

Hur fungerar jordbruksstöd i skogsbygd?

Den Europeiska unionens gemensamma jordbrukspolitik (CAP) har som mål att främja livsmedelsproduktion, jordbrukares inkomster, biologisk mångfald och klimateffektivt jordbruk. För att uppnå målen finns olika typer av jordbruksstöd. Vi undersöker hur väl de fyra största stöden (gårdsstöd, nötkreatursstöd, kompensationsstöd och naturbetesmarksstöd) bidrar till att uppnå målen för svenskt jordbruk i skogsbygd.

Vi finner att:

- Naturbetesmarksstödet är det stöd som är bäst för att bevara biologisk mångfald och har också lägst klimatpåverkan per hektar bevarad naturbetesmark.
- Nötkreatursstödet är sammantaget det sämsta stödet för att uppnå målen, vilket beror på att det har störst negativa effekter på miljön.
- Det går att förbättra jordbrukspolitiken för skogsbygder genom att omfördela stödmedel.

Skogsbygd och jordbruksstöden

En stor del av jordbruket inom EU är beroende av ekonomiskt stöd för att kunna mäta sig i den globala konkurrensen och samtidigt bedrivas på ett hållbart sätt med bevarande av biologisk mångfald och begränsade utsläpp av växthusgaser. Stödbehovet är särskilt påtagligt för jordbruk i skogsbygder, vilka har svårast att konkurrera på marknadsvillkor. Utan stöden ser beslutsfattare risken för avveckling samt oönskad strukturförändring (var, vad och hur livsmedel produceras) som ett problem på grund av potentiellt minskad livsmedelsproduktion, förändrat kulturlandskap samt degradering av biologisk mångfald.

Betesdrift på naturbetesmark inom skogsbygd är ett exempel på lågintensivt jordbruk som är avgörande för den biologiska mångfalden i jordbrukslandskapet. Jordbruksstöden gör att sådan produktion blir mer lönsam och således kan bedrivas i större utsträckning, vilket leder till att mer naturbetesmark bevaras och inte omvandlas till skog. Lönsam betesdrift innebär i sin tur fler idisslare som släpper ut växthusgaser i form av metangas som bildas vid djurens matsmältningsprocess. Att främja biologisk mångfald och samtidigt minska utsläpp av växthusgaser är därför ett problem för beslutsfattare vid utformning av jordbruksstöd. När även målen om att främja livsmedelsproduktion och jordbrukares inkomster vägs in i

ekvationen blir komplexiteten än tydligare.

Syftet med studien är att analysera hur väl de fyra huvudsakliga jordbruksstöden (gårdsstöd, nötkreatursstöd, kompensationsstöd och naturbetesmarksstöd) är förenliga med jordbrukspolitikens olika mål. Detta görs med hjälp av AgriPoliS, som är en jordbruksekonomisk modell uppbyggd av individuella gårdar. Modellen simulerar hur stöden påverkar jordbrukets strukturomvandling och miljöpåverkan i en utvald region.

Analysen görs för jordbruket i Jönköpings län, då länet har stora arealer naturbetesmark (25 % av jordbruksmarken), lågproduktiv åkermark och många idisslare. En förändring av stöden kan därför förväntas få en tydlig effekt i Jönköpings län och liknande regioner med sämre naturliga förutsättningar för jordbruk. Naturbetesmarken i regionen är viktig för bevarandet av biologisk mångfald och jordbruket i regionen är berättigad till de fyra huvudsakliga jordbruksstöden. I Jönköpings län utgjorde nedanstående fyra jordbruksstöd 93 % av det totala stödet på cirka 490 miljoner kronor under 2019, vilket i genomsnitt motsvarar 4 646 kronor per hektar jordbruksmark:

- i) *Gårdsstödet* är ett frikopplat stöd som inte kräver någon produktion för att betalas ut. Stödet kräver i stället välskött jordbruksmark, där växtodling och aktiv betesmark uppfyller kravet. Gårdsstödet höjer därför alternativkostnaden för att lägga ner jordbruksmark (exempelvis genom omvandling till skog).
- ii) *Nötkreatursstödet* är kopplat till produktionen. Varje medlemsland i EU bestämmer själva om de vill ha stödet med begränsningen att det generellt inte får vara mer än 13 % av budgeten för direktstöd. Nötkreatursstödet är tänkt att leda till fler nötkreatur, men även potentiellt större areal betesmarker som kan bidra till biologisk mångfald.
- iii) *Kompensationsstödet* är också ett kopplat stöd, som ges till jordbruksproduktion i områden med ogynnsamma naturliga förutsättningar. Kompensationsstödet främjar högre djurtäthet per hektar jordbruksmark (inklusive naturbetesmark) som används till foderproduktion: ju högre täthet, desto högre stöd per hektar. Täthet kan höjas genom att antingen öka antalet djur, eller minska arealen fodergrödor. Även växtodling utan djur får stöd, men med ett lägre belopp per hektar än djurgårdar.
- iv) *Naturbetesmarksstödet* kompenserar för ytterligare kostnader som frivilligt underhåll (hävd) av naturbetesmark medför.

