

# Vad betyder EU för vårt jordbruk och vår mat?



- Sveriges handel med jordbruksvaror och livsmedel har ökat kraftigt sedan EU-inträdet och livsmedlen har, relativt sett, blivit billigare. Samtidigt har den svenska produktionens andel av den svenska konsumtionen av mejeriprodukter, nöt- och griskött minskat.
- EU:s jordbrukspolitik har medfört en komplex och omfattande stödadministration och de administrativa kostnaderna har ökat. Sverige driver därför aktivt arbetet med att förenkla stödhanteringen.
- Ett gott smittskyddsläge och säkra livsmedel är fortsatt viktiga frågor för Sverige i EU. EU:s krav på beredskapsplaner och övningar har också stärkt vår beredskap mot allvarliga djur- och växtsjukdomar.



# Vad betyder EU för vårt jordbruk och vår mat?

*Sverige blev EU-medlem den 1 januari 1995. Medlemskapet innebar att vi övergav vår nationella jordbruks- och livsmedelspolitik till förmån för en gemensam politik med övriga EU-länder. Den fria rörligheten av varor och tjänster inom EU innebar också att vi fick en gemensam marknad för livsmedel med övriga medlemsländer.*

*Under de snart 20 år som vi varit en del av den gemensamma politiken och marknaden har mycket hänt inom jordbruksnäringarna. Den här rapporten syftar till att ge en samlad och kortfattad bild av utvecklingen med fokus på förändringar i bland annat strukturer, priser, lönsamhet, konsumtion och regelverk. Fiskeri och vattenbruk är inte inkluderat i rapporten. Rapporten bygger främst på ett antal kortrapporter i Jordbruksverkets rapportserie "Femton år i EU".*

*Eftersom EU just inlett en ny period för den gemensamma jordbrukspolitiken är tanken med rapporten också att lyfta fram diskussionsfrågor kring den framtida utvecklingen för jordbruksnäringarna.*

Utredningsenheten  
Författare  
Martin Johansson



# Sammanfattning

Svenskt jordbruk, svensk livsmedelsproduktion och svensk livsmedelskonsumtion har genomgått betydande förändringar sedan EU-inträdet 1995. I vissa avseenden ser förändringarna mest ut att vara en fortsättning av tidigare långsiktiga trender, i andra avseenden kan man spåra trendbrott. I vilken utsträckning dessa trendbrott är orsakade av EU-medlemskapet är inte alltid lätt att avgöra.

Bland trendbrotten kan nämnas att

- Animalieproduktionen har minskat, särskilt när det gäller nöt- och griskött. EU:s stödreform med frikopplingen av de produktionsinriktade direktstöden samt en vikande konkurrenskraft är sannolikt viktiga orsaker till detta.
- Matpriserna har ökat långsammare än för konsumtionsvaror i genomsnitt. EU-inträdet bidrog till en ökad konkurrens och ett ökat utbud på den svenska marknaden, vilket pressade priserna.
- Kombinationen av långsam utveckling för matpriserna och ökade inkomster för hushållen bedöms ha varit en bidragande orsak till att vår köttkonsumtion ökat och närmat sig genomsnittet i EU.
- Anpassningen till en jordbrukspolitik uppbyggd på olika stödformer med komplexa regelverk har medfört ökade administrativa kostnader, till exempel för utveckling av IT-system och en omfattande kontrollverksamhet.
- Sveriges utrikeshandel med jordbruksvaror och livsmedel har ökat kraftigt sedan EU-inträdet värdemässigt sett, men det finns stora skillnader mellan industrigrenarna.

På de områden där den tidigare utvecklingen fortsatt även efter EU-inträdet kan framhållas att

- Inom jordbruket har utvecklingen mot färre och större jordbruksföretag fortsatt.
- Företagen inom livsmedelsindustrin har fortsatt att öka i antal, men det totala antalet anställda har fortsatt att minska.

Under tiden för medlemskapet har EU gjort reformer som varit positiva för miljön, till exempel införandet av ett gårdsstöd utan produktionskrav och möjligheten till överföring av budgetmedel från direktstöden till riktade åtgärder inom landsbygdsprogrammet. Sverige har också drivit förändringsfrågor kopplade till just miljö och marknadsanpassning, men även till förenklingar av regelverk. Vi har även försökt påverka övriga medlemsstater med vår höga ambitionsnivå inom djurskydd och djurhälsa, med viss framgång. Samtidigt har EU:s tydliga krav på beredskapsplaner och övningar stärkt vår beredskap mot allvarliga djur- och växtsjukdomar. EU:s största utmaning på det här området nu är problematiken med antibiotikaresistensen. Läget i Sverige är gynnsamt i förhållande till övriga medlemsländer, men vi driver på för en hållbar utveckling på EU-nivå och internationellt.



# Innehåll

1	Bakgrund.....	1
1.1	Åren före medlemskapet.....	1
1.2	Medlemsförhandlingarna.....	1
2	CAP:s utveckling.....	3
3	Utvecklingen i Sverige .....	4
3.1	Jordbruket.....	4
3.2	Matpriserna.....	6
3.3	Konsumtionen.....	7
3.4	Internationell handel.....	8
3.5	Livsmedelsindustrin .....	9
3.6	Djurskydd och djurhälsa .....	10
3.7	Miljön .....	11
4	Avslutande ord.....	13





# 1 Bakgrund

Som ett led i att följa upp effekterna av medlemskapet i EU publicerade Jordbruksverket under 2011 och 2012 en rapportserie med ett antal kortrapporter<sup>1</sup> som belyser olika aspekter av utvecklingen inom jordbruksnäringarna under de första femton åren. Ytterligare några år har nu gått och en ny period för den gemensamma jordbrukspolitiken (CAP) har nu påbörjats.

