tak på sina handelsstörande stöd på 23 miljarder €. De förslagna sänkningarna är väldigt ambitiösa men Jordbruksverkets beräkningar visar att EU klarar av en sådan reduktion tack vare de reformer som har gjorts sedan 1995.

¹⁷ Technical Barriers to Trade (TBT), reglerar tillkomst och tillämpning av tekniska regler med syftet att begränsa tekniska handelshinder. Avtalet omfattar alla varor och reglerar utarbetande, fastställande och tillämpning av tekniska föreskrifter och standarder, inkl. förpacknings-, märknings- och etiketteringskrav.

¹⁸ Förhandlingar håller fortfarande på och historiskt sett har förhandlingsrundorna i WTO och dess föregångare GATT pågått under 6-7 år. För att man ska få till stånd nya WTO-avtal krävs att samtliga medlemsländer (i dagsläget 153 st) är överens på så samtliga avtalsområden.

¹⁹ Övergripande handelsstörande stöd (OTDS) = stöd i den gula boxen (AMS) + *de minimis*-stöd + stöd i den blå boxen.

När det gäller *exportkonkurrens* var länderna överens om att exportbidragen ska avskaffas 2013, och att reglerna ska skärpas för andra former av exportstöd såsom exportkrediter²⁰, livsmedelsbistånd²¹ och statshandelsföretag²².

När det gäller *marknadstillträdet* hade man kommit överens om att:

- harmonisera de bundna tullarna, vilket innebär att länder med de högsta tullarna ska göra de största sänkningarna,
- i-länderna ska sänka sina tullar med i genomsnitt 54 %, och u-länderna med 36 %,
- både i- och u-länder ska få undanta ett antal tullpositioner²³ som känsliga produkter (KP), och att man för dessa produkter får göra en mindre tullsänkning – förutsatt att förbättrat marknadstillträde erbjuds inom ramen för nya kvoter,
- den särskilda skyddsklausulen (SSG) antingen slopas helt eller att tillämpningen begränsas till 1,5 % av de bundna tullinjerna,
- u-länderna ska få undanta ett antal tullinjer som särskilda produkter (SP), dessa produkter undantas från de generella tullreduktionerna pga. produkternas betydelse för landsbygdsutveckling och livsmedelstrygghet,
- en särskild skyddsmekanism (SSM) inrättas för u-länderna, som ger dem rätt att höja sina tullar vid plötsliga pris- eller importförändringar för att skydda landsbygdsutvecklingen och trygga livsmedelsförsörjningen.

Trots att dessa avtalsförslag ännu inte är ratificerade av WTO:s 153 medlemsländer har förhandlingarna om ett nytt multilateralt handelsavtal ändå inflytande på handels- och jordbrukspolitiken i många medlemsländer, eftersom politiken successivt anpassas till det förväntade utfallet av förhandlingarna.

4.2.2 Bilateral avtal

Traditionellt har Sverige, liksom övriga EU-länder, i första hand haft frihandelsavtal med länder i sitt närområde, men i början av 2000-talet ändrades detta delvis. Det finns flera anledningar till det, men en kan vara att under andra hälften av 1900-talet var det EU, USA och Japan som drev världsekonomin. Under 2000-talet utökades skaran med en rad växande ekonomier, framförallt Kina och Indien men även Brasilien, Ryssland m.fl.

²⁰ Exportkrediter behöver inte vara en stödform, utan de blir ett stöd först när de ges på bättre villkor än rent kommersiella. Exakt var den gränsen går är svår att mäta och reglera

²¹ Ingen ifrågasätter att livsmedel ska kunna skänkas vid akuta katastrofer, men det får inte vara en ursäkt för i-länderna att göra sig av med sin egen överskottsproduktion, eller binda upp kommersiella transaktioner i framtiden.

²² *Statshandelsföretag* har ofta en monopolställning och ägs eller kontrolleras av en stat och de kan därför ha stort inflytande på prisbildningen. Om de är exporterande STE kan deras aktiviteter ha samma effekt som exportbidrag, och det är just det som ska regleras.

²³ För EU rör det sig om 82-124 tullinjer i bindningslistan.

För att förbereda Europa för globaliseringen och göra EU till ett konkurrenskraftigt område i världen krävs, enligt kommissionen, åtgärder för att skapa tillväxt och sysselsättning. Lissabonstrategin antogs i början av 2000-talet med det ambitiösa målet att göra EU till "världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsbaserade ekonomi, med möjlighet till hållbar ekonomisk tillväxt med fler och bättre arbetstillfällen och en högre grad av social sammanhållning". Bakgrunden till strategin var att det fanns en risk att EU skulle halka efter USA och andra nyckelkonkurrenter på världsmarknaden om inte relativt långtgående åtgärder vidtogs.

Under 2006 kompletterades Lissabonstrategin med Global Europe²⁴ som beskriver vilka åtgärder (både interna och externa) som behöver vidtas för att öka EU:s konkurrenskraft. Att det finns både interna och externa åtgärder beror på att globaliseringen till viss del suddar ut skiljelinjen mellan inrikes- och utrikespolitiken, vilket gör att den inhemska politiken i hög grad kan påverka EU:s konkurrenskraft på den internationella arenan och vice versa.

Kommissionen anser att två krav måste uppfyllas för att EU ska kunna förbättra sin konkurrenskraft; rätt politik på EU:s inre marknad och öppnare marknader i tredje land. Att de nya tillväxtekonomierna öppnar upp sina marknader bidrar i hög grad till produktivitetsoökningar, ökad tillväxt och fler arbetstillfällen i EU. EU är i dagsläget öppet för import från tillväxtekonomierna, men flera av dessa länder kombinerar hög tillväxt med onödigt stora hinder för exporten från EU.

Ett ambitiöst och balanserat WTO-avtal är den främsta prioriteringen för kommissionen och den externa agendan. De nya frihandelsavtalen kan bygga vidare på WTO-avtalen, och/eller andra internationella bestämmelser, och både gå längre och snabbare fram när det gäller att främja öppenhet och integration. Till exempel kan de behandla frågor²⁵ som inte är redo för multilaterala överenskommelser och på så sätt fungera som byggestenar för framtida multilaterala överenskommelser.

Ambitionen för Global Europe är långtgående och kommissionen vill bl.a. att de nya (konkurrensdrivna) frihandelsavtalen ska gå längre än ett nytt WTO-avtal, att de ska vara vittomspännande, ambitiösa och syfta till största möjliga nivå av handelsliberalisering. Kvantitativa importbegränsningar och alla former av tullar, avgifter och andra begränsningar för exporten bör avskaffas. Frihandelsavtalen bör även omfatta icke tariffära handelshinder och som exempel nämns konvergens på lagstiftningsområdet (där det är möjligt), effektiva åtgärder för handelsförenkling (trade facilitation)²⁶ samtidigt som ursprungsreglerna i frihandelsavtalen bör förenklas, moderniseras och anpassas till globaliseringen.

Genom att gå längre på detta område är förhoppningen att EU:s nya bilaterala handelsavtal kan fungera som språngbrädor snarare än bromsklossar i framtida multilaterala WTO-förhandlingar. Sydkorea, central Amerika, Andinska paktens

²⁴ Om inget annat anges är källan: Global Europe – competing in the world. A contribution to the EU's Growth and Jobs Strategy, European Commission External Trade.

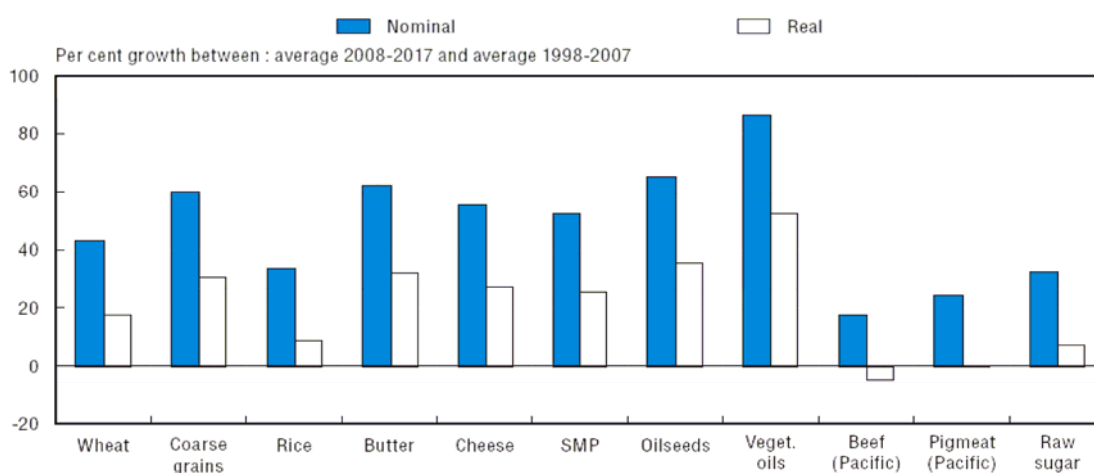
²⁵ Investeringar, offentlig upphandling, konkurrens samt skydd för immateriella rättigheter.

²⁶ Ytterligare exempel är bestämmelser om immaterialrätt, konkurrens, goda styrelseformer på finans-, skatte-, och rättsområdena.

Ukraina och Indien ligger närmast i tiden medan MERCOSUR är det avtal som förväntas ge störst effekt.

4.3 Förväntad utveckling av global konsumtion och världsmarknadspriser

Enligt OECD:s och FAO:s prognoser kommer priserna på såväl spannmål, mejeriprodukter och kött att stabiliseras på en lägre nivå än de toppnoteringar som observerades under 2007/2008 men det framtida prisläget kommer ändå att vara signifikant högre än prisnivån under de första åren på 2000-talet. Figur 4 visar en förväntad real ökning i den genomsnittliga prisnivån för vegetabilier och mejerivaror medan utvecklingen i reala priser på nöt- och griskött är mer osäker.



Källa: OECD-FAO Agricultural Outlook 2008 – 2017, sidan 2.

Figur 4 Förväntad ökning i genomsnittliga världsmarknadspriser 2008-2017

Orsakerna till detta strukturella skift i prisnivån härleds till en långsiktigt fortsatt stark ekonomisk tillväxt i utvecklingsländerna, främst i Asien och Latinamerika. Inkomstökningen i dessa länder förväntas ge en fortsatt god tillväxt i efterfrågan på livsmedel, framförallt på animalieprodukter, vars andel av hushållens livsmedelsbudget tenderar att öka då hushållens inkomster ökar. Den globala konsumtionen och produktionen av kött och mejeriprodukter förväntas att växa med 2 % respektive 1,5 % per år under det kommande decenniet och den största efterfrågeökningen förväntas ske i utvecklingsländerna (OECD).

Produktionen av kött och mejeriprodukter kräver i sin tur foderråvara, vilket tillsammans med en växande bioenergiproduktion stimulerar efterfrågan och därmed prisnivån på spannmål och oljeväxter. Enligt OECD:s prognoser förväntas den årliga procentuella konsumtionsökningen av vete och ris ligga på drygt 0,5 % medan förbrukningen av foderspannmål kommer att öka med ca 1,5 %. Vad gäller oljeväxter förväntas konsumtionen av vegetabiliska oljor för livsmedel och drivmedel att öka med nästan 3 % per år och konsumtionen av oljefrömjöl som foderråvara med ca 2 % per år.

Sammanfattningsvis kan man således konstatera att den långsiktiga globala tillväxten i efterfrågan på livsmedel och biobränslen kommer att vara fortsatt stark, trots global finanskris och ett avmattat globalt konjunkturläge. En avreglering av handelshindren för

jordbruksprodukter i ett nytt WTO-avtal förväntas också ha en positiv effekt på världsmarknadspriset på flera råvaror, exempelvis mejeriprodukter och nötkött (OECD, 2005). EU:s kommande reformarbete sammanfaller således med förhållandevis höga världsmarknadspriser för flera varugrupper under de kommande åren.

4.4 Nya aktörer på världsmarknaden

Under det senaste decenniet har den starka tillväxten i världsekonomin resulterat i en kraftig ökning i efterfrågan på jordbruksprodukter, inte minst i de utvecklingsländer som haft en särskilt stark ekonomisk tillväxt. I många utvecklingsländer har också produktionen av jordbruksprodukter stimulerats i takt med att inre marknader avreglerats och den internationella handeln liberaliserats. De ökade förtjänstmöjligheter som jordbrukarna fått till följd av marknadsanpassande reformer har lett till ökade investeringar och en modernisering av jordbrukssektorn i många u-länder. Vissa av dessa länder, exempelvis Brasilien, Kina och Indien, är till både sin yta och sin befolkning så stora att tillväxten i dessa länders konsumtion och produktion av jordbruksvaror ger direkta återverkningar på världsmarknaden.

Tabell 5 visar OECD:s prognos för den globala produktionen av vete det kommande decenniet. Av tabellens sista kolumner framgår att Nordamerika, EU, Kina och Indien är de största producenterna av vete. Eftersom Kina och Indien har så stor folkmängd är dessa två länder också världens i särklass största konsumenter av spannmål och båda dessa länder är stora importörer (FAO). Andra stora importörer återfinns bland de Sydasiatiska länderna samt i Mellanöstern. OECD förutspår att den geografiska fördelningen av världens veteproduktion kommer att bibehållas tämligen oförändrad den närmaste framtiden. Produktionen förväntas dock öka kraftigt i Afrika, Latinamerika, Ukraina, Ryssland samt EU, medan veteodlingen förväntas minska i Nordamerika och Kina. Den ökande importefterfrågan bland länder i Sydostasien och mellanöstern kommer främst att tillgodoses av växande export från Ukraina och Argentina.

Tabell 4 Prognos för global produktion av vete

	Produktionsvolym (1000-tals ton)		Förändring i produktionsvolym (%)	Andel av världens produktion (%)	
	2008	2017	2008 – 2017	2008	2017
Nordamerika	89472	84268	-5,8	13,6	12,2
Australien	24834	26170	5,4	3,8	3,8
Nya Zeeland	307	307	0,00	0,05	0,04
EU (27)	143633	152874	6,4	21,8	22,2
Ryssland	48006	51773	7,8	7,3	7,5
Ukraina	14883	17768	19,4	2,3	2,6
Afrika	20750	26449	27,5	3,1	3,8
Latinamerika	25564	30075	17,6	3,9	4,4
Argentina	15164	18679	23,2	2,3	2,7
Brasilien	3819	4533	18,7	0,6	0,7
Asien	255103	259672	1,8	38,7	37,7
Kina	103702	95963	-7,5	15,7	13,9
Indien	76225	81421	6,8	11,6	11,8
OECD	283347	290490	2,5	43,0	42,1
Non-OECD	375823	398867	6,1	57,0	57,9
Världen	659171	689357	4,6	100,0	100,0

Källa: OECD

I Nordamerika och Asien förväntas istället en kraftig ökning i odlingen av foderspannmål. Odlingen av foderspannmål ökar även i Latinamerika och Afrika medan denna produktion är tämligen oförändrad i EU, Ukraina och Ryssland (se tabell 5).