Syftet med stödet är att främja biologisk mångfald genom att bevara naturbetesmark och dess biologiska kvaliteter.

Metod

För att studera stödets effekter på jordbruk inom skogsbygd kombineras AgriPoliS-modellen med indikatorer för biologisk mångfald och utsläpp av växthusgaser. Biologisk mångfald approximeras av arealen naturbetesmark, medan utsläpp av växthusgaser utgörs av förväntade metanutsläpp från idisslars matsmältning som varierar med antal och typ av idisslare. Modellen är särskilt lämpad för studien eftersom den kan simulera strukturomvandling inom jordbruksregioner. Det betyder att modellen kan belysa hur jordbrukare reagerar på förändrade stöd genom att anpassa produktionen i syfte att uppnå högsta möjliga inkomst. De kan exempelvis skifta mellan djurtyper, uppfödningformer, markanvändning och gårdsstorlek. Gårdsstorlek kan justeras genom att arrendera mer mark och göra nyinvesteringar, eller lägga ned gården och arrendera ut marken. Läggs gården ned och marken inte arrenderas så växer den igen och den totala jordbruksarealen minskar.

Modellen kalibreras till jordbruksdata från skogsbygd inom Jönköpings län under 2016–2022 för att den ska ge en så rättvis bild som möjligt av nuvarande förutsättningar. Därefter simuleras ett referensscenario fram till 2030. Referensscenariot baseras på nuvarande trender i jordbrukets utveckling och representerar hur jordbruket kommer att se ut inom regionen, enligt modellen, om inga förändringar sker i jordbrukspolitiken eller på marknaden fram till 2030. Därefter skapas fyra policyscenarier där effekterna av stöden simuleras av modellen fram till 2030 genom att minska budgeten för respektive stöd, medan övriga stöd behålls på referensnivån. Alla stöd minskas med samma totalbelopp, 52,2 miljoner kronor per år efter infasning från och med 2023, för att kunna jämföra stödets budgeteffektivitet. Detta resulterar i olika procentuella minskningar av stödbudgeten för respektive stöd. Tabell 1 beskriver samtliga scenarier och procentuella minskningar av stöden jämfört med referensscenariot. De långsiktiga effekterna av reducerad stödbudget utgörs av skillnaden mellan referensscenariot och respektive policyscenario år 2030.

Tabell 1: Stöds scenarier, innebörd och procentuell minskning av stödbudget 2023 jämfört med referensscenariot.

Stöds scenario	Förklaring
Ref	Referensscenario där oförändrad jordbrukspolitik fortlöper fram till 2030.
Gård	Gårdsstödet minskas med 22 %.
Nöt	Nötkreatursstödet minskas med 73 %.
Komp	Kompensationsstödet minskas med 42 %.
Bete	Naturbetesmarksstödet minskas med 100 % (52,2 miljoner kronor).

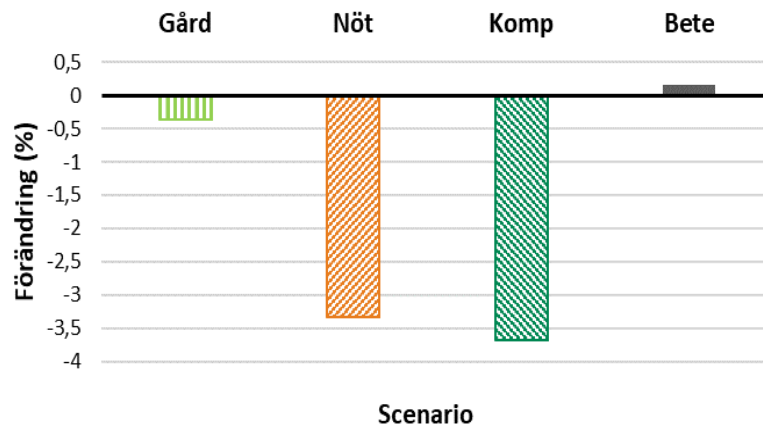
Resultat

Resultat för genomsnittlig gårdsinkomst, markanvändning, djurhållning, metanutsläpp, areal naturbetesmark och livsmedelsproduktion (antal kilokalorier) används för att analysera stödets effekter på jordbruk i skogsbygd. Fokus ligger på stödets förenlighet med målen för CAP, främja: livsmedelsproduktion, jordbrukares inkomster, biologisk mångfald och klimateffektivt jordbruk.