Jordbruksverket vill med denna rapport ge en mer samlad bild av hur utvecklingen sett ut inom jordbruks- och livsmedelsområdena sedan vi blev medlemmar i EU. Fokus i rapporten ligger på strukturer, priser, konsumtion, lönsamhet och regelverk. Därutöver är tanken med rapporten att den ska kunna fungera som ett underlag för diskussioner om framtiden för det svenska jordbruket och den svenska livsmedelsindustrin.

## 1.1 Åren före medlemskapet

Fram till 1990 hade det svenska jordbruket varit föremål för prisregleringar i form av gränsskydd och en intern marknadsreglering. I juni 1990 beslutade dock riksdagen att den svenska jordbrukspolitiken skulle läggas om och att jordbruket skulle bli mer marknadsorienterat. Det var konsumenternas val som skulle styra produktionen. I de fall det saknades en marknad, till exempel landskapsvård, skulle samhället köpa tjänster av jordbruket.

Sommaren 1991 ansökte Sverige så om medlemskap i EU och en debatt om att anpassa den svenska jordbrukspolitiken till EU:s jordbrukspolitik tog fart. Debatten ledde till förändringar och kompletteringar i den nyligen beslutade reformen av den svenska jordbrukspolitiken. Ett marknadsorienterat svenskt jordbruk hann därmed aldrig bli verklighet innan medlemskapet i EU ledde till en återreglering av jordbruket i en gemensam europeisk jordbrukspolitik (CAP).

## 1.2 Medlemsförhandlingarna

Sverige siktade på att tillämpa EU:s politik fullt ut från första dagen. Dock hade Sverige en klar position i medlemsförhandlingarna när det gällde vissa sakfrågor.

Inom EU var och är grundprincipen för handel med djur att det inte ska finnas någon gränskontroll. Det finns dock möjligheter för medlemsstaterna att söka så kallade garantier som skydd för sjukdomar. Garantierna innebär att enskilda medlemsstater får ha strängare nationella villkor för införsel och import av levande djur om det kan motiveras ur smittskyddssynpunkt. Vid tidpunkten för medlemsförhandlingarna hade Sverige ett gott smittskyddsläge beroende på vårt skyddade geografiska läge, våra relativt sett glesa djurpopulationer, vårt konsekventa bekämpande av djursmittor och våra strikta importvillkor. För att värna det goda smittskyddsläget sökte Sverige i medlemsförhandlingarna garantier för 28 sjukdomar hos nötkreatur, svin, får, get, fjäderfä, bin och vattenbruksdjur. Efter långa förhandlingar, där frågan om särskilda garantier för salmonella inte avgjordes förrän den sista nattens förhandlingar, så fick Sverige till slut de sökta garantierna.

<sup>1</sup> Jordbruksverkets rapportserie ”Femton år i EU”, <http://webbutiken.jordbruksverket.se/sv/artiklar/rapporter/handel-marknad-och-konsumenter/femton-ar-i-eu/index.html>

En annan viktig fråga för Sverige, och även för Finland, var att få med havren i EU-systemen, en gröda som det annars inte odlades nämnvärt mycket av i EU-12. Resultatet blev att havren lades till i EU:s system för intervention och exportbidrag. Dessutom fick både Sverige och Finland rätt till stöd för stärkelsestillverkning baserad på havre och korn.

För att undvika överproduktion hade de dåvarande medlemsländerna i EU kommit överens om hur mycket mjölk och socker de tillsammans skulle producera på ett år. Den totala produktionen reglerades genom kvotering där varje medlemsland hade en egen landskvot. Sveriges landskvoter för mjölk och socker var en viktig fråga i medlemsförhandlingarna, men Sverige fick nöja sig med något lägre kvoter än önskat.

Däremot nådde Sverige framgång när det gäller tillåtelse för mullning av morötter samt införandet av tre äppelsorter, Katja, Kim och Aroma, på handelsnormernas sortlista.

## 2 CAP:s utveckling

Vid tidpunkten för Sveriges inträde i EU var den gemensamma europeiska jordbrukspolitiken en i huvudsak produktionsfrämjande politik med direktstöd kopplade till produktion. Dessa stöd baserade sig till stor del på hur stor areal eller hur många djur man hade, även om det också fanns vissa produktionsbegränsande inslag. Under perioden fram till och med 2004 fortsatte stödnivåerna för direktstöden att öka.

Den EU-reform som infördes i Sverige 2005 innebar dock en i grunden förändrad stödmodell. Det var då som dagens frikopplade gårdsstöd utan produktionskrav infördes. Att marknaden snarare än politiken fick styra vad och hur mycket som produceras var positivt för miljöbelastningen<sup>2</sup>.

2009 genomfördes en översyn av den förda politiken, som fick till följd att de sista kopplade stöden frikopplades. Man började också föra över medel från gårdsstödet till miljöersättningarna, vilket gav möjligheter att styra produktionen i en mer miljövänlig riktning. Samtidigt valde Sverige att höja arealgränsen för att kunna få gårdsstöd från 0,30 hektar till 4,00 hektar. Detta gjordes för att skapa en bättre balans mellan stödbeloppens storlek och de administrativa kostnaderna.

Anpassningen till CAP:s komplexa regelverk kring stöden har också medfört ökade administrativa kostnader. Exempel på detta är stora kostnader för utveckling av IT-system och en omfattande kontrollverksamhet. År 2013 uppgick samtliga berörda myndigheters kostnader för administration av EU-stöden till sammanlagt 834 miljoner kronor. Hanteringskostnaden för stöd ur jordbruksfonderna var sju procent per stödkrona och för stöd ur fiskerifonden var samma siffra 28 procent<sup>3</sup>. Vid granskningar av hur Sverige infört den gemensamma jordbrukspolitiken har EU-kommissionen dessutom funnit brister. Det har medfört att Sverige, liksom de flesta andra medlemsländer, fått betala tillbaka delar av redan utbetalda stöd. Sverige har fått betala tillbaka cirka 660 miljoner kronor<sup>4</sup>, vilket dock är betydligt mindre än för många andra medlemsländer.

