



CARL-ERIK EHRENKRONA, ordförande  
Telefon 0733 81 45 30  
E-post carl-erik.ehrenkrona@ekolantbruk.se

21 februari 2012

Remissvar

## **Förslag till reform av den gemensamma jordbrukspolitiken efter 2013**

Ert Dnr L2011/3351

Världens jordbruk står inför stora utmaningar. Samtidigt som matproduktionen behöver fortsätta öka måste användningen av produktionsmedel som fossilenergi, konstgödning och vatten minska kraftigt. Det beror dels på att många naturresurser börjar ta slut, men framförallt på att jordbrukets miljöpåverkan måste begränsas – den är nu så stor att den hotar oersättliga ekosystemtjänster.

Flera stora internationella rapporter de senaste åren har beskrivit den här framtidsbilden och understrukt vikten av att snarast inleda det nödvändiga teknikskiftet.<sup>1</sup> En färsk studie från EU-kommissionens forskningsdirektorat konstaterar att förändringsbehovet är minst lika stort i Europa som i övriga världen. Studien förordar en snabb omställning av EUs jordbruk till resurssnåla och ekologiskt uthålliga produktionssystem.<sup>2</sup>

Detta perspektiv lyser tyvärr med sin frånvaro i det förslag till jordbrukspolitisk reform som EU-kommissionen presenterade i oktober 2011.<sup>3</sup> Förslaget präglas tvärtom av en sänkt ambitionsnivå när det gäller resurshushållning och miljöanpassning. Bland annat föreslår kommissionen att den stegvisa överföringen av budgetmedel från ovillkorade inkomststöd till riktade ersättningar för miljötjänster och landsbygdsutveckling, som varit en komponent i samtliga reformer sedan början av 1990-talet, inte längre ska fortsätta.

### **Budget och övergripande struktur**

EUs jordbrukspolitik (CAP) har en stor potential att bidra till de nödvändiga förändringarna av Europas jordbruk, eftersom olika former av jordbruksstöd står för en betydande del av lantbrukarnas inkomster. Historiskt har stöden använts för att stimulera till ökad produktion, men villkoren kan istället utformas för att stimulera till

exempelvis minskad miljöpåverkan, resurssnålare produktionsmetoder, bättre djurvälstånd och allmän ekonomisk utveckling på landsbygden.

Idag är cirka en fjärdedel av de stödpengar som betalas ut från EU-budgeten villkorade ersättningar inom landsbygdsprogrammen (andra pelaren), men nästan tre gånger så mycket betalas som helt ovillkorade gårdsstöd utifrån hur stor areal lantbrukaren disponerar (första pelaren).

Ekologiska Lantbrukarna anser att alla jordbruksstöd på sikt ska utformas som villkorade ersättningar och att de i första hand ska användas för att stimulera omställningen till en långsiktigt hållbar produktion. Den kommande reformen bör utformas så att åtminstone hälften av EUs jordbruksbudget går till landsbygdsprogrammen senast 2020. De medlemsländer som vill gå fortare fram måste ha möjlighet att frivilligt överföra så mycket pengar från sin gårdsstödsutdelning att de kan nå den nivån redan i början av budgetperioden. Det kräver en betydligt större flexibilitet än de 10 procent som kommissionen föreslår.

Som komplement ser vi gärna att det införs utökade miljö- och djurskyddsvillkor även för gårdsstöden, som idag bara förutsätter att lantbrukaren inte bryter mot nationell miljö- eller djurskyddslagstiftning. Men vi delar inte EU-kommissionens uppfattning att en sådan "förgröning" är ett alternativ till en fortsatt förstärkning av de riktade ersättningarna i landsbygdsprogrammen. Vi har också en rad invändningar mot den föreslagna utformningen av "förgröningen" (se nedan).

## Utjämnning av gårdsstöden

Kommissionen föreslår en viss utjämnning av gårdsstöden, i första hand *inom* medlemsländerna. Förslaget innebär att all jordbruksareal ska vara stödberättigad, även vallarealer och betesmarker som idag saknar gårdsstöd i många medlemsländer, och utgångspunkten är att all areal inom ett medlemsland ska ha samma stödnivå senast 2019. Men samtidigt ges obegränsade möjligheter att regionalisera stöden, vilket öppnar för medlemsländerna att behålla de stora regionala skillnader i stödnivå som finns idag.