Förändring i genomsnittlig gårdsinkomst

Förändring i genomsnittlig gårdsinkomst som effekt av policyscenarierna illustrerar ett huvudsakligt resultat (Figur 1): Minskat gårds- och naturbetesmarksstöd har i princip inte någon effekt på genomsnittsinkomsten, medan reducerat nötkreaturs- och kompensationsstöd lämnar tydliga avtryck med en reduktion på 3,3 respektive 3,7 %. Förklaringen till detta är att gårds- och naturbetesmarksstödet är kopplade till markanvändningskrav som kan medföra extra kostnader. Minskade stöd kan därför innebära både reducerade inkomster och kostnader. Nötkreaturs- och kompensationsstödet innebär inte samma typ av merkostnader då de är produktionskopplade. Stöds scenarierna kan även leda till lägre arrendekostnader om de minskar ekonomisk avkastning på jordbruksmark som används i jordbruksproduktion. Därmed kan lägre arrendekostnader verka i motsatt riktning mot den negativa inkomsteffekten som minskade stöd innebär.

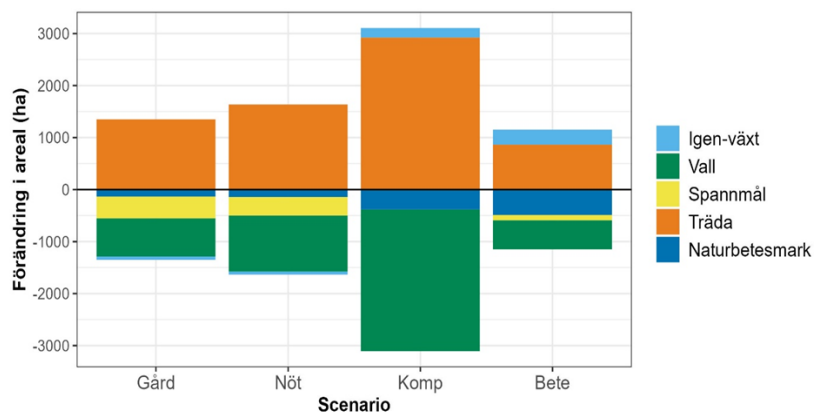
Figur 1: Procentuell förändring i genomsnittlig årlig gårdsinkomst för respektive scenario jämfört med referensscenariot år 2030.



Förändring i markanvändning och djurtyper

Likt inkomsten påverkas markanvändning och djurhållning olika av stöden vilket illustreras i Figur 2 och 3. Kompensationsstödet har störst effekt på markanvändning, vilket är en följd av att det är kopplat till arealen mark som används i foderproduktion. Träda ökar kraftigt och genomgående med minskat stöd, medan vall minskar mest och framför allt i Komp-scenariot.

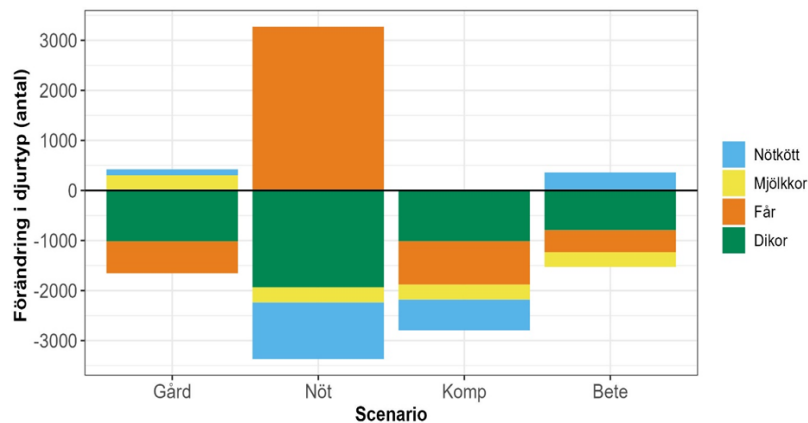
Figur 2: Förändring i markanvändning (hektar) för respektive scenario jämfört med referensscenariot år 2030.