Tabell 5 Prognos för global produktion av foderspannmål

	Produktionsvolym (1000-tals ton)		Förändring i produktionsvolym (%)	Andel av världens produktion (%)	
	2008	2017	2008 – 2017	2008	2017
Nordamerika	314601	356868	13,4	29,1	29,4
Australien	6508	7432	14,2	0,6	0,6
Nya Zeeland	559	631	12,8	0,1	0,1
EU (27)	144049	148645	3,2	13,3	12,3
Ryssland	29265	30273	3,4	2,7	2,5
Ukraina	14635	14814	1,2	1,4	1,2
Afrika	109098	131230	20,3	10,1	10,8
Latinamerika	124701	140951	13,0	11,5	11,6
Argentina	11953	13485	12,8	1,1	1,1
Brasilien	45030	53876	19,6	4,2	4,4
Asien	286578	327294	14,2	26,5	27,0
Kina	156099	179474	15,0	14,4	14,8
Indien	34628	40094	15,8	3,2	3,3
OECD	549777	600809	9,3	50,8	49,6
Non-OECD	532785	611251	14,7	49,2	50,4
Världen	1082562	1212060	12,0	100,0	100,0

Källa: OECD

Orsaken till en ökad odling av foderspannmål i Asien, Latinamerika och Afrika är naturligtvis att det i många utvecklingsländer görs investeringar i den inhemska animalieproduktionen i takt med att den inhemska efterfrågan på kött och mjölkprodukter ökar med ett ökat välstånd hos befolkningen. Tabell 6, 7 och 8 visar den geografiska fördelningen av produktion av kött från nöt, gris och kyckling. Produktionen av nötkött (tabell 6) domineras i dagsläget av länder i Nord- och Sydamerika (USA, Brasilien och Argentina). Även Indien och Kina producerar mycket nötkött och här förväntas produktionen öka kraftigt under det kommande decenniet. En stark produktionsökning förutspås också i Brasilien och Ryssland medan produktionen i EU och i Australien och Nya Zeeland förväntas stagnera och t.o.m. sjunka.

Tabell 6 Prognos för global produktion av nötkött

	Produktionsvolym (1000-tals ton)		Förändring i produktionsvolym (%)	Andel av världens produktion (%)	
	2008	2017	2008 – 2017	2008	2017
Nordamerika	12964	13903	7,2	19,0	17,7
Australien	2266	2278	0,5	3,3	2,9
Nya Zeeland	622	598	-3,8	0,9	0,8
EU (27)	8040	7543	-6,2	11,8	9,6
Ryssland	1688	1959	16,0	2,5	2,5
Ukraina	518	515	-0,7	0,8	0,7
Afrika	4403	5380	22,2	6,5	6,9
Latinamerika	17956	22045	22,8	26,4	28,1
Argentina	3107	3458	11,3	4,6	4,4
Brasilien	9527	12400	30,2	14,0	15,8
Asien	16445	21815	32,7	24,1	27,8
Kina	8044	11660	44,9	11,8	14,9
Indien	3744	4687	25,2	5,5	6,0
OECD	26766	27274	1,9	39,3	34,8
Non-OECD	41342	52201	26,3	60,7	66,5
Världen	68107	79475	16,7	100,0	100,0

Källa: OECD

Tabell 7 visar att Kina ensamt står för nästan hälften av världens produktion av griskött och denna marknadsandel förväntas närma sig 50 % det kommande decenniet. Andra stora producenter är Nordamerika (USA) och EU-länderna men dessa marknadsandelar förväntas sjunka något de kommande åren. I absoluta tal förutspås dock en ökning i både EU och Nordamerika. En ökad grisuppfödning väntas också i de Latinamerikanska länderna, främst Brasilien.

Tabell 7 Prognos för global produktionen av griskött

	Produktionsvolym (1000-tals ton)		Förändring i produktionsvolym (%)	Andel av världens produktion (%)	
	2008	2017	2008 – 2017	2008	2017
Nordamerika	11887	12950	9,0	11,4	10,3
Australien	377	356	-5,6	0,4	0,3
Nya Zeeland	40	38	-5,0	0,0	0,0
EU (27)	21856	22791	4,3	20,9	18,2
Ryssland	2147	2894	34,8	2,1	2,3
Ukraina	730	897	22,8	0,7	0,7
Afrika	753	987	31,1	0,7	0,8
Latinamerika	6389	8772	37,3	6,1	7,0
Argentina	295	632	113,8	0,3	0,5
Brasilien	3161	4630	46,5	3,0	3,7
Asien	57111	72555	27,0	54,7	57,9
Kina	48146	61859	28,5	46,1	49,4
Indien	520	629	21,0	0,5	0,5
OECD	37940	39788	4,9	36,3	31,8
Non-OECD	66541	85452	28,4	63,7	68,2
Världen	104481	125239	19,9	100,0	100,0

Källa: OECD

Produktionen av kycklingkött (tabell 8) är i dagsläget tämligen jämnt fördelad över Nordamerika, Latinamerika Asien och Europa. Under det kommande decenniet förväntas produktionen öka i samtliga delar av världen, dock kraftigast i Kina, Indien, Brasilien och USA.

Tabell 8 Prognos för den globala produktionen av kycklingkött

	Produktionsvolym (1000-tals ton)		Förändring i produktionsvolym (%)	Andel av världens produktion (%)	
	2008	2017	2008 – 2017	2008	2017
Nordamerika	20849	22974	10,2	23,6	21,7
Australien	882	953	8,0	1,0	0,9
Nya Zeeland	170	181	6,0	0,2	0,2
EU (27)	11468	12345	7,6	13,0	11,7
Ryssland	1973	2776	40,7	2,2	2,6
Ukraina	621	856	37,8	0,7	0,8
Afrika	2784	3683	32,3	3,2	3,5
Latinamerika	18951	23970	26,5	21,5	22,7
Argentina	1248	1888	51,3	1,4	1,8
Brasilien	9591	11930	24,4	10,9	11,3
Asien	27881	34461	23,6	31,6	32,6
Kina	15218	18181	19,5	17,2	17,2
Indien	2318	3690	59,2	2,6	3,5
OECD	38632	42380	9,7	43,7	40,1
Non-OECD	49715	63327	27,4	56,3	59,9
Världen	88346	105707	19,7	100,0	100,0

Källa: OECD

Som visas i tabell 6, 7 och 8 förväntas tillväxten i världens köttproduktion främst att ske i u-länder med stark ekonomisk tillväxt. En stor del av produktionsökningen i dessa länder svarar mot en ökad inhemsk efterfrågan men vissa länder håller på att bygga upp en exportorienterad köttproduktion. OECD:s prognos pekar på att Brasiliens köttexport kommer att motsvara närmare en tredjedel av den globala exporten inom en tioårsperiod. Vid sidan av Brasilien och Argentina kommer dock den globala köttexporten domineras av OECD-länder som USA och Australien.

I likhet med köttproduktionen möter mejerisektorn en stark tillväxt i efterfrågan och OECD förutspår en global produktionsökning på drygt 17 % fram till år 2017. Den globala marknaden för mejerivaror tycks ha genomgått en strukturell omvandling, från en marknad snedvriden av politiska ingrepp till en mer liberal marknadsparadigm. Resultatet av denna omvandling är att överskottsutbudet minskat och att produktionen har blivit mer efterfrågestyrd. Detta har resulterat i signifikant högre världsmarknadspriser på mejeriprodukter, vilket förväntas skapa incitament för att öka

mjolkproduktionen i vissa tillväxtekonomier såsom Indien, Kina, Brasilien och Argentina (se tabell 9).

I dagsläget står Asien och Europa (inklusive Ryssland) för ungefär en tredjedel vardera av världens mjolkproduktion. Indien är världens största mjolkproducent och står för drygt 15 % av världens produktion. Återstående tredjedel domineras av Nord – och Sydamerika. OECD:s prognos visar på att under det kommande decenniet kommer 10 procentenheter av OECD-länderna världsmarknadsandel flyttas över till utvecklingsländer utanför OECD. OECD-länderna förväntas emellertid att dominera exportmarknaden även fortsättningsvis eftersom produktionsökningen i många tillväxtekonomier äts upp av en växande inhemsk efterfrågan. Undantag är Argentina och Ukraina, vars mjolkproduktion är under stark utveckling med tydligt fokus på export av ost och mjolkpulver.

Tabell 9 Prognos för den globala mjolkproduktionen

	Produktionsvolym		Förändring i produktionsvolym (%)	Andel av världens produktion (%)	
	(1000-tals ton)			2008	2017
	2008	2017	2008 – 2017	2008	2017
Nordamerika	94527	102113	8,0	13,8	12,7
Australien	9344	11620	24,4	1,4	1,4
Nya Zeeland	14385	19249	33,8	2,1	2,4
EU (27)	149222	149352	0,1	21,9	18,6
Ryssland	31230	35732	14,4	4,6	4,5
Ukraina	13758	18015	30,9	2,0	2,2
Afrika	31119	40683	30,7	4,6	5,1
Latinamerika	72582	87506	20,6	10,6	10,9
Argentina	9817	12951	31,9	1,4	1,6
Brasilien	27141	31699	16,8	4,0	3,9
Asien	221892	285595	28,7	32,5	35,6
Kina	42758	62197	45,5	6,3	7,7
Indien	104234	128541	23,3	15,3	16,0
OECD	306914	326702	6,4	45,0	40,7
Non-OECD	375853	475932	26,6	55,0	59,3
Världen	682767	802633	17,6	100,0	100,0

Källa: OECD

Sammanfattningsvis visar OECD:s prognoser att en växande andel av världens produktion av animalieprodukter sker i länder utanför OECD och därmed växer också produktionen av foderråvara i dessa länder. På exportsidan förväntas alltså OECD-länderna att dominera men de Latinamerikanska länderna visar en stark utveckling av exportorienterad animalieproduktion. Dessa länder förväntas få ett allt större inflytande på världsmarknaden under de kommande 10 åren.

5 Produktion av jordbruksvaror och effekter på kollektiva nyttigheter

Att samhällets kostnad för den gemensamma jordbrukspolitiken och en reglerad handel med jordbruksprodukter ska kunna motiveras av de kollektiva värden som jordbruket skapar är ett argument som i allt högre grad har kommit att genomsyra EU:s jordbruks- och handelspolitik. Reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken har i stor utsträckning syftat till att marknadsanpassa jordbrukssektorn och därigenom minska gapet mellan EU:s interna priser och priserna på världsmarknaden. Inom EU (liksom i de flesta i-länder) konkurrerar emellertid jordbruket med andra högproduktiva sektorer i ekonomin om produktionsfaktorer. Eftersom jordbruket utgör en mycket liten del av den totala ekonomin i i-länder har utvecklingen av produktivitet och lönsamhet i andra sektorer stort inflytande på utvecklingen av inhemska löner och priser. Högre löner och högre priser på andra insatsvaror innebär följaktligen en konkurrensnackdel för jordbruket i de flesta i-länder. För svenskt jordbruk innebär det jämförelsevis kalla klimatet ytterligare en konkurrensnackdel, eftersom det ger en kortare betes- och odlingssäsong samt ställer högre krav på byggnader för djurhållning under vinterhalvåret. Dessutom finns inom vissa delsektorer i jordbruket produktionsnormer och produktstandarder som gör produktionen mer kostnadskrävande än i andra länder. Här åsyftas i synnerhet den svenska lagstiftningen kring djurskydd och smittskydd, som är strängare än i andra länder. Sammantaget resulterar dessa faktorer i konkurrensnackdelar för svenska lantbrukare eftersom de inte kan producera till samma pris som producenter i länder med ett mer gynnsamt klimat, lägre krav på djurskydd och lägre kostnader för smittskydd.

En annan faktor som påverkar jordbrukets konkurrenskraft är konsumenternas betalningsvilja för de produktens egenskaper som de inhemska produkterna har. Flera studier visar på att svenska konsumenter har en högre betalningsvilja för svenskt kött (SJV, 2008; SLI, 2008). Det är emellertid inte helt klarlagt vilka egenskaper hos köttet som denna betalningsvilja avser, varför vi här nöjer oss med att konstatera att konsumenten betraktar inhemskt producerat kött och importerat kött som imperfekta substitut²⁷. Detta påverkar konkurrenssituationen eftersom priset bara är en av flera produktattribut som konsumenten väger in vid valet av produkt. Att det finns en högre betalningsvilja för svenskproducerat kött innebär i teorin att svenska köttproducenter till viss del kan bli kompenserade för högre produktionskostnader. I praktiken är det emellertid så att avräkningspriset för svin- nötkött och kycklingkött vid svenska slakterier inte överstiger det genomsnittliga avräkningspriset i övriga EU-länder. Således får inte jordbrukarna någon kompensation för extra kostnader för djur- och smittskydd. Inte heller blir de kompenserade för kollektiva nyttigheter i form av biologisk mångfald, öppet landskap eller bevarande av kulturmiljöer. En ökad konkurrens från utländska producenter kan därför innebära att inhemsk produktion minskar och kanske t.o.m. helt

²⁷ Starkare konsumentpreferenser för inhemskt producerade varor observeras i de flesta länder och för många olika produkter, och är alltså ingenting som är unikt för jordbruksvaror (se exempelvis Head och Rise, 2001). I den teoretiska litteraturen går idén om produktdifferentiering genom ursprung tillbaka till Armington (1969).

försvinner. En minskning av den inhemska produktionen implicerar i sin tur att vissa kollektiva värden riskerar att försvinna.

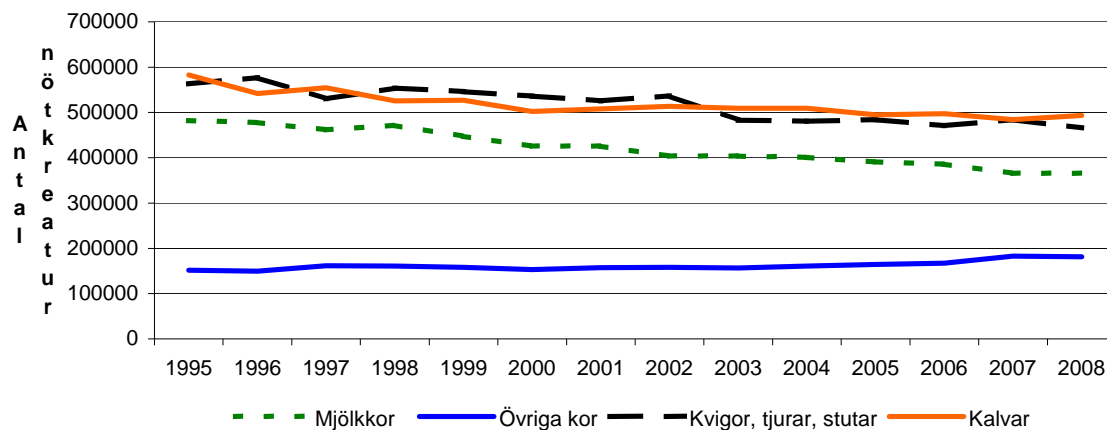
I detta avsnitt kopplas produktionen av kollektiva nyttigheter till produktionen av olika slags jordbruksvaror. Som framgår av avsnitt 2 är det främst betande djur som genererar kollektiva nyttigheter i form av landskaps- och kulturmiljöer, biodiversitet och ekosystemtjänster. Framförallt nötkreatur, men även får, är viktiga landskapsvårdare i svenskt jordbruk. De skapar emellertid olika biologiska miljöer och kan därför inte ersätta varandra. Den inhemska produktionen av kött från fjäderfä, gris och nöt samt inhemska produktionen av ägg skapar en kollektiv nytta i form av livsmedel med jämförelsevis hög säkerhet. Odling av spannmål och oljeväxter täcker cirka en tredjedel av den totala jordbruksmarken i Sverige och är således av stor betydelse för att bevara det öppna jordbrukslandskapet. För att förstå hur dessa kollektiva värden påverkas av jordbruks- och handelspolitiska reformer måste råvarans användning studeras och kompletteras med en analys av hur omvärldsförändringar förväntas påverka marknaden för de varor som råvaran används till. Detta görs sektorsvis i detta kapitel.