I den nya stödpolitiken som ska gälla från och med 2015 fortsätter inriktningen mot ett mer miljövänligt jordbruk och en slags miljökomponent införs i det frikopplade gårdsstödet, ett så kallat förgröningsstöd. Detta ska ses som ytterligare ett försök att rikta stöden mot jordbruksmetoder med en mer gynnsam inverkan på klimatet och miljön. Samtidigt öppnas dock möjligheten upp för medlemsländerna att i viss mån återinföra kopplade stöd.

---

2 Jordbruksverkets rapport "Miljöeffekter av den gemensamma jordbrukspolitiken", RA13:13

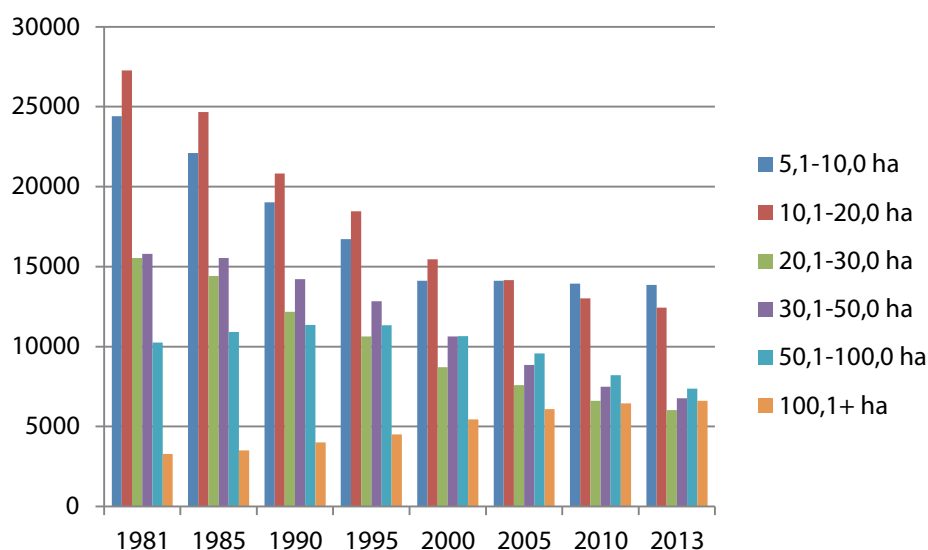
3 Siffrorna för de administrativa kostnaderna har hämtats från Jordbruksverkets rapport "Myndigheters kostnader och åtgärder vid hantering av EU-stöd 2013", RA14:10

4 Källa: Jordbruksverket

## 3 Utvecklingen i Sverige

### 3.1 Jordbruket

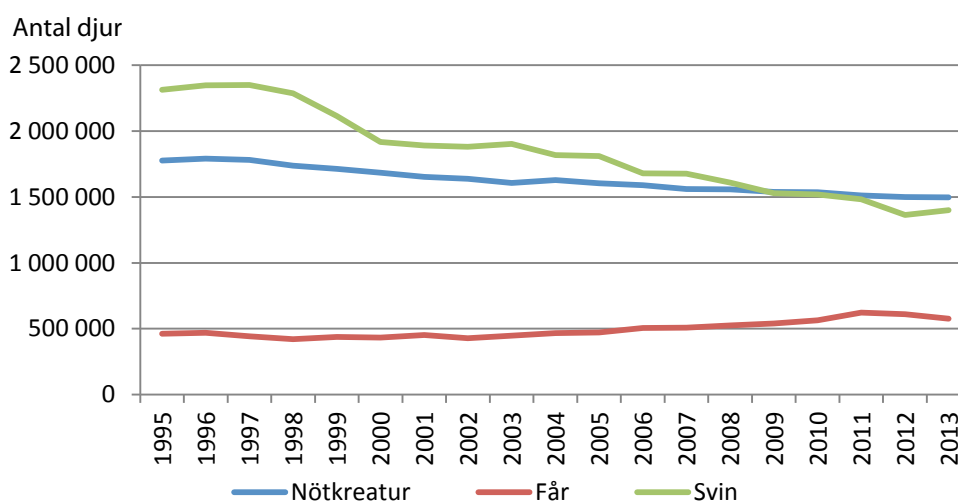
Redan före EU-inträdet hade en förändring skett mot allt färre men större jordbruksföretag och denna förändring har fortsatt sedan dess och pågår fortfarande. Figur 1 visar utvecklingen av antalet jordbruksföretag från 1981 till 2013.



Figur. 1 Antal jordbruksföretag i riket efter storleksklass 1981-2013

Källa: Jordbruksverket

Idag krävs det heller inte lika stor areal jordbruksmark för att producera samma mängd gröda som tidigare och den totala åkerarealen fortsätter att minska.



Figur 2. Antal djur i svenskt jordbruk 1995-2013 enligt juniräkning

Källa: Jordbruksverket

Figur 2 visar utvecklingen av antalet nötkreatur, får och svin i det svenska jordbruket sedan EU-inträdet. Som figuren visar finns det skillnader i utvecklingen mellan djurslagen, skillnader som också återspeglas i produktionen av de olika köttslagen.

Produktionen av nötkött präglas tydligt av de olika förändringarna i stödet till sektorn. Att produktionen minskat sedan 2003 kan förklaras dels av en minskad mjölkproduktion och dels av stödreformen med frikopplingen av de flesta direktstöden<sup>5</sup>.