När det gäller skillnaderna *mellan* medlemsländerna, som också är stora, föreslår kommissionen bara en marginell justering, och ingen tidtabell för fortsatt utjämnning.

Ekologiska Lantbrukarna ser inga legitima skäl att behålla skilda stödnivåer vare sig inom eller mellan medlemsländer. Dagens skillnader har sina historiska rötter i det gamla produktionsstödet, och innebär att lantbruk i regioner med hög avkastning fortfarande får mera jordbruksstöd än de som har sämre produktionsförutsättningar, samtidigt som de senare kompenseras med särskilda stöd till "mindre gynnade områden". Rimligare och rättvisare är att gårdsstöden, fram till att de ersätts helt med riktade ersättningar, utgår med en fast summa per hektar i hela EU. Det ger också ett enklare system med minskat behov av särskilda kompensationsbidrag.

Vi anser därför att även skillnaderna mellan medlemsländer bör utjämnas helt och att en tidtabell för detta ska läggas fast i samband med reformbeslutet, även om slutdatum skulle ligga bortom år 2020.

Möjligheten att regionalisera stödnivåerna inom medlemsländerna bör utformas som en tidsbegränsad övergångslösning, inte som ett permanent alternativ.

### **Miljövillkor på gårdsstöden**

Den största förändring som föreslås i gårdsstöden är den s k "förgröningen", som innebär att 30 procent av gårdsstödsbudgeten ska göras beroende av tre miljövillkor. Ekologiska Lantbrukarna tycker i princip att detta är ett steg i rätt riktning, men vi kan inte ställa oss bakom den föreslagna utformningen, som vi tror skulle ha begränsad miljöeffekt trots att den ställer detaljerade och delvis besvärliga krav på lantbrukarna.

Ett grundproblem är att kommissionen valt en centralstyrd modell med identiska villkor för alla typer av lantbruk i alla delar av EU. Vi tror inte att detta är praktiskt genomförbart. En bättre modell är att EU precis som för landsbygdsprogrammen fastställer vissa ramar, men låter medlemsländerna utforma detaljkraven, som sedan notifieras till EU-kommissionen för godkännande. Om inte en sådan lösning är möjlig, behöver avsevärda justeringar göras i förslagen – några sådana redovisas här.

#### *Minst tre grödor*

Väl sammansatta växtföljder har ett stort värde både för växtnäringshushållning och växtskydd, men att bara ställa krav på ett visst antal grödor garanterar inte bra växtföljder. För att bidra till växtskyddet måste växtföljden innehålla olika växtslag, exempelvis en växling mellan spannmål och oljeväxter eller proteingrödor. För att bidra till växtnäringförsörjningen måste växtföljden ha ett inslag av kvävefixerande baljväxter, helst i form av flerårig vall. Vi föreslår ett minimikrav på åtminstone 15 % baljväxter eller baljväxtblandningar.

Förslaget är också alltför stelbent när det gäller undantaget för vallareal. Att som i förslaget tillåta 100 % vall, men inte 71-99 %, skulle troligen leda till försämrade växtföljder snarare än förbättrade, genom att lantbrukarna i redan valldominerade områden upphör helt med andra grödor. Vallen måste därför tillåtas utgöra valfri andel av totalarealen, från 0 till 100 %.

#### *Ekologiska fokusområden*

Om det som kommissionen kallar ekologiska fokusområden (EFO) ska ge de avsedda miljövinsterna, är deras utformning och placering mycket viktigare än storleken i sig. För att de ska kunna utgöra refuger för biologisk mångfald och stärka ekosystemtjänster måste det finnas EFO-arealer i anslutning till varje åker. Att avsätta ett enda EFO på ett stort lantbruksföretag skulle ha mycket begränsat värde.