5.1 Nötkreatur

Nötkött- och mjölkproduktionen är nära sammankopplade. Cirka 70 % av det nötkött som produceras i Sverige kommer från mjölkproduktionens djur, men samtidigt kommer endast 10 % av intäkterna i ett mjölkföretag från försäljning av kalvar och utslagskor till köttproduktion enligt SLU:s områdeskalkyler. Den nära kopplingen mellan mejerisektorn och köttproduktion gör att vi delvis diskuterar och analyserar produktionen av nötkött och mjölk tillsammans i detta avsnitt.

Det finns drygt 1,5 miljoner nötkreatur i Sverige och en grov uppskattning indikerar att cirka en tredjedel²⁸ av dessa aktivt bidrar till bevarande av biologisk mångfald och öppet landskap genom naturbete. För övriga nötkreatur är uppfödningens form i högre grad baserad på intensiv utfodring i fällor, på stall eller på åkerbete. Figur 5 nedan visar att antalet mjölkkor samt kvigor, tjurar och stutar haft en neråtgående trend sedan december 1995 medan antalet övriga kor ökat under samma period. I december 2008 uppgick det totala antalet nötkreatur i Sverige till 1 505 415 vilket är en minskning jämfört med december 2007.

²⁸ I denna grupp ingår samtliga dikor, samtliga kvigor över 2 år, knappt hälften av kvigor mellan 1-2 år, samtliga stutar och tjurar över 2 år samt en del av stutarna och tjurarna mellan 1-2 år.



Källa: Jordbruksverket

Figur 5 Nötkreatur i december 1995-2008

5.1.1 Nötköttproduktion

Nötkreaturens betydelse för markvård är central och det är huvudsakligen nötkreatur som föds upp för köttproduktion som betar på naturbetesmarker, eftersom betesdriften i mjölkproduktionen minskat i takt med att avkastningskraven och besättningsstorlekarna har ökat på mjölkgårdarna.

Då vi saknar uppgift om hur stor del av det nötkött som produceras i Sverige som går in i livsmedelsindustrin visas i tabell 10 fördelningen enligt Jordbruksverkets konsumtionsberäkningar. Tabellen kan inte direkt omsättas till produktionsinriktning, eftersom beräkningarna inkluderar importerat och exporterat nötkött, men den ger ändå en viss information om vilka varor de djur som producerar kollektiva nyttigheter ger upphov till. En tumregel finns dock som säger att 80 % av all svensk produktion säljs som färskt kött i butik (SJV, 2008). Som framgår av tabellen går drygt 40 % av nötköttsråvaran in i livsmedelsindustrin, medan den stora andelen sker i form av direktkonsumtion.

Tabell 10 Nötköttsråvarans användning

Produkt	Andel av total nötköttskonsumtion år 2006
Nötkött	58%
Chark (blandad och oblandad)	14 %
Köttkonserver	0,2 %
Köttsoppor	0,1 %
Djupfrost färdiglagad mat	28 %

Not: Konsumtionsberäkningarna inkluderar inhemskt producerad vara, import och export. Beräkningarna görs exkl. ben.

Källa: SJV, underlag till konsumtionsberäkningar.

I Sverige, liksom i andra länder, finns en viss konsumentpreferens för inhemskt producerat nötkött, särskilt vid försäljning i detaljhandeln där andelen svenskt kött är betydligt högre än den svenska självförsörjningsgraden. Vid konsumtion av kött i restaurang och storhushåll är det svenska ursprunget inte lika viktigt och där är förhållandet mellan andelen inhemskt producerat och importerat nötkött det omvända

(SJV, 2008:13). De senaste åren har acceptansen för utländskt nötkött ökat även bland hushållen, vilket torde bero på att köttet - de låga priserna och det främmande ursprunget till trots - håller hög kvalitet. Trots vissa konsumentpreferenser för inhemskt producerat kött, visar tabell 11 att den svenska produktionen successivt minskar samtidigt som importen har ökat. Konsumtionen tycks ha stagnerat under de senaste åren. Under 2007 kom 57 % av det nötkött som konsumerades i Sverige från djur som fötts upp i Sverige, vilket visar att det finns en stor efterfrågan på importerat nötkött. Den låga självförsörjningsgraden på nötkött förklaras främst av sektorns svaga lönsamhet och den svaga konkurrenskraften som Sverige har inom nötköttsproduktionen i jämförelse med länder där förutsättningarna för nötkreatursuppfödning är mer gynnsamma.

Tabell 11 Produktion, konsumtion och handel med nötkött.

År	Produktion 1 000 ton	Import 1 000 ton	Export 1 000 ton	Konsumtion 1 000 ton
2000	150	56	7	199
2001	143	55	6	192
2002	146	78	8	216
2003	140	92	13	220
2004	142	95	11	226
2005	136	106	12	230
2006	137	108	12	233
2007	134	115	16	232
2008	127	112	5	233

Källa: Jordbruksverket och SCB

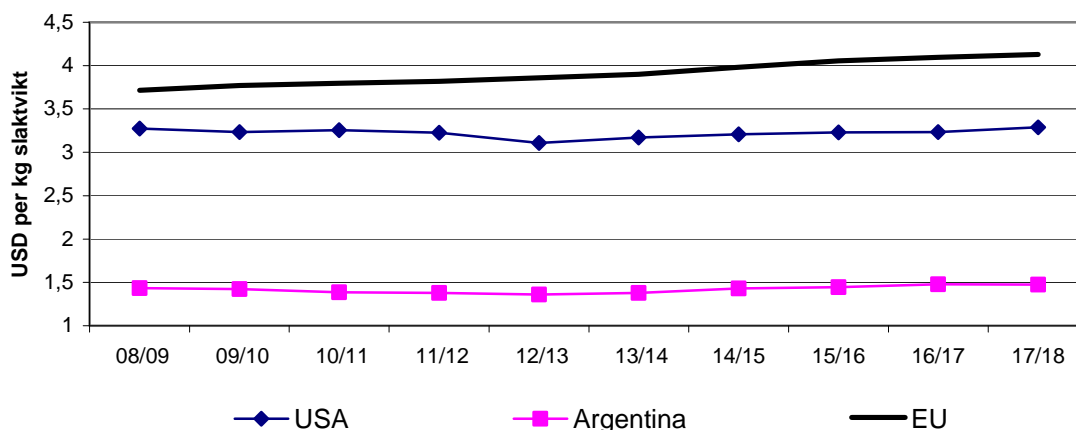
I Sverige är betessäsongen och växtsäsongen för vallfoder betydligt kortare än i länder som USA, Brasilien och Argentina. De kalla och blöta vintrarna ställer högre krav på uppstallning och vinterutfodring än vad som är fallet i varmare länder. Dessutom har lönsamheten i växtodlingen varit relativt sett bättre, vilket inneburit att spannmålsspecialiserade gårdar har tagit den mest produktiva åkermarken i bruk och trängt undan betesbaserad animalieproduktion till mindre attraktiva jordbruksmarker i bygder med ett blandat skogs- och åkerlandskap. Där gårdsstorleken i regel är mindre och arronderingen sämre än i slättbyggena. Resultatet är att den genomsnittliga anläggningsstorleken är relativt liten i Sverige (SJV, 2007). Dessa faktorer innebär att lönsamheten i svensk nötköttsproduktion är svag i jämförelse med exempelvis Brasilien, USA och Irland (Paulsson, 2007). Trots att priset på en slaktkropp är ca 60 % högre i Sverige än i Brasilien är räntabiliteten på investerat kapital nästan noll för den genomsnittliga nötköttsproducenten i Sverige och nötköttsproduktion har alltmer antagit formen av en bisyssla (LRF, 2007). Under 2009 bedöms lönsamheten vara oförändrad jämfört med 2008, men avhängigt hur producenten handlat när det gäller gödningspriser och kväveköp kan lönsamheten sjunka markant (LRF, 2008).

Närmare 90 % av det nötkött som importeras till Sverige kommer från andra EU-länder och resterande 10 % kommer i huvudsak från Sydamerika. I takt med att EU:s självförsörjningsgrad minskar ökar det svenska behovet av import från tredje land. Inom kategorierna färsk och fryst nötkött är det nästan enbart benfritt kött som importeras.

Handelsstatistiken är inte tillräckligt detaljerad för att klargöra exakt vilken styckningsdetalj som importeras i störst utsträckning. Statistiken visar att ungefär 95 % av importen av färskt nötkött är benfritt kött i mindre detaljer medan 3 % består av hela eller halva slaktkroppar med ben. I det frysta sortimentet är mönstret ungefär detsamma men där består närmare 100 % av benfritt kött, varav det mesta är finstyckat kött och resten kvartsparter. En försumbar andel av det frysta importerade nötköttet är, halv- eller helfall med ben.

Det finns ett betydande tullskydd gentemot tredje land, i genomsnitt 77 % i bunden tull för nötköttssektorn, och det är sannolikt att det är de mest högvärdiga styckningsdetaljerna som dominerar dagens import till full tull från Sydamerika²⁹. Dagens tullskydd tycks dock utestänga import av lågvärdiga styckningsdetaljer och hela slaktkroppar från tredje land. Nötkött som importeras från andra EU-länder (utan tull) har en mer blandad karaktär, dvs. här återfinns både ädla detaljer som filé och entrecote samt billigare styckningsdetaljer och produktionskött. Kostnaderna för uppfödning och slakt varierar visserligen mellan länderna i EU men skillnaderna är inte tillräckligt stora för att skapa en avgörande priskonkurrens. Detsamma kan konstateras för importen från tredje land i den omfattning den förekommer idag.

Handeln med kött är avsevärt kringskuren av regler kring sanitet och smittskydd. Dessutom begränsas handeln av att kött kräver kyltransporter vilket bidrar till högre transportkostnader. För köttprodukter är det därför svårt att referera till ett globalt världsmarknadspris utan mer relevant är att jämföra producentpriser i länder med stor produktion. I figur 6 visas OECD:s prognos för utvecklingen i avräkningspriset på nötkött i EU, USA och Argentina. Noteras bör att prisprognosen presenterades under försommaren 2008, dvs. innan finanskrisen med fallande efterfrågan och prissänkningar.



Vid valutaomräkning från EUR till USD har växelkursen antagits vara 1,35 USD/EUR.

Källa: OECD

Figur 6 Prognos för prisutvecklingen för nötkött 2009-2018

²⁹ Det finns också ett antal WTO-kvoter med förmånstull för import av fryst nötkött avsett för bearbetning.

Enligt OECD:s prognos förväntas avräkningspriserna på nötkött hållas på en stabil nivå i USA och Argentina men öka något i EU under det kommande decenniet. Prisdifferenserna mellan dessa tre producentländer, där Argentinska köttuppfödare producerar för mindre än halva priset jämfört med EU och USA, förväntas således att bibehållas. Om dessa pridförväntningar infrias ser Jordbruksverket inga verkliga incitament till vare sig nedläggning eller nysatsningar inom den specialiserade nötköttsuppfödningen under det närmaste decenniet (SJV, 2007), eftersom det europeiska priset på nötkött kan hamna på en historiskt sett hög nivå samtidigt som lönsamheten i svensk nötköttsproduktion sannolikt kommer att vara fortsatt svag.

I och med hälsokontrollen frikopplas handjursbidraget år 2012, och produktionen kommer då i allt större grad att styras av efterfrågan. Det finns en risk att lönsamheten då försvagas ytterligare och att nötköttsproduktionen minskar när handjursbidraget försvinner och konkurrensen från lågkostnadsländer ökar.

Nya handelsavtal, både multilaterala och bilaterala, med bl.a. ett sänkt gränsskydd innebär att det kan bli lönsamt att importera samtliga delar av slaktkroppen från lågkostnadsländer. Brasilien, men även Argentina, har stor potential i sin nötköttsproduktion och skulle vid sänkt tullskydd kunna konkurrera med låga priser på samtliga styckningsdetaljer i Sverige. Ett frihandelsavtal med MERCOSUR³⁰ i enlighet med ambitionen i Global Europe kommer sannolikt att få en mycket stor påverkan på svensk nötköttsproduktion, om anläggningarna i dessa länder uppfyller de svenska kraven på djur- och smittskydd. Lönsamheten i Sverige är redan svag och det finns en risk att ökad importkonkurrens från lågkostnadsländer kan slå undan fötterna för svensk nötköttsproduktion.

Enligt Livsmedelsverket finns det 22 länder utanför EU som har slakt- och styckningsanläggningar som är godkända för export till EU. Trots att flera av dessa länder har importkvotsavtal med EU sker den största tredjelandsimporten av nötkött till Sverige och EU från Sydamerika, framförallt från Brasilien³¹. Ett reducerat tullskydd kommer sannolikt att leda till en kraftigt ökad importkonkurrens och sämre lönsamhet för svenska nötköttsproducenter. En bibehållen nötköttsproduktion är då beroende av konsumenternas betalningsvilja för svenskt kött. Denna betalningsvilja är sannolikt begränsad vilket innebär att en ökad import kommer att tränga undan delar av den inhemska produktionen. Detta kommer sannolikt också att påverka svenska lantbrukares benägenhet att hålla naturbeten i hävd, eftersom de naturliga vårdarna av dessa beten, eg. nötkreatur, inte är lönsamma för köttproduktion.

För svenskt vidkommande är nötkreaturens landskapsvårdande egenskaper av stor vikt för att skapa och bevara kollektiva värden i termer av biologisk mångfald och naturbeten. En ökad importkonkurrens för nötkött skulle sannolikt minska antalet betande nötkreatur i Sverige, vilket skulle ha negativa effekter på dessa kollektiva värden. För att inte betesmarkerna ska växa igen om priserna på nötkött sjunker krävs att lantbrukaren får en annan ersättning för betesvård än genom prislappen på köttet. De miljöörsättningar för betesvård som finns idag reducerar lantbrukarens kostnad för foder genom betesdrift på naturbeten till nära noll i de flesta regioner. Utan dessa ersättningar

³⁰ Brasilien, Argentina, Uruguay, Paraguay och Venezuela.

³¹ Sedan 2008 har EU hårdare krav vid import av nötkött från Brasilien p.g.a. bristande spårbarhet i Brasilien. Det tidigare importstoppet har hävts och listan med godkända anläggningar i Brasilien ökar.

skulle foderkostnaden i betedrift vara mycket höga, särskilt på små betesmarker i skogsbygderna (Kumm, 2009). Om lönsamheten i sektorn minskar ytterligare till följd av ökad importkonkurrens och avskaffade handjursbidrag krävs sannolikt ytterligare stödåtgärder för att stimulera nötkreaturshållning och betedrift.

