

Stöd till nationella särkrav i EU:s jordbruk



AgriFood Economics Centre

Stöd till nationella särkrav i EU:s jordbruk

Helena Johansson och Ida Nordin

För mer information kontakta:
Ida Nordin +46(0)18-67 17 61
E-post: ida.nordin@slu.se

AgriFood Economics Centre
Box 7080
220 07 Lund
SWEDEN
<https://www.agrifood.se>
Helena Johansson och Ida Nordin
Rapport 2025:4

Förord

Inom EU ställer en del medlemsländer högre krav på lantbrukare i sin nationella lagstiftning avseende exempelvis djurhälsa, miljö och klimat än de minimikrav som föreskrivs i EU-lagstiftningen. Hårdare lagkrav riskerar att försämra lantbrukarnas konkurrenskraft på grund av högre produktionskostnader. Kraven kan därför bli en nackdel för lantbrukare som bidrar till samhällsnyttor genom att uppfylla lagkraven. Det har dock inte varit möjligt att kompensera lantbrukarna för merkostnaderna. Principen inom EU har varit att stöd inte får ges som kompensation för kostnader kopplade till åtgärder som krävs för att uppfylla dessa så kallade nationella särkrav. EU-kommissionen föreslår nu att det ska bli möjligt att ge stöd till både befintliga och nya nationella särkrav, för att motverka konkurrensnackdelar och främja en högre måluppfyllelse inom miljö, klimat och djurhälsa. Att ändra principen för när det är tillåtet att ge stöd är emellertid en komplex fråga som potentiellt kan få konsekvenser även för lagstiftning utanför jordbrukssektorn.

I den här rapporten undersöks effekten av att tillåta stöd till särkrav inom jordbruket, med fokus på särkrav inom klimat och miljö. Rapporten diskuterar fördelar och nackdelar ur perspektiven styrmedel, juridik och konkurrenskraft, samt gör en explorativ modellanalys av effekter på produktion och miljöpåverkan inom det svenska jordbruket. Syftet är att ge en bild av olika potentiella effekter på konkurrenskraft och måluppfyllelse ur en svensk synvinkel för klimat och miljö som följer av att tillåta att införa stöd till särkrav i EU.

Fredrik Wilhelmsson
Lunds universitet

Staffan Waldo
Sveriges lantbruksuniversitet

Lund, november 2025

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

SAMMANFATTNING	7
SUMMARY	11
1 INLEDNING	15
2 KONKURRENSKRAFT PÅ EN GLOBAL MARKNAD	17
2.1 Jordbruket och miljön i EU	17
2.2 Djurskydd i EU och Sverige	19
3 CAP:S REGELVERK FÖRESLÅS TILLÅTA STÖD TILL SÄRKRAV	23
3.1 Stöd får ej ges för att uppfylla lagkrav	23
3.2 Process 1: Förenklingspaketet	24
3.3 Process 2: Jordbrukspolitiken efter 2027	26
3.4 Många faktorer som påverkar utfallet är oklara	27
3.5 Hur kan stödet komma att utformas?	28
3.6 Hur kan stödet komma att finansieras?	30
4 STYRMEDEL OCH SÄRKRAV	33
4.1 Styrmedel på en global marknad	33
4.2 Stödjande styrmedel för ökad acceptans	34
4.3 Mål och måloppfyllelse	36
4.4 Vem ska betala kostnaden för att nå miljö- och klimatmål?	37
4.5 Kostnadseffektiva styrmedel	40
4.6 Additionalitet	42
4.7 Träffsäkerhet	43
4.8 Bättre med kompensation än ingen kompensation?	43
4.9 Stöd till särkrav i form av ett kopplat stöd	44
5 ETT JURIDISKT PERSPEKTIV PÅ SÄRKRAV	47
5.1 Att betala för laglydnad?	47
5.2 Undantag för stöd till kostnader som följer av lagkrav	48
5.3 Gemensamma regler på en gemensam marknad	49
5.4 Avgränsning av stödmottagare	50
5.5 En gråzon rörande vad som är ett särkrav	51
5.6 Kontroll och sanktioner	52
5.7 Otillbörligt gynnande av inhemska producenter	52
6 KONKURRENSKRAFT OCH SÄRKRAV	55
6.1 Konkurrenskraft är relativt	55
6.2 Konkurrenskraft kan vara sann eller artificiell	57

6.3	Segmentering av marknader	57
6.4	Klimat- och miljöreglers roll för konkurrenskraften	58
6.5	Rättvisa och konkurrens	59
7	EN EXPLORATIV MODELLANALYS AV STÖD TILL SÄRKRAV	61
7.1	CAPRI - en modell av EU:s jordbruk	61
7.2	En explorativ analys	61
	<i>Stödets nivå</i>	63
	<i>Lantbrukare som får stöd</i>	65
	<i>Länder som inför stöd</i>	66
	<i>Finansiering av stöd</i>	66
	<i>Scenarier</i>	67
7.3	Andra länder än Sverige inför stöd	68
7.4	Sverige inför stöd ensamt och tillsammans med andra länder	71
7.5	Stöd som svar på stöd	73
7.6	Val av finansiering	74
7.7	Stöd till endast nötkött och mjölk	75
7.8	Effekt på miljö och klimat	77
8	AVSLUTANDE DISKUSSION OCH SLUTSATSER	81
8.1	Stöd till särkrav	82
8.2	Hur kan konkurrensen påverkas av stöd till särkrav?	83
	<i>Stöd till befintliga och nya särkrav påverkar nuläget olika</i>	83
	<i>Sveriges produktion minskar om andra länder inför stöd</i>	84
	<i>Sveriges produktion ökar om endast Sverige inför stöd</i>	85
	<i>Ökningen av produktionen urholkas om flera länder inför stöd</i>	85
	<i>Val av finansiering påverkar andra</i>	86
8.3	Bidrar stöd till särkrav till en ökad måluppfyllelse för miljö och klimat?	86
	<i>Negativ påverkan på klimat och näringsöverskott</i>	87
	<i>Oklar effekt på biologisk mångfald</i>	87
8.4	Vilka fördelar och nackdelar kan stöd till särkrav ha?	88
	<i>Ökad acceptans</i>	88
	<i>Tidsbegränsade stöd till nya särkrav kan underlätta implementering</i>	88
	<i>Kostnadseffektivitet, additionalitet och överkompensation</i>	88
	<i>Problem med avgränsning, normer och gråzoner</i>	89
	<i>En framtidsytande politik för miljö och klimat?</i>	89
8.5	Övergripande slutsatser	90
	REFERENSER	93

Sammanfattning

Den nuvarande principen i jordbrukspolitiken är att stöd inte får ges för åtgärder som krävs av gällande lagstiftning. EU-kommissionen har nu öppnat för stöd för nationella särkrav, det vill säga nationella lagkrav som går längre än EU:s minimikrav. Förslaget gäller såväl befintlig som ny lagstiftning och omfattar områdena miljö, klimat, djurskydd och djurhälsa.

Sverige har tidigare drivit frågan inom djurvälståndsområdet, där exempel på nationella särkrav är beteskravet för mjölkkor, men EU-kommissionens förslag är bredare, och fokus i rapporten är på miljö- och klimatområdet. Denna rapport diskuterar fördelar och nackdelar med stöd till särkrav med fokus på konkurrenskraft och miljöpåverkan. Vi använder en ekonomisk modell över det europeiska jordbruket för en empirisk analys, och avgränsar oss där till stöd till särkrav inom animalieproduktionen. Analysen hålls explorativ eftersom det finns en osäkerhet angående omfattningen på särkrav i EU-länder och hur de kan komma att agera.

Stöd till särkrav syftar till att möjliggöra ökad måluppfyllelse för miljö, klimat, djurskydd och djurhälsa utan att jordbrukets konkurrenskraft påverkas negativt av högre kostnader i länder med mer långtgående lagstiftning. Fördelar är att stödet kan utjämna den kostnadsnackdel som nationella särkrav ger, bidra till acceptans för ny lagstiftning bland jordbrukarna och uppmuntra medlemsländer att gå före med ny lagstiftning, men det finns även nackdelar.

Stöd till särkrav innebär att man får stöd för att följa lagen. Det kan då ske en normförskjutning från *att göra det rätta* och följa lagen till *att bara göra det rätta om man får betalt*. Vidare ökar komplexiteten då det är svårt att avgöra vad som är särkrav i lagstiftningen, och därmed om det ska vara tillåtet med stöd eller ej. Det finns en risk för motsvarande krav på kompensation från andra näringar då miljölagstiftning är kostsam att följa även för företag i andra sektorer. Stödet kräver finansiering vilket innebär att andra satsningar får stå tillbaka, alternativt att skatten höjs.

Dessutom, om det ska ges kompensation för att införa nya miljölagar kan det även bli svårare, inte lättare, att införa ny lagstiftning då det krävs budgetmedel för att finansiera kompensationen.

Som styrmedel saknar stöd till särkrav additionalitet rörande målfyllnaden för miljö och klimat, eftersom inga nya åtgärder vidtas för miljö och klimat till följd av stödet. Stödet har även en lägre kostnadseffektivitet jämfört med om stöd går till åtgärder som går längre än lagstiftningen. Vidare, skulle stödet finansieras av budgetmedel från befintliga klimat- och miljöersättningar i jordbrukspolitiken riskeras utfallet försämrats för miljö och klimat, om medel omfördelas från ersättningar *med* additionalitet till stöd *utan* additionalitet.

Rörande konkurrenskraft visar modellanalysen att stöd till befintliga särkrav kan ge ökad animalieproduktion i de länder som inför stödet, men att det krävs en betydande budget för att få en märkbar effekt. Konkurrenskraften för den svenska animalieproduktionen riskerar att påverkas negativt om ett urval andra medlemsländer, men inte Sverige, inför stöd. Effekten är dock liten. Det beror på att konsumenter i Sverige till viss del föredrar svenskproducerade livsmedel samt att produktionsökningen i EU27 till följd av stöd till särkrav är begränsad.

Med stöd till särkrav i Sverige ökar produktionen. Skillnader finns mellan hur olika produktionsinriktningar påverkas; nötkött gynnas mer av ett stöd till särkrav i Sverige, medan gris och fågel drabbas mer negativt av ett stöd till särkrav i andra medlemsländer. Val av finansiering spelar roll. Vi analyserar både effekten av att nya nationella medel tillförs till jordbruksstöden och en omfördelning mellan jordbruksstöd. Med nya medel påverkas resten av jordbruket knappt. Med omfördelning från gårdsstödet till stöd till särkrav för animalieproduktionen minskar produktionen av grödor. Det kan noteras att stöd till befintliga särkrav visserligen stimulerar animalieproduktionen men den sanna konkurrenskraften, i form av ökad produktivitet, stärks ej av stödet. För det krävs i stället teknikspridning, innovation, investeringar och rådgivning.

Rörande miljö och klimat visar modellanalysen att måluppfyllelsen riskerar att påverkas negativt av stöd till befintliga särkrav. En förklaring är att utsläppsintensiv produktion kan öka. Sannolikt kan dock minskad import från länder med lägre miljö- och klimatstandarder delvis kompensera för en ökad miljöbelastning inom EU av stödet.

Att öppna för möjligheten att ge stöd för särkrav innebär att en princip för stödutformning ändras. Är det bra eller dåligt? Det beror på vilka mål som väger tyngst och hur medlemsländerna agerar. Ur ett miljö- och klimatperspektiv kan stöd till särkrav, å ena sidan möjliggöra för medlemsländer att anta ny, ambitiös lagstiftning. Det finns dock inga garantier för att så kommer att ske. Å andra sidan kan medlemsländer välja att främst stödja produktion och jordbrukarnas inkomster med stöd till befintliga särkrav, vilket inte bidrar till en ökad uppfyllelse av miljö- och klimatmål.

Sammanfattningsvis kan stöd till särkrav gynna produktionen och utjämna konkurrensnackdelen som särkrav ger, men stödet löser inte konflikten mellan konkurrenskraft och miljö. Stödet kan underlätta för ny miljölagstiftning, men riskerar att motverka syftet med lagstiftningen genom ökad utsläppsintensiv produktion och mindre medel till riktade till miljö- och klimatåtgärder. Slutligen brister stöd till särkrav i kostnadseffektivitet, saknar additionalitet samt riskerat att få problem med gråzoner och avgränsningar rörande vad och vem som bör få stöd.

Summary

Currently, it is not allowed in the EU to provide agricultural support for actions required by law. The European Commission now proposes allowing Member States to provide support for commitments that help meet mandatory national requirements exceeding the minimum standards set by Union law. Such support could be granted regardless of whether these requirements are newly introduced or already in place, with the aim of enhancing environmental, climate, animal welfare, and animal health objectives.

Sweden has been advocating compensation for extra costs arising from mandatory animal welfare requirements. For example, the Swedish mandatory grazing requirement for dairy cows goes beyond EU minimum standards. While the Commission's proposal covers several areas, this report focuses on requirements related to climate and the environment. It examines the pros and cons of compensating farmers for extra costs linked to mandatory national requirements, with particular attention to agricultural competitiveness and environmental impact. An economic model of European agriculture is used for an empirical analysis, targeting animal production. The analysis is exploratory due to uncertainties regarding the scope of existing mandatory national requirements across Member States and how they might respond to this opportunity if the proposals are approved.

The aim of the proposals is to enable Member States to raise ambitions in environmental, climate, animal welfare, and animal health policies, while limiting the financial impact on affected farmers. Compensation could increase farmers' acceptance of legislation, thereby supporting the maintenance or introduction of new rules.

However, providing financial incentives for compliance may alter norms—from *acting out of principle* to *acting only when rewarded*. Policy implementation could become more complex, as determining what qualifies as a mandatory national requirement and whether support

should be granted may prove challenging. There is a risk that other sectors could demand similar compensation, given the high costs of complying with environmental legislation. If financial support becomes a prerequisite for introducing or maintaining such legislation, enacting new rules could ultimately become harder, not easier, as additional funding would be required.

Further, support for existing national mandatory requirements lacks additionality in terms of environmental and climate outcomes—no new actions or improvements beyond what is already required would occur. Moreover, if financing comes from the existing eco-schemes or agri-environment-climate commitments budget within the CAP, the net effect could be negative, as funds would shift from measures with additionality to those without. Such support is also less cost-effective than measures that go beyond mandatory requirements.

Regarding competitiveness, the analysis suggests that support for existing national mandatory requirements could boost production in countries implementing such measures. Swedish animal production, however, risks being disadvantaged if other Member States—but not Sweden—introduce support for national environmental and climate requirements. Nonetheless, the estimated impact is minor, largely due to Swedish consumers' preference for domestic products and limited production changes within the EU27 overall. If Sweden were to introduce support, competitiveness could improve—but only with a substantial budget. Effects vary across sectors in Sweden: beef production benefits most from domestic support, while pork and poultry are more negatively affected by support measures in other countries.

The choice of financing method matters. The report analyses both adding new national funds to the agricultural support budget and reallocation of existing funds. When new funds finance support for all animals, other agricultural production is barely affected. In contrast, reallocating funds from basic income support reduces crop production. While coupled support per animal can stimulate production, it does not enhance

competitiveness in terms of productivity. Achieving such improvements requires technology diffusion, innovation, investment, and advisory services.

From an environmental and climate perspective, the model results indicate that these objectives may be negatively affected, as emission-intensive production could increase due to support for current mandatory national requirements. However, reduced imports from countries with lower environmental and climate standards could partially offset this effect.