Grisköttsproduktionen hade en nedåtgående trend redan före EU-inträdet och trenden har hållit i sig. Den svenska produktionen av griskött har också utvecklats sämre än övriga köttslag. Enligt Jordbruksverkets och SCB:s statistik har den svenska exporten av griskött minskat med 46 procent från 1999 till 2013. Under samma period har importen av griskött istället ökat med 212 procent. Den svenska näringen har i det här fallet inte kunnat stå emot konkurrensen från andra länder och dra nytta av den stadigt ökande konsumtionen av griskött. För att vända den långvarigt negativa trenden med dålig lönsamhet och vikande produktion tog Landsbygdsdepartementet under våren 2014 initiativ till att samla hela värdekedjan. Den gemensamma ambitionen med initiativet har varit att ta fram en handlingsplan som är relevant och användbar för samtliga inblandande parter. Handlingsplanen är också tänkt att vara ett viktigt underlag i det fortsatta arbetet med att långsiktigt stärka den svenska grisproduktionen.

Produktionen av fårkött har utvecklats betydligt starkare efter EU-inträdet än under perioden närmast före det. Att ökningen accelererat sedan 2003 beror på ökad efterfrågan, men också på att de olika miljöersättningarna kräver att man håller betande djur på markerna<sup>6</sup>. Även produktionen av fjäderfäkött har växt kraftigt som en följd av en snabbt ökande konsumtion<sup>7</sup>.

När det gäller mejeriproduktionen så steg kvantiteten invägd mjölk under de första åren av medlemskapet och nådde mjölkkvotens tak på 3,3 miljoner ton år 1999. Därefter gick det stadigt utför till 2011, då kvantiteten invägd mjölk endast var 2,85 miljoner ton<sup>8</sup>. Därefter har kvantiteten stabiliserats något. Mjölkkavkastningen per ko har dock fortsatt att öka även efter EU-inträdet, men i lägre takt än tidigare<sup>9</sup>. Även när det gäller antalet mjölkkor har den nedåtgående trenden som fanns redan före vi blev medlemmar i EU fortsatt under tiden för medlemskapet, dock med en viss utplaning på senare år. Figur 3 visar utvecklingen av antalet mjölkkor sedan 1981.

---

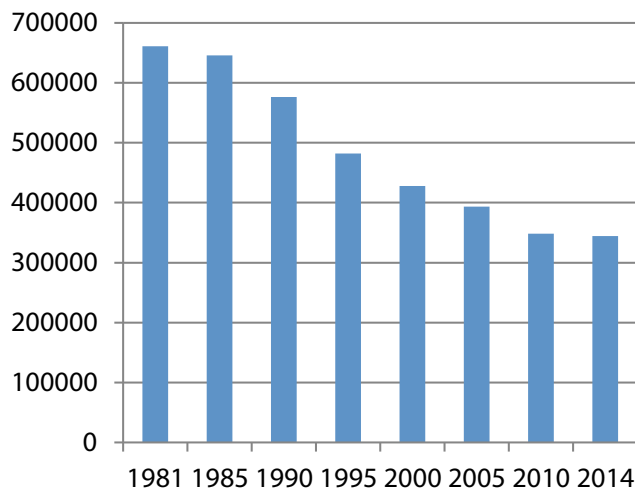
5 Jordbruksverkets rapport "Jordbrukets utveckling", RA11:33

6 Jordbruksverkets rapport "Jordbrukets utveckling", RA11:33

7 Jordbruksverkets rapport "Jordbrukets utveckling", RA11:33

8 Uppgifter hämtade ur Jordbruksverkets statistikdatabas.

9 Jordbruksverkets rapport "Jordbrukets utveckling", RA11:33



**Figur 3.** Antalet mjölkkor i Sverige år 1981-2014

Källa: Jordbruksverket

## 3.2 Matpriserna

Matpriserna har haft en långsammare utveckling än konsumentvaror i genomsnitt. Den större marknaden för livsmedel som blev mer lättillgänglig i och med EU-inträdet bidrog till en ökad konkurrens och ett ökat utbud på den svenska marknaden. Detta kan vara en av förklaringarna till att priserna på livsmedel pressades<sup>10</sup>. Med EU-inträdet förbättrades också möjligheterna för utländska kedjor att etablera sig i Sverige eftersom exporten till Sverige då blev tullfri. Detta underlättade sannolikt lågpriskedjornas inträde, som i sin tur också kan ha bidragit till en prispress i detaljhandeln.

Samtidigt finns det andra faktorer som bidragit till matprisernas långsammare utveckling och som inte har någon koppling till EU-inträdet. Den viktigaste av dessa torde vara den sänkning av matmomsen som genomfördes i Sverige 1996<sup>11</sup>.

Det går naturligtvis inte att veta hur prisutvecklingen hade varit i Sverige om vi inte blivit medlemmar i EU, men överlag pekar ändå utvecklingen på att medlemskapet lett till relativt sett billigare livsmedel. En omständighet som också tyder på att maten generellt hade varit dyrare om vi inte gått med i EU är att matpriserna i Norge, som inte är medlem i EU, ökat snabbare än i Sverige.