Det är möjligt att moduleringen i hälsokontrollen, vilken innebär att finansiella medel överförs från direktstöden till landsbygdsprogrammen för att bl.a. bibehålla den biologiska mångfalden kan mildra effekterna liksom de särskilda stöd som kan användas för att mildra verkningarna av den ökade marknadsanpassningen inom bl.a. nötköttssektorn. Sverige kommer även att få möjlighet att ge stöd för skötsel av traditionella betesmarker. Dessa exempel belyser det faktum att de senaste jordbrukspolitiska reformerna (med hälsokontrollen i spetsen) är ytterligare ett steg mot en jordbrukspolitik där fokus för animaliesektorerna inte nödvändigtvis är att producera livsmedel utan snarare att producera kollektiva nyttigheter.

5.1.2 Mjolkproduktion

Mjolkproduktionen är störst i områden med blandat jordbruks- och skogslandskap och bidrar i viss mån till kollektiva nyttigheter i form av öppna landskap och biologisk mångfald genom den mark som betas av mjölkorna och rekryteringsdjuren. Mjolkproduktionens djur betar dock huvudsakligen på högavkastande vallar vilket gör att dess betydelse för vård av naturbeten och hagmarker är mindre än köttproduktens. Mjolkproduktionens djur utgör emellertid ca två tredjedelar av det totala antalet nötkreatur i Sverige, varför mjolkproduktionens betydelse för markvård och biodiversitet inte bör underskattas.

Under 2006 vägdes 3 130 miljoner kilo mjölk in i de svenska mejerierna. Mjölken användning fördelades enligt uppgifterna i tabell 12. Ca en tredjedel av den invägda mjölken används till konsumtionsmjölk och grädde. Denna typ av mejeriprodukter är mindre känsliga för importkonkurrens än mer förädlade mejerivaror eftersom transportkostnaderna är höga i relation till varans värde, men viss import av syrade produkter från Finland och Tyskland förekommer.

Tabell 12 Mjölkråvarans användning

Produkt	Andel av total mjölkråvara invägd vid mejerier år 2006
Konsumtionsmjölk, syrade produkter och grädde	42 %
Ost	37 %
Mjölkpulver och kondenserad mjölk	15 %
Kärnmjölkpulver och matfetsprodukter	6 %

Källa: SJV, underlag till konsumtionsberäkningar.

Produktionen och handeln med de viktigaste mejeriprodukterna redovisas i tabell 13. Den svenska importen från tredje land är mycket liten jämfört med införseln från andra EU-länder. Exportsidan har ett liknande mönster med undantag för helmjölkpulver. Sedan Arla öppnade sin pulverfabrik i Vimmerby har exporten av helmjölkpulver ökat kraftigt medan exporten av skummjölkpulver minskat.

Tabell 13 Produktion, konsumtion och handel med mejerivaror

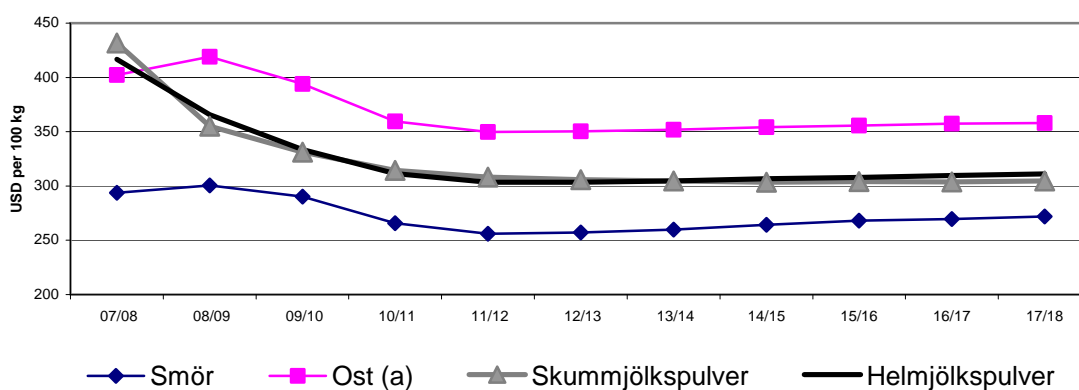
Produkt	Produktion	Import	Införsel	Export	Utförsel
Mjölk och grädde	1 042 127	2	36 413	28	9 242
Skummjörkspulver	12 983	0	8 474	509	5 518
Helmjörkspulver	36 535	18	4 752	23 128	9 394
Syrade produkter	267 290	37	52 608	2 655	3 225
Smör	26 145	1	7 305	7 707	17 065
Ost och ostmassa	118 859	894	64 831	1 772	17 334
- därav hårdost	Ingen uppg.	476	41 983	1 619	13 994

Källa: Produktion –Svensk Mjörk, import och export – SCB

Enligt LRF Konsult (2007, 2008) var marknadsläget för mjörkförretagen ljust under 2008 då arbets- och kapitalinkomsten³² inklusive gårdsstöd för snittföretaget³³ uppgick till 552 000 kronor jämfört med 537 000 kronor för 2007. Ökningen berodde på strukturrationaliseringar och stigande mjörkpris. Driftsresultatet försämrades dock då mejerierna inte lyckades stå emot de internationella prissänkningarna.

LRF Konsult (2008) förväntar sig att resultatet för 2009 blir sämre och sjunker under 2007 års nivå, och de uppskattar att arbets- och kapitalinkomsten sjunker till 499 400 kronor men inkomsten är beroende av foderprisernas utveckling.

I figur 7 visas OECD:s prisprognos för några av mejerisektorns stora handelsvaror. Priserna avser exportpriset på världsmarknaden i USD. Noteras bör att prisprognosen presenterades under försommaren 2008, dvs. innan höstens kraftiga prissänkningar på mejeriprodukter.



a) Avser exportpriset på cheddarost

Källa: OECD

Figur 7 Prognos för världsmarknadspriset på mejerivaror 2008-2018

³² Denna ersättning ska täcka ägaruttag, skatter samt ersättning till eget kapital.

³³ Beräknad arbetstid 4 100 timmar per år.

Prisnedgången på världsmarknaden för smör och mjölkpulver har fortsatt under inledningen av 2009. Med anledning av den rådande marknadssituationen fattade EU i december 2008 beslut om att tidigarelägga inlagring av smör med privat lagringsstöd. Vidare återinfördes exportbidrag för mejeriprodukter i januari 2009. Kommissionen har meddelat att man under året kommer att möjliggöra interventionsuppköp utöver de fastställda kvantiteter som köps till fast pris.

Den sänkning av stödpriser som beslutades genom halvtidöversynen (MTR) är fullt genomförd och det finns idag inget förslag på ytterligare stödprissänkningar. Däremot kan marknadspriserna påverkas av ökningarna av mjölkkvoterna och avskaffandet av vissa stödsystem. Beträffande *smör* utgår därför analysen från dagens stödprinsnivå. För att bedöma vilka effekter nya handelsavtal (både bilaterala och multilaterala) med ett sänkt gränsskydd kan få på marknaden har OECD:s prognosticerade världsmarknadspris inklusive tull jämförts med EU:s interna prisnivå. EU:s interna pris förutspås ligga 25-30 % högre än världsmarknadspriset (inklusive tull) under de kommande tio åren. Nuvarande bundna värdetullar uppgår till mellan 80-130 % för smör och smörfetter. En tullreduktion i ett nytt WTO-avtal kan innebära att tullarna sänks till mellan 25-35 % men de bör ändå resultera i ett tillräckligt gränsskydd såvida inte euron är mycket stark i förhållande till dollarn. Dagens tullskydd är alltså så väl tilltaget att en viss sänkning av tullnivån kan göras utan att den inhemska produktionen bör påverkas. De mer långtgående tullreduktioner som kan bli följden av bilaterala avtal kan emellertid innebära en ökad importkonkurrens.

När det gäller *ost* spelar andra produkttegenskaper än priset en stor roll för konkurrenskraften på marknaden. Produktdifferentieringen inom ostproduktionen är stor, vilket avspeglar att det finns stor variation i konsumenternas preferenser. Detta innebär att olika egenskaper hos ostarna påverkar konsumenternas betalningsvilja och dessa olika produkttegenskaper blir ett konkurrensmedel som är minst lika viktigt som priset.

Statistik visar att så mycket som 40 % av den ost som konsumerades i Sverige 2006 var importerad. Av den totala ostimporten under 2006 kom endast 1,4 % från tredje land. Motsvarande siffra för EU är 35 % (år 2005). Andelen importerad ost i svensk konsumtion har ökat successivt över tiden, vilket innebär att svenska mejerier inte har bibehållit sina marknadsandelar på den inhemska marknaden. I absoluta termer var dock svensk ostproduktionen lika stor år 2006 som år 1997 medan konsumtionen har stigit men drygt 20 % (Jordbruksverket, 2006). Samtidigt har produktionen av mjölkkråvara minskat med ca 5 % under samma tidsperiod, vilket implicerar att andelen mjölkkråvara som går till osttillverkning har ökat något under det senaste decenniet.

Under åren 1997-1999 samt 2002-2004 hade EU stora lager av *skummjörkspulver* samtidigt som export skedde med hjälp av bidrag. Under 2006 ändrades marknadssituationen radikalt och EU:s sista skummjörkspulver från interventionslager såldes ut och i juni 2006 sattes exportbidraget för skummjörkspulver till 0. EU:s interna marknadspris har sedan dess stigit och låg fram vid slutet av 2008 nära världsmarknadspriset, men prisnedgången som påbörjades under hösten 2008 har inneburit återinförda exportbidrag

Hälsokontrollen innebär en marknadsanpassning av mejerisektorn, och medlemsländerna kommer att kunna använda en del av direktstöden till särskilda åtgärder för att mildra effekterna för mjölkproducenterna. Den beslutade ökningen av

mjölkkvoterna kommer sannolikt att ha en liten effekt i Sverige, eftersom vi haft en trend med minskad invägning under flera år. Däremot kan importtrycket öka från andra länder som ökar sin mjölkproduktion och följer mjölkkvotstaket.

En mycket liten del av den svenska importen kommer från tredje land, vilket gör att effekterna av olika omvärldsförändringar blir i stort desamma för Sveriges huvudsakliga handelspartners, dvs. andra EU-länder. Avgörande blir istället hur starkt Sverige står sig i konkurrens med andra EU-länder. Av mjölkråvaran går drygt 40 % till konsumtionsmjölk, syrade produkter och gräddor där konsumenterna har en preferens för svensk mjölk vilket gör att produkterna inte är speciellt känsliga för internationell konkurrens, även om viss import av syrade produkter förekommer från Tyskland och Finland. Även ostmarknaden, dit knappt 40 % av råvaran går, kännetecknas av konsumentpreferenser och hög produktdifferentiering, vilket innebär att produktens egenskaper är minst lika viktig för konkurrenskraften som priset. Sammantaget gör detta att de förväntade omvärldsförändringarna sannolikt inte kommer att ha någon dramatisk effekt på mjölksektorn i Sverige och produktionsnivån bör kunna bibehållas på dagens nivå.

Marknadsanpassande stödreformer och friare handel förväntas dock stimulera till fortsatt strukturomvandling inom mjölksektorn. Denna sektor har genomgått en successiv strukturomvandling under de senaste två decennierna till följd av ökade krav på kostnadseffektivitet. Antalet mjölkgårdar har minskat till en tredjedel (ca 8000) på två decennier och minskar således snabbare än antalet mjölkkor. Detta betyder att antalet nötkreatur per mjölkgård ökar och produktionen blir alltmer intensiv i bemärkelsen att betesdriften minskar samtidigt som utfodring i fällor och på stall ökar. Denna utveckling innebär att mjölkproduktionen fortfarande ger upphov till åkerbruk och ett öppet landskap, eftersom mjölkproduktionen kräver mycket foder. Den moderna mjölkproduktionen har dock en mindre betydelse för bevarandet av naturbeten och den biologiska mångfalden i dessa miljöer. Denna kollektiva nyttighet kan således komma att minska då marknadsanpassande åtgärder förväntas leda till en mjölkproduktion som i allt högre grad är intensiv.

5.2 Gris

Som diskuteras i kapitel 2 innebär Sveriges höga nivå på smittskydd och den sk. salmonellagarantin att den inhemska produktionen av griskött bidrar till en kollektiv nytta i form av säkra livsmedel. Eftersom sektorn är spannmålsbaserad kan man också säga att den har en viss betydelse för att bevara ett öppet jordbrukslandskap då den stimulerar inhemska produktion av foderråvara. Betalningsviljan för ett högt smittskydd och ett öppet landskap är emellertid inte tillräckligt stor för att den inhemska produktionen ska undgå konkurrens från utländska producenter.

Detaljerade uppgifter om hur stor del av det griskött som produceras som går in i livsmedelsindustrin saknas och därför visas i tabell 14 fördelningen enligt Jordbruksverkets konsumtionsberäkningar. Tabellen kan inte direkt omsättas till produktionsinriktning, eftersom beräkningarna inkluderar importerat och exporterat griskött, men vi anser att den ger intressant information om vilka varor de djur som producerar kollektiva nyttigheter ger upphov till. Som framgår av tabell 14 går drygt 40 % av grisköttsråvaran in i livsmedelsindustrin, medan den stora andelen sker i form av direktkonsumtion.

Tabell 14 Råvarans användning

Produkt	Andel av total gris konsumtion år 2006
Griskött	52 %
Chark (blandad och oblandad)	41 %
Djupfryst färdiglagad mat	5 %

Not: Konsumtionsberäkningarna inkluderar inhemskt producerad vara, import och export. Beräkningarna görs exkl. ben.
Källa: SJV, underlag till konsumtionsberäkningar.

Tabell 15 visar att produktionen av griskött uppgick till 264 000 ton år 2006 vilket är en minskning med 5 % jämfört med år 2000. Konsumtionen ökade under samma tidsperiod fram till 2004, men har därefter minskat och nått ungefär samma nivå som år 2000.

Tabell 15 Balans för griskött i Sverige 2000-2006 (1 000-tals ton)

År	Produktion	Import	Export	Konsumtion*
2000	277	60	20	317
2001	276	54	21	309
2002	284	63	23	324
2003	288	67	31	324
2004	295	70	36	329
2005	275	81	36	320
2006	264	87	33	318
2007	265	99	38	326
2008	267	111	50	328

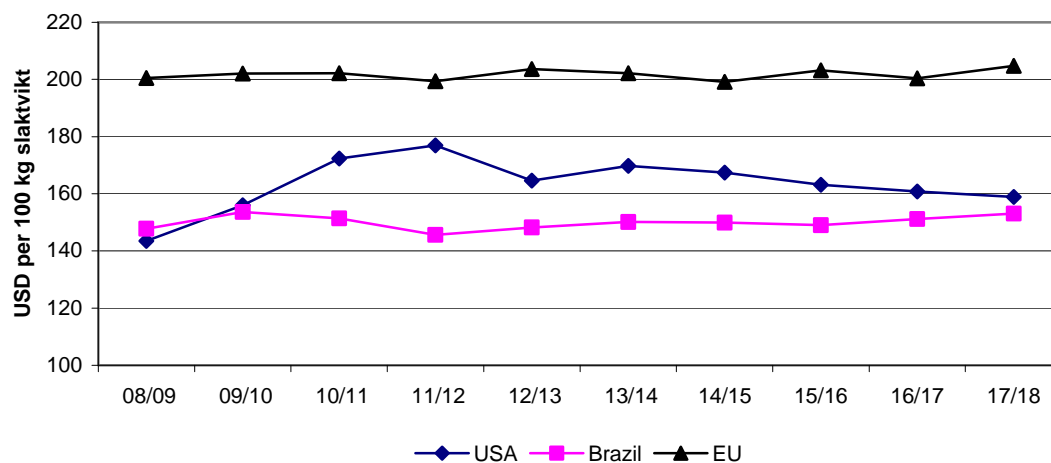
*Konsumtionen är framräknad som produktion + import – export.