Allowing support for mandatory national requirements represents a shift in policy design principles. Whether this change is positive or negative depends on the objectives prioritized and how Member States act. From an environmental and climate standpoint, such support could facilitate more ambitious legislation by reducing opposition from affected sectors—but this outcome is far from guaranteed. Conversely, Member States might use the mechanism primarily to support production and farm incomes through compensation for existing mandatory national requirements, without delivering improved environmental or climate outcomes.

To conclude, support for mandatory national requirements going beyond EU law can enhance production and mitigate competitive disadvantages caused by stricter national requirements. However, it is unlikely to resolve the inherent tension between competitiveness and environmental or climate goals. While such support may ease the implementation of new legislation, it also risks undermining the purpose of environmental and climate policies by stimulating more emission-intensive production and diverting funds from targeted measures. Finally, support for mandatory national requirements lacks cost-effectiveness, fails to deliver additionality, and risks encountering issues related to grey areas and boundaries concerning what and who should be eligible for support.

1

Inledning

En rad medlemsländer i EU ställer högre krav på lantbrukare i sin nationella lagstiftning än de minimikrav som föreskrivs i EU-lagstiftningen, så kallade särkrav. Ett exempel är Sveriges beteskrav för kor. Nationella särkrav kan medföra merkostnader och därmed en kostnadsnackdel gentemot lantbrukare i andra medlemsländer. Hittills har EU inte tillåtit att länder kompenserar lantbrukare för sådana kostnader. Sverige drev, utan framgång, frågan att stöd ska kunna ges för lagkrav som går utöver EU:s minimikrav inom djurskyddsområdet under förhandlingarna inför 2023 års reform av den gemensamma jordbrukspolitiken (CAP). EU-kommissionen föreslår nu att det ska bli möjligt att kompensera lantbrukare för kostnader som följer av en mer ambitiös nationell lagstiftning än vad EU har, med förslag för både nuvarande och inför nästa programperiod. Djurskydd och djurhälsa omfattas av förslagen, samt även miljö och klimat.

Djurskydd och djurhälsa en prioriterad fråga ur ett svenskt perspektiv. Efter EU-kommissionens utspel har Sverige föreslagit en utökad ersättning till mjölkkor för att kompensera merkostnader för det svenska beteskravet. För miljö och klimat har Sverige inte lyft fram särkrav som ger en nackdel för svenska lantbrukare på samma sätt som för djurvelfärd. Det betyder att det främst kan vara andra medlemsländer, snarare än Sverige, som utnyttjar möjligheten att ge stöd till särkrav för miljö och klimat.

Vidare, att inte ge stöd för de krav som ska uppfyllas enligt lag är den princip som sedan länge gäller för den gemensamma jordbrukspolitiken. Kommissionens förslag kan komma att ändra på det. Är det positivt eller negativt för jordbrukspolitikens utformning ur ett policyperspektiv?

Syftet med rapporten är främst att undersöka hur konkurrenssituationen för det svenska jordbruket påverkas av ett stöd till särkrav i andra medlemsländer. Fokus är på stöd till särkrav för miljö och klimat. Vi diskuterar även den övergripande frågan – kan stöd till särkrav vara en enkel lösning på ett komplicerat problem? Det vill säga kan stödet hantera konflikten mellan höga miljö- och klimatambitioner och en bibehållen konkurrenskraft för jordbruket? Frågor vi adresserar är:

- Hur kan konkurrenskraften för jordbruket i Sverige påverkas av stöd till särkrav för miljö och klimat?
 - Om andra medlemsländer i EU inför stöd till särkrav för miljö och klimat men Sverige inte gör det.
 - Om endast Sverige inför stöd.
 - Om Sverige och flera andra medlemsländer samtidigt inför stödet.
- Bidrar stöd för särkrav till en ökad måluppfyllelse för miljö och klimat?
- Vilka fördelar och nackdelar kan ett stöd till särkrav ha?

Nedan diskuteras inledningsvis stöd till särkrav med utgångspunkt i styrmedel, juridik och konkurrenskraft. Därefter genomförs en explorativ scenarioanalys med jordbruksmodellen CAPRI för att undersöka hur jordbruksproduktionen samt indikatorer för miljö och klimat påverkas om medlemsländer inför stöd till särkrav. Vi avgränsar oss till särkrav rörande miljö och klimat för animalieproduktionen.

Flertalet detaljer rörande utformning och tillämpning av stöd till särkrav är inte kända vid tidpunkten för analysen, vilket medför att analysen av nödvändighet blir övergripande till sin karaktär. Vår ambition är att sätta stöd till särkrav i ett sammanhang och bidra till förståelse av vilka konsekvenser stödet kan ha.

2

Konkurrenskraft på en global marknad

Målkonflikten mellan konkurrenskraft, å ena sidan, och ett miljö- och klimatomässigt hållbart jordbruk med en hög djurvälstånd, å andra sidan är inte ny. I vilken grad hänsyn till miljö, klimat och djurvälstånd värdesätts skiljer sig åt mellan länder beroende på bland annat ekonomi, utvecklingsnivå, värderingar och tradition (Andersson, 2011). Då åtgärder för en god djuromsorg eller miljö- och klimathänsyn kan medföra kostnader, finns en oro att konkurrenskraften för jordbruket i länder med en mer ambitiös politik drabbas negativt av konkurrensen från länder med lägre krav. Det kan i sin tur försvåra att nå en ökad måluppfyllelse för miljö, klimat och djurvälstånd inom EU. Nedan ges en kort överblick av problematiken för miljö och djurvälstånd i EU.

2.1 Jordbruket och miljön i EU

Jordbruket i EU har en betydande negativ påverkan på miljön (Campbell et al., 2017, Henderson and Lankoski, 2019, Springmann et al., 2018). Exempelvis är jordbruket den främsta orsaken till förlust av biologisk mångfald och den största källan till övergödning av vattenmiljöer i Europa, samt står för 11 procent av växthusgasutsläppen i EU27 (Hasler et al., 2022). Den gemensamma jordbrukspolitiken är ett centralt instrument för att öka måluppfyllelsen för miljö- och klimatarbetet i EU.

Efter andra världskriget syftade jordbrukspolitiken i Europa till att modernisera jordbruket och öka produktionen. Under 1970-talet blev jordbrukets negativa påverkan på miljön alltmer tydlig. Arbetet för ett mer hållbart jordbruk utgick inledningsvis från lagstiftning. Fokus var på att minska föroreningar kopplat till kväveläckage, pesticider och stallgöd-

sel. Flertalet regelverk initierades av enskilda EU-länder, utan koordinering utifrån gemensamma krav inom unionen (Latacz-Lohmann and Hodge, 2003).

Länderna i EU visade sig ha olika intressen; exempelvis fokuserade länder i Nordeuropa på att minska kväveutsläppen, Storbritannien inriktade sig på bevarandeåtgärder på landsbygden medan länder i Sydeuropa prioriterade att expandera produktionen. EU adresserade denna diversitet i mål och lagstiftning genom att med direktiv kräva ett gemensamt utfall för miljö, klimat och biologisk mångfald, samtidigt som medlemsländerna gavs flexibilitet i hur målen skulle uppnås (Latacz-Lohmann and Hodge, 2003). Exempel på sådana direktiv är nitrat- och vattendirektiven.

Lagstiftning har generellt accepterats av lantbrukare för att begränsa föroreningar. Andra utmaningar, som förlust av biologisk mångfald, har visat sig svårare att adressera med tvingande regelverk. I stället har frivilliga ersättningar setts som en mer framkomlig väg, särskilt med tanke på målkonflikten mellan miljö och konkurrenskraft (Latacz-Lohmann and Hodge, 2003). Idag är ersättningar för frivilliga åtaganden ett betydelsefullt instrument i CAP.

Den förda politiken har dock visat sig vara otillräcklig för att nå uppsatta miljö- och klimatmål (Hasler et al., 2022, Hristov et al., 2020, Scown et al., 2020). Flera ersättningar i CAP har exempelvis visat sig ha ett lågt upptag hos jordbrukarna och begränsad miljö- och climateffekt (Hasler et al., 2022). Samtidigt har det blivit svårare för EU-kommissionen att driva igenom miljölagstiftning, exempelvis röstades det nya direktivet om en hållbar användning av växtskyddsmedel ned i Europaparlamentet (Matthews, 2024). Förklaringarna är flera.

Under 2024 genomfördes omfattande bondeprotester i många medlemsländer. Den tändande gnistan skilde sig åt mellan länder. I Nederländerna beslutade regeringen att halvera utsläppen av kväve, inklusive att minska antalet nötkreatur med uppemot en tredjedel. I andra länder

rörde det skatter; i Tyskland handlade det om utfasning av en skatterabatt på diesel och i Italien föreslogs ett undantag för inkomstskatt för lantbrukare att slopas. I Centraleuropa krävde länder med gräns till Ukraina restriktioner på livsmedelsimport från Ukraina, då de menade att importen sänker priserna för de inhemska jordbrukarna (Matthews, 2024). Protesterna delar dock flera gemensamma teman: jordbrukarna klagar på att utomeuropeisk import som inte lever upp till EU:s krav underminerar marknaden, att den växande bördan av miljö- och klimatregleringar har gått för långt och att livsmedelspriserna är för låga (Matthews, 2024).

Parallellt har det skett ett generellt skifte hos EU-kommissionen mot att prioritera ökad konkurrenskraft, innovation och tillväxt i kölvattnet av den så kallade Draghi-rapporten, en högnivårapport om EU:s framtida konkurrenskraft (Draghi, 2024, Matthews, 2025). Dessutom har Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina bidragit till ett ökat politiskt fokus på jordbruksproduktion och en tryggad livsmedelsförsörjning inom EU (Matthews, 2024). Ur ett konkurrens- och produktionsperspektiv poängterar dock exempelvis Europeiska miljöbyrån (2025) att det är klimatförändring och miljöbelastning som är ett långsiktigt hot mot det europeiska jordbrukets konkurrenskraft och dess förmåga att trygga livsmedelsförsörjningen i framtiden, snarare än miljölagstiftning.

För att vända utvecklingen för miljö, klimat och biodiversitet lyfts ofta att det krävs en effektivare och mer ambitiös politik i EU (Détang-Dessendre et al., 2023, Europeiska miljöbyrån, 2025, Guyomard et al., 2020). Det är dock inte enkelt när olika intressen står emot varandra.

2.2 Djurskydd i EU och Sverige

Även inom andra områden, som djurskydd, finns en oro för att kostnadsdrivande åtgärder ska ha en negativ effekt på konkurrenskraften. Arbetet med djurskydd har en lång historia i Europa och på 1800-talet infördes den första lagstiftningen som förbjöd grymhet mot djur i Storbritannien (Sandøe och Christensen, 2024). Redan tidigt varnades det för att arbetet med att förbättra djurens villkor kunde urholkas av billig import från länder med mindre strikt lagstiftning (Brambell, 1965).

EU har gemensamma regler och en rad minimikrav för lantbruksdjur. Kraven ges av direktiv, vilka måste implementeras som lag i medlemsländerna. Det är därför inte möjligt för en medlemsstat att ha lägre krav men det går att ha striktare nationella lagkrav, vilket bland annat Sverige har (EU-kommissionen, 2022).

I Sverige reformerades djurskyddslagstiftningen under 1980-talet i en situation med höga gränsskydd innan vi blev medlemmar i EU. I samband med inträde i EU fanns förhoppningen att efterfrågan på svenskt kött och svenska mejeriprodukter skulle öka till följd av den fria rörligheten av varor, då svensk produktion har ett gott rykte både vad gäller djurvälstånd och antibiotikafrihet. Exporten ökade men bara viss mån, och inte i någon större omfattning i samband med EU-inträdet (Berg och Lundmark Hedman, 2025).

Att lantbrukare i Sverige behöver uppfylla djurskyddskrav som inte krävs av producenter av billigare importvaror upplevs inte som rättvist i jordbrukarled. I Sverige finns en övergripande samsyn mellan politiker, jordbruks-, konsument- och miljöorganisationer att kompensera för att Sveriges lantbrukare följer regler för djurvälstånd som är mer krävande än i resten av EU är rimligt (Domeij och Allard, 2024, Hagelstedt m.fl., 2025, Odmark, 2025).

Under de senaste två decennierna har arbetet med att förbättra djurvälståndet via lagstiftning gått långsamt på EU-nivå, och ingen ny gemensam lagstiftning har lagts fram. Sandøe och Christensen (2024) menar att orsakerna är flera:

- nya EU-medlemmar från Östeuropa där intresset för djurvälstånd är lägre,
- ekonomiska kriser i flera medlemsländer,
- ökande skepticism mot EU i vissa medlemsländer, och
- ökad importkonkurrens från tredje land för animalieproduktionen.

Kombinationen av ett svalt intresse på EU-nivå och avsaknad av gemensamma globala standarder, vilket medger en låg djurvälstånd och lägre produktionskostnader i tredje land, har öppnat för marknadsdrivna initiativ att komplettera lagstiftningen. Exempel är branschöverenskomelser, standarder och kvalitetsprogram (Sandøe m.fl., 2023). Över tid har det vuxit fram en flora av alternativ inom EU där lagstiftning och privata initiativ samspelar och bidrar till ökad djurvälstånd.

EU-kommissionen har nyligen utvärderat den nuvarande EU-lagstiftning för djurskydd gällande innehåll, kontroll och efterlevnad i en så kallad "fitness check" (EU-kommissionen, 2022). I den konstateras att det fortfarande råder en för låg nivå av djurvälstånd inom EU. Berg och Lundmark Hedman (2025) noterar att efter att EU-kommissionen lagt fram några förslag till uppdaterat regelverk har processen gått i stå efter protester. Ambitionen från kommissionens sida är att ett nytt förslag ska läggas fram under 2026 (Rietsema, 2025). I en intervju konstaterar Jordbruksverkets djurskyddschef att det finns en oro i många länder rörande ekonomin och livsmedelsberedskap kopplat till kriget i Ukraina, och tankar om att förändringar på djurskyddsområdet kan komma att kosta för mycket. Denna oro kan göra att EU-kommissionen inte vågar kräva så stora skärpningar i lagstiftningen som forskningen visar behövs, menar djurskyddschefen (Hörlin, 2025).

Avslutningsvis finns en önskan hos EU-kommissionen att driva en mer ambitiös politik inom områden som miljö, klimat och djurvälstånd. Men bristande acceptans hos nyckelaktörer som jordbrukarnas intresseorganisationer och EU-parlamentet, kan göra det svårt.

3

CAP:s regelverk föreslås tillåta stöd till särkrav

I den gemensamma jordbrukspolitiken finns olika typer av stöd. Hur stöden får utformas i de enskilda medlemsländerna styrs av ett EU-gemensamt regelverk. Ett syfte med regelverken är att det ska råda lika villkor för lantbrukarna inom och mellan medlemsstaterna i EU. För att främja en ökad uppfyllelse av bland annat miljö- och klimatmål, utan att hämma jordbrukets konkurrenskraft, föreslår nu EU-kommissionen en ändring av regelverket för att det ska bli möjligt att ge stöd till särkrav. Dels har kommissionen lagt ett så kallat förenklingsförslag för den innevarande programperioden som omfattar stöd till särkrav, dels ingår stödet i kommissionens förslag till ny jordbrukspolitik efter 2027.