Minskat nötkreatursstöd (Nöt) medför den största strukturomvandlingen inom djurhållning där samtliga typer av nötkreatur minskar, medan antal får ökar kraftigt eftersom den relativa lönsamheten för får stiger. Övriga stöd påverkar också djurhållning trots att exempelvis naturbetesmarksstödet är kopplat till markanvändning och

därmed enbart får en indirekt påverkan på djurhållningen. Antalet mjölkkor förändras förhållandevis lite oavsett stödsscenario, vilket kan förklaras med att stöden utgör en mindre del av omsättningen för mjölkkor.

Figur 3: Förändring i djurhållning (antal) för respektive scenario jämfört med referensscenariot år 2030.



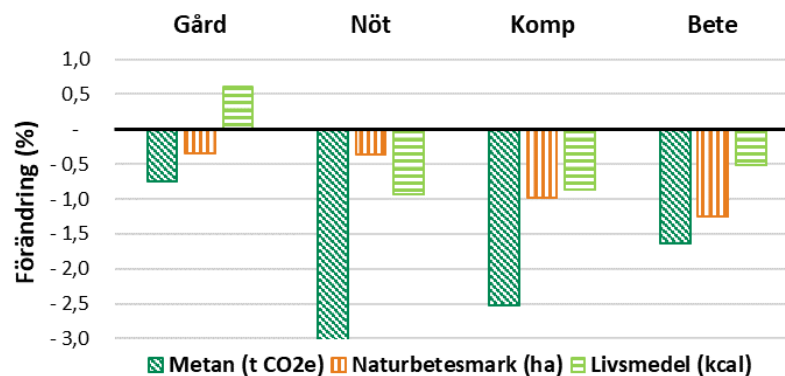
Klimatpåverkan, biologisk mångfald och livsmedelsproduktion

Indikatorerna för jordbrukets klimatpåverkan (metanutsläpp), biologisk mångfald (hektar naturbetesmark) och livsmedelsproduktion (kilokalorier) minskar i samtliga policyscenarier med ett undantag, då minskat gårdsstöd innebär något högre livsmedelsproduktion i jordbruket (Figur 4). Det är en följd av ökad mjölkproduktion på bekostnad av mer extensiva produktionsgrenar (dikor och får) där lägre gårdsstöd försämrar den relativa lönsamheten. Det innebär att det är lönsamt för fler lantbrukare att övergå från dikor och får till mjölkproduktion som är en intensiv produktionsinriktning, vilket totalt sett innebär en högre livsmedelsproduktion mätt som antal kilokalorier.

En lägre stödbudget, som är fallet i samtliga scenarier, leder till minskade utsläpp av växthusgaser. Samtidigt reduceras biologisk mångfald genomgående, där reducerat naturbetesmarksstöd innebär den största minskningen. Det betyder att jordbruksstöden leder till ökade utsläpp av växthusgaser och ökad biologisk mångfald. Stöden verkar därmed i motsatt riktning mot målet om klimateffektivt jordbruk, medan de bidrar till att bevara biologisk mångfald i olika omfattning. Minskningen i nötkreatursstödet (Nöt) ledde till den tydligt största minskningen av metanutsläpp och den minsta reduktionen av naturbetesmark (som indikerar minskad biologisk mångfald). I kontrast till Nöt-scenariot innebär minskat stöd till

naturbetesmark (Bete) den största minskningen av naturbetesmark samtidigt som effekten på metanutsläpp är relativt liten. Därmed har naturbetesmarksstödet starkast effekt på bevarandet av biologisk mångfald. Minskat gårdsstöd (Gård) leder till ökad livsmedelsproduktion och minskade metanutsläpp. Gårdsstödet medför alltså ökad klimatpåverkan och minskad livsmedelsproduktion. Det står därför i kontrast till både målet om att främja klimateffektivt jordbruk och målet om ökad livsmedelsproduktion, till skillnad från övriga stöd.

Figur 4: Procentuell förändring i metanutsläpp, areal naturbetesmark (vårt mått på biologisk mångfald) och livsmedelsproduktion för respektive scenario jämfört med referensscenariot år 2030.



Diskussion och slutsatser

Målen för EU:s gemensamma jordbrukspolitik har expanderat under de senaste årtiondena och syftar numera till att främja klimateffektivt jordbruk, biologisk mångfald, jordbrukares inkomster och livsmedelsproduktion. Den här studien visade att de fyra huvudsakliga jordbruksstöden individuellt påverkade samtliga mål, men i olika utsträckning. Reducerad stödbudget ledde till minskade metanutsläpp i samtliga scenarier, samtidigt som biologisk mångfald påverkades i negativ riktning. De studerade jordbruksstöden påverkar alltså två olika mål i skilda riktningar, vilket komplicerar beslutfattares försök att utforma en så bra stödkombination som möjligt.