Källa: Jordbruksverket och SCB

Sveriges import av griskött kommer nästan uteslutande från andra EU-länder och knappt 3 % har sitt ursprung i tredje land (framförallt korv från Norge). Trots att Sverige nästan uteslutande importerar griskött från andra EU-länder berörs svensk grisproduktion av konkurrenssituationen på EU:s inre marknad genom den fria införseln.

Eftersom handeln med kött begränsas dels av regler kring sanitet och smittskydd och dels av relativt sett höga transportkostnader är det svårt att referera till ett globalt världsmarknadspris på griskött. Istället är det mer relevant att jämföra producentpriser i de länder som dominerar världens produktion av griskött (jfr tabell 7). För att bedöma svensk grisproduktions konkurrenskraft är det dessutom mest intressant att jämföra svenska priser med den prisnivå som gäller i de stora exportländerna, även om alla länder inte uppfyller EU:s eller Sveriges sanitära krav. Brasilianskt (färskt) griskött är t.ex. inte godkänt för import till EU p.g.a. svinpest samt spridning av mul- och klövsjuka i landet. Det är ändå intressant att inkludera de brasilianska priserna då Brasilien är en stor aktör på världsmarknaden. Inom en tioårsperiod förväntas Brasilien bli den dominerande exportören av griskött och nå en exportvolym som är större än USA, Argentina, Australien och EU:s export tillsammans (LRF, 2007).

I figur 8 visas OECD:s prognos för utvecklingen av producentpriset på griskött i EU, USA och Brasilien. I en prisjämförelse ligger svenska slaktkroppspriser i paritet med EU:s priser. Noteras bör dock att OECD:s prisprognos presenterades under försommaren 2008, dvs. innan höstens prisnedgång. Figuren ger ändå en god indikation på den förväntade prisnivån på lång sikt.



Källa: OECD

Figur 8 Prognos för prisutvecklingen för griskött 2008-2018 (producentpriser)

Lönsamheten i svensk grisproduktion är sannolikt mer ansträngd än i andra EU-länder till följd av bl.a. strängare regler kring djur- och smittskydd, vilket medför högre produktionskostnader. De nationella bestämmelserna kring djurskydd i svensk grisproduktionen innefattar bl.a. att alla grisar i Sverige ska ha strö i sina boxar och att suggor ska grisa lösgående. Det krävs i allmänhet också större utrymme för slaktgrisar. Sverige har också särskilda bestämmelser som anger gränsvärden på luftföroreningar i djurstallar, krav på fönster för dagsljus etc. De nationella bestämmelserna i Sverige innebär högre investeringskostnader och även större arbetsinsats per kilo producerat griskött jämfört med övriga världen. Visserligen erhålls en del fördelar i produktionen med den högre djurskyddsnivån genom t.ex. att svanskupering inte behöver göras, friskare och hållbarare moderdjur, bättre smågristillväxt etc. men det finns studier som visar att de uppväger inte merkostnaderna.

Enligt studien *Gröna Framtider* (Stiftelsen Svenska Lantbruksveckan, 2006) är produktionskostnaderna för en gris i Sverige ca 15 % högre än i Danmark. Trots att de svenska smitt- och djurskyddsreglerna har resulterat i ett högt förtroende och en god betalningsvilja för svenskproducerat griskött i konsumentledet avspeglas inte detta i priserna i producentledet (Stiftelsen Svenska Lantbruksveckan, 2006; SJV, 2008:5). Trots de högre kraven på djuromsorg och smittskydd har priset till bonden under vissa år varit högre i till exempel Finland, Tyskland och Storbritannien än i Sverige.

Ökad priskonkurrensen från importerat griskött i konsumentledet har resulterat i en kostnadsjakt på svenska gårdar, vilka i dagsläget har en svag lönsamhet (LRF, 2007 & 2008). Ett sätt att öka konkurrenskraften är att strukturrationalisera. Antalet slaktgrisar per gård har också ökat i Sverige samtidigt som antalet uppfödare har minskat. Med färre men större besättningar har effektiviteten i svensk grisköttsproduktion också ökat avsevärt under senare år.

Grisproduktionen är i princip helt spannmålsbaserad vilket gör att den indirekt påverkas av förändringar för spannmålssektorn. Produktionskostnaderna består till 50 % av foderkostnader, och foderkostnaderna är därför en kritisk punkt (LRF, 2008). Produktiviteten i europeisk och svensk grisköttsproduktion förefaller dock vara god i en internationell jämförelse, då det går åt mindre foder för att producera ett kilo kött här än exempelvis i Brasilien (LRF, 2007). Denna konkurrens fördel kan komma att förstärkas till följd av stigande spannmålspriser.

Enligt hälsokontrollen ska interventionen av fläsk avskaffas, men eftersom intervention på grisköttsmarknaden inte har använts sedan Sverige gick med i EU bör denna reform inte ha någon effekt i praktiken. Utöver detta innebär hälsokontrollen inte några direkta reformer för att marknadsanpassa grissektorn.

Nya handelsavtal, både multilaterala och bilaterala, med bl.a. ett sänkt gränsskydd leder sannolikt till att prisgapet mellan inhemskt och importerat griskött ökar på EU:s inre marknad. Bilateral förhandlingar förs på EU-nivå med bl.a. Kina, Brasilien och Ryssland, som samtliga är stora producenter av griskött och som med undantag för Brasilien har flera godkända anläggningar för export till Sverige och EU. Den nuvarande importen från tredje land är dock så liten att den sannolikt kan mångdubblas utan att priset på griskött på EU:s inre marknad påverkas.

Hur mycket importen kan komma att öka om tullskyddet sänks är oklart. Det tycks finnas en god efterfrågan på europeiskt griskött på världsmarknaden trots högre producentpriser i EU än i andra stora exportländer. Brasiliens produktion och export förväntas dock expandera under de närmaste åren, och därmed kan villkoren på världsmarknaden komma att förändras. Om Brasilien dessutom uppfyller EU:s sanitära krav kan importen av griskött till EU komma att öka.

För att kollektiva värden i form av säkra livsmedel ska bevaras krävs att den svenska salmonellakontrollen fortsätter att fungera väl, trots att kraven på salmonellafrihet utgör ett tekniskt handelshinder. I annat fall kan smittskyddet äventyras.

5.3 Fjäderfä

Produktionen av fågelkött och ägg bidrar till säkra livsmedel genom Sveriges höga nivå på smittskydd inom fjäderfäsektorn. Sektorn kan också sägas bidra indirekt till ett öppet jordbrukslandskap då den är helt spannmålsbaserad och därmed stimulerar inhemsk odling av foderspannmål.

De svenska smittskyddskraven inom fjäderfäsektorn är betydligt mer långtgående än i övriga EU och världen. Den svenska salmonellakontrollen fungerar väl där man tidigt upptäcker och bekämpar eventuell smitta samt destruerar samtliga djur i besättningar som drabbats. Tilläggsgarantier finns avseende salmonella för försändelser av värphöns, avelsfjäderfä och dagsgamla kycklingar till Sverige och Finland som innebär att importerade djur måste genomgå ett mikrobiologiskt prov vars resultat ska åtföljas transporten. Ett högt smittskydd är en kollektiv nytting som värnas genom tekniska handelshinder som förhindrar att kött eller ägg som inte uppfyller smittskyddskraven kommer in i Sverige. Vissa EU-länder har under senare år strävat efter att införa smittskyddssystem som liknar de svenska.

5.3.1 Kycklingproduktion

Att svensk kyckling i praktiken är den enda som är garanterat fri från salmonella är det enligt *Gröna Framtider* få som känner till. Trots detta har svenskar ett högt förtroende för svenskt fågelkött och merparten av den svenska fågelköttproduktionen avsätts i detaljhandeln (SJV, 2008). Att förtroendet för svenskproducerade ägg och svenskt fågelkött är högt avspeglade sig under utbrotten av aviär influensa under början av 2006 då konsumtionen av fjäderfäkött sjönk i merparten av EU:s medlemsstater, men inte i Sverige. Betalningsviljan för smittskyddet är trots detta förhållandevis låg, eller så har konsumenterna ett högt förtroende för salmonellagarantin, vilket återspeglas av en successivt minskande självförsörjningsgrad och ökad import, se tabell 17.

Detaljerade uppgifter om hur stor andel av det fjäderfäkött som produceras i Sverige som används som råvara i svensk livsmedelsindustri saknas och istället visas en översiktlig fördelning baserade Jordbruksverkets konsumtionsberäkningar i tabell 16. Tabellen kan inte direkt omsättas till produktionsinriktning, eftersom beräkningarna inkluderar importerat och exporterat kycklingkött, men den ger ändå viss information om vilka produkter som skapas av svensk slaktkyckling. Som framgår av tabellen används en mycket liten del som insatsvara i djupfryst färdiglagad mat, och nästan all råvara säljs som färskt eller fryst kött i detaljhandeln.

Tabell 16 Råvarans användning

Produkt	Andel av total fjäderfäkonsumtion år 2006
Fjäderfäkött	96 %
Djupfryst färdiglagad mat	4 %

Not: Konsumtionsberäkningarna inkluderar inhemskt producerad vara, import och export. Beräkningarna görs exkl. ben.

Källa: Jordbruksverket, underlag till konsumtionsberäkningar

Tabell 17 visar att produktionen av fågelkött uppgick till 110 000 ton år 2006 vilket är en ökning med 11 % jämfört med år 2000. Konsumtionen har dock ökat med 30 % under samma tidsperiod. Under 2006 utgjordes 36 % av konsumtionen av importerat kött, vilket är en fördubbling av andelen importkött sedan år 2000. Sveriges import av fjäderfäkött sker nästan uteslutande från andra EU-länder och de senaste tre åren har i genomsnitt endast ca 3 % sitt ursprung i tredje land. Denna import avser huvudsakligen beredda produkter.

Sveriges fågelköttproduktion är primärt inriktad på kycklingproduktion och rapporten kommer därför att fokusera på kycklingkött och utesluta produkter av kalkon och andra typer av fåglar.

Tabell 17 Produktion konsumtion och handel 2000-2008, 1 000-tals ton

År	Produktion	Import	Export	Konsumtion*
2000	99,1	20,3	6,0	113,4
2001	105,8	26,2	8,3	123,7
2002	110,6	30,8	9,8	131,6
2003	105,6	34,3	11,8	128,1
2004	100,3	43,3	10,0	133,6
2005	106,9	48,1	12,4	142,6
2006	110,0	53,3	15,5	147,8
2007	113,7	54,3	15,6	152,4
2008	115,9	61,9	11,3	166,5

*Konsumtionen är framräknad som produktion + import – export

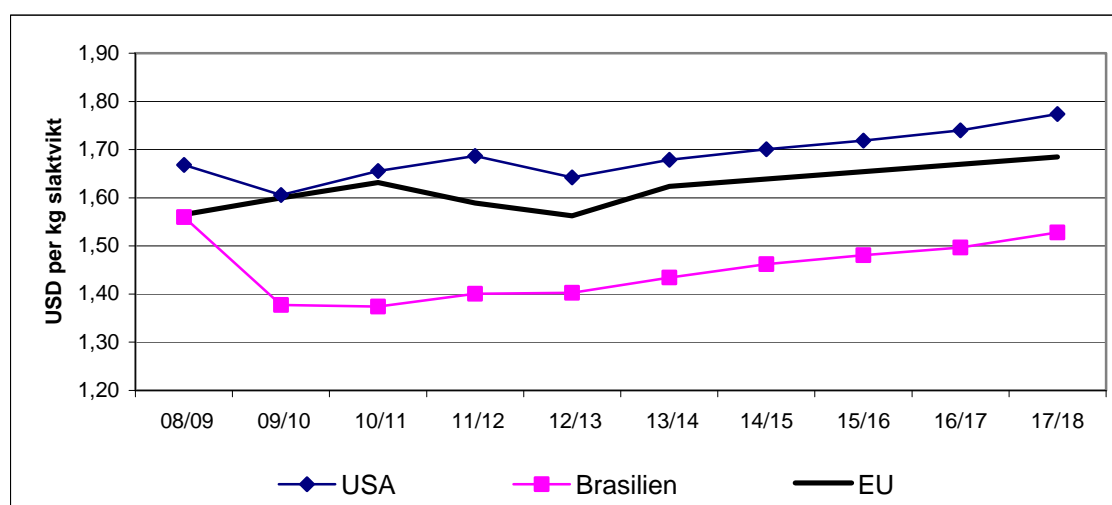
Källa: Jordbruksverket

Det avsevärt högre djur- och smittskyddet i Sverige jämfört med både EU-länder och övriga länder bidrar till högre produktionskostnader för slaktkyckling. Det finns inga gemensamma djurskyddsbestämmelser för slaktkyckling inom EU, och Sverige är ett av få länder som överhuvudtaget har ett fungerande regelverk för denna typ av djurhållning³⁴. Den största skillnaden i regelverket mellan Sverige och stora delar av övriga EU (och övriga världen) är begränsningen av belägningsgraden. I många länder tillämpas en betydligt högre belägningsgrad än vad som är fallet i Sverige. Trots att en högre belägningsgrad generellt leder till ökad dödlighet och ökad förekomst av benproblem hos kycklingarna är denna produktionsform lönsam, eftersom kostnaderna för byggnation, utrustning och uppvärmning utgör en så stor del av den totala uppfödningsekostnaden för slaktkyckling. De strängare djurhållningsreglerna i Sverige innebär signifikant högre produktionskostnader för kycklingkött, vilket gör produktionen sårbar för lågpriskonkurrens från länder utan motsvarande djurskyddskrav. Det finns emellertid en viss konsumentpreferens för svenskt kött och svenska slaktkycklingsproducenter har under senare år fått 5-10 % högre avräkningspris än genomsnittsproducenten i EU. Det finns sannolikt en koppling mellan höga krav på djur- och smittskydd i denna sektor och den högre betalningsviljan för svenskt kycklingkött som observeras i både producent- och konsumentled (SJV 2008:5).

Prisskillnaderna i producentledet mellan Sverige och länder utanför EU är betydligt större och i jämförelse med grossistpriser i Brasilien har priset på svenskt fågelkött legat ca 40 % högre. Sveriges handel med kycklingkött styrs i stor utsträckning av regler kring sanitet och smittskydd. Det finns enligt Kommissionen (DG Health and Consumer Protection) endast 10 länder utanför EU som är godkända för export till EU och Sverige – förutsatt att tilläggsгарantin avseende salmonella är uppfylld. Trots detta ökar importen stadigt och i flera stora producentländer pågår en förbättring av smittkontroller och hygienförhållanden i slakterierna. För att bedöma den svenska fågelköttproduktionens konkurrenskraft studeras den förväntade prisutvecklingen i de länder som dominerar den globala exporten trots att dessa länder inte alltid uppfyller EU:s eller Sveriges sanitära krav på importerat kött.