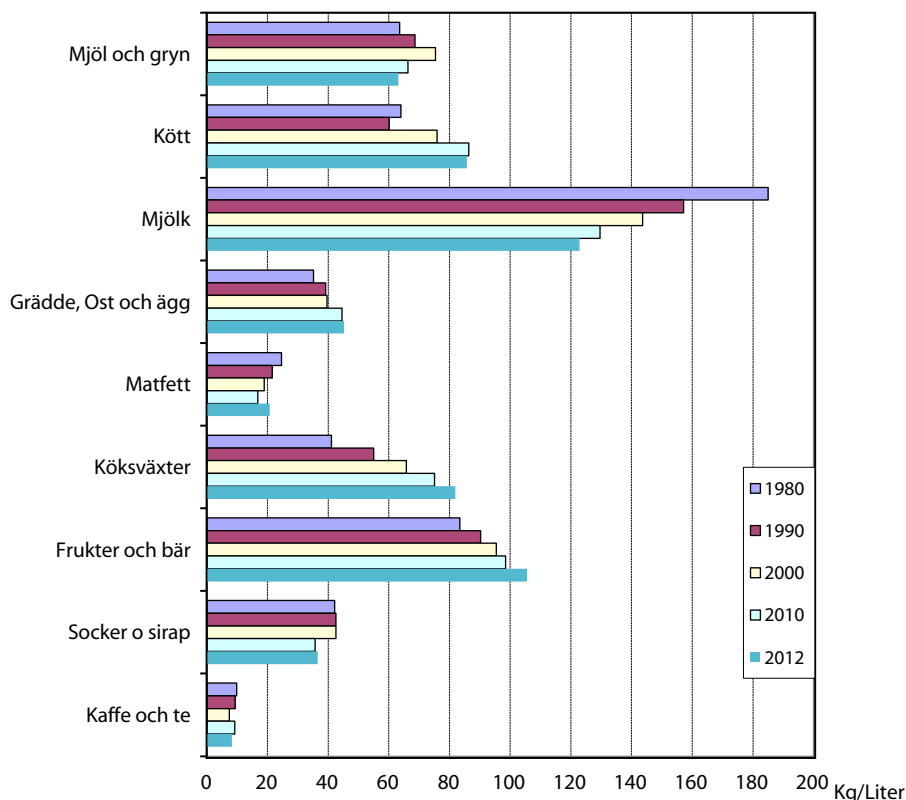
Tittar vi på de enskilda livsmedelsgrupperna kan vi konstatera att utvecklingen skiljer sig åt mellan grupperna beroende på hur pass reglerade livsmedelspriserna var innan EU-inträdet. För vissa livsmedelsgrupper, till exempel kött, bröd och spannmålsprodukter, blev det ett trendbrott i prisutvecklingen i samband med EU-inträdet. För andra grupper, till exempel fisk, tycks inträdet inte ha haft lika stor påverkan. Den ökning av fiskpriset som skett sedan inträdet i EU indikerar snarare att andra faktorer, så som tillgången på fisk globalt, har haft större inverkan på prisutvecklingen.

<sup>10</sup> Jordbruksverkets rapport "Förändringar i matpriserna", RA11:44

<sup>11</sup> Jordbruksverkets rapport "Förändringar i matpriserna", RA11:44

### 3.3 Konsumtionen

Figur 4 visar totalkonsumtionens utveckling sedan 1980 för ett antal utvalda livsmedel.



**Figur 4.** Totalkonsumtion av utvalda livsmedel, kg/liter per capita, år 1980-2012

Källa: Jordbruksverket

Vi ser att konsumtionsmönstret skiljer sig åt mellan olika livsmedel. Sett till livsmedelskonsumtionen som helhet bedöms dock EU-medlemskapet ha haft begränsad påverkan. Troligtvis har andra faktorer, som till exempel globala trender, påverkat livsmedelskonsumtionen mer än vad själva EU-medlemskapet gjort<sup>12</sup>. Detta styrks också av en jämförelse med Norge där konsumtionsmönstret följer i stort sett samma utveckling som i Sverige.

Kött är ett av de livsmedel där vår konsumtion ökat tydligt sedan EU-inträdet, vilket gjort att vår konsumtion av kött närmat sig den genomsnittliga nivån inom EU. Från 1990 till 2012 ökade den svenska köttkonsumtionen med drygt 40 procent<sup>13</sup>. Trots ökningen ligger vår konsumtion ändå något under EU-genomsnittet.

Konsumtionen av kött är mer känslig för ekonomiska förändringar än konsumtionen av andra livsmedel eftersom kött står för en relativt stor del av hushållens utgifter för mat. Köttkonsumtionen påverkas därför till stor del av pris- och inkomstutvecklingen<sup>14</sup>. Kött var en av de livsmedelsgrupper där prisutvecklingen

<sup>12</sup> Jordbruksverkets rapport "Förändringar i konsumtionsmönstret", RA12:11

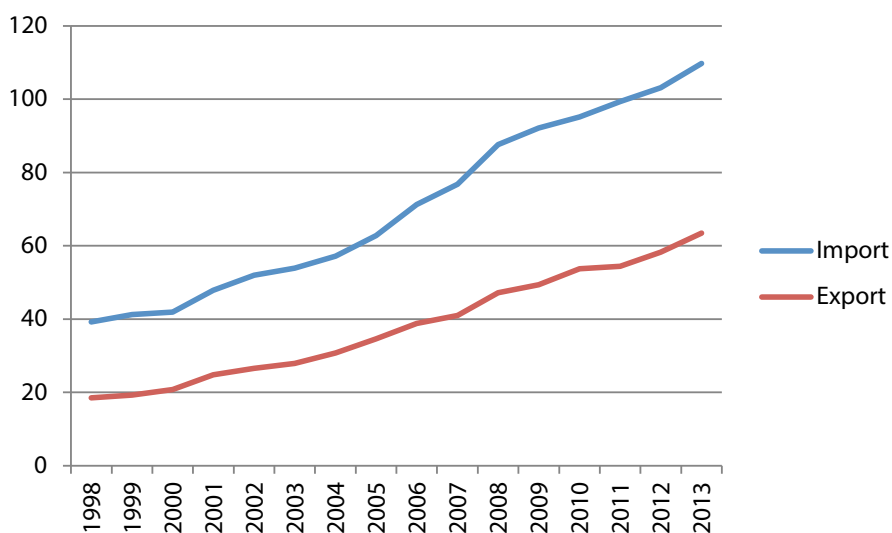
<sup>13</sup> Jordbruksverket, Köttkonsumtionen i siffror (RA 13:2)

<sup>14</sup> Jordbruksverkets rapport "Hållbar köttkonsumtion", RA13:1

blev tydligt långsammare när vi blev en del av den gemensamma marknaden inom EU och konkurrensen inom livsmedelssektorn ökade. Samtidigt har hushållens inkomster ökat, vilket gjort att matens andel av hushållsbudgeten minskat. Kombinationen av långsam prisutveckling och ökade inkomster bedöms ha varit en bidragande orsak till den ökade konsumtionen.