Företag med betesdjur i områden med småbrutet landskap har redan stora arealer med EFO-karaktär och måste kunna tillgodoräkna sig dessa. Vi föreslår att det till exempel bör vara möjligt att räkna naturbetesmark som EFO, förutsatt att den ligger i anslutning till åkermark. Det behöver också klargöras att existerande landskapselement – åkerrennar, brukningsvägar, stenmurar, åkerholmar, diken m m – får medräknas. Sådan mark kvalificerar idag oftast inte för gårdsstöd.

#### *Permanent gräsmarker*

Det som i EU-sammanhang kategoriseras som permanenta gräsmarker kan i realiteten vara vitt skilda markslag, och vi menar att villkoren måste vara helt olika beroende på arealernas karaktär.

För naturbetesmarker med historisk kontinuitet som aldrig varit plöjda bör skyddet vara absolut. Uppodling som åker bör inte tillåtas under några omständigheter.

Stora delar av de "permanent gräsmarkerna" är emellertid före detta åkermark som tagits ur växtföljden och lagts i permanent vall. Att åter plocka in sådana marker i en växtföljd ger ofta miljöfördelar. Vi menar att det bör vara generellt tillåtet att göra så, förutsatt att marken läggs i en växtföljd där baljväxtvallar är ett återkommande inslag.

I sammanhanget behöver också den olösta frågan om de svenska naturbetesmarkerna som underkänts för gårdsstöd tas upp. Det är inte rimligt att gamla vallar ska få både gårdsstöd och permanent biotopskydd, samtidigt som de biologiskt värdefullaste historiska betesmarkerna ställs helt utanför systemet.

#### *Andra villkor*

Flera andra "förgrönings"-villkor har diskuterats inför reformförslaget. Några av dem skulle kunna övervägas på nytt som komplement eller alternativ till de tre föreslagna. Vi tänker särskilt på villkoren om djurtäthet och vintergrön mark, som båda har stort värde ur växtnäringssynpunkt.

#### *Undantag för ekobönder*

Kommissionen föreslår att lantbruk med certifierad ekologisk produktion automatiskt ska kvalificera sig för de 30 "gröna" stödprocenten, utan att behöva uppfylla de tre miljövillkoren. Vi delar kommissionens bedömning att ekologisk produktion har en rad miljöfördelar som gör ett sådant undantag rimligt, men det är samtidigt olyckligt att på detta sätt skapa två skilda spår för ekologiska och ännu inte ekologiska lantbrukare. Detta är inte en lösning som föreslagits vare sig av oss eller våra systerorganisationer i Europa.

### **Kopplade stöd / Särskilt stöd**

Sedan 2003 har medlemsländerna haft möjlighet att avsätta några procent av sin tilldelade gårdsstödsbudget till särskilt stöd, nationellt utformade stödformer som

kunnat vara både kopplade och frikopplade. Kommissionen föreslår nu att denna möjlighet ska finnas kvar, men enbart för kopplade stöd.

Ekologiska Lantbrukarna anser att detta är ett stort steg bakåt. Vi vill inte helt utesluta möjligheten att tillåta vissa kopplade stöd, men vi menar att medlemsländerna liksom hittills ska uppmuntras att i första hand välja frikopplade stödformer. Idag sker detta genom att den andel av gårdsstödsbudgeten som får användas till särskilt stöd är klart större om ett medlemsland väljer frikopplade stöd (10 %) än kopplade stöd (3,5 %).

Eftersom kopplade stöd historiskt ofta haft negativa miljöeffekter bör det också finnas en skyldighet för medlemsländerna att redogöra för de förväntade miljökonsekvenserna i samband med att kopplade stöd notifieras till EU-kommissionen. De bör endast kunna godkännas om miljöeffekterna är positiva eller åtminstone neutrala.

### **Aktiva lantbrukare**

Vi stöder EU-kommissionens ambition att reservera gårdsstödet för aktiva lantbrukare, men måste samtidigt konstatera att den föreslagna definitionen inte fyller sitt syfte. Den är i praktiken en cirkeldefinition där rätten att få gårdsstöd baseras på hur mycket gårdsstöd man redan har. Det finns en uppenbar risk att aktiva bönder skulle uteslutas från stöd, samtidigt som passiva jordägare godkänns. Att utgå från gårdsstödbeloppen innebär också en diskriminering av de redan missgynnade områden där gårdsstöden är låga (eftersom det där krävs avsevärt större areal för att kvalificera).