³⁴ Det EG-direktiv angående djurskydd för slaktkycklingar som nyligen beslutats träder inte i kraft förrän 2010 och ställer i många delar lägre djurskyddsmässiga krav än den nuvarande svenska lagstiftningen.

EU är i dagsläget världens tredje största producent av kycklingkött efter USA och Kina (se tabell 8) och världens tredje största exportör, dock betydligt mindre än både USA och Brasilien. Figur 9 visar OECD:s prisprognos för slaktkycklingar där priserna avser exportpriset i USD. Noteras bör att priserna för EU avser avräkningspriset på hel slaktkyckling (s.k. 75 % - kyckling) medan priset för USA avser grossistpriset på hel slaktkyckling och det brasilianska priset avser genomsnittliga grossistpriser på styckningsdetaljer. Således jämförs kycklingkött av olika förädlingsgrad i figur 9 men figuren påvisar ändå att priserna inte förväntas skilja sig dramatiskt åt mellan EU och USA, medan prisnivån i Brasilien förväntas ligga betydligt lägre. Figuren illustrerar också att prisgapen mellan Brasilien och EU och USA förväntas vara stabila. Man bör också komma ihåg att det svenska avräkningspriset på slaktkyckling i genomsnitt låg på ca 107 % av EU:s genomsnittliga prisnivå under perioden 2006 till 2007 och detta förhållande kan antas hålla även framledes.



Vid valutaomräkning från EUR till USD har växelkursen antagits vara 1,35 USD/EUR.

Källa: OECD

Figur 9 Prognos för prisutvecklingen för slaktkyckling 2009-2018 (producentpriser)

Fjäderfäsektorn är helt spannmålsbaserad, vilket gör att den indirekt kan påverkas av förändringarna för spannmålssektorn. Produktionskostnaderna består till stor del av foderkostnader, men jämfört med t.ex. griskött är produktionscykeln relativt kort och lantbrukaren kan enklare reagera på förändringar i priset på insatsvaror (OECD, 2008). Av figur 9 framgår dock att priserna förväntas vara relativt stabila och att inga stora förändringar i EU:s och Sveriges konkurrenssituation förväntas under det kommande decenniet.

Hälsokontrollen innebär inte några direkta reformer för att marknadsanpassa fjäderfäsektorn, däremot ska tvärvillkoren (de krav jordbrukaren måste uppfylla för att få stöd) avseende bl.a. djurskydd och folkhälsa uppdateras. Sveriges höga nivå på djur- och smittskydd kan här ge konkurrensfördelar jämfört med andra EU-länder, vilket kan leda till att förlorade marknadsandelar återtas. En del av direktstöden ska även kunna användas till särskilda åtgärder för förbättrad djurhälsa, och gemensamma fonder för att ersätta ekonomiska förluster till följd av utbrott av bl.a. djursjukdomar.

Nya handelsavtal, både multilaterala och bilaterala, med bl.a. ett sänkt gränsskydd leder sannolikt till att prisgapet ökar mellan inhemskt och importerat fågelkött på EU:s inre marknad. I dagsläget ligger den genomsnittliga bundna tullen på drygt 27 % (oviktat medelvärde) för de tullinjer som innefattar färskt och fryst kött av fjäderfä, vilket

hjälp till att stänga ute mycket kött från tredje land. Ändå importeras ca 700 000 ton kycklingkött till EU, främst från Brasilien och Thailand. Eftersom priset på svenskt fågelkött är högre än EU-snittet till följd av strängare krav på djur- och smittskydd kan den svenska slaktkycklingsproduktionen bli än mer utsatt för konkurrens från import från lågprisländer utanför EU. Det är sannolikt att en ökad import av fågelkött till EU resulterar i ett ökat importtryck av fågelkött, både från andra EU-länder och från tredje land, även på den svenska marknaden. På EU-marknaden kan dock svenska producenter förväntas få en konkurrensfördel vid implementering av djurskyddsdirektivet.

Bilaterala förhandlingar förs på EU-nivå med bl.a. Kina, Brasilien och Thailand som samtliga är stora producenterna av fjäderfä och som samtliga har flera godkända anläggningar för export till Sverige och EU. Hur mycket importen kan komma att öka när gränsskyddet sänks är oklart. I dagsläget är tullarna för ostyckad kyckling (både färsk och fryst) förhållandevis låga. Sannolikt är transportkostnaden för dessa varor hög i förhållande till kilopriset för hela kycklingar som har ett förhållandevis lågt förädlingsvärde. Om så är fallet utgör transportkostnaden i sig ett handelshinder. Emellertid har EU tillämpat tilläggstullar för fryst ostyckat kycklingkött vilket indikerar att det tidigare har funnits ett märkbart importtryck på dessa tullinjer.

För befria styckningsdetaljer, som ju har ett högre förädlingsvärde, är tullarna också högre. Detta beror sannolikt på att transportkostnaderna har mindre betydelse för importens lönsamhet, varför det sannolikt är ett större importtryck inom dessa varugrupper. I dagsläget är tullskyddet också högre för fryst fågelkött för det färska, vilket också kan kopplas till de högre transportkostnaderna för färskt kött.

För att de kollektiva värdena i form av säkra livsmedel ska bevaras krävs att den svenska salmonellakontrollen fortsätter att fungerar väl, samtidigt som tilläggsgarantin avseende salmonella bibehålls. Om så inte blir fallet är det sannolikt att smitt-, men även djurskyddet äventyras om importen från länder utanför EU ökar. Att bevara en hög nivå på smittskyddet motiverar användandet av tekniska handelshinder som förhindrar att kött som inte uppfyller smittskyddskraven kommer in i Sverige och det finns i dagsläget ingen anledning att minska dessa krav.

5.3.2 Äggproduktion

Svenska konsumenter köper i hög grad svenska ägg vilket delvis beror på att svenska ägg i praktiken är helt fria från salmonella. Svenska ägg värps i moderna stallar och nästan alla svenska detaljhandelskedjor har beslutat att bara saluföra ägg som produceras av frigående höns eller höns i inredda burar, vilket ger svenska producenter en viss fördel på konsumentmarknaden. Betalningsviljan för smittskydd är förhållandevis hög, men trots detta minskar produktionen samtidigt som importen ökar (se tabell 19).

Som framgår av tabell 18 utgör konsumtionsägg (skalägg) ca 80 % av äggproduktionen i Sverige och resterande del går till produktionsindustrin. Den svenska salmonellagarantin gör att det i princip bara är Finland som kan exportera konsumtionsägg till Sverige. Dessa förhållanden innebär att det i dagsläget endast är ca 20 % av den svenska äggsektorn som är utsatt för konkurrens från andra länder än Finland. Detta kan dock komma att förändras om smittskyddskraven i andra länder förbättras.

Tabell 18 Äggråvarans användning

Produkt	Andel av total mjölkråvara invägd vid mejerier år 2006
Konsumtionsägg	80 %
Produktindustrin	20 %

Källa: Jordbruksverket, underlag till konsumtionsberäkningar

Tabell 19 visar att den svenska äggproduktionen 2006 uppgick till 98 800 ton vilket är i paritet med produktionen år 2000. Konsumtionen har ökat med ca 7 % under samma period. Under 2006 utgjorde importerade ägg och äggprodukter 36 % av konsumtionen. Sveriges import av äggprodukter och äggalbumin kommer till största delen från andra EU-länder och EU är i dagsläget världens näst största producent av ägg efter Kina, men före USA. Importen utgör mindre än 1 % av den totala konsumtionen och ca 13 % av den totala exporten. Det dominerande ursprungslandet för import till EU är USA (bordsägg och torkad äggula) och Indien (torkad äggula och torkade helägg). Till skillnad från EU har Sverige under hela 2000-talet varit nettoimportör av ägg och självförsörjningsgraden uppgår i dagsläget till ca 86 %. Noteras kan att den internationella handeln med skalägg sker inom förhållandevis små regioner, då det är svårt att transportera skaläggen längre distanser.

**Tabell 19 Produktion konsumtion och handel med ägg och äggprodukter
2000-2008, 1 000-tals ton**

År	Produktion	Import	Export	Konsumtion*
2000	100,2	26,0	18,3	107,9
2001	97,9	28,6	20,0	106,5
2002	93,4	32,7	25,2	100,9
2003	92,6	34,6	23,0	104,2
2004	103,6	38,0	24,4	117,2
2005	101,5	39,6	26,1	115,0
2006	98,8	41,8	25,0	115,6
2007	95,4	47,2	26,1	116,5
2008	102,5	41,8	27,0	117,3

*Konsumtionen är framräknad som produktion + import – export

Källa: Jordbruksverket och SCB

Handeln med ägg påverkas också i stor utsträckning av smittskyddsregler. De svenska smittskyddskraven är betydligt mer långtgående än i andra länder såväl inom som utanför EU. Som redan nämnts är det i praktiken endast Finland som uppfyller Sveriges krav på salmonellakontroll av färska skalägg. Enligt Livsmedelsverket har EU bilaterala överenskommelser med 5 länder³⁵ som tillåter import av äggprodukter från namngivna anläggningar – förutsatt att tilläggsгарantin avseende salmonella är uppfylld.

Det finns ett gemensamt EU-direktiv avseende djurskyddet för värphöns som håller på att implementeras. Förbudet mot oinredda burar för värphöns kommer att träda i kraft

³⁵ Indien, Schweiz, Argentina, Kanada och USA.

tidigast år 2012 för samtliga EU-länder. Ett sådant förbud beslutades i Sverige redan 1988 och kan idag anses vara fullt genomfört. Att investera i system för frigående höns alternativt inredda burar är en relativt stor kostnad och beläggningsgraden per kvadratmeter golvyta blir vanligtvis betydligt lägre än vid produktion i oinredda burar. I hönsriker med oinredda burar är beläggningsgraden i stallarna högre eftersom burarna kan placeras i många våningar på varandra. Eftersom byggnadskostnaderna utgör en ansevärd del av den totala produktionskostnaden innebär en lägre beläggningsgrad, i kombination med krav på omfattande nyinvesteringar att kostnadsläget i svensk äggproduktion är högre än i omvärlden. Detta gör produktionen sårbar för lågpriskonkurrens från länder utan motsvarande djurskydds krav. Enligt *Gröna Framtider* har omställningen till inredda burar och frigående system ökat kostnadsnivån i svensk äggproduktion. Omställningen har inneburit stora nyinvesteringar som lett till att Sverige fått färre men större besättningar. Trots denna strukturomvandling innebär de strängare kraven på både djurskydd och smittskydd att kostnadsläget är ca 50 % högre i Sverige än genomsnittet för EU. Prisnivån på ägg är något högre i USA än i EU medan priserna i Sydamerika motsvarar ca 65 % av det europeiska. Av den anledningen tillämpar EU i dagsläget ett relativt sett högt tullskydd på skalägg, vilket i princip utestänger import från Sydamerika. Vad gäller handeln inom EU så kan en utjämnning av konkurrensförhållandena inom unionen ske inom några år, eftersom de medlemsstater som ännu inte övergivit produktionssystemet med oinredda burar blir tvungna att göra detta när det nya EG-direktivet träder i kraft.

Hälsokontrollen innebär inte några direkta reformer för att marknadsanpassa äggsektorn, däremot ska tvärvillkoren (de krav jordbrukaren måste uppfylla för att få stöd) avseende bl.a. djurskydd och folkhälsa uppdateras. En del av direktstöden ska även kunna användas till särskilda åtgärder för förbättrad djurhälsa, och gemensamma fonder för att ersätta ekonomiska förluster till följd av utbrott av bl.a. djursjukdomar.

Nya handelsavtal, både multilaterala och bilaterala, med bl.a. ett sänkt gränsskydd leder förmodligen till att prisgapet ökar mellan inhemska och importerade skalägg på EU:s inre marknad. Bilaterala förhandlingar förs på EU-nivå med bl.a. Brasilien, Indien och Kina som alla är stora äggproducenter. Det är dock bara med Indien som EU har en bilateral överenskommelse som tillåter import av ägg från godkända anläggningar. Hur mycket importen kan komma att öka när gränsskyddet sänks, eller när anläggningar i Brasilien och Kina blir godkända för export till EU är oklart. I dagsläget är tullarna för skalägg förhållandevis höga, men merparten av den internationella handel sker inom små regioner eftersom det är svårt att transportera skaläggen några längre sträckor.

Sverige är ett föregångsland när det gäller djur- och smittskydd, vilket har skapat starka konsumentpreferenser för svenska ägg och troligen kommer den svenska produktionen att klara en ökad importkonkurrens från lågkostnads länder. Det finns dock en risk att importen till övriga EU-länder ökar i takt med att tullarna sänks, vilket kan leda till ett ökat importtryck även på den svenska marknaden. På EU-marknaden kan dock svenska producenter förväntas få en konkurrensfördel vid implementeringen av djurskydds direktivet, vilket tvingar producenter i andra EU-länder att anpassa sig till strängare regler kring djurskydd. EU:s äggproducenter står inför en omläggning av produktionen i och med det kommande förbudet mot oinredda burar för värphöns, vilket kommer att kräva stora nyinvesteringar i produktionsanläggningar. Sverige som redan har ställt om sin produktion så den uppfyller kravet på inredda burar kan få en konkurrensfördel i framtiden när övriga EU-länder ska göra samma anpassning.

För att de kollektiva värdena i form av säkra livsmedel ska bevaras förutsätts att den svenska salmonellakontrollen av ägg fortsätter att fungerar väl, samtidigt som salmonellagarantin på importerade ägg bibehålls. Detta värnas genom en fortsatt användning av tekniska handelshinder som förhindrar att ägg och äggprodukter som inte uppfyller smittskyddskraven kommer in i Sverige.

5.4 Får

Får och lamm är på samma sätt som nötkreatur viktiga landskapsvårdare, men fåren bidrar även till den biologiska mångfalden i och med bevarandet av olika arter. I Sverige finns det drygt 500 000 får och uppfödningen är framförallt extensiv med bete som ett självklart inslag.

I jämförelse med nötkreatur kräver får betydligt mindre betesmark per djur och därför är andelen betesmark som vårdas av får också betydligt mindre än den andel som betas av nötkreatur. Detta samtidigt som den biologiska mångfald som skapas av nötkreatur respektive får och lamm är olika, och därför kan djurslagen inte ersätta varandra som markvårdare.

Den svenska salmonellagarantin omfattar inte får- och lammkött och därför kan man inte säga att produktionen av får- och lammkött bidrar till säkra livsmedel på samma sätt som gris-, nöt- och fjäderfä produktionen.

5.4.1 Produktionsinriktning och lönsamhet

Detaljerade uppgifter om hur stor del av det får- och lammkött som produceras som går in i livsmedelsindustrin saknas, och i Jordbruksverkets konsumtionsberäkningar görs inga råvaruavdrag så därför vet vi inget om råvarans användning.