3.1 Stöd får ej ges för att uppfylla lagkrav

Det finns i huvudsak två typer av stöd i den gemensamma jordbrukspolitiken – inkomststöd och ersättningar till frivilliga åtaganden. Stöd som gårdsstöd och kompensationsstöd syftar till att stödja jordbrukarnas inkomster, medan frivilliga miljö-, klimat- och djurvälståndersättningar syftar till att kompensera för de extra kostnader och inkomstbortfall som frivilliga åtaganden ger upphov till. Exempel på det senare är ersättningar för anläggning av skyddszoner, skötsel av betesmarker och slätterängar, samt djurvälståndersättningar för får, sugor och mjölkkor.

En grundläggande princip i jordbrukspolitiken är att det inte är tillåtet att ge miljö-, klimat- eller djurvälståndersättning för det som krävs enligt lag eller är praxis i ett land. I EU-förordning 2021/2015 anges att stöd endast får ges till miljöåtagande som går utöver gällande regelverk, se ruta 1. Bakgrunden till kravet är att ett frivilligt åtagande är tänkt att ge ett mervärde utöver vad som redan görs, snarare än att enbart bidra till

att uppfylla redan existerande skyldigheter.¹ Ett undantag är att stöd för särkrav får ges under en begränsad övergångsperiod när ny nationell lagstiftning införs för att underlätta implementering.

Ruta 1: Regelverk för stöd vid frivilliga åtaganden

Artikel 70 Miljöåtaganden, klimatåtaganden och andra förvaltningsåtaganden, Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/2115

Enligt denna artikel ska medlemsstaterna endast tillhandahålla stöd som täcker åtaganden som

- a) går utöver tillämpliga föreskrivna verksamhetskrav och GAEC-normer [...],
- b) går utöver de relevanta tillämpliga minimikraven för användning av gödselmedel och växtskyddsmedel, djurskydd och andra tillämpliga obligatoriska krav som fastställs i nationell rätt och unionsrätten [...],
- c) går utöver de villkor som fastställs för underhåll av jordbruksarealer [...],
- d) skiljer sig från åtaganden för vilka stöd beviljas enligt artikel 31. [...]

Om det i nationell rätt åläggs nya krav som går utöver motsvarande minimikrav i unionsrätten, får för åtaganden som avses i första stycket led b stöd beviljas för åtaganden som bidrar till uppfyllandet av dessa krav i högst 24 månader från och med den dag då de blev obligatoriska för jordbruksföretaget.

Källa: Förordning (EU) 2021/2115 (2021)

Not: För att få fullt jordbruksstöd krävs att vissa grundvillkor efterlevs. Grundvillkoren är indelade i verksamhetskrav och normer. Verksamhetskrav (SMR) är nationell lagstiftning sedan tidigare, normer (GAEC) har Sverige infört för att uppnå målen i EU:s regelverk för den gemensamma jordbrukspolitiken. Grundvillkoren bidrar till lika villkor för lantbrukarna inom och mellan medlemsstaterna i EU (Jordbruksverket, 2025a)

3.2 Process 1: Förenklingspaketet

Under våren 2025 har EU-kommission presenterat flera omnibusförslag i syfte att förenkla regelverk för företag och stärka konkurrenskraften i EU. En omnibus är ett verktyg som avser att effektivisera lagstiftningsprocessen genom att samla ändringar av flera rättsakter i ett paket och möjliggöra ett snabbspår i lagstiftningsarbetet. Ett av omnibusförslagen

¹ SFS 2022:1826 6 § punkt 2.

berör jordbruket – det så kallade förenklingspaketet för den gemensamma jordbrukspolitiken (EU-kommissionen, 2025c).

EU-kommissionen föreslår i förenklingspaketet ett antal ändringar i de förordningar som styr CAP. Dels i förordning (EU) 2021/2115 som fastställer regler om stöd för de strategiska planer som medlemsländerna ska upprätta, dels i förordning (EU) 2021/2116 som styr finansiering, förvaltning och övervakning av CAP. Förslagen handlar exempelvis om förenklade miljökrav och kontroller, förstärkt krishantering och ett förenklat stödsystem för småbrukare.

Ett av ändringsförslagen rör merkostnader för nationella krav som går utöver miniminivån som krävs av EU. Områdena som berörs är miljö, klimat, djurskydd och antibiotikaresistens. För att möjliggöra ökad måluppfyllelse inom dessa områden ska det gå att kompensera lantbrukare för merkostnaden eller förlorad inkomst som följer av de nationella särkraven, se ruta 2. Kompensationen får ges både för ny och för befintlig lagstiftning. Tidigare var sådan kompensation endast möjlig för ny lagstiftning under de första 24 månaderna efter den nya lagen trädde i kraft, och förslaget utökar alltså den möjligheten (EU-kommissionen, 2025a).

Ruta 2: Förslag om stöd till särkrav i förenklingspaketet

Compensation for compliance with certain requirements imposed by national law going beyond conditionality

To ensure that when Member States increase the delivery of environmental, climate, animal welfare and anti-microbial resistance objectives, by maintaining or adopting national legislation which goes beyond the corresponding minimum requirements laid down in Union law, the impact of such requirements on the financial and economic situation of the farmers concerned may be kept limited, ... [by allowing] Member States to grant support for commitments contributing to compliance with mandatory requirements imposed by national law going beyond the minimum requirements laid down in Union law, irrespective whether they have been newly imposed or were existing already.

Källa: EU-kommissionen, 2025c

I det medföljande arbetsdokument motiveras möjligheten att kompensera för kostnader med att det kan "hjälpa medlemsländerna att öka ambitionen" för djurvälstånd, miljö, klimat och antibiotikaresistens med hjälp av lagstiftning (EU-kommissionen, 2025a). Förslaget om stöd till särkrav handlar alltså inte bara om att införa ett nytt stöd, utan bryter mot den tidigare principen i jordbrukspolitiken att stöd inte får ges för att uppfylla lagen. Genom att tillåta kompensation för den eventuella ekonomiska bördan som lantbrukare drabbas av till följd av lagstiftningen, är tanken att underlätta att lagstiftning införs eller bibehålls.

3.3 Process 2: Jordbrukspolitiken efter 2027

I EU-kommissionens reformförslag för den gemensamma jordbrukspolitiken för perioden 2028-34 ingår stöd till särkrav (EU-kommissionen, 2025d). Ansatsen är densamma som i förenklingspaketet, även om de områden som omfattas av stödet har utökats något. Hållbart skogsbruk har tillkommit och antibiotikaresistens innefattas i det bredare begreppet djurhälsa, se ruta 3.²

I de båda processerna föreslås därmed:

- att regelverket ska ändras för att möjliggöra att stöd ska kunna betalas ut för merkostnader som följer av nationella särkrav som går utöver unionslagstiftningen,
- att stöd ska kunna ges till både befintliga och nya lagkrav,
- att den befintliga bortre tidsgränsen slopas/utsträcks (oklart i vilken omfattning).

Går förslaget genom i båda processerna är det möjligt att stöd till särkrav kan komma att implementeras redan under år 2026 och löpa till nästa programperiods slut. För medlemsländerna är stödet frivilligt att införa.

² I uppräkningsav stöd i reformförslaget finns dessutom "stöd för nackdelar till följd av vissa obligatoriska krav." Det stödet syftar till kompensation för krav i vissa EU direktiv, exempelvis direktivet som rör bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter, vilket indikerar att möjligheten att ge kompensation för lagkrav har breddats ytterligare jämfört med förenklingspaketet.

Ruta 3: Reformförslag om stöd till särkrav

Artikel 10 Miljö- och klimatåtgärder inom jordbruket

1. Medlemsstaterna ska tillhandahålla incitament för följande åtgärder som gynnar klimat, miljö, djurhälsa, djurskydd och hållbart skogsbruk:

(a) Frivilliga förvaltningsåtaganden som görs av jordbrukare och andra bidragsmottagare, inbegripet åtaganden om att upprätthålla ekologiskt jordbruk och extensifiering av animalieproduktionen [...].

[...]

De förvaltningsåtaganden som avses i punkt 1 a får vara årliga eller fleråriga och får särskilt ha följande mål:

(a) Skydd av vattenkvaliteten och minskat tryck på vattenresurserna, markskydd, hantering av näringsämnen, bevarande av den biologiska mångfalden, inbegripet landskapselement, och minskad användning av bekämpningsmedel.

(b) Begränsning av klimatförändringar, inbegripen minskning av utsläpp av växthusgaser och koldioxidbindning, anpassning till klimatförändringar, inbegripet djur- och växtmångfald för motståndskraftiga ekosystem.

(c) Djurhälsa och djurskydd, inbegripen bekämpning av antimikrobiell resistens.

(d) Hållbar användning och utveckling av genetiska resurser.

(e) Skogsmiljötjänster och skogsskydd.

[...]

5. Medlemsstaterna ska endast bevilja stöd för de förvaltningsåtaganden som avses i punkt 1 a som går utöver de tillämpliga föreskrivna verksamhetskrav som avses i del A i bilaga I och de relevanta minimikraven för användning av gödselmedel och växtskyddsmedel, djurskydd och andra relevanta obligatoriska krav som fastställs i nationell lagstiftning och unionslagstiftning.

Om nationell lagstiftning föreskriver krav som går utöver de motsvarande obligatoriska minimikrav som fastställs i unionsrätten, får dock stöd beviljas för de förvaltningsåtaganden som avses i punkt 1 a och som bidrar till att dessa krav uppfylls.

Källa: EU-kommissionen, 2025d

3.4 Många faktorer som påverkar utfallet är oklara

Utfallet för EU i stort och för enskilda medlemsländer av stöd till särkrav beror på omfattningen av särkrav, vilka kostnader de för med sig och om medlemsländer väljer att ge stöd för särkrav, samt hur finansieringen utformas. Det konstateras i arbetsdokumentet som medföljer

förenklingspaketet att mycket är oklart. Det saknas information om i vilken utsträckning det finns särkrav i medlemsländernas lagstiftning, i vilken grad länder skulle välja att utnyttja möjligheten till kompensation samt hur stort intresset är bland jordbrukarna (Jordbruksverket, 2025b). EU-kommissionen har vidare inte genomfört en konsekvensanalys av förenklingspaketet med hänvisning till ett brådskande behov av åtgärder för att komma till rätta med problem i jordbruket. Det är därmed oklart på vilket sätt, och i vilken omfattning, befintliga särkrav för klimat och miljö idag är ett faktum, eller ett problem, inom EU.

Det är likaså oklart hur stödet kan utformas och hur finansieringen kommer att se ut. Även hur själva målet med stödet ska tolkas är oklart. För att kunna diskutera och analysera stödets effekter måste vi förhålla oss till en rad faktorer, bland annat utformning, finansiering och mål. Nedan lyfter vi därför möjliga alternativ för utformning och finansiering, samt avgränsar vad vi studerar i denna rapport. I kapitel 4 om styrmedel återkommer vi till målet med stödet och i kapitel 7, där vi genomför analysen med CAPRI-modellen, gör vi antaganden rörande exempelvis vilka medlemsländer som kan tänkas införa stödet.

3.5 Hur kan stödet komma att utformas?

Det är oklart hur stödet kan komma att utformas, och flera alternativ är möjliga. Stödet kan, i princip, riktas mot fasta eller rörliga kostnader, exempelvis som en klumpsumma som betalas ut en gång för att kompensera för redan gjorda investeringar, eller som en ersättning som löper över tid. Beroende på utformning kan effekten av stöd till särkrav skilja sig åt.

Enligt bakgrundspappret till förenklingspaketet för jordbruk instiftas inte en ny stödform utan man utgår från befintliga stödformer, närmare bestämt miljö- och klimatersättningar för åtaganden och eco-schemes

(EU-kommissionen, 2025a).³ För en översikt av befintliga direktstöd i den gemensamma jordbrukspolitiken, se ruta 4.

Ruta 4: EU:s gemensamma jordbrukspolitik (CAP)

EU:s gemensamma jordbrukspolitik, CAP, består av direktstöd för jordbrukare, åtgärder för att stabilisera marknaderna och stöd till landsbygdsområden. Ett stöd till särkrav skulle bli en del direktstöden. EU:s medlemsländer har viss frihet att budgetera medel mellan de olika direktstöd, vilket definieras i de nationella strategiska planerna.

Direktstöden består av:

- Gårdsstödet som ges per hektar jordbruksmark som hålls i jordbruksmässigt skick. Inom gårdsstödet finns omfördelningsstödet som ger mer gårdsstöd till mindre gårdar.
- Kopplade stöd, i Sverige nötkreatursstödet, är ett stöd som ges till produktion som är i särskilt behov av stöd. I Sverige och många andra länder ges stödet till nötkreatur, och betalas per djur.
- Kompensationsstödet är ett stöd som ges till regioner med svåra förutsättningar för jordbruk. Stödet ges per hektar jordbruksmark och kan skilja sig mellan jordbrukstyper.
- Stöd till unga jordbrukare är ett tidsbegränsat stöd för unga lantbrukare, som ges per hektar jordbruksmark.
- 1-åriga miljö- och klimatersättningar (eco-schemes) ges för olika åtgärder som gynnar miljö eller klimat.
- Fleråriga miljö- och klimatersättningar ges för åtgärder som gynnar miljö eller klimat. Dessa har åtaganden på flera år.
- Djurvälståndersättningar ges för åtgärder för förbättrad djurvälstånd.

Inom stöd för landsbygdsområden finns exempelvis stöd för investeringar och projekt inom jordbruk och landsbygdsutveckling.

Figur 1 i kapitel 6 visar CAP:s budget fördelat på olika stöd för Sverige.

Källa: Jordbruksverket (2025b) och Europeiska rådet (2025)

³ "The proposal enables Member States to compensate, by means of eco-schemes or agri-environment-climate commitments, the costs borne by farmers that stem from national legislation if they go beyond the minimum requirements set in EU law." (EU-kommissionen, 2025a).

För miljö- och klimatersättningar är flera möjligheter tänkbara, exempelvis:

- En ny ersättning kan kombineras med ny lagstiftning,
- en ny ersättning kan kopplas till befintlig lagstiftning, eller
- en existerande ersättning kan utökas till att omfatta ett befintligt lagkrav och då ge en högre ersättning.

Ett exempel på det sistnämnda är den svenska djurvälståndersättningen för klövhälsa. Jordbruksverket har under hösten 2025 föreslagits att ersättningen utökas till att även omfatta att mjölkkor hålls på bete (givet att EU-kommissionens förenklingspaket går igenom). Förslaget innebär att den som söker djurvälståndersättningen ska uppfylla kraven för båda delarna i ersättningen – förbättrad klövhälsa och att hålla mjölkkor på bete (Jordbruksverket, 2025b). Ersättningen till mjölkbönder föreslås bli 1 000 kr per ko och år, och för åren 2026 och 2027 har 282 miljoner kronor avsatts i budgetmedel, uppger landsbygdsministern (SVT Nyheter, 2025).

Vi antar i diskussionen nedan, och i modellsimuleringarna med CAPRI, att stöd till särkrav som berör animalieproduktionen utformas som ett kopplat stöd per djur över tid, likt den föreslagna modellen i Sverige.