### 3.4 Internationell handel

Sveriges utrikeshandel med jordbruksvaror och livsmedel har värdemässigt ökat kraftigt sedan EU-inträdet. Exportvärdet har nästan fyrdubblats och importvärdet har tredubblats. EU:s andel av den svenska importen har dock inte förändrats nämnvärt medan andelen av Sveriges export som går till EU har ökat från 60 till 74 procent. I figur 5 ser vi den svenska handelsutvecklingen för jordbruksvaror och livsmedel för åren 1998 till 2013.



**Figur 5.** Den svenska handelsutvecklingen för jordbruksvaror och livsmedel 1998-2013, miljarder SEK

Källa: SCB

Den svenska importen uppgick värdemässigt till drygt 109 miljarder kronor 2013. Importen kommer främst från länderna i vårt närområde som Norge, Danmark, Tyskland och Nederländerna. Två produktkategorier där den värdemässiga importökningen varit stor är mejeriprodukter och ägg samt kött och köttvaror. Här har alltså den svenska produktionen haft svårt att hävda sig i konkurrensen när tullskyddet försvann vid EU-inträdet.

Den svenska exporten uppgick värdemässigt till drygt 63 miljarder kronor 2013. Den svenska exporten av jordbruksvaror och livsmedel går framförallt till Danmark, Finland och Tyskland. En betydande del av den ökning av exporten som skett sedan vi blev medlemmar i EU beror dock på norsk fisk. Sverige utgör vägen in i EU för den norska fisken, som sedan från Sverige exporteras vidare till övriga medlemsländer.



EU var vår viktigaste import- och exportmarknad för jordbruksvaror och livsmedel redan före 1995 och handeln med EU-länderna hade med stor sannolikhet ökat även om vi inte blivit medlemmar. Det är därför svårt att jämföra dagens situation med hur det skulle ha varit om vi inte hade blivit medlemmar. Frågan är dock om ökningstakten hade varit lika snabb om vi inte varit medlem i EU. Vi kan i alla fall konstatera att medlemskapet gynnat handeln genom att arbetet med att genomföra affärer med aktörer inom EU blivit betydligt enklare.

### 3.5 Livsmedelsindustrin

Redan före EU-inträdet ökade antalet företag inom livsmedelsindustrin och den trenden har fortsatt under tiden för medlemskapet. Enligt officiell statistik ökade antalet företag i den svenska livsmedelsindustrin med 26 procent från 1993 till 2009. Det var medelstora, små och framförallt företag utan anställda som ökade. För företag med mer än 200 anställda är utvecklingen istället den motsatta, de minskade med 28 procent<sup>15</sup>. En trend som kan skönjas är att livsmedelsföretagen allt oftare blir delar av större och globala koncerner. Ett exempel på detta är mejerisektorn där Arla gått samman med sin danska motsvarighet MD Foods och Skånemejerier sålts till det franska storföretaget Lactalis.

Trots att antalet företag ökade så har det totala antalet anställda minskat med 18 procent. Men även här finns det skillnader beroende på företagets storlek. I de små och medelstora företagen ökade antalet anställda, men minskningen av antalet anställda i de största företagen var desto kraftigare<sup>16</sup>.

Totalt sett har lönsamheten<sup>17</sup> i den svenska livsmedelsindustrin legat på en i det närmaste konstant nivå. Exportandelen<sup>18</sup> har sedan EU-inträdet ökat successivt till mer än tredubbla nivån jämfört med före EU-inträdet samtidigt som importandelen<sup>19</sup> har fördubblats<sup>20</sup>. Tittar man närmare på de olika sektorerna inom livsmedelsindustrin så kan man konstatera att det finns stora skillnader i utvecklingen. Klart bäst lönsamhet har framställningen av drycker och tobak haft. Framställningen av drycker har också en jämförelsevis hög exportandel. Den motsatta situationen gäller för mejerier och glassindustri samt slakterier och köttindustri. För dessa sektorer har lönsamheten utvecklats svagare än genomsnittet och exportandelarna är jämförelsevis låga. Importandelarna har dessutom femdubblats för mejeriindustrin och tredubblats för slakterier och köttindustri.

EU-inträdet medförde fri rörlighet av varor, vilket gjorde det enklare att importera kött som producerats till en lägre kostnad än det svenska köttet. Livsmedelsindustrin, restauranger och storkök efterfrågar billigt kött som kan levereras i stora och jämna volymer och det är oftast importköttet som bäst kan möta denna efterfrågan. I detaljhandeln har det svenska köttet kunnat hävda sig bättre, men även här har det billigare importerade köttet tagit andelar under perioden<sup>21</sup>.