Däremot vet vi att det är en produktionsinriktning som expanderar i Sverige. Antalet slaktade får och lamm ökade med 12 % mellan 1997 och 2006, samtidigt som antalet heltidsverksamma ökade. Sysselsättningen inom sektorn är dock marginell i Sverige och många producenter har får- och lammproduktion som en bisyssla. Sektorns betydelse för jordbruksproduktionen och markanvändningen i Sverige är liten, men kan på vissa håll ha betydelse för att bevara vissa biologiska miljöer och arter. I ett europeiskt perspektiv är den svenska får- och lammköttproduktionen relativt liten och Sverige har ungefär 0,5 % av EU:s totala djurpopulation.

Konsumtionen av lammkött i Sverige har ökat med 67 % mellan 1997 och 2006, och även om produktionen har fångat upp en del av ökningen så täcks ett växande underskott av importerat kött. Enligt LRF (2008) står svenskt lammkött för cirka 40 % av konsumtionen, och produktionen har ökat med ca 10 % sedan inledningen av 2000-talet. Tabell 20 visar att den svenska självförsörjningsgraden successivt minskar och att en växande efterfrågan huvudsakligen tillgodoses av en ökande import.

Tabell 20 Produktion konsumtion och handel för svensk får- och lammköttproduktion, ton

År	Produktion	Import	Export	Konsumtion
2000	3 917	4 147	0,259	7 805
2001	3 843	5 146	0,266	8 723
2002	3 856	4 815	0,297	8 374
2003	3 749	5 831	0,341	9 239
2004	3 802	4 954	0,315	8 441
2005	4 067	6 599	0,516	10 151
2006	4 201	7 648	0,355	11 494
2007	4 603	7 703	0,722	11 825
2008	4 472	8 495	0,481	12 486

Källa: Jordbruksverket och SCB

Sveriges import av får- och lammkött kommer i nästan lika stor utsträckning från andra EU-länder som från tredje land, men det är importen från andra EU-länder som har ökat mest under de senaste 10 åren. De mest betydande avsändarländerna för import till Sverige är Nya Zeeland (ca 50 %), Tyskland, Danmark och Irland.

Nya Zeeland har en stor förmånkvot (228 000 ton) för export av lammkött till EU och andra länders kvoter är små i sammanhanget. Cirka 25 % av importen till Sverige avser benfritt kött, medan resterande 75 % avser kött med ben. Importen av fårskt får- och lammkött motsvarar cirka 25 % av total import till Sverige. På detta vis skiljer sig importmönstret från nötköttsområdet, där en försvinnande liten del av importen utgörs av kött med ben.

Lönsamheten i svensk fårnäring är enligt LRF (2008) svag, vilket främst beror på att produktionen är småskalig och huvudsakligen inriktad på höstlamm. Samtidigt ökar sektorns produktion och LRF (2007) menar att det är möjligt att nå acceptabel lönsamhet om besättningsstorleken ökas och inriktas på vårlamm. Det tar dock tid innan lammföretagen kommer igång med den produktion som de byggt för, och en tacka är inte uppe i full produktion av lammungarnas slaktvikter förrän efter 2-3 lammningar.

Eftersom tillgången på internationella priser på lamm- och fårkött är bristfällig utgår analysen av fårsektorns känslighet för ökad importkonkurrens från tullnivåer och kvotutnyttjande. EU:s tullskydd mot tredjeland varierar mellan 38-105 %. För benfritt kött ligger de sk. värdetullsekivalenterna runt 100 %. Detta gör att i stort sett all import till EU sker inom olika förmånkvoter med nolltull. Kvotutnyttjandet på EU-nivå är hög, men den når inte upp till 100 % och det är huvudsakligen kött från Nya Zeeland som fyller kvotvolymen³⁶.

Hälsokontrollen innebär inte några direkta reformer för att marknadsanpassa fårnäringen i Sverige, eftersom får- och getbidragen avskaffades 2005. De länder i EU som betalar ut får- och getbidrag idag kommer även efter 2013 att kunna betala ut dessa bidrag, vilket sannolikt kommer att göra att dessa producenter står sig bättre i den

³⁶ Den svenska importen från Tyskland, Danmark och Irland sker utanför kvot.

internationella konkurrensen. Nya tvärvillkor (de krav jordbrukaren måste uppfylla för att få stöd) införs för att öka skyddet av bl.a. biologisk mångfald, samtidigt som Sverige får bibehålla stöd för skötsel av traditionella betesmarker. Medlemsländerna kommer även att kunna använda en del av direktstöden till särskilda åtgärder för att mildra effekterna för fårproducenterna av marknadsanpassningen. Det är dock tveksamt om Sverige kan använda sig av dessa stöd, eftersom får- och getbidragen avskaffades redan 2005.

Det är svårt att bedöma hur sektorn kan komma att påverkas av nya handelsavtal, både multilaterala och bilaterala, med bl.a. ett sänkt gränsskydd eftersom i stort sett all import sker inom kvot till nolltull. Nya Zeeland har en förmånskvot på 228 000 ton för export av lammkött till EU men denna har inte utnyttjats fullt ut. Med andra ord kan importen öka redan under befintliga handelsavtal, vilket kan påverka produktionen i Sverige liksom andra EU-länder. Det finns dock en växande inhemsk efterfrågan som troligen bidrar till att avsättningsmarknaderna kan komma att öka för både inhemskt och importerat får- och lammkött. Det tycks även, under rådande marknadsförhållanden, vara möjligt att nå acceptabel lönsamhet i större fårbesättningar med en strategisk produktionsinriktning. Marknadskrafterna verkar även styra sektorn i rätt riktning eftersom en strukturomvandling pågår inom fårnäringen.

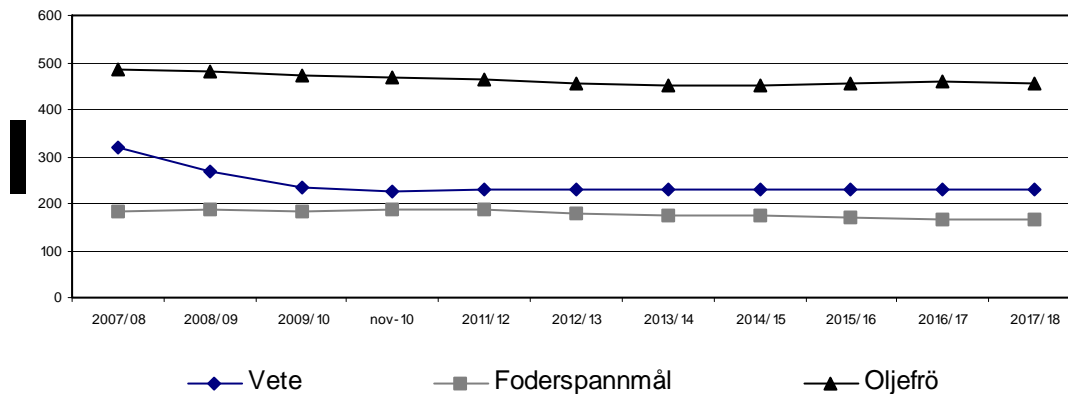
För svenskt vidkommande är får- och lammproduktionens landskapsvårdande egenskaper av stor vikt för att skapa och bevara kollektiva värden i termer av biologisk mångfald och naturbeten. En ökad importkonkurrens av får- och lammkött kommer sannolikt inte att minska antalet betande får och lamm i Sverige, eftersom det finns en växande inhemsk efterfrågan, och därför påverkas inte heller dessa kollektiva värden. Som en följd av hälsokontrollen ska nya tvärvillkor införas för att skydda den biologiska mångfalden samtidigt som Sverige får bibehålla stöd för skötsel av traditionella betesmarker. Åtgärderna i hälsokontrollen kommer sannolikt att främja bevarandet av de kollektiva nyttigheterna i form av landskaps- och kulturmiljöer samt biodiversitet.

5.5 Spannmål och oljeväxter

Som framgår av tabell 1 – 3 i kapitel 3 utgör spannmålsodlingen i Sverige relativt sett en stor andel av den totala jordbruksproduktionen, och tar en stor andel av åkerarealen i anspråk. Spannmålsodlingen har således en stor betydelse för landskapets karaktär i svenska jordbruksbygder. Till följd av en frikoppling av tidigare arealstöd har spannmålsarealen minskat sedan gårdsstödreformen 2005 men kan komma att öka något igen under kommande år till följd av fördelaktiga världsmarknadspriser. Under 2007-2008 observerades de högsta världsmarknadspriserna någonsin för både vete och oljeväxter. Spannmål och oljeväxter är konkurrerande grödor om resursen åkermark och därför tenderar priserna på dessa grödor att ha en stark korrelation. OECD/FAO förutspår fortsatt höga spannmålspriser, om än lägre än de nivåer som rådde under 2007-2008 (se figur 10). Orsaken till ett förväntat högt prisläge under det kommande decenniet är bl.a. växande efterfrågan på spannmålsintensiva animalieprodukter (mejerivaror, gris- och fågelkött) i tillväxtekonomierna i Asien, samt växande efterfrågan på biobränsle.

EU:s interventionspris för spannmål har under de senaste åren legat på knappt 105 euro/ton, vilket är avsevärt lägre än dagens marknadspriser på vete runt 140-150

euro/ton. Även om priserna sjunker kraftigt från dagens nivå till det långsiktiga prognospris som presenteras av OECD/FAO på drygt 200 USD/ton (ca 160 euro) för vete och runt 180 USD/ton (ca 140 euro) för foderspannmål överstiger dessa prisnivåer EU:s interventionspris.



Källa: OECD

Figur 10 Prognos för prisutvecklingen för spannmål och oljefrö

Spannmålsprodukter åtnjuter ett visst skydd mot konkurrens från lågkostnadsländer genom tillämpning av importtullar. En annan faktor som påverkar den inhemska spannmålsodlingen är att handeln med spannmål begränsas av fraktpriser. I nuläget kostar transporten av spannmål över Atlanten ca 100 \$/ton, vilket gör att den inhemska odlingen betydelsefull både för kvarnprodukter och foderframställning. En förhållandevis stor andel av fodersäden som odlas i Sverige förbrukas av animaliesektorerna, framförallt fjäderfäsektorn och grisuppfödning är spannmålsintensiv produktion. När tillgången på relativt billig importerad foderråvara begränsas av höga världsmarknadspriser på spannmål och stigande transportkostnader blir den inhemska animalieproduktionen alltmer beroende av en inhemska spannmålsodling.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att de omvärldsförändringar som förväntas påverka spannmålssektorn snarast stärker sektorns konkurrenskraft eftersom man ser en växande global efterfrågan på både spannmål och oljeväxter.

6 Sammanfattande slutsatser

I denna rapport presenteras en analys av hur de kollektiva nyttigheter som svenskt jordbruk genererar kan komma att påverkas av den marknadsanpassning av jordbruket som reformer i jordbruks- och handelspolitik förväntas medföra. I fokus står reformer som implementeras i samband med den s.k. hälsokontrollen av den gemensamma jordbrukspolitiken samt förändringar i handelspolitiken som kan komma att initieras av att EU ingår nya bilaterala handelsavtal samt ett nytt WTO-avtal.

Svenskt jordbruk genererar huvudsakligen tre typer av kollektiva nyttigheter:

- Biodiversitet och ekosystemtjänster
- Landskaps- och kulturmiljöer
- Säkra livsmedel

Dessa kollektiva värden genereras i hög grad av jordbrukets animalieproducerande sektorer, där de betande nötkreaturen och fåren har stor betydelse för markvård, bevarande av ett öppet jordbrukslandskap och biologisk mångfald. Produktion av griskött, fågelkött och ägg bidrar å ena sidan till ett öppet landskap eftersom produktionen i hög grad är spannmålsbaserad, och å andra sidan till säkra livsmedel eftersom förekomsten av salmonella är betydligt mindre i svenskt kött än i importerat kött. Detsamma gäller i högsta grad också för ägg. Dessa förhållanden implicerar att husdjuren har mer än en funktion att fylla: förutom att generera livsmedel producerar djuren kollektiva nyttigheter.

Nedan följer en sammanfattning av rapportens sektorsvisa analyser av hur förändringar i jordbruks- och handelspolitik kan påverka kollektiva värden.

Nötkreatur

Det finns drygt 1,5 miljoner nötkreatur i Sverige och en grov uppskattning indikerar att cirka en tredjedel av dessa aktivt bidrar till bevarande av biologisk mångfald och öppet landskap genom naturbete. För övriga nötkreatur är uppfödningens formen i högre grad baserad på intensiv utfodring i fällor, på stall eller på åkerbete. Både mjölk- och köttproduktion kräver mycket foderråvara och bidrar därmed till att bevara odlingslandskapet. Vad beträffar biologisk mångfald och skötsel av betesmarker är det emellertid helt avgörande att produktionen baseras på betesdrift under växtsäsongen.

Nötkött- och mjölkproduktionen är nära sammankopplade och ca 70 % av det nötkött som produceras i Sverige kommer från mjölkproduktionens djur. Mjölkproduktionen är således viktig för bevarandet av det svenska jordbrukslandskapet eftersom mjölkproduktion kräver mycket foderråvara, framförallt vallfoder som p.g.a. höga transportkostnader oftast produceras i närområdet. Mjölkproduktionen bidrar också till biologisk mångfald eftersom mjölkdjuren utgör ca en tredjedel av de betande nötkreaturen i Sverige. Antalet mjölkkor i Sverige har emellertid minskat med ca 20 % under det senaste decenniet och en pågående strukturomvandling i mjölksektorn gör att betesdriften minskar och produktionen blir alltmer intensiv. De jordbrukspolitiska reformer som är resultatet av hälsokontrollen innebär en ytterligare marknadsanpassning av mjölksektorn och denna förväntas att stimulera till ytterligare strukturrationalisering på bekostnad av extensiva produktionsformer.

2007-2008 års historiskt höga prisnivåer för smör och mjölkpulver har stabiliserats på en lägre nivå och OECD förutspår att EU:s interna pris på smör kommer att ligga 25-30 % högre än världsmarknadspriset under det kommande decenniet. Tullskyddet på smör är i dagsläget så väl tilltaget att förhållandevis stora tullsänkningar kan göras i nya handelsavtal utan att importkonkurrensen ökar dramatiskt. Ost kan däremot komma att utsättas för ökad importkonkurrens vid sänkt tullskydd. Ost är dock en varugrupp med omfattande produktdifferentiering, varför produkttegenskaper är ett lika viktigt konkurrensmedel som priset, och därmed bör svensk ostproduktion kunna klara ett ökat importtryck. 40 % av mjölkråvaran används till dryckesmjölk och syrade mjölkprodukter. Den internationella handeln med dessa produkter har hittills varit relativt liten, vilket delvis beror på produkternas korta hållbarhet. Dessa faktorer gör att Jordbruksverket inte bedömer att svensk mjölkproduktion är särskilt känslig för en ökad importkonkurrens till följd av nya handelsavtal.

Kött djuren spelar en avgörande roll som markvårdare eftersom det huvudsakligen är kött djur som betar på naturbeten. Antalet kor av kött ras har ökat med ca 20 % sedan 1995 vilket delvis beror på ökade miljöersättningar. Den specialiserade nötköttsproduktionen lider dock av svag lönsamhet och uppfödning av kött djur har alltmer tagit formen av en småskalig bisyssla. Dagens svaga lönsamhet stimulerar inte heller till nyinvesteringar inom uppfödningen av kött djur, där strukturomvandling och rationalisering går långsamt. I och med hälsokontrollen frikopplas handjursbidraget helt fr.o.m. 2012, vilket kan försämra lönsamheten i sektorn ytterligare och resultera i att antalet kött rasdjur minskar. Samtidigt förutspår OECD att priset på nötkött kommer att öka något på den europeiska marknaden under det kommande decenniet till följd av en minskning av riktade produktionsstöd. Denna prognos bygger dock på att tullskyddet mot tredje land är oförändrat eftersom den europeiska nötköttsproduktionen har en svag internationell konkurrenskraft.