3.6 Hur kan stödet komma att finansieras?

Ett stöd kräver budgetmedel. Hur mycket medel som går åt beror på omfattningen på särkrav, både befintliga och nya, samt viljan hos enskilda länder att ersätta för särkrav. Val av finansiering kan påverka både utfallet av stödet och hur andra än stödmottagarna påverkas om stöd till särkrav införs. Stöd till särkrav kan finansieras via:

- befintliga medel i CAP,
 - outnyttjade budgetmedel,
 - omfördelning av befintliga medel inom CAP som nu ges till eco-schemes och fleråriga ersättningar för miljö-, klimat- och djurvälståndsåtaganden,

- omfördelning av övriga medel inom CAP, exempelvis från inkomststöden eller de kopplade stöden, eller
- tillförsel av nya medel till CAP genom,
 - en större EU-budget, eller
 - nationella medel.

Nedan kommenteras de olika alternativen.

Outnyttjade medel: En möjlighet är att det finns temporärt outnyttjade medel, exempelvis i ersättningar för frivilliga åtaganden med lågt söktryck, vilka på kort sikt kan användas som finansieringskälla.

En annan möjlighet är att förenklingsförslaget sammantaget leder till besparingar. Enligt ett pressmeddelande från EU-kommissionen skulle de förändringar som paketet innebär kunna spara upp till 1,58 miljarder euro per år för lantbrukare och 210 miljoner euro för nationella förvaltningar (EU-kommissionen, 2025b). Mycket är oklart, men om besparingar materialiseras kan de möjligen ge utrymme att bekosta stöd till särkrav (EU-kommissionen, 2025a).

Att använda temporärt outnyttjade medel, eller ett utrymme som besparingar medför, innebär naturligtvis att andra prioriteringar som medlen skulle kunna användas till får stå tillbaka.

Befintliga medel i eco-schemes och fleråriga ersättningar för miljö, klimat och djurvälfärd: EU-kommissionens förslag, enligt bakgrundspappret till förenklingspaketet, är att inte instifta en ny stödform kopplat till särkrav utan att utgå från befintliga stödformer, närmare bestämt miljö- och klimatersättningar och eco-schemes (EU-kommissionen, 2025a).

I den mån stöd till befintliga särkrav finansieras inom ramen för nuvarande ersättningar innebär det att nuvarande medel ska räcka till mer. Då riskerar ambitionen och utfallet i praktiken att sänkas för miljö, klimat, och djurvälfärd, eftersom medel som idag går till åtaganden utöver lagen i stället ska kompensera för att uppfylla lagen.

Omfördelning av befintliga medel inom CAP: Stöd till särkrav finansieras av andra budgetposter inom CAP än eco-schemes och frivilliga ersättningar, exempelvis genom en neddragning av gårdsstödet. En oförändrad budget kan upplevas som orättvist av jordbrukarna. Jordbrukssektorn får visserligen stöd för särkrav men får betala med pengar som redan går till sektorn – staten ger med ena handen men tar med den andra. Att omfördela medel kan ge en konkurrensnackdel för de lantbrukare som blir av medel.

Ökad EU-budget för CAP: I förenklingspaketet nämns inte att stöd till särkrav förväntas ha effekt på CAP:s budget. Det talar för att EU-kommissionen ser att befintliga medel används, alternativt att nationella medel skjuts till för att bekosta stöd till särkrav.

Nya nationella medel: Från bland annat jordbrukarnas intresseföreningar höjs krav på att nya pengar behövs (Odmark, 2025). Nya nationella budgetmedel till jordbrukspolitiken måste finansieras, antingen med en skattehöjning eller genom besparingar inom andra områden än jordbruket.

I modellanalysen med CAPRI är vårt huvudscenario att nya nationella medel tillförs för att finansiera stöd till särkrav. Vi sätter inte ett tak på hur mycket medel som kan tillföras nationellt då vi vill ha en frihet att undersöka effekten av både en låg och en hög stödnivå. Vi simulerar även en omfördelning av stöd från gårdsstödet till stöd för särkrav.

Sammanfattningsvis pågår två processer samtidigt rörande stöd för särkrav inom EU. Dels förenklingspaketet vilket rör den innevarande programperioden, dels reformförslaget för 2028-34 vilket rör nästa programperiod. Är det då en god idé att öppna för kompensation för särkrav? Det går närma sig frågan med utgångspunkt i styrmedelslogik, juridik och konkurrenskraft, vilket vi gör nedan. Vi adresserar därefter påverkan empiriskt, för konkurrensen samt måluppfyllelse för miljö och klimat, med hjälp av jordbruksmodellen CAPRI.

4

Styrmedel och särkrav

Är det möjligt att upprätthålla nationella värderingar och politiska val på en global marknad, om de styrmedel som används för att nå målen ger högre produktionskostnader för inhemska producenter? Frågan är inte ny. Tidigare har exempelvis importrestriktioner diskuterats för att skydda lantbrukare som följer fördyrande nationella regelverk (Andersson, 2011). Nedan diskuteras möjliga fördelar och nackdelar med ett stöd till särkrav ur ett styrmedelsperspektiv. Då vi i dagsläget saknar exempel på särkrav för miljö och klimat som kan bli aktuella för stödet, blir diskussionen övergripande.

4.1 Styrmedel på en global marknad

Argumentet för stöd till särkrav för jordbruket är att länderna i EU verkar på en gemensam marknad men att de har olika förutsättningar och värderingar som leder till nationella särkrav i lagstiftningen. Om marknaden var begränsad till det egna landet skulle styrmedel i det egna landet räcka. På en global marknad kan högre kostnader till följd av lagstiftning leda till att produktionen flyttar utomlands, och förstärka produktionsminskningen i det egna landet. Å andra sidan kan efterfrågan öka när kraven höjs, om lagstiftningen reflekterar något som är viktigt för konsumenterna (OECD, 2018). I vilken grad högre krav är en fördel eller nackdel ur konkurrenssynpunkt är en empirisk fråga.

Ett stöd för särkrav till inhemska producenter syftar till att kompensera för de kostnader som särkrav genererar, vilket kan reducera prisskillnaden gentemot de utländska varor som inte behöver leva upp till särkraven. På så sätt kan compensation vara ett komplement till lagstiftning för att utjämna den kostnadsnackdel som särkrav ger (Laurens et al., 2024).

Att tillåta stöd skulle därmed göra att ett land kan tvinga fram nya metoder och hänsynstaganden genom ett nationellt särkrav, utan att den inhemska produktionen drabbas negativt konkurrensmässigt av högre kostnader jämfört med de lantbrukare i andra länder som inte behöver leva upp till kravet. Utan denna möjlighet är det möjligt att ett medlemsland undviker att införa önskvärd lagstiftning just för att marknaden delas med andra producenter som inte har den merkostnad som kravet medför.⁴

Jordbruksproduktion under ett särkrav åläggs att vara mer hållbar, medan länder som inte har särkravet kan ha en mindre hållbar produktion. Ökad produktion i landet med särkrav till följd av stöd till särkrav skulle då kunna göra att mindre hållbar produktion byts ut mot den mer hållbar, och vi får på så sätt en miljövinst av stödet. Det är dock möjligt att lantbrukare i länder utan särkrav ändå uppfyller kraven på grund av gynnsamma förutsättningar i det landet, exempelvis gynnar det milda klimatet på Irland en betesdriven mjölkproduktion. Då får vi ingen ökad nytta av stödet. Det kan också vara så att länder med billigare arbetskraft kan uppfylla miljökrav till en lägre kostnad än länder med högre kostnader för arbetskraft (Matheny, 2007). Det är därför inte självklart vilken effekt förändrade handelsmönster till följd av ett stöd till särkrav skulle få för miljö- och klimatnyttan. Effekten beror på vilka handelspartner ett land har och kan skilja sig åt mellan produktionsinriktningar.

4.2 Stödjande styrmedel för ökad acceptans

Politiska styrmedel som syftar till ökad samhällsnytta kan ibland ha negativa sidoeffekter som gör att stödet för styrmedlet blir lågt. Grundproblemet som ligger bakom förslaget till stöd för särkrav är att lagstiftning inom exempelvis miljö- och klimatområdet kan ha negativa effekter på konkurrenskraften för jordbruket. En parallell finns med frihandelsavtal. Handelsliberalisering syftar till vinster för de involverade länderna som ökad möjlighet att utnyttja komparativa fördelar, en större

⁴ En parallell kan dras till Gränsjusteringsmekanismen för koldioxid, (CBAM - Carbon Border Adjustment Mechanism). Mekanismen brukar kallas för klimattull, även om det inte är en tull, vars avsikt är att motverka att utsläpp av växthusgaser flyttar till länder utanför EU på grund av EU:s klimatpolitik, se exempelvis Malmström m.fl., (2022).

marknad samt ökad produktivitet och innovation, men effekten även kan bli arbetslöshet i sektorer med låg konkurrenskraft och överexploatering av naturresurser, som skövling av regnskog. Förhandlingar om frihandelsavtal har därför kommit att möta allt större motstånd (Meyer, 2024).

För att mildra dessa negativa sidoeffekter kan stödjande åtgärder, så kallade *flanking measures*, användas (Laurens et al., 2024). Stödjande åtgärder kan därmed ha en dubbel funktion. De kan öka samhällsnyttan genom att reducera negativa effekter likt skövling av regnskog och arbetslöshet, samtidigt som de bidrar till en ökad acceptans för handelsavtal mellan länder (Laurens et al., 2024). Ett stöd till särkrav för miljö- och klimatkrav kan på liknande sätt ses som en väg att öka acceptansen för en mer långtgående nationell miljö- och klimatlagstiftning genom att adressera eventuella ökade kostnader för jordbrukarna.

För ett handelsavtal kan stödjande åtgärder ligga utanför avtalet, exempelvis vara riktade insatser för utbildning och omskolning i sektorer som genomgår strukturomvandling till följd av handelsliberalisering. Alternativt kan stödjande åtgärder ingå i själva handelsavtalet, som hållbarhetskrav på import. Ett exempel på det senare är ett handelsavtal mellan EFTA-länderna⁵ och Indonesien från 2018 med kravet att vegetabiliska oljor som handlades mellan länderna ska uppfylla vissa hållbarhetsmål i produktionen (Laurens et al., 2024). Tanken är att använda marknadstillträde för att stötta *race-to-the-top* för hållbarhetsstandarder (Pauwelyn and Sieber-Gasser, 2024). Stödjande styrmedel kan således användas både för att underlätta omställning i det egna landet som följer av internationell handel och för att ställa krav på handelspartners för att skydda inhemska värderingar, företag och arbetskraft.

Erfarenheter av stödjande styrmedel för att öka acceptansen för frihandel är blandade. Exempelvis har *Trade Adjustment Assistance* program i USA, som syftar till att hjälpa dem som blivit arbetslösa på grund av ökad import att åter komma i arbete, kritiserats för snäva kriterier för

⁵ EFTA-länderna (Europeiska frihandelssammanslutningen) har följande medlemsländer: Island, Liechtenstein, Norge och Schweiz.

vilka som kan komma ifråga för programmet, krångliga ansökningsprocesser samt underfinansiering (Oeschger, 2022). För dem som har omfattats av programmet har dock drygt tre fjärdedelar en anställning tolv månader efter att de lämnat programmet, vilket bedöms vara ett gott utfall (Oeschger, 2022).

Funktionen hos ett stödjande styrmedel ger en koppling till mål och måluppfyllelse för stöd till särkrav.

4.3 Mål och måluppfyllelse

För att veta om ett stöd till särkrav har en god måluppfyllelse behöver vi veta vilket mål som styrmedlet har.

EU-kommissionen lyfter i förenklingspaketet att stödet rör i) ökade insatser för måluppfyllelse för miljö och klimat, i kombination med ii) en begränsad påverkan på jordbrukarnas ekonomi (EU-kommissionen, 2025c), se ruta 2. Stödet är därmed kopplat till två olika mål – mål för miljö och klimat, och mål för konkurrenskraft, vilka är två mål som kan stå i konflikt med varandra, vilket komplicerar saken. Huruvida stödet kan ses som ändamålsenligt eller ej beror på vad som är huvudpoängen med stödet, vilket inte är helt tydligt från EU-kommissionens förslag. Vi kan närma oss frågan från två håll.

För det första, tanken kan vara att öppna möjligheten att kombinera lagstiftning med stöd som en politisk väg framåt för att öka ambitionen på miljö- och klimatsidan om det är svårt, eller omöjligt, att få igenom mer ambitiösa lagkrav annars. Den tolkningen stöds av svårigheterna att gå fram med unionslagstiftning inom de områden som omfattas av stödet, se kapitel 2. EU-kommissionen kan med förslaget underlätta för medlemsländer att gå före, vilket kan göra att andra följer efter. I så fall ges måluppfyllelsen för stöd till särkrav av ett förbättrat utfall för miljö och klimat.

För det andra, tanken kan vara att det handlar om två olika styrmedel med olika mål. Dels lagstiftning för miljö och klimat, dels ett stöd för att korrigera oönskade effekter av lagstiftningen. Då kan ambitionen vara

mindre övergripande. I så fall kan måluppfyllelse för stöd till särkrav ses i termer av bibehållen produktion och oförändrade marknadsandelar.

Syftet skulle även kunna vara att uppnå båda målen samtidigt.

Även om EU-kommissionens syfte skulle vara att underlätta för mer progressiv lagstiftning inom de områden som omfattas, finns en risk att fokus i medlemsländerna läggs på konkurrenskraft och att stötta produktionen. Medlemsländer tenderar att prioritera jordbrukarnas inkomster om valet står mellan inkomster och klimat/miljö, vilket beläggs av historiska erfarenheter. Ett exempel är utformningen av den så kallade förgröningen av stöden i Pelare I (Matthews, 2013, Swinnen, 2015). En begränsad budget innebär exempelvis att det finns risk att medel omfördelas från miljöersättningar i jordbrukspolitiken till stöd till särkrav.

4.4 Vem ska betala kostnaden för att nå miljö- och klimatmål?

Ett stöd till särkrav innebär att en kostnad som jordbrukarna står för i dagsläget tas över av skattebetalarna (befintliga särkrav), och att vissa framtida kostnader som skulle ha belastat jordbrukarna i stället tas av skattebetalarna (nya särkrav). Medel måste antingen omfördelas inom den befintliga jordbruksbudgeten vilket betyder att det blir mindre pengar över för annat, tas genom besparingar inom andra politikområden eller via en skattehöjning.

Det kan noteras att alla medlemsländer inte har samma ekonomiska förutsättningar. Inte alla medlemsländer har råd att skjuta till nya nationella medel. Inom EU kan stöd till särkrav därför vara till nackdel för medlemsländer med svaga statsfinanser, och/eller med en större jordbrukssektor, som inte har råd att tillföra extra medel. Länder med starka statsfinanser och en liten jordbrukssektor har en fördel i det här fallet, vilket kan skapa spänningar i unionen. Men, även rikare länder har en begränsad budget. Varje gång nya särkrav introduceras i ett medlemsland krävs ytterligare medel om det ska vara möjligt att ge stöd för dem.

Två principer brukar lyftas fram för god styrning av fördelningen av kostnader för klimat- och miljöåtgärder: *Förorenaren betalar* (*Polluter pays principle*) och *den som bidrar får* (*Provider gets principle*).

Principen att *förorenaren betalar* myntades av OECD 1972 och innebär att den som orsakar skada i miljön skall betala för de samhällsekonomiska kostnader som uppstår. Principen innebär att förorenaren måste ta hänsyn till den fulla kostnaden av sitt agerande i sina beslut, även för så kallade negativa externa effekter som saknar ett marknadspris, se ruta 5. Det gör att priset på en vara eller tjänst motsvarar den faktiska miljökostnaden av dess produktion (OECD, 1975).