Att minska naturbetesmarksstödet påverkar arealen naturbetesmark, och därmed biologisk mångfald, mest av samtliga scenarier, samtidigt som effekten på metanutsläpp är relativt liten. Således resulterar stödet i minst metanutsläpp per hektar bevarad naturbetesmark. Att minska nötkreatursstödet har å andra sidan en relativt liten effekt på biologisk mångfald (naturbetesmarker) och störst positiv klimatpåverkan (minskade metanutsläpp). Naturbetesmarksstödet kan förklaras med att kraven för stödbetal-

ning har en tydlig koppling till målvariabeln, biologisk mångfald. Nötkreatursstödet har däremot en indirekt koppling till biologisk mångfald som löper över fler steg. Den indirekta kopplingen leder till fler idisslare än nödvändigt för att bevara naturbetesmarker, och således större utsläpp av växthusgaser per hektar bevarad betesmark. Nötkreatursstödet är inte heller det bästa stödet för att bidra till att övriga mål uppnås. Reducerade kompensations- och nötkreatursstöd hade snarlika negativa effekter på livsmedelsproduktion och genomsnittlig gårdsinkomst. Det vill säga att stöden bidrar till ökad livsmedelsproduktion och högre inkomster, men kompensationsstödet visades leda till både mer naturbetesmark och mindre metanutsläpp än nötkreatursstödet.

Nötkreatursstödet är sammantaget det sämsta stödet för att uppnå målen, vilket beror på att det har störst negativa effekter på miljön. Kompensationsstödet är lika bra, eller bättre för samtliga målvariabler. Detta öppnar upp för potential att förbättra jordbrukspolitiken för skogsbygd genom omfördelning av stödmedel. En omfördelning med lägre budget för nötkreatursstödet till förmån för andra stöd skulle på lång sikt kunna uppnå bättre måluppfyllelse. Detta genom att minska metanutsläpp och öka biologisk mångfald medan jordbrukares inkomster och livsmedelsproduktion behålls på liknande nivåer. Det går även att resonera kring gårdsstödet roll i stödkombinationen då den utvärderade minskningen i stödet hade en relativt liten effekt på samtliga studerade målvariabler jämfört med samma minskning i övriga stöd. Minskat gårdsstöd resulterade till och med i något ökad livsmedelsproduktion till skillnad från övriga stöd. Dock leder gårdsstödet till att fler gårdar är i bruk med relativt liten klimatpåverkan.

Denna studie har visat att förändringar krona för krona i stödbudgeten för de huvudsakliga stöden påverkar strukturomvandling inom jordbruket i skogsbygd med effekter på djurhållning och markanvändning som i sin tur påverkar målvariablerna för jordbrukspolitiken. Den framtida utformningen av jordbruksstöden skulle kunna balansera bättre mellan målen genom stödinstrument som har en tydligare koppling till målvariabeln, som exempelvis naturbetesmarksstödet och målet biologisk mångfald. På så vis skulle efterföljande strukturomvandling bli mer förutsägbar med starkare effekt på målvariabeln.

Källa	Assessing the Functionality of Common Agricultural Policy Payment Instruments in Mixed Forestry-Farming Regions
Författare	Hampus Nylén och Mark V. Brady
Mer information	Mark V. Brady Epost: mark.brady@slu.se

Vad är AgriFood Economics Centre?

AgriFood Economics Centre utför kvalificerade samhällsekonomiska analyser inom livsmedels-, jordbruks- och fiskeriområdet samt landsbygdsutveckling. Verksamheten är ett samarbete mellan Sveriges lantbruksuniversitet och Lunds universitet och syftar till att ge regering och riksdag vetenskapligt underbyggda underlag för strategiska och långsiktiga beslut.

Publikationer

AgriFood Economics Centre ger ut tre typer av publikationer som vänder sig till beslutsfattare, myndigheter och en intresserad allmänhet. **Policy Briefs** är lättillgängliga sammanfattningar av en av våra vetenskapliga publikationer. **Fokus** är kortare analyser och **Rapporter** är längre analyser som även ges ut i tryckt format. AgriFood skriver också vetenskapliga artiklar och working papers som i huvudsak vänder sig till en vetenskaplig publik. Våra publikationer kan beställas eller laddas ned på www.agrifood.se.

Kontakt

AgriFood Economics Centre
Box 7080, 220 07 Lund