I dagsläget finns ett betydande tullskydd gentemot tredje land, i genomsnitt 77 % i bunden tull på nötkött. Det är de mest högvärdiga styckningsdetaljerna som dominerar dagens import av nötkött till full tull från Sydamerika och tullskyddet tycks således utestänga import av lågvärdiga styckningsdetaljer och hela slaktkroppar från tredje land. Nya handelsavtal, både multilaterala och bilaterala, med bl.a. ett sänkt gränsskydd innebär att det kan bli lönsamt att importera samtliga delar av slaktkroppen från lågkostnadsländer. Brasilien, men även Argentina, har stor potential i sin nötköttsproduktion och skulle vid sänkt tullskydd kunna konkurrera med låga priser på samtliga styckningsdetaljer i Sverige. Ett frihandelsavtal med MERCOSUR³⁷ i enlighet med ambitionen i Global Europe kommer sannolikt att få en negativ effekt på antalet betande nötkreatur i Sverige och därmed en negativ effekt på bevarandet av marker med stor biologisk mångfald. Dessa effekter kan motverkas av ökade miljöersättningar för bete av marker med höga naturvärden och i hälsokontrollen ges utrymme att bibehålla och öka sådana typer av stöd. Detta belyser behovet av en politik där djurens roll som mark- och miljövärdare är viktigare än deras roll som livsmedelsråvara.

Griskött

Sveriges ambitiösa smittskyddsarbete innebär att risken för att smittas av salmonella bedöms vara mindre om man äter kött från grisar uppfödda i Sverige än om man

³⁷ Brasilien, Argentina, Uruguay, Paraguay och Venezuela.

konsumerar importerat kött. Den inhemska produktionen av griskött bidrar därför till en kollektiv nytthet i form av säkra livsmedel. Eftersom sektorn är spannmålsbaserad kan man också säga att den har en viss betydelse för att bevara ett öppet jordbrukslandskap då den stimulerar inhemsk produktion av foderråvara.

För grisuppfödning i Sverige gäller högre krav på både djurskydd och smittskydd än i övriga länder vilket innebär ett högre kostnadsläge i Sverige än i övriga EU. Samtidigt ligger svenska avräkningspriser i paritet med övriga EU. Detta innebär att svenska grisproducenters lönsamhet är mer ansträngd än i utlandet men lönsamheten kan på sikt förbättras genom ökad produktivitet. Hälsokontrollen implicerar inga reformer som direkt påverkar grisköttsproduktionens marknadsanpassning. EU är till skillnad från Sverige nettoexportör av griskött och är tillsammans med USA den största exportören i världen. Även Brasilien är en stor aktör på världsmarknaden och förväntas bli världens största exportör inom en tioårsperiod. I jämförelse med USA och Brasilien ligger EU:s och Sveriges avräkningspriser på griskött ca 30 % högre. Efter förtullning in på EU-marknaden finns med nuvarande tullskydd ingen märkbar prisdifferens mellan EU-producerat griskött och kött som importerats från tredje land. Detta tullskydd är tillräckligt starkt för att i dagsläget upprätthålla så god konkurrenskraft på den inhemska marknaden att importen från tredje land motsvarar mindre än 0,2 % av konsumtionen i EU.

Ett försvagat tullskydd till följd av nya handelsavtal kommer sannolikt att innebära att importkonkurrensen ökar på EU:s marknad och därmed också på den svenska marknaden. Men eftersom den nuvarande importen från tredje land är så liten kan den sannolikt mångdubblas innan den ger några effekter på prisbildningen på EU-marknaden. Marknadssituationen för griskött är dock under omvandling eftersom nya aktörer håller på att växa sig starka på världsmarknaden. Det är således svårt att bedöma hur den inhemska grissektorns konkurrenskraft kommer att utvecklas på lång sikt. Klart är dock att den kollektiva nyttan av smittfritt griskött bara kan garanteras genom ett fortsatt förbud mot import av kött som inte är konstaterat fritt från salmonella.

Fjäderfä

Sverige har vid en internationell jämförelse höga krav på djur- och smittskydd inom fjäderfäsektorn. Smittskyddsnivån i Sverige är att betrakta som kollektiva nyttheter eftersom den innebär att förekomsten av salmonellabakterier i svenskt fågelkött är avsevärt mycket lägre än i andra länder. Detta innebär att sannolikheten att drabbas av salmonella är lägre när man konsumerar svenskt fågelkött än då man konsumerar kött av utländskt ursprung. Vad beträffar ägg innebär den svenska salmonellagarantin att det i princip bara är Finland som uppfyller de svenska kraven och kan exportera skalägg till Sverige. Följaktligen bidrar den svenska fjäderfäsektorn till en kollektiv nytthet i form av säkra livsmedel. Sektorn kan också sägas bidra indirekt till ett öppet jordbrukslandskap då den är helt spannmålsbaserad och därmed stimulerar inhemsk odling av foderspannmål.

Samtidigt innebär de stränga regelverken kring djurskydd och smittkontroll en konkurrensnackdel eftersom de medför högre produktionskostnader. Sveriges fågelköttproduktion är starkt dominerad av kycklingkött, varför analysen fokuserat på kycklingkött. Priset på svenskt kycklingkött i slakteriledet ligger ca 7 % högre än det genomsnittliga priset i andra EU-länder och 40 % högre än avräkningspriserna i stora exportländer som Brasilien. Trots att efterfrågan på kycklingkött vuxit kraftigt under

senare år har svensk produktion inte ökat i samma takt utan istället har importen ökat kraftigt. Detta kan tolkas som ett tecken på svag internationell konkurrenskraft i produktionen av kycklingkött. Emellertid kan hälsokontrollen medföra att övriga EU-länder skärper sina regelverk kring djur- och smittskydd i fågelköttproduktionen och därmed närmar sig svensk nivå. Vad avser konkurrens från länder utanför EU är det sannolikt att importen kommer att öka signifikant om tullskyddet sänks till följd av nya handelsavtal. Beträffande kollektiva nyttigheter är det dock det icke-tariffära handelshindret i form av importförbud för kött som inte uppfyller kraven på smittkontroll som är det relevanta politiska verktyget för att förhindra att svensk produktion får konkurrens från varor som inte uppfyller samma krav.

Den svenska salmonellagarantin utestänger nästan all import av konsumtionsägg, undantaget ägg från Finland. Eftersom konsumtionsägg utgör ca 80 % av produktionen är det endast 20 % av den svenska äggsektorn som är verkligt utsatt för internationell konkurrens i dagsläget. Trots ett betydligt högre kostnadsläge i Sverige bedömer Jordbruksverket inte att svensk äggproduktion är känslig för ett sänkt tullskydd eftersom Sverige är ett föregångsland vad gäller djuromsorgen i hönserierna och detta har skapat starka konsumentpreferenser för svenska ägg. För övriga EU finns en risk för ökad import från framförallt Brasilien om tullskyddet sänks. Samtidigt är EU en stor nettoexportör och i dagsläget uppgår importen till mindre än 1 % av produktionen. EU:s äggproducenter står inför en omläggning av produktionen i och med ett kommande förbud mot oinredda burar för värphöns, vilken kommer att kräva stora nyinvesteringar i produktionsanläggningar. I denna fas kan Sveriges producenter få en konkurrensfördel eftersom de redan har genomgått anpassningen till ett förbud mot oinredda burar.

Får- och lammkött

I Sverige är produktionen av får- och lammkött marginell och betydligt mindre än i många andra EU-länder. För kollektiva värden i termer av betesvård och biodiversitet är det önskvärt att svensk fårnäring växer eftersom uppfödningen av lamm huvudsakligen är extensiv. Trots att lönsamheten i svensk fåruppfödning generellt sett är låg, finns exempel på fårproducenter med god lönsamhet och inom fårnäringen pågår idag en tillväxt och en strukturomvandling till mer marknadsinriktad produktion. Denna utveckling stimuleras av en växande efterfrågan, vilken gjort att både inhemsk produktion och import vuxit kraftigt under senare år. Som en följd av hälsokontrollen ska nya tvärvillkor införas för att skydda den biologiska mångfalden samtidigt som Sverige får bibehålla stöd för skötsel av traditionella betesmarker. Åtgärderna i hälsokontrollen kommer sannolikt att främja fårnäringen och därmed bevarandet av kollektiva värden i form av landskaps- och kulturmiljöer samt biodiversitet.

Spannmål

Prisprognoser för spannmål förutspår en fortsatt hög prisnivå på världsmarknaden om än lägre än de rekordhög nivåerna som observerades under 2007/2008. Världsmarknadspriserna förväntas överstiga EU:s interventionspriser även fortsättningsvis samtidigt som det har skett en viss avmattning av handeln med spannmål p.g.a. höga fraktpriser. När tillgången på relativt billig importerad foderråvara begränsas av höga världsmarknadspriser på spannmål och stigande transportkostnader blir den inhemska animalieproduktionen alltmer beroende av en inhemsk spannmålsodling. Samtidigt växer den globala efterfrågan på kött och mejeriprodukter, vilket innebär en ökad efterfrågan på spannmål som insatsvara i animalieproduktionen.

En ökad efterfrågan på spannmål kommer också från bioenergisektorn. Således förväntas spannmålsektorn stärkas av växande efterfrågan på både spannmål och oljeväxter under det kommande decenniet. Denna utveckling stärker förutsättningarna för ett bevarat odlingslandskap även i områden som har mindre bördiga jordar medan den biologiska mångfalden kan komma att minska då spannmålsodlingen i slättbygderna intensifieras ytterligare.

Referenser

Armington, P. S. (1969) *A Theory of Demand for Products Distinguished by Place of Production*. Staff Papers - International Monetary Fund, Vol. 16, Nr. 1, sid. 159-178

Brady, M., S. Ekman, S. Höjgård, E. Kaspersson och E. Rabinowicz (2007) *Några aspekter på en reformering av EU:s jordbrukspolitik*. SLI-WP 2007:4

Brunstad, R. J., I. Gaasland och E. Vårdal (2007) *Optimal Provision of Public Goods. Implications for Support to Agriculture*. Discussion Paper SAM 6, Norwegian School of Economics and Business Administration, Bergen

Folkhälsoinstitutet (2005) *Folkhälsopolitisk rapport 2005*
(http://www.fhi.se/upload/ar2005/rappporter/r200543FHPR5_7.pdf)

EFSA (2009) *The Community Summary Report on Trends and Sources of Zoonoses and Zoonotic Agents in the European Union in 2007*, EFSA

Hammarlund, C. (2004) *Det svenska jordbrukets konkurrenskraft efter EU-inträdet*. SLI, rapport 2004:9, Lund

Head, K. och J. Reis (2001) "Increasing Returns versus National Product Differentiation as an Explanation for the Pattern of U.S.-Canada Trade" *The American Economic Review*, Vol. 91, Nr. 4, sid. 858-876

Gullstrand, J. och C. Hammarlund (2008) *Säljer svenska mervärden på EU-marknaden?* SLI-WP 2008:3, Lund

Jordbruksverket (2004) *Underlag för bedömningar av effekter vid en avreglering av EU:s marknadsordning för frukt och grönsaker på trädgårdsnäringen i Sverige*. Underhandsunderlag till Jordbruksdepartementet, 2004

Jordbruksverkets (2006) *Tio år i EU – effekter för konsumenterna*. Jordbruksverkets rapport 2006:6

Jordbruksverkets (2006) *Marknadsöversikt – bearbetade varor (icke bilaga I)*. Jordbruksverkets rapport 2006:13

Jordbruksverket (2006) *Marknadsöversikt – Vegetabilier*, Jordbruksverket. Rapport nr 2006:34

Jordbruksverket (2006) *Marknadsöversikt – Animalie*. Jordbruksverkets rapport 2006:35

Jordbruksverket (2007) *Jordbrukets miljöeffekter 2020 – En framtidsstudie*. Jordbruksverkets rapport 2007:7

Jordbruksverkets (2007) *Sveriges utrikeshandel med jordbruksvaror och livsmedel 2004-2006*. Jordbruksverkets rapport 2007:12

Jordbruksverket (2007) *Översyn av salmonellakontrollprogrammet – färdplan*. Jordbruksverkets rapport 2007:13

- Jordbruksverket (2007) *Jordbruksverkets miljömålsöversyn*. Jordbruksverkets rapport 2007:14
- Jordbruksverket (2007) Kopplingar mellan känsliga produkter – SSG – SSM – samt tullkvotsexpansioner till följd av känsliga produkter. Yttrande till Jordbruksdepartementet 2007-12-03
- Jordbruksverket (2007) *U-länderna och avskaffade exportbidrag*. Yttrande 2007-12-27
- Jordbruksverket (2008) *Mervärden för svenskt kött – studie 2007*. Jordbruksverkets rapport 2008:5.
- Jordbruksverket (2008) *Känsliga produkter i ett svenskt perspektiv*. Yttrande januari 2008.
- Jordbruksverket (2008) *Merbetalningar för kött – var hamnar de?* Jordbruksverkets rapport 2009:1
- LRF Konsult (2006) *Lantbrukets Lönsamhet 2006*, LRF
- LRF Konsult (2007) *Lantbrukets Lönsamhet 2007*, LRF
- LRF Konsult (2008) *Lantbrukets Lönsamhet 2008*, LRF
- Kommissionen (2007) Directive of the European Parliament and of the Council on the promotion of the use of energy from renewable sources.
http://ec.europa.eu/energy/climate_actions/doc/2008_res_directive_en.pdf
- Norell, B. och M. Sjödahl (2005) “Sweden’s experience with evaluating agri-environmental payments” i OECD (2005) *Evaluating Agri-Environmental Policies. Design, practice and results*. OECD, Paris
- OECD (2005) *Commodity Market Impacts of Trade and Domestic Agricultural Policy Reforms*. OECD WP 2005:12
- Kumm, K-I. (2009) *Produktionskostnad för grovfoder till köttdjur*. SLU Rapport Nr. 23, Skara
- Paulsson, M. (2007) *Lokalproducerat nötkött – finns behovet?* SLU
- Poppe m.fl. (2007) *Competitiveness of the European Food Industry*, KOM DG (ENTR)
- Stiftelsen Svenska Lantbruksveckan (2006) *Gröna Framtider*.
- Sundström, K. och H. Andersson (2009) *Swedish Consumers’ Willingness to Pay for Food Safety - a Contingent Valuation Study on Salmonella Risk*. SLI-WP 2009:1
- SVA (2007) Svensk zoonosrapport 2007, Statens Veterinärmedicinska Anstalt
- UNCTAD (2001) Is there effectively a level playing field for developing countries, Taric 2007-12-17

Jordbruksverket
551 82 Jönköping
Tfn 036-15 50 00 (vx)
jordbruksverket@sjv.se
www.sjv.se

ISSN 1102-3007
ISRN SJV-R-09/11-SE
RA09:11