15 Jordbruksverkets rapport "Livsmedelsindustrins utveckling", RA11:29

16 Jordbruksverkets rapport "Livsmedelsindustrins utveckling", RA11:29

17 Lönsamheten beräknad som rörelseresultatet dividerat med nettoomsättningen

18 Exportandelen beräknad som exporten dividerat med nettoomsättningen

19 Importandelen beräknad som importen dividerat med nettoomsättningen

20 Jordbruksverkets rapport "Livsmedelsindustrins utveckling", RA11:29

21 Jordbruksverkets rapport "Köttkonsumtionen i siffror", RA13:2

### 3.6 Djurskydd och djurhälsa

Anpassningen till EU:s regelverk kring djurskydd innebar inga stora förändringar för svensk del tack vare 1988 års svenska djurskyddslag, som lyfte Sverige till en hög djurskyddsnivå. Den svenska djurskyddslagen ställer mer långtgående krav på djurskyddet än den EU-gemensamma lagstiftningen. Att vi ska ha en god omsorg av våra djur kan tyckas självklart, men faktum är att det finns skillnader i efterlevnaden av reglerna på det här området mellan EU:s medlemsländer. Att det finns producenter som kan producera billigare råvaror genom att inte leva upp till reglerna snedvrider konkurrensen.

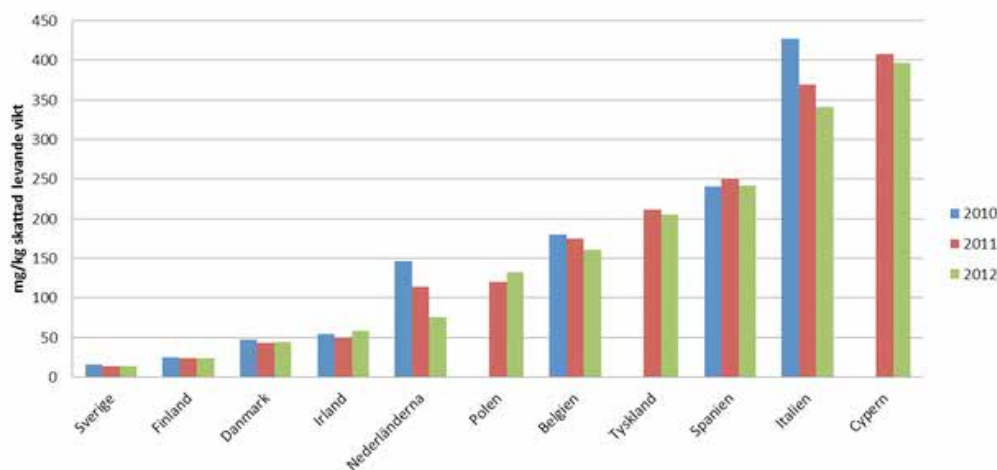
Sverige hade också en god djurhälsosituation och många smittor som fanns inom EU hade redan bekämpats eller hade aldrig kommit hit. För att värna det goda smittskyddsläget sökte Sverige i medlemsförhandlingarna garantier för 28 sjukdomar hos nötkreatur, svin, får, get, fjäderfä, bin och vattenbruksdjur. Efter långa dragna förhandlingar, där frågan om särskilda garantier för salmonella inte avgjordes förrän den sista nattens förhandlingar, så fick Sverige till slut de sökta garantierna. Garantierna innebar att Sverige fick behålla strängare nationella villkor för införsel och import av levande djur med hänvisning till vårt goda smittskyddsläge. Av de smittor som ändå introducerats i Sverige sedan inträdet i EU kan de flesta dock inte skyllas på medlemskapet och öppnare gränser, med undantag för rävens dvärgbandmask.

Under tiden för medlemskapet har Sverige fortsatt att driva djurskydds- och djurhälsofrågorna och försökt påverka övriga medlemsländer med vår höga ambitionsnivå. Till exempel har skyddet mot salmonella prioriterats inom EU. Detta har resulterat i att det idag finns ett regelverk för salmonella inom unionen, även om det inte är lika omfattande som vår svenska kontroll.

Vi har inte bara påverkat EU utan EU har också påverkat oss. Till exempel har EU:s tydliga krav på beredskapsplaner och övningar, tillsammans med en nationell satsning på beredskapsfrågor, stärkt vår beredskap mot allvarliga sjukdomar. Efter mul- och klövsjuka utbrottet i Storbritannien 2001 gjordes en översyn av beredskapsbehoven, vilket ledde till en ändrad beredskapsorganisation och skapandet av ett IT-system för hantering av kriser.

Det har också varit ett antal utbrott av djursjukdomar inom unionen sedan vi blev medlemmar, till exempel mul- och klövsjuka och fågelinfluensa. Några av utbrotten har medfört stora kostnader, vilket fått EU att se över gällande djurhälsopolitik och påbörja arbetet med att ta fram en ny djurhälsolag. Kommissionen har också tagit fram ett lagförslag som just nu behandlas i rådet och parlamentet. I detta arbete tenderar användningen av förordningar, som är direkt gällande i medlemsländerna, att öka. Detta kan innebära att Sverige endast får mycket begränsade möjligheter till strängare nationella regler inom dessa områden.

En annan problematik som blivit en aktuell fråga under tiden för EU-medlemskapet är antibiotikaresistensen. Sett ur ett internationellt perspektiv har Sverige ett gynnsamt läge när det gäller djursidan med betydligt lägre antibiotikainvändning än många andra länder, vilket Figur 6 visar.



**Figur 6.** Antibiotikaförsäljning till livsmedelsproducerande djur 2010-2012

Källa: Europeiska läkemedelsmyndigheten

Under senare år har antibiotikaanvändningen också minskat i Sverige och från 2007 till 2011 var minskningen 26 procent. Frågorna kring antibiotikaresistens måste dock tas på stort allvar och drivas i internationella sammanhang eftersom de i allra högsta grad är globala och tvärssektoriella.