Förutom att principen upplevs som rimlig och rättvis har den fördelen att ge förorenaren incitament att reducera negativ miljöpåverkan, att uppmuntra innovation av nya produktionsmetoder med lägre miljöbelastning, samt stimulerar konsumenterna att välja andra, mer miljövänliga varor eller tjänster när priset korrekt avspeglar alla kostnader som produktionen ger upphov till. Förorenaren betalar är i grunden en ekonomisk princip som har fått legal status i en lång rad länder.⁶

Principen att *den som bidrar får* innebär att den som bidrar med positiva miljövärden får en ersättning för sitt bidrag, vilket uppmuntrar miljöarbete och ökar samhällsnyttan. I det här fallet bär samhället kostnaden för att skapa miljönytta.

Att utgå från principerna *förorenaren betalar* och *den som bidrar får* är vanligt för att avgöra fördelningen av kostnader för att uppnå mål rörande miljö och klimat. Den svenska miljöpolitiken är exempelvis utformad enligt principerna även om tillämpningen inte är helt konsekvent (Carlsson et al., 2016).

⁶ Att förorenaren betalar innebär inte att intäkterna med nödvändighet är öronmärkta för att återställa miljöskador eller att kompensera dem som drabbats av miljöskadorna.

Ruta 5: Behov av styrning av marknaden

I en marknadsekonomi produceras det som konsumenterna vill ha genom ett samspel mellan efterfrågan och utbud. Ibland produceras för mycket av sådant som vi inte vill ha, som växthusgasutsläpp och övergödning av Östersjön, och för lite av det vi vill ha, som biologisk mångfald och rent vatten. Förklaringen är marknadsmisslyckanden av typen externa effekter och kollektiva nyttigheter.

Med *negativa externa* effekter menas att alla kostnader en verksamhet har inte belastar den som orsakar kostnaderna. Näringsläckage från gödsel bidrar exempelvis till övergödning och bottendöd i Östersjön. På motsvarande sätt finns positiva externa effekter vilket innebär att den som skapar nytta inte kompenseras fullt ut för dem av marknaden. Bete av ångar bidrar exempelvis till biologisk mångfald och ett öppet kulturlandskap.

En *kollektiv nyttighet* är något som alla kan nyttja men som ingen tar ansvar för att bevara. Den kännetecknas dels av icke-exkluderbarhet, dvs. att det inte går att utesluta någon från konsumtion, exempelvis för att individen inte betalar för sin konsumtion, dels av icke-rivalitet, dvs. att en persons konsumtion av varan inte påverkar kvantiteten eller kvaliteten som en annan person kan konsumera. Exempel på kollektiva nyttigheter är biologisk mångfald och djurvälstånd.

I CAP finns en implicit referensnivå *under* vilken jordbrukarnas agerande regleras av grundvillkor, vedertagen praxis och nationell lagstiftning, och *över* vilken jordbrukarnas agerande uppmuntras med ersättningar för frivilliga åtaganden rörande miljö, klimat och djurvälstånd. Lantbrukare måste därför enligt lag och regelverk ta viss hänsyn, i enlighet med förorenaren betalar-principen, och stå för kostnaderna. Om lantbrukare gör åtaganden utöver lagstiftningen kan miljöersättning utgå. Gränsen mellan lagstiftning och ersättning ligger definierat vad lantbrukare har *rätt* att göra, vad hon *måste* göra och vad hon kan *få ersättning* för att göra. Denna avgränsning är ett politiskt beslut och kan ändras över tiden (OECD, 2001). Om stöd till särkrav tillåts så kan medlemsländerna välja att behandla lantbrukare som lyder under nationella särkrav enligt principen den som bidrar får, genom att betala dem ersättning för att uppfylla lagen. Det innebär ett ökat nationellt bestämmande över vad som är referensnivån, och vad lantbrukare har rätt till.

Det kan noteras att gränsdragningen i praktiken mellan *förorenaren betalar* och *den som bidrar får* sällan är kristallklar för jordbruket. Exempelvis kan näringsläckage från jordbruket ses om en förorening enligt miljömålet *Ingen övergödning* och borde därför omfattas av principen att förorenaren betalar. Naturligt vore då, exempelvis, att användningen av insatsvaror som konstgödsel beskattas (Carlsson et al., 2016). I Sverige har det tidigare funnits en skatt på kväve och kadmium i fosforgödsel men den har avskaffats. En förklaring till att förorenaren betalar inte tillämpas fullt ut i jordbruket är att det är svårt att mäta enskilda gårdars utsläpp då de är diffusa. En annan förklaring är oron för hur konkurrenskraften i jordbruket, och därmed den inhemska livsmedelproduktionen, skulle kunna påverkas av kostnadsökningar (Baldock, 1992).

Sammantaget begränsas negativa externa effekter, som miljö- och klimatbelastning, när förorenaren betalar. Många forskare och organisationer argumenterar att principerna *förorenaren betalar* och *den som bidrar får* bör stärkas för att få ett långsiktigt hållbart jordbruk med bevarade naturresurser (Guyomard et al., 2020).

4.5 Kostnadseffektiva styrmedel

Det finns olika typer av styrmedel och styrmedel kan kombineras på olika sätt. I fallet med stöd till särkrav har vi i) lagstiftning för miljö och klimat i kombination med ii) ett stöd för att kompensera för särkostnader som lagstiftningen ger upphov till.

Lagstiftning och olika regelverk är administrativa styrmedel vilka är tvingande att leva upp till, exempelvis hur stallgödsel får spridas i nitratkänsliga områden. Ersättningar för frivilliga åtaganden tillhör de marknadsbaserade styrmedlen, och påverkar ekonomiska incitament. Syftet med en miljöersättning är exempelvis att kompensera för kostnader och ge lantbrukare incitament att ändra sitt beteende, exempelvis att börja odla nektarrika örter på åkermarkens fältkanter eller att anlägga skyddszoner där mark sluttar mot vattendrag, för att på så sätt få ökad miljönytta.

En fördel med lagstiftning är att alla når en viss miniminivå, givet att lagstiftningen följs. Dock kan det vara dyrt för vissa att följa lagen om kraven är höga, och en vanlig kritik mot lagkrav är bristande kostnadseffektivitet (Naturvårdsverket, 2005). En fördel med marknadsbaserade styrmedel är deras flexibilitet. Jordbrukarna måste inte följa kraven utan kan välja att göra det om det passar dem och deras situation, eller avstå (Henderson and and Norris, 2008). Frivilliga ersättningar kan ses som ett erbjudande till jordbrukarna om betalning för att göra mer än miniminivån som ges av lagstiftningen, genom att tillhandahålla olika tjänster. Till skillnad från lagstiftning kan lantbrukare välja att inte delta (Schmidt et al., 2019).

Lagstiftning föredras ofta när det handlar om allvarliga miljöproblem som är stora eller akuta och där det finns en lösning, exempelvis att det är möjligt att ersätta ett farligt ämne som förbjuds med ett annat mindre farligt ämne. En frivillig ersättning är däremot att föredra om det finns flera olika lösningar och man vill låta lantbrukare välja det mest kostnadseffektiva alternativet utifrån sina förutsättningar, om man vill främja innovation och investeringar eller om man vill ha möjligheten att kompensera för höga kostnader (Brännlund and Kriström, 2012).

Det är vanligt att kombinera lagstiftning och ersättningar för frivilliga åtaganden. För att sträva mot ett miljömål inom politiken kan man dels kräva förändring, dels uppmuntra till ytterligare förändring.

En kombination av lägre tvingande lagar och frivilliga ersättningar passar särskilt bra när producenter är heterogena så att kostnaderna för att anpassa sig till strängare krav skiljer sig åt mellan dem. Lagstiftning kan sägas fokusera på producenter med låg effektivitet och höga anpassningskostnader och få dem att uppnå åtminstone en viss miniminivå, medan frivilliga ersättningar vänder sig till effektiva producenter med lägre anpassningskostnader (Russo et al., 2023). På så sätt nås en miljö- och klimatnytta där alla uppfyller en miniminivå och vissa går längre med ersättning, samtidigt som kostnaderna för producenterna kan hållas nere. En grundläggande komponent är kostnadseffektivitet – att nå så långt som möjligt målmässigt, till en given budget.

Om vi jämför kombinationen i) ett *lägre* lagkrav + miljö- och klimatersättningar för frivilliga åtaganden med ii) ett *högre* lagkrav + stöd till särkrav, riskerar det senare att ha en lägre kostnadseffektivitet enligt diskussionen ovan, då alla lantbrukare måste följa ett lagkrav oavsett hur höga kostnader de har.

En hake med frivilliga ersättningar är att de kräver att jordbrukarna verkligen gör åtaganden för att målen med ersättningarna ska uppnås. Vid ett lågt söktryck, och följaktligen en låg måluppfyllelse för en miljöersättning, kan kanske de som utformar politiken välja att göra ersättningen tvingande, och kompensera med ett stöd till särkrav. Dock kan det vara mer effektivt att hantera möjliga bakomliggande orsaker som förklarar en låg anslutning. Exempel på orsaker är komplex ansökningsprocess, långa handläggningstider, låg ersättningsnivå eller att tiden mellan investering och utbetalning är lång, se exempelvis Sidemo-Holm et al. (2023).

4.6 Additionalitet

Styrmedel som är tänkta att påverka beteende är till sin natur framåt-syftande. Tanken är att få fler att göra mer. Miljö- och klimatersättningar i jordbrukspolitiken är exempelvis tänkta att gynna miljö och klimat genom att jordbrukarna ändrar sitt beteende och gör något som de inte skulle ha gjort utan ersättningen. Ersättningarna kompenserar för kostnader som följer av frivilliga åtaganden som går utöver vad lagstiftning och praxis kräver. Dessa åtgärder har additionalitet. Additionalitet följer när åtgärder genomförs som inte skulle ha genomförts utan att det aktuella styrmedlet införts. Att ge stöd till sådant som ändå skulle ha gjorts, brukar ses som överflödigt och är inte kostnadseffektivt (Karsenty et al., 2017).

Att betala för redan gjorda satsningar, genom klumpsummor till gjorda investeringar eller löpande stöd till åtgärder som redan utförs utan stöd, är en defensiv strategi ur ett klimat- och miljöperspektiv. Om målet med stöd till särkrav är att uppnå ytterligare miljö- och klimatnytta utöver vad som redan görs ligger stöd för befintlig lagstiftning för miljö och klimat inte i linje med målet, utan stödet brister i additionalitet. Som

styrmedel riskerar stöd till befintliga särkrav att bli en inkomstöverföring då inga nya krav eller åtaganden är aktuella. Om ett stöd till särkrav syftar till att ge ökad måluppfyllelse för miljö och klimat är ett fokus på ny lagstiftning mer i linje med målet.

4.7 Träffsäkerhet

Vilka kostnader en lantbrukare får till följd av ett särkrav beror på lokala förutsättningar och omständigheter. Skillnaden mellan hur olika lantbrukare påverkas av ett särkrav kan därför vara stor (SOU 2024:56, 2024). Om alla lantbrukare ska kompenseras fullt ut, och kostnaderna för dem är olika, är det administrativt krävande att träffa rätt. För enkelhetens skull kan stödet betalas ut som en schablon, lika för alla, vilket innebär att de med höga merkostnader inte kompenseras fullt ut. Är tanken att stötta de lantbrukare som har särskilda kostnader och svårigheter för att följa särkravet, har stödet låg träffsäkerhet då det utgår till alla lantbrukare som omfattas av kravet, även de som har låga, eller inga, kostnader för att leva upp till kravet.

Det finns budgetmässiga restriktioner för hur högt stödet kan vara. Det finns ett övre tak för stödets nivå baserat på merkostnader i EU-kommissionens förslag, men ingen undre gräns; stödet måste inte kompensera merkostnaderna fullt ut. Begränsade budgetmedel kan exempelvis göra att stödet endast delvis täcker den genomsnittliga merkostnaderna, vilket är till särskild nackdel för jordbrukare med höga merkostnader. Med heterogena jordbrukare där merkostnaderna skiljer sig åt, kan en högre utslagning av jordbruksföretag med höga kostnader riskeras med alternativet i) mer stringent lagstiftning och stöd till särkrav, jämfört med alternativet ii) mindre stringent lagstiftning och frivilliga ersättningar som är attraktiva att söka. De gårdar som kan tänkas drabbas är de med små marginaler, exempelvis små gårdar i mindre produktiva områden.

4.8 Bättre med compensation än ingen compensation?

Ett argument kan vara att stöd till särkrav, befintliga eller nya, är bättre ur jordbrukarnas synvinkel än nuvarande situation där ingen compensation kan utgå. Det kan vara korrekt, men behöver inte vara fallet, då

de budgetmedel som används till stöd till särkrav skulle kunna användas till något som ger högre nytta för jordbrukarna, eller att en annan förändring hade kunnat genomföras som gett ett större värde för jordbrukarna än införandet av stöd till särkrav.

En situation i) *utan* särkrav och *utan* kompensation behöver inte vara detsamma som en situation ii) *med* särkrav och *med* kompensation. En lag eller ett regelverk kan ha andra följder än att enbart generera kostnaderna för att följa kraven, då den begränsar en lantbrukares valmöjligheter och flexibilitet. Det vill säga en kompensation neutraliserar inte nödvändigtvis särkravets effekter för lantbrukare. Teknikutveckling kan exempelvis göra ett befintligt särkrav allt dyrare att efterleva. Ett stöd till särkrav skulle kunna bidra till att kompensera för lantbrukares ökande kostnad, men ett alternativ kan vara att modernisera lagstiftningen.⁷

4.9 Stöd till särkrav i form av ett kopplat stöd

Tanken med frikopplade stöd, som gårdsstödet, är att lantbrukare ska välja att producera det som konsumenterna efterfrågar, för att på så vis maximera lönsamhet och vinst. Ett stöd till särkrav kan däremot, beroende på utformning, fungera likt ett produktionskopplat stöd, exempelvis om det ges per djurenhet, då det ger incitament till ökad produktion. Förklaringen är att *med* stöd är mer produktion lönsamt, jämfört med *utan* stöd, se ruta 6. Stödet har även bieffekter för andra, vilket gör att stödet snedvrider marknaden. En jämförelse kan göras med nötkreatursstöden, vars syfte är att behålla en lönsam mjölk- och köttproduktion.

⁷ Teknikutveckling kan även göra det billigare över tiden att uppfylla ett särkrav, vilket talar för att ett stöd till särkrav tidsbegränsas.

Ruta 6: Kopplade stöd och produktion

Om en lantbrukare får ett nytt stöd per djurenhet innebär det att marknadspriset plus stöd per djurenhet blir högre än tidigare. Det blir därför lönsamt att producera mer än tidigare, eftersom marginalkostnadskurvan (som är lika med utbudskurvan) skiftar uppåt. Lantbrukare förväntas liksom andra företagare att vara vinstmaximerande och ökar därför produktionen. Om utbudet ökar i tillräcklig omfattning, exempelvis om många länder i EU inför kopplade stöd, kommer priset på den globala marknaden att pressas. Det innebär att jordbrukarna får sämre betalt för sina varor. Nyttan av stödet urholkas därmed.