En meningsfull definition måste utgå från faktisk jordbruksverksamhet och/eller jordbruksinkomst, och "jordbruksverksamhet" kan då inte som i förslaget inkludera passivt markunderhåll.

### **Landsbygdsutvecklingsprogrammen**

Den nya, enklare struktur som föreslås för landsbygdsutvecklingsprogrammen uppfattar vi som en klar förbättring. Färre och bredare åtgärder, som inte delas upp i axlar, bör förbättra möjligheterna att utforma effektiva nationella program.

Vi välkomnar också att ekologisk produktion görs till en egen åtgärd. Även om miljövinster oftast ses som det tyngsta argumentet för att stimulera ekologisk produktion, finns även många andra aspekter som tenderat att tappas bort när ekoersättningarna definierats som rena miljöersättningar.

Förbättringarna överskuggas dock av den svaga budget som föreslås för andra pelaren – oförändrad nivå nominellt, med hänsyn till inflationen i praktiken en långsam minskning. För att säkra ett nödvändigt minimum av resurser till arbetet med ökad ekologisk hållbarhet krävs därför en klar budgetprioritering. Vi föreslår att minst 50 procent av alla tillgängliga medel i andra pelaren reserveras för prioriteringsområdena 4 och 5 – ekosystemförvaltning och resurseffektivitet.

Som extra incitament för medlemsländerna föreslår vi också en ökad andel EU-finansiering till miljö- och klimatåtgärder och till ekologisk produktion. För ekologisk produktion, som är ett helhetsgrepp på lantbruket och bidrar till samtliga landsbygdsprogrammets sex prioriteringsområden, bör EU-andelen vara 80 %, samma nivå som för till exempel producentgrupper och Leader.

Ekologisk produktion bör också, liksom miljö- och klimatåtgärder, vara en obligatorisk åtgärd i alla landsbygdsutvecklingsprogram. Det är särskilt angeläget eftersom de ekologiska bönderna verkar på en helt gemensam europeisk marknad, där stora skillnader i landsbygdsersättningar kan ge direkta marknadsstörningar.

## Europeisk enighet i det ekologiska lantbruket

De synpunkter som redovisats här har i allt väsentligt diskuterats fram gemensamt mellan ekologiska lantbruksorganisationer från hela EU, inom ramen för den europeiska samarbetsgruppen IFOAM-EU. Ett utförligt positionspapper om vår gemensamma syn på CAP finns tillgängligt på [www.ifoam-eu.org](http://www.ifoam-eu.org) där man även hittar andra rapporter och löpande kommentarer till utvecklingen (välj Work Areas | Policy i vänsterspalten).

/ För Ekologiska Lantbrukarna

Carl-Erik Ehrenkrona, ordförande

## Noter

---

<sup>1</sup> *Ecosystems and Human Well-being. Synthesis*. Millennium Ecosystem Assessment, Washington, DC 2005.

<http://www.millenniumassessment.org/documents/document.356.aspx.pdf>

*Agriculture at a Crossroads. Global Report*. International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development, Washington, DC 2009.

[http://www.agassessment.org/reports/IAASTD/EN/Agriculture%20at%20a%20Crossroads\\_Global%20Report%20\(English\).pdf](http://www.agassessment.org/reports/IAASTD/EN/Agriculture%20at%20a%20Crossroads_Global%20Report%20(English).pdf)

Mark A Sutton et al (eds), *The European Nitrogen Assessment. Sources, Effects and Policy Perspectives*. Cambridge, UK 2011.

<http://www.nine-esf.org/ENA-Book>

<sup>2</sup> Annette Freibauer et al, *Sustainable food consumption and production in a resource-constrained world*. The 3rd SCAR Foresight Exercise, Standing Committee on Agricultural Research, European Commission, Brussels, February 2011.

[http://ec.europa.eu/research/agriculture/scar/pdf/scar\\_feg3\\_final\\_report\\_01\\_02\\_2011.pdf](http://ec.europa.eu/research/agriculture/scar/pdf/scar_feg3_final_report_01_02_2011.pdf)

<sup>3</sup> [http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index_en.htm)