### 3.7 Miljön

Det är svårt att analysera enbart jordbrukspolitiken effekter på biologisk mångfald, kulturmiljöer, växtnäringsförluster, växtskyddsmedelsanvändning och utbredning av det ekologiska lantbruket. Det finns flera andra faktorer än utvecklingen av jordbrukspolitiken som styr miljöpåverkan från jordbruket, till exempel klimatförändringar, teknisk utveckling och konsumenters efterfrågan. Samtidigt är positiva och negativa miljöeffekter ofta kopplade till varandra. Exempelvis kan ett ökat antal betesdjur ge en ökad hävd av betesmarker, men samtidigt medföra en ökad mängd gödsel med näringsläckageproblem och övergödning som följd. Sedan Sveriges inträde i EU har dock jordbrukspolitiken reformerats i en riktning som varit positiv för miljön.

Av de reformer som ägt rum av den gemensamma jordbrukspolitiken har införandet av det frikopplade gårdsstödet utan produktionskrav varit det mest positiva för miljön<sup>22</sup>. Nu är det marknaden som i större utsträckning styr vad som produceras. De så kallade tvärvillkoren som är kopplade till gårdsstödet ställer dessutom krav på lantbrukarna att följa regler kring miljö, djurskydd och livsmedelssäkerhet.

En annan bidragande faktor till den förstärkta miljöprofilen är att budgetmedel flyttats från de generella stöden till riktade åtgärder inom landsbygdsprogrammet. Det möjliggör en styrning av medel utifrån vilka miljöeffekter man vill uppnå eftersom miljöersättningarna inom landsbygdsprogrammet i stor utsträckning får utformas utifrån nationella eller till och med regionala behov.

<sup>22</sup> Jordbruksverkets rapport "Miljöeffekter av den gemensamma jordbrukspolitiken", RA13:13

Utmaningarna för jordbruket ser olika ut i olika delar av Sverige. I slättbygderna med intensiv odling är det miljöbelastningen som är det stora problemet. I skogs- och mellanbygder sker istället nedläggning av jordbruk med förluster av kollektiva nyttigheter som biologisk mångfald och kulturmiljövärden som följd.

## 4 Avslutande ord

Händelseutvecklingen inom det svenska jordbruket, den svenska livsmedelsproduktionen och den svenska livsmedelskonsumtionen visar att det finns såväl nationella som gränsöverskridande utmaningar.

- För kött- och mejerisektorerna, med undantag för får- och fjäderfäkött, har tiden sedan EU-inträdet varit en tuff period. Lönsamhetsutvecklingen har varit svag liksom exporten samtidigt som importen ökat kraftigt. Hur man kan stärka konkurrenskraften i alla led blir därför en viktig utmaning framöver för dessa sektorer.
- Kombinationen av långsam utveckling för matpriserna och ökade inkomster för hushållen bedöms ha varit en bidragande orsak till att vår köttkonsumtion ökat och närmat sig genomsnittet i EU. Ur hälsosynpunkt behöver vi dock inte äta så mycket kött som vi i genomsnitt gör i Sverige idag. Detta har fått en diskussion att ta fart kring vad som kan anses vara en hållbar köttkonsumtion. Om vi vill minska resursanvändningen och utsläppen av växthusgaser från livsmedelsproduktionen behöver vi förändra vårt konsumtionsmönster. Det kan också behövas för att jordens resurser ska räcka till att producera mat åt alla. Ur hållbarhetssynpunkt är det dessutom viktigt hur djuren föds upp, inte minst med tanke på utvecklingen av antibiotikaresistenta bakterier. Det här är problem som är gränsöverskridande och därför krävs lösningar som sträcker sig långt utanför vårt lands gränser. Att utforma en jordbrukspolitik som kan bidra till en mer hållbar livsmedelskonsumtion torde därför vara en stor och viktig utmaning för framtiden.
- Sveriges arbete med att stänga ute och bekämpa smittsamma djursjukdomar har varit framgångsrikt, vilket bidragit till den goda djurhälsosituation vi har idag. Det har också möjliggjort för oss att behålla strängare regler för införsel och import av levande djur än vad EU:s regelverk medger. Nu är en ny EU-gemensam djurhälsolag under framtagande och det återstår att se om den kommer bli lika långtgående som vårt svenska regelverk och vad det betyder för möjligheterna att behålla vårt goda djurhälsoläge.
- Jordbrukets klimat- och miljöpåverkan är en annan stor och viktig utmaning. Miljö och klimatfrågorna är gränsöverskridande och komplexa. Utmaningarna skiljer sig åt mellan olika regioner och det förekommer målkonflikter. Ett exempel på en sådan målkonflikt finns inom köttproduktionen. Den bidrar till utsläppet av växthusgaser, men vi behöver också betanda djur för att bevara våra naturbetesmarker. Dessa marker är viktiga för den biologiska mångfalden och landskapsbilden. Dessutom skapar köttproduktionen arbetstillfällen på den svenska landsbygden. Förmågan att hantera målkonflikterna och de regionala skillnaderna i vårt land kommer sannolikt därför ha stor betydelse i arbetet med att nå våra nationella miljömål med koppling till jordbruket.

En ny period för den EU-gemensamma jordbrukspolitiken har just påbörjats. Det blir nu viktigt att hantera de stora och gränsöverskridande utmaningarna och ta vara på de möjligheter den ger för att nå våra nationella miljömål med koppling till jordbruket och samtidigt stärka det svenska jordbrukets konkurrenskraft.





Rapporten kan beställas från

Jordbruksverket • 551 82 Jönköping • Tfn 036-15 50 00 (vx) • Fax 036-34 04 14  
E-post: [jordbruksverket@jordbruksverket.se](mailto:jordbruksverket@jordbruksverket.se)  
[www.jordbruksverket.se](http://www.jordbruksverket.se)