Lantbrukare kan vidare expandera de produktionsinriktningar som får stöd på andra produktionsinriktningars bekostnad, då resurser som exempelvis betesmark är begränsade.

Välkända problem med kopplade stöd är att de kan resultera i överproduktion, stödberoende, pressade priser och hög miljöbelastning. Problematiken ökar ju större omfattning stöden har och ju fler länder som har den typen av stöd, se exempelvis Larsson et al. (2018). Kopplade stöd har även negativa effekter på konkurrenskraften genom att hämma strukturomvandling och produktivitetsutveckling, se exempelvis Nordin et al. (2025). Då andelen tillåtna kopplade stöd föreslås öka i EU-kommissionens reformförslag inför nästa programperiod, i kombination med förslaget om stöd till särkrav, kan de kopplade stödets betydelse sammantaget komma att växa i jordbrukspolitiken (EU-kommissionen, 2025d).

Sammantaget kan acceptansen för lagstiftningen öka bland jordbrukarna om de får stöd för särkrav, vilket gör att det kan bli enklare att införa, eller behålla, ambitiösa och långgående regelverk för exempelvis miljö och klimat. Det finns dock nackdelar som exempelvis risk för låg kostnadseffektivitet, låg träffsäkerhet och bristande additionalitet.

5

Ett juridiskt perspektiv på särkrav

Utgångspunkten i denna rapport är det ekonomiska perspektivet med fokus på effektiva styrmedel och konkurrenskraft. Dock är även det juridiska perspektivet av relevans. Nedan ges en kort, ej uttömmande, reflektion med fokus på betalning för laglydnad, gemensamma regler på en gemensam marknad och spridningseffekter. Syftet är att lyfta ett antal frågor som är av intresse för stöd till särkrav.

5.1 Att betala för laglydnad?

I samhället sätter lagar en miniminivå för vad man får och inte får göra. Forskning visar att människor motiveras att frivilligt följa lagen om den upplevs som rimlig, rättvis och i linje med samhällets normer (Tyler, 2006). I en rättsstat ses det som en medborgerlig plikt att följa lagen. Det anses inte vara ett beteende utöver det vanliga som förtjänar en belöning (Humbach, 2011).

Att betala för laglydnad kan ha negativa konsekvenser. Humbach (2011) lyfter exempelvis att betalning riskerar att skapa två sorters lagar. Den typ som människor förväntas följa, och den typ som vissa människor slipper följa – om de inte får betalt. Vidare, att ersätta medborgare för att följa lagen medför en risk för förskjutning av normen i samhället från *att göra det rätta till att bara göra det rätta om man får betalt* (Karsenty et al., 2017). Det reducerar incitamentet att följa lagen på egen hand, vilket på sikt kan undergräva lagstiftningens effektivitet.

Ett argument för att belöna laglydnad, god praxis och det som redan görs är att det kan bidra till att höja statusen för arbetet med exempelvis klimat och miljö. Det skulle kunna uppmuntra ett ökat önskvärt beteende både nu och framöver. Ett argument mot är att det finns begränsade resurser för arbetet med miljö och klimat, och att det är slöseri att

betala för det som redan görs (Karsenty et al., 2017). En fördel är att acceptansen för ny lagstiftning av de som drabbas sannolikt skulle öka med kompensation, och det skulle kunna gå snabbare att införa ny lagstiftning. Å andra sidan skulle de som i stället får bära kostnaden, som skattebetalarna, inte nödvändigtvis tycka att det är en god idé.

Det kan bli kostsamt budgetmässigt att stifta nya lagar eller stärka befintliga om de som drabbas av dem ska kompenseras, vilket kan göra det svårare att införa ny lagstiftning, inte enklare som syftet med stöd till särkrav är. Humbach (2011) konstaterar att det är svårt för staten att agera om staten ska kompensera för konsekvenser av agerandet eftersom det ligger i sakens natur att vad staten gör påverkar landets medborgare och företag på olika sätt. Även komplexiteten i lagstiftningsarbetet kan öka – vem ska kompenseras och med hur mycket?

5.2 Undantag för stöd till kostnader som följer av lagkrav

Det finns undantag för situationer då kompensation kan ges för att följa lagen. Det är inte ovanligt att ge kompensation för ny lagstiftning under en begränsad övergångsperiod för att underlätta för dem som drabbas (Karsenty et al., 2017). Även fattiga individer som saknar möjlighet att följa lagen kan i vissa fall kompenseras med syfte att bygga upp förmåga och på sikt fasa ut stödet (Karsenty et al., 2017). EU-kommissionen argumenterar att stöd till särkrav kan underlätta för medlemsländer att införa ny och mer ambitiös lagstiftning. Detta ligger i linje med kompensation under en övergångsperiod. Det är dock redan under nuvarande regelverk möjligt att ge stöd under en tidsbegränsad övergångsperiod.

Det är oklart hur länge stöd till särkrav kan komma att utgå. Om stöd till särkrav inte begränsas till en övergångsperiod är frågan hur länge stödet kan ges. Ska stödet kunna utgå till dess att EU:s lagstiftning kommer ifatt? Eller kanske till dess att lantbrukare inte längre har en merkostnad? Hur avgörs det i så fall? Exempelvis kan merkostnaderna förändras över tid - de kan förväntas vara högre när ny lagstiftning introduceras och falla när jordbrukarna anpassar sig efter de nya förutsättningarna (Christensen et al., 2019).

Även om EU tillåter stöd under lång tid kan det bli så att ett enskilt land väljer att avsluta ett stöd till särkrav på grund av brist på medel eller ändrade prioriteringar, exempelvis efter ett regeringsskifte. Villkoren rörande tidpunkten då stödet avslutas är viktig information, med tanke på att den extra lagstiftning som stödet är tänkt att möjliggöra, kan finnas kvar när stödet avslutas. Att avsluta ett stöd som motiverats för att ny lagstiftning introducerats är dessutom sannolikt svårare än att avsluta andra stöd, om behovet skulle uppstå.

EU-kommission föreslår även att stöd ska kunna ges för att uppfylla befintliga lagkrav, vilket som tidigare konstaterats är nytt för jordbrukspolitiken.

5.3 Gemensamma regler på en gemensam marknad

EU är en gemensam marknad där varor, tjänster, kapital och arbetskraft kan röra sig fritt. Gemensamma regelverk och harmonisering av medlemsländers nationella lagstiftning bidrar till att eliminera handelshinder, vilket i sin tur främjar en rättvis konkurrens och underlättar handel mellan medlemsländer.

En grundbult för EU:s gemensamma marknad är en fungerande konkurrens mellan medlemsländerna. Avsikten är att resursallokering och konkurrenskraft ska bygga på länders komparativa fördelar; det ska inte vara möjligt att subventionera sig till fördelar på andra medlemsländers bekostnad. Konkurrenslagstiftningen är därför en hörnsten för den inre marknadens funktion. Jordbruket är undantaget från EU:s konkurrenslagstiftning. Det motiveras av att jordbrukssubventionernas omfattning och utformning i medlemsländerna styrs av regelverken i CAP, vilka är gemensamt för EU27.

Att uppmuntra medlemsländer att stifta lagar som går utöver unionslagstiftning, i kombination med en kompensation av merkostnader, är inte i direkt motsats till detta arbete men ligger inte heller i linje med principen att sträva mot gemensamma regler och harmoniserad lagstiftning för den inre marknaden. Berg and Lundmark Hedman (2025) no-

terar exempelvis att man inom EU på senare tid arbetar mer med förordningar, som gäller direkt som lag i medlemsländerna när de trätt i kraft, snarare än med direktiv, som endas föreskriver vilket resultat som ska uppnås och som lämnar åt medlemsstaterna att själva att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet. Anledningen är att direktiv visat sig ge problem med bristande implementering och nationell särlagstiftning, vilket i vissa fall snedvrider konkurrensen inom EU.

EU-kommissionen kan dock uppskatta att medlemsländer bryter mark och går före lagstiftningsmässigt. I flera fall går medlemsländerna före EU, snarare än tvärt om (Latacz-Lohmann and Hodge, 2003). Det sätter en ny standard och visar vad som är möjligt att uppnå för andra medlemsländer. En nackdel är att jordbrukspolitiken blir mindre gemensam när lagstiftningen divergerar mellan länder. Det finns flera strömningar som gör jordbrukspolitiken alltmer olika mellan länder. I samband med de senaste reformerna av CAP har utvecklingen gått mot att den gemensamma jordbrukspolitiken blir allt mindre gemensam och mer nationellt, exempelvis en ökad grad av nationellt inflytande över politikens utformning (EU-kommissionen, 2025d).⁸ Stöd till särkrav är ett bidrag till utvecklingen som gör politiken mer heterogen och oöverskådlig mellan länder. Ju mer heterogen politiken är, och ju mer oklart det är vad andra länder gör, desto svårare blir det att ha en överblick av hur konkurrenskraften i ett enskilt land som Sverige påverkas av andra länders agerande.

5.4 Avgränsning av stödmottagare

Att lagstadgade åtgärder till gagn för miljö- och klimat kan innebära kostnader och en konkurrensnackdel för producenten är inte unikt för jordbruket. Klimatförändringen och flera miljöfrågor, som luft- och vattenföroreningar, måste hanteras i många sektorer. Problematiken är densamma för alla företagare som har att följa kostnadsdrivande krav

⁸ Diskussionen rörande subsidiaritet och i vilken utsträckning jordbrukspolitiken bör vara gemensam eller nationell går utanför denna rapports syfte.

som går utöver unionslagstiftningen. Vad talar för att endast lantbrukare ska kompenseras?

Även inom jordbruket finns motsvarande gränsdragningsproblematik. Det föreslagna stödet för särkrav i Sverige, kompensation för beteskra-
vet, vänder sig till mjölkproducenter. Tidningen Land Lantbruk/Skogs-
bruk skriver apropå ersättningen till mjölkkor (Nilsson, 2025):

*"... om ett djurslag ska premieras för lagkrav som är en konkurrensnackdel, då
borde väl andra också kompenseras? Dikor ska inte få ta del av den här ersätt-
ningen, trots att det råder nötköttsbrist, det skulle behöva göras ägarskiften och
hundratusentals kor kommer att efterfrågas för att hålla marker öppna enligt
naturrestaureringslagen."*

Att lagkrav för djurvelfärd som går utöver unionslagstiftningens mini-
mikrav kan ge ökade kostnader för andra lantbrukare än mjölkprodu-
center är fullt möjligt. Vilka ska få kompensation? Var ska gränsen dras?

En underförstådd fråga i citat ovan kan även vara varför ett stöd för att
kompensera för en kostnadsdrivande klimat- och miljölagstiftning ska
begränsas till enbart nationella särkrav. Borde inte alla lantbrukare som
drabbas av en konkurrensnackdel till följd av lagkrav i EU-
lagstiftningen få kompensation?

Det kan noteras att i Sverige har debatten om stöd till särkrav främst
rört lagstiftningen rörande djurvelfärd (SOU 2024:56, 2024). Det handlar
om lagstiftning som infördes innan EU-medlemskapet, i en situation
med ett högt gränsskydd och låg import. Frågan är avgränsad då djur-
skydd endast är relevant för få sektorer, vilket gör att spridningseffek-
ten rörande krav på motsvarande stöd är begränsad. För miljö och kli-
mat är situation annorlunda och betydligt mer komplex.

5.5 En gråzon rörande vad som är ett särkrav

Det finns betydande gråzoner för vad som är ett nationellt särkrav. Det
är exempelvis inte tillräckligt att lagstiftningen skiljer sig åt mellan med-
lemsländer, exempelvis att ett land har ett krav som andra länder inte

har. Förklaringen till skillnaden kan vara att det finns en flexibilitet i arbetet med harmoniseringen av lagstiftning mellan länder för att, exempelvis, möjliggöra hänsyn till lokala förhållanden. EU-direktiv som nitratdirektivet definierar vilket resultat medlemsländer ska uppnå men lämnar form och tillvägagångssätt åt länderna att själva besluta om.⁹ Nationell lagstiftning som följer av EU-direktiv kan därför utformas på olika sätt i olika medlemsländer så länge syftet med direktivet uppfylls. Att lagar skiljer sig åt mellan länder handlar i dessa fall inte om särkrav, utan om olika vägar att uppnå EU:s krav.

5.6 Kontroll och sanktioner

Att en lag införs behöver inte betyda att måluppfyllelsen ökar. Det krävs uppföljning, kontroll och sanktioner för att säkerställa att lagen efterlevs. Intressant är att när det utgår stöd, snarare än att enbart lagstiftning ligger till grund för vad som ska göras, kan det i praktiken bli aktuellt med mer kontroll än tidigare av att lagkravet som ersättningen motiveras av verkligen uppfylls, vilket kan ge ökad måluppfyllelse med även mer administration.¹⁰

5.7 Otillbörligt gynnande av inhemska producenter

Det finns en risk att kompensationen används i protektionistiskt syfte, det vill säga jordbrukarna får kompensation för mer än vad merkostnaderna för särkraven motiverar. Hur man i respektive land väljer att beräkna storleken på merkostnaderna spelar roll för hur mycket stöd ett land kan ge. Ett belysande exempel är EU-ländernas kompensation till fisket för höjda bränslepriser i samband med Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina 2022 (Blomquist and Hammarlund, 2025). Alla EU-länder drabbades samtidigt och likvärdigt av ett höjt världsmarknadspris på olja. Men, beräkningarna i länderna av hur mycket bränslepriset stigit gav vitt skilda resultat - mellan 43 procent (Sverige) och 142 procent (Belgien). Även om lokala förutsättningar spelar roll för prisutvecklingen, bidrar även val av referensperiod och beräkningsmetod till

⁹ Till skillnad från direktiv är en EU-förordning direkt tillämplig. Den gäller i alla medlemsländer så fort den trätt i kraft, utan formas till nationella rättsregler.

¹⁰ Personligt meddelande från tidigare medarbetare på Jordbruksverket som arbetet med ersättningar för frivilliga åtaganden.

att förklara skillnaderna. Önskar ett land att ge extra stöd till en känslig produktionsriktning kan möjligheten finnas att blåsa upp kostnaderna. Detta underlättas när länder gör på olika sätt och det är svårt att beräkna merkostnaderna.

Sammantaget finns en rad juridiska aspekter som behöver beaktas. Ett stöd till särkrav kan påverka normer, vara svårt att avgränsa, lida av gråzoner, medföra att jordbrukspolitiken blir mindre gemensam samt utnyttjas i konkurrenssnedvridande syfte.

6

Konkurrenskraft och särkrav

Hur kan konkurrenskraften i medlemsländer påverkas av ett stöd till särkrav? Det beror på. Det spelar roll hur många länder som har särkrav, och om de vill kompensera sina lantbrukare för dem. Vidare kan både medlemsländer som inför stödet, och de som *inte* inför stödet komma att påverkas. Nedan diskuteras begreppet konkurrenskraft, betydelsen av miljö- och klimatlagstift för konkurrenskraft, samt rättvisa.

6.1 Konkurrenskraft är relativt

Vi analyserar "effekten på det svenska jordbrukets konkurrenskraft" av stöd till särkrav. Vad menas då med det? Konkurrenskraft är ett relativt begrepp vilket betyder att om ett lands konkurrenskraft har förbättrats har något annat lands konkurrenskraft försämrats. Det kan också innebära att en produktionsinriktnings konkurrenskraft stärks inom ett land, medan en annan produktionsinriktnings konkurrenskraft försämras i samma land.

Om ett medlemsland har särkrav, och inför stöd till särkrav, kan konkurrensnackdelen försvinna genom att förutsättningarna utjämnats. Men, andra länders konkurrenskraft kan då försämrats jämfört med situationen tidigare, i förhållande till landet med stöd. EU-kommissionens förslag innebär att det skulle vara möjligt att kompensera både för nya och för befintliga särkrav. Här finns en distinktion då ett stöd till nya och befintliga särkrav kan förväntas ha principiellt olika effekter i medlemslandet som inför stödet:

- Ett stöd till *nya* särkrav är tänkt att hålla kostnaden oförändrad, trots att nya, kostsamma krav införs. Jordbrukarna kan då ha oförändrade priser och oförändrad produktion.
- Ett stöd till *befintliga* särkrav kompenserar för kostnaden som lantbrukare i dagsläget redan har för särkrav. Jordbrukarna kan därmed få lägre produktionskostnader ökad produktion.

I det första fallet bibehålls den rådande konkurrenskraften i länderna som inför stödet jämfört med situationen utan stöd till särkrav; ett stöd till nya särkrav är konkurrensneutralt om stödets storlek matchar jordbrukets extra kostnader för den nya lagstiftningen. I det andra fallet stärks konkurrenskraften för de länder som ger stöd relativt andra medlemsländer då kostnaderna för särkrav kompenseras för, jämfört med situationen utan stöd till särkrav. Att införa stöd till befintliga särkrav kan alltså komma att påverka befintliga konkurrensförhållanden mellan medlemsländer.

Spelar distinktionen någon roll? Ja, förändringar i den relativa konkurrenskraften mellan medlemsländer är ofta en känslig fråga. Om Sverige saknar befintliga särkrav för miljö och klimat, eller inte vill införa stöd för de krav som finns, kan alltså det svenska jordbruket å ena sidan missgynnas av att möjligheten till stöd till befintliga särkrav införs eftersom konkurrentländer kan öka sina intäkter med stöd, med ökad produktion som följd. Å andra sidan, om Sverige saknar befintliga särkrav för miljö och klimat så kan man säga att konkurrensen blir mer likvärdig, och att Sverige tidigare hade en fördel jämfört med de lantbrukare i andra länder som har strängare regelverk än vi har.

Det finns inget enskilt mått för att mäta konkurrenskraft. Vi använder i modellanalysen förändringar i produktionsvolym som mått på konkurrensens utveckling då det visar utvecklingen relativt andra länder.

6.2 Konkurrenskraft kan vara sann eller artificiell

I sammanhanget kan begreppet konkurrenskraft och kopplingen till stöd till särkrav behöva preciseras. Konkurrenskraft är både ett enkelt och ett komplext begrepp. I grunden är företag konkurrenskraftiga om de överlever och är lönsamma på en konkurrensutsatt marknad. Tangermann (2011) betonar att ökad produktivitet är basen för konkurrenskraft, och att en god produktivitet utveckling kräver innovation, utbildning, rådgivning, strukturomvandling, stödjande institutioner samt väl fungerande marknader för jordbruksmark. Tangermann skiljer på *sann* konkurrenskraft som följer av dessa faktorer och *artificiell* konkurrenskraft som exempelvis uppstår om europeiska lantbrukare genom stöd får en kostnadsfördel i internationell konkurrens. En viktig poäng är att konkurrensförhållanden kan påverkas antingen genom i) åtgärder som gynnar produktivitetstillväxt (förbättrad sann konkurrenskraft) eller av ii) stöd som ändrar kostnadsförhållandena mellan länder (ökad artificiell konkurrenskraft). Stöd till befintliga särkrav handlar om stöd som sänker kostnader.

6.3 Segmentering av marknader

Hur skulle Sverige kunna påverkas av stöd till särkrav till miljö och klimat i andra medlemsländer? En faktor som spelar roll är i vilken grad vi handlar med de länder som inför stödet, en annan är hur efterfrågan ser ut. Det vill säga, hur starka preferens har svenska konsumenter för svenska livsmedel?

Sverige handlar i stor utsträckning livsmedel och jordbruksprodukter med länder i sitt närområde. Under år 2024 kom 83 procent av importen av livsmedel och jordbruksprodukter från EU27 medan 61 procent av exporten gick dit. Ytterligare 18 respektive 5 procent av exporten gick till vardera Norge och Storbritannien (Andersson, 2025). Hur andra länder i EU och i närområdet väljer att agera kommer därmed att spela roll för Sverige. Handelsmönstren ser olika ut för olika varor, vilket betyder att de kan påverkas olika.

För livsmedel där konsumenter har en stark preferens för inhemsk produktion kommer påverkan av vad andra länder gör vara mindre

(Ekelund et al., 2007). Ferguson et al. (2025) undersöker exempelvis effekten av högre djurvälståndskrav på import och export av griskött för 13 EU-länder. De finner att importen inte påverkas av nivån på djurskyddskrav men att exporten gör det. Forskarnas tolkning är att den inhemska efterfrågan upprätthålls av att konsumenter aktivt väljer det egna landets fläskkött, trots en högre kostnad. Förklaringen kan vara en preferens för högre djurvälstånd och/eller en önskan att stötta inhemska producenter. Även Andersson (2011) finner att djurvälståndslagstiftning främst har en effekt på möjligheten för export, men inte på import, för EU:s medlemsländer.

Det finns skillnader mellan varor, exempelvis är svenskar ofta mer intresserade av ursprung för kött än för spannmål. Ursprung är även viktigare för råvaror som kött, ägg och mjölk i butik, än när det handlar om ingredienser som kött i en djupfrysad färdigrätt eller när vi äter på restaurang (Johansson and Nordström, 2016).

6.4 Klimat- och miljöreglers roll för konkurrenskraften

Lantbrukare i flera medlemsländer uttrycker missnöje med regelverk och krav inom miljö och klimat (Matthews, 2024). Men, handlar det om särkrav specifikt eller om regelverken mer generellt? Handlar det främst om konkurrenssackdelar mellan medlemsländer, till följd av att vissa länder har mer långtgående krav än unionens minimikrav, eller är bekymret billigare import från tredje land? EU-kommissionens förslag gäller endast en avgränsad mängd av de lagkrav som kan påverka konkurrenskraften.

Ett stöd till särkrav kan endast kompensera vissa kostnader i enskilda länder, men konkurrenssackdelar kan vara beroende av många olika faktorer. Forskningen visar att kostnader för miljö- och klimatlagstiftning generellt är små i förhållande till andra faktorer som ger brister i konkurrenskraft, förutom för enstaka mycket miljöbelastande industrier, se Dechezleprêtre and Sato (2017) för en översikt. Bedömningen som exempelvis görs i Kommissionens *fitness check* är att den gemensamma djurvälståndslagstiftningen har haft en mycket begränsad effekt på konkurrenskraften. Istället beror skillnader

i produktionskostnader mellan länder på produktivitet, kostnader för arbetskraft och jordbruksmark, samt priset på foder (EU-kommissionen, 2022). En förklaring till att just kostnader för lagstiftning ofta är på tapeten, trots att de många gånger är små i förhållande till andra kostnader som förklarar skillnader i konkurrenskraft mellan länder, är att dessa kostnader är lättare att påverka via politiska beslut än andra kostnader (SOU 2024:56, 2024). Dechezleprêtre and Sato (2017) konstaterar vidare att företag kan ha incitament att överdriva den negativa effekten av lagkrav på konkurrenskraft, snarare än att lyfta andra ekonomiska faktorer som förklarar bristande konkurrenskraft, som en strategi för att lobba mot reglering av sektorn.

6.5 Rättvisa och konkurrens

Frågan om stöd till särkrav har flera dimensioner. Vill vi ändra principen om vem som har ansvaret för att bekosta att lagen uppfylls? Det vill säga, ska vi gå från att lantbrukare betalar för att följa lagen för särkrav, till att staten betalar? Frågan relaterar till vad vi tycker är rättvist och/eller konkurrensneutralt – är det att alla ska följa de lagar som finns i ett land, som en förutsättning specifik för det landet, eller är det att göra så att alla har samma förutsättningar på den gemensamma marknaden? Det här är olika principer man kan argumentera för. Vidare, kan det verkligen ses som konkurrensneutralt att kompensera lantbrukare för att de har särkrav? Om en viss produktionsinriktning har fler miljöproblem än andra, kanske på grund av lokala förutsättningar, och på grund av detta har striktare miljölagstiftning, kan man argumentera att de med stora problem också bör betala för att åtgärda dem, annars blir det en konkurrensnackdel för de som har valt en produktionsinriktning med lägre miljöbelastning.

På tal om rättvisa och importkonkurrens reflekterar Matthews (2025) över vad som kan ses som *rättvisa konkurrensförhållanden* på en global marknad. Han konstaterar att det finns många källor till konkurrensmässiga fördelar för jordbruket. Några sådana källor är tillgång till jordbruksmark och billig arbetskraft, medan andra är en fungerande kreditmarknad, jordbruksstöd och en välfungerande institutionell omgivning. Hur en kostnadsnackdel orsakad av miljö- och

klimalagstiftning förhåller sig till de konkurrensfördelar som dessa faktorer ger är en empirisk fråga, fortsätter han. För tredje land som har bristfälliga institutioner, dåliga kreditmöjligheter och avsaknad av jordbruksstöd, kan kompensation för miljö- och klimalagstiftning inom EU bli ännu ett hinder för dessa länders export till EU (Matthews, 2025).

En aspekt är slutligen att miljö- och klimalkrav inte endast medför nackdelar för de lantbrukare som omfattas av kraven. OECD (2018) noterar att svenska lantbrukarna i viss mån kompenseras för de merkostnader som kraven ger upphov till genom högre priser på den svenska hemmamarknaden. Nettokostnaden för jordbrukarna är därmed lägre än den kostnad som särkraven ger upphov till.

I nästa avsnitt analyseras ett antal scenarier med CAPRI-modellen för att få en djupare insikt om påverkan på konkurrenskraft samt miljö- och klimateffekter av stöd till särkrav.

7

En explorativ modellanalys av stöd till särkrav

EU-kommissionen noterar att flera medlemsländer har särkrav men konstaterar också att det saknas information om dels särkravens omfattning, dels medlemsländers intresse av att införa stöd för att kompensera för kostnader som kraven för med sig (EU-kommissionen, 2025a). Vi genomför därför en explorativ scenarionanalys för att utforska olika implementeringar av ett stöd till särkrav. Syftet är att ge en ökad förståelse för möjliga effekter av stöd till särkrav, snarare än ge svar på frågan *vad kommer att hända?* om stödet införs.

7.1 CAPRI - en modell av EU:s jordbruk

För att analysera möjliga effekter av stöd till särkrav använder vi den jordbruksekonomiska modellen CAPRI (CAPRI Network, 2005). Modellen visar hur bland annat produktionsvolym, markanvändning, djurantal, priser och miljön påverkas av förändringar i jordbrukspolitiken. Simuleringar av olika scenarier där stöd till särkrav införs jämförs mot ett referensscenario, där dagens politik som infördes 2023 är oförändrad fram till 2030, för att uppskatta effekten av förändringen i politiken. Modellen baseras på data från i huvudsak Eurostat och FAOSTAT, och de parametrar som styr CAPRI har anpassats så att modellen reagerar i enlighet med verkliga data.

7.2 En explorativ analys

Med en explorativ analys menar vi att vi analyserar effekter av hur olika parametrar av stöd till särkrav hypotetiskt skulle kunna utformas. Vi konstruerar scenarier baserat på variationer i dessa parametrar. De aspekter vi undersöker är stödets nivå, vilka lantbrukare som får stöd,

vilka länder som inför stöd, finansieringen av stödet och vilka produktionsinriktningar som får stödet, se tabell 1. Hur vi varierar dessa parametrar beskrivs nedan.

Tabell 1: Parametrar som varierar i analysen

Parameter	Alternativ	Antaganden
Stödets nivå	2, 5, 10 procent av produktionskostnaden	Kostnaden för särkrav antas vara lika med en del av den genomsnittliga produktionskostnaden per djurslag och per land
Lantbrukare som får stöd	Alla djurslag Endast mjölk- respektive dikor	Stödet ges per djurenhet och år
Länder som inför stöd	Endast EU _{miljö} Endast Sverige EU _{miljö} och Sverige	EU _{miljö} är de 14 länder (förutom Sverige) med mest strikt miljölagstiftning i EU
Finansiering av stödet	Nya nationella medel Omfördelning från gårdsstödet	Vi sätter ingen övre begränsning på hur mycket nya nationella medel som medlemsländer kan tillföra

**EU_{miljö} omfattar Frankrike, Luxemburg, Finland, Italien, Danmark, Polen, Tyskland, Nederländerna, Belgien, Österrike, Luxembourg, Estland Slovenien och Irland. Se detaljerad definition under "Länder som inför stöd"*

Det kan finnas särkrav inom både animalieproduktion och växtodling. Vi avgränsar oss till animalieproduktion då lagstiftningen för miljö och klimat ofta är kopplad till djurhållning, exempelvis hanteringen av stallgödsel. Vi avgränsar vidare modellanalysen till *befintliga* särkrav. Förklaringen är att vi analyserar vad en förändring i konkurrenskraft mellan medlemsländer, till följd av att stödet införs, ger för effekter. Det innebär att vi inför ett nytt stöd samtidigt som produktionskostnaderna för jordbrukarna är oförändrade, då de redan uppfyller lagkravet och

därmed redan har kostnaden för att uppfylla särkraven. Vi studerar stödets effekter på produktionsvolym, där produktionen mäts i ton, och tre indikatorer för miljö och klimat; markanvändning, utsläpp av växthusgaser och näringsöverskott i EU.¹¹

Stödets nivå

Vi utgår ifrån att då det finns särkrav förklaras en del av produktionskostnaden för respektive djurslag av dessa krav. Tanken är att ge ett stöd som kompenserar för dessa merkostnader. Vi vet inte hur höga särkostnaderna är, och därmed inte hur högt ett stöd kan komma att vara. En parameter vi varierar i analysen är därför nivån på stödet. Vi genomför analyser med tre olika nivåer på stödet; två, fem respektive tio procent av den rörliga produktionskostnaden. Varje procentuell nivå är densamma för alla länder och alla inkluderade djurslag. Att vi låter stödet vara en andel av produktionskostnaden innebär att vi låter länder (och djurslag) med höga produktionskostnader få ett högre absolut belopp på stödnivån än länder (och djurslag) som har lägre produktionskostnader. Vi utgår från befintliga produktionskostnader i CAPRI, vilka baseras på rörliga kostnader i jordbruket.

Som jämförelse kan nämnas att i utredningen om konkurrenskraft och djurvälstånd, SOU 2024:56 (2024), visar beräkningar att merkostnaderna för svenska djurskyddsregler att merkostnaden för särkrav ligger på mellan noll och sex procent av produktionskostnaden för de regler som undersöks. Den genomgående bilden som ges av de regelverk som studeras i utredningen är att produktionskostnaderna i snitt ökar med några procent på grund av särkrav. Nivån två procent ligger i linje med merkostnaden för de särkraven i utredningen, medan nivån tio procent är en hög stödnivå. För att ge en uppfattning om vad nivån innebär relativt andra stöd i jordbrukspolitiken, illustreras fallet med tio procent i figur 1. Där visas även innebörden av val av finansiering.

¹¹ CAPRI beräknar jordbrukssektorns direkta utsläpp av växthusgaserna metan (CH₄) och lustgas (N₂O) mätt i CO₂-ekvivalenter. Utsläpp från förändring av mark- eller energianvändning ingår ej.

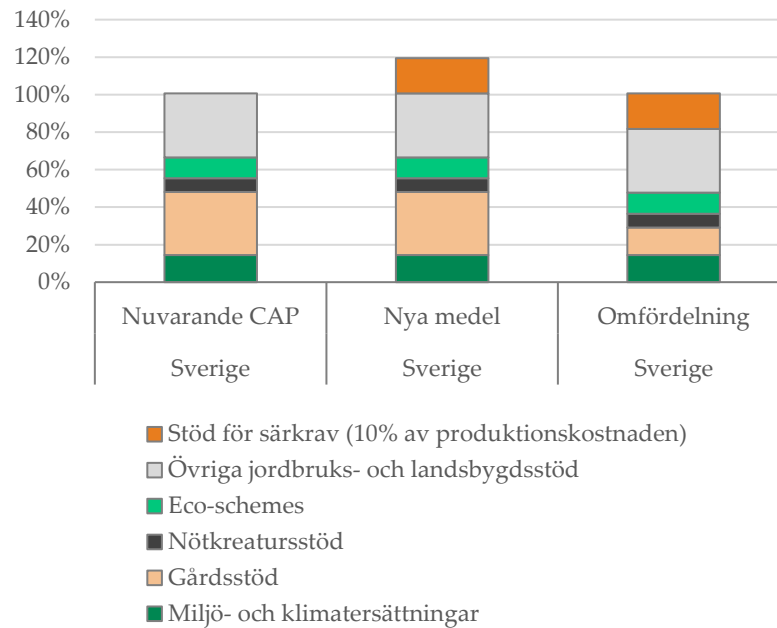
Figur 1 visar Sveriges totala budget för CAP för tre olika fall med, och utan, ett stöd till särkrav. Stöden i jordbrukspolitiken går både till lantbrukare och till andra aktörer, till exempel genom projektstöd inom landsbygdsutveckling. I figur 1 inkluderas samtliga stöd och ersättningar inom jordbrukspolitiken.

Den första stapeln i figuren visar jordbruksstödens fördelning under nuvarande programperiod, utan ett stöd till särkrav.

Den andra stapeln visar jordbruksstödens fördelning om ett stöd till särkrav införs. Stödet uppgår till i) tio procent av den rörliga produktionskostnaden, ii) utgår till alla djurslag (orange), samt iii) finansieras med ett tillskott av nya nationella medel. Det kan noteras att tillskottet motsvarar mer än dubbla nuvarande budget för nötkreatursstödet (helgrön). Den andel av stödet som utgår till nötkreatur på denna nivå motsvarar per djur drygt storleken på dagens kopplade stöd till nötkreatur.

Den tredje stapeln visar situationen om stödet uppgår till i) tio procent av den rörliga produktionskostnaden, ii) utgår till alla djurslag samt iii) finansieras av en omfördelning av befintliga medel från gårdsstödet. En nivå på tio procent av produktionskostnaden för alla djurslag är en hög stödnivå till särkrav, då det i exempelvis Sverige kräver cirka halva budgeten för gårdsstödet vid en omfördelning.

Figur 1: Fördelning av Sveriges CAP-budget (procent av nuvarande totala jordbruksstöd)



Källa: EU-kommissionen (2023) och EU-kommissionen (2024)

Not: Budget i) utan stöd till särkrav, samt med simulerade stöd till särkrav (tio procent av produktionskostnaden) finansierat med ii) nya medel respektive iii) medel omfördelat från gårdsstöd

Lantbrukare som får stöd

Då medlemsländer kan välja att införa stöd för en eller flera produktionsinriktningar undersöker vi detta genom att ge stöd dels till alla djurslag, dels enbart till mjölkkor och dikor.

Vi modellerar stödet som riktade stöd per djurenhet för nötkreatur, gris, fågel och får¹², då vi antar att merkostnaden för särkrav dels kräver att

¹² "Får" inkluderar även getter.

lantbrukare har djur, dels att merkostnaden beror på antalet djur. Stödnivåerna modelleras olika för vuxna djur och ungdjur, och skiljer sig också för köttdjur och mjölkdjur.

Länder som inför stöd

Vi antar att vissa, men inte alla, medlemsländer har en striktare miljö- och klimatlagstiftning för jordbruket än vad EU kräver, och att dessa länder inför stöd för sina särkrav. Urvalet baserar vi på OECD:s ranking av OECD-länder utifrån gällande miljölagstiftning (Kruse et al., 2022).¹³ De medlemsländer med mest strikt lagstiftning är i fallande ordning: Frankrike, Luxemburg, Finland, Sverige, Italien, Danmark, Polen, Nederländerna, Tyskland, Belgien, Österrike, Luxembourg, Estland, Slovakien och Irland. Vi kallar denna grupp av länder (förutom Sverige) för EU_{miljö}, medan vi behandlar Sverige, som ligger i mitten av rankingen, för sig.

Vi studerar olika fall av införande av stöd i EU: i) endast länderna i EU_{miljö} inför stöd, ii) Sverige är ensamt om att införa stöd, och iii) Sverige inför stödet tillsammans med resterande länder i EU_{miljö}. Syftet är att undersöka vilken roll det spelar hur andra medlemsländer agerar.

Finansiering av stöd

Vi modellerar dels en ökad nationell finansiering, dels en omfördelning av befintliga medel i CAP. Då en omfördelning begränsas till befintlig budget är stödet till jordbruket oförändrat, medan nationell medfinansiering ger en ökning av det totala stödet till jordbruket, se ruta 7.

¹³ Lagstiftning kopplad till jordbruket omfattas ej men sammanställningen indikerar hur strikt miljölagstiftningen är i landet.

Ruta 7: Modellering av finansiering

Ökad nationell finansiering: Extra medel tillförs jordbruksbudgeten från respektive lands statsbudget för att täcka kostnaderna för särkrav.

Omfördelning av stöd: Vi reducerar budgeten för gårdsstöd och omfördelar till en budget för stöd för särkrav, med samma omfattning som vid ökad nationell finansiering.

För båda typer av finansiering måste varje land hålla sig till totalbudgeten för stöd till särkrav, som baseras på antalet djur i referensscenariot. Det betyder att om antalet djur ökar när stöd till särkrav införs måste stöd per djur minska något, för att totalbudgeten ska gå ihop.

Scenarier

I tabell 2 ges en överblick av de scenarier som analyseras. Vi studerar inledningsvis effekten på produktion per djurslag i EU27 och Sverige, och därefter effekten på markanvändning, utsläpp av växthusgaser och kväveöverskott i EU27 per djurslag. De frågor vi analyserar är:

- Hur påverkas Sveriges produktion om andra medlemsländer inför stöd men inte Sverige? (Scenario 1)
- Hur påverkas produktionen i Sverige om endast Sverige inför stöd? (Scenario 2)
- Är det någon skillnad om ett (Sverige) eller flera länder (Sverige + EU_{miljö}) inför stöd? (Scenario 3)
- Går det att neutralisera en negativ produktionseffekt genom att själv (Sverige) införa stöd när andra medlemsländer (EU_{miljö}) inför stöd? (Scenario 4)
- Vad händer om endast dikor och mjölkkor får stöd? (Scenario 5 och 6)
- Spelar val av finansiering roll för hur produktionen påverkas? (scenario 7, 8 och 9)
- Hur påverkas miljö och klimat i EU27 av stödet? (scenario 3 och 9)

Tabell 2: Scenarier för stöd till särkrav

Nr.	Scenario	Stöd SE	Stöd EU _{miljö}	Produktionsinriktning	Finansiering
	Referens	0	0		
1	Endast EU _{miljö}	0	2, 5, 10%	Alla djurslag	Nya medel
2	Endast SE	5, 10%	0		
3	SE EU _{miljö}	5, 10%	5, 10%		
4	SE 2% EU _{miljö} 10%	2%	10%		
5	SE EU _{miljö} mjölk-kor	10%	10%	Mjölkkor	
6	SE EU _{miljö} dikor	10%	10%	Dikor	
7	Endast EU _{miljö} omf	0	10%	Alla djurslag	Omfördelning från gårdsstöd
8	Endast SE omf	10%	0		
9	SE EU _{miljö} omf	10%	10%		

**EU_{miljö} omfattar Frankrike, Luxemburg, Finland, Italien, Danmark, Polen, Tyskland, Nederländerna, Belgien, Österrike, Luxembourg, Estland Slovenien och Irland*

Scenario 1-3 omfattar i praktiken flera underscenarier, då vi gör en modellanalys per stödnivå. För exempelvis scenarion 1 analyserar vi effekten av ett stöd på två, fem respektive tio procent, vilket ger tre underscenarier.

7.3 Andra länder än Sverige inför stöd

Vi börjar med att undersöka hur Sverige påverkas av att EU_{miljö} inför stöd till befintliga särkrav för miljö och klimat, när Sverige inte inför stöd, för olika stödnivåer (scenario 1).

Vad som händer i Sverige beror på hur stora produktionsändringarna är i EU. Vi börjar därför med att studera vad effekten på produktionen

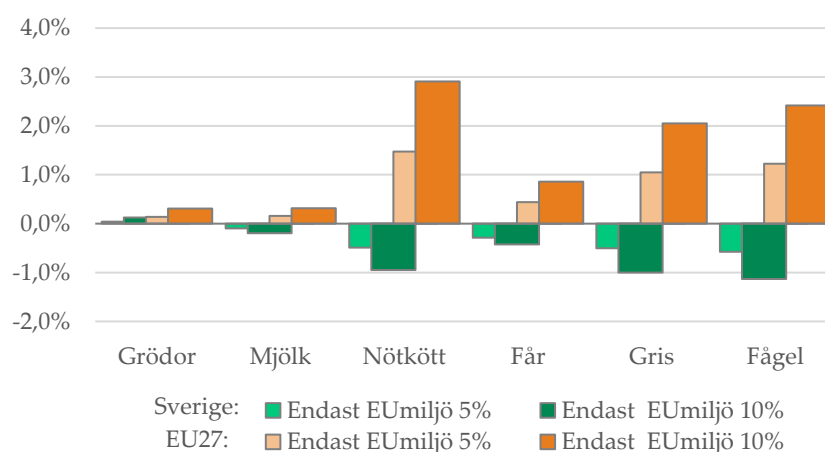
blir totalt i EU27, inklusive Sverige, när EU_{miljö} inför stöd till särkrav. Vad som sker är att produktionen ökar i de länder som ingår i EU_{miljö} samtidigt som produktionen minskar i andra medlemsländer, när stödet införs. Effekten på produktionsvolymerna i EU27 är nettoeffekten av ökningarna och minskningarna. Förklaringen till minskningen i medlemsländer utan stöd är att produktionsökningen i EU_{miljö} är tillräckligt stor för att påverka världsmarknadspriset för de varor som omfattas; när utbudet ökar faller priserna. Det innebär att marknadsintäkterna per enhet blir lägre för jordbrukarna i EU27, både i länder som inför stöd och i de som inte inför stöd. Lägre priser ger i sin tur lägre produktion i de länder som inte infört stöd. Att några medlemsländer kompenserar för befintliga kostnader för särkrav med stöd har därmed en negativ effekt på jordbruksproduktionen i andra medlemsländer.

En stödnivå på två procent visar sig ge mycket små effekter på produktionen i EU27. Vi har därför valt att i huvudsak redovisa resultat med en stödnivå på fem och tio procent, för att se vilka effekterna kan bli när stödet är tillräckligt stort för att ha en produktionspåverkan.

Modellanalysen visar att om EU_{miljö} inför stöd till särkrav ökar produktionen av animalier för alla djurslag i olika grad i dessa länder, vilket gör att produktionen i EU27 som helhet ökar. Detta visas av de randiga och helfärgade orangea staplarna i figur 2. Randiga staplar visar resultat för en stödnivå på fem procent och enfärgade staplar visar resultat för en stödnivå på tio procent. Att stödet påverkar produktionen är väntat då stödet är kopplat till produktionen. Skillnaden i produktionsökning är i stort sett proportionell mot stödnivån: är stödnivån fem respektive tio procent ökar produktionen av exempelvis nötkött med 1,5 respektive 2,9 procent i EU27.

Analysen visar att det krävs en förhållandevis kraftig ökning av stöd i EU_{miljö} för att produktionen ska minska märkbart i Sverige, se de gröna staplarna i figur 2. Vid en stödnivå på fem procent i EU_{miljö} till alla djurslag minskar produktionen i Sverige av nötkött med endast runt 0,5 procent. Är stödnivån i EU_{miljö} tio procent syns en produktionsminskning på knappt 1 procent för nötkött i Sverige.

Figur 2: Förändring i produktionsvolym i Sverige och EU27 av stöd till särkrav i EU_{miljö} (procent)



Olika djurslag påverkas olika av stödet, se figur 2. I EU27 ökar produktionen av nötkött mest. Även gris och fågel påverkas påtagligt medan mjölkproduktionen endast ökar marginellt i EU27 till följd av stödet. Det förklaras av att mjölkproduktion har högre intäkter och högre fasta kostnader än köttproduktionen och stödet spelar därför mindre roll för mjölkproduktionen. Får påverkas lite. Det beror på att de största fårproducenterna inte ingår i EU_{miljö} och därför är det en stor del av fårproduktionen i EU27 som inte får stöd till särkrav. Produktionen av grödor ökar över lag i EU27. Det beror på att det odlas mer foder när antalet djur ökar i EU_{miljö} till följd av stödet till särkrav.

I Sverige sker störst nedgång för fågel, med en minskning på 1,1 procent om stödnivån är tio procent för alla djurslag i EU_{miljö}. Gris och nötkött minskar något mindre. Det visar hur olika marknaderna för produkterna reagerar på förändringar i den globala marknaden – trots att nötköttsproduktionen är den produktionsgren som ökar klart mest i EU27 så blir *inte* effekten i Sverige störst för nötkött. Mjölkproduktion är den animalieproduktion i Sverige som påverkas minst av stödet. För mjölk beror det på en låg påverkan generellt på EU27:s mjölkproduktion av stöd till särkrav. För grödor är effekten knappt skönjbar i Sverige.

Den relativt svaga effekten av stöd i andra länder som vi ser i analysen beror på att marknaderna i EU27 är segmenterade, särskilt för nötkött. Om konsumenter och producenter hade varit homogena hade hela produktionsökningen slagit igenom och konkurrensnackdelen blivit större. För varor där konsumenter har en hög preferens för inhemsk producerat kommer påverkan av vad andra länder gör vara mindre (Ferguson et al., 2025).

Sammantaget sker en förändring i relativ konkurrenskraft mellan EU-länder om några länder väljer att införa stöd till befintliga särkrav och andra inte. De länder som inte inför stöd förlorar i termer av produktion, samtidigt som prisnivån pressas för de produktionsinriktningar där stöd ges. Hur stor effekten blir beror på hur höga stöden är i andra länder, och hur känsliga marknaderna är för prisförändringar. Det spelar alltså roll vad andra medlemsländer gör, även om effekten är relativt liten även vid höga stödnivåer.

7.4 Sverige inför stöd ensamt och tillsammans med andra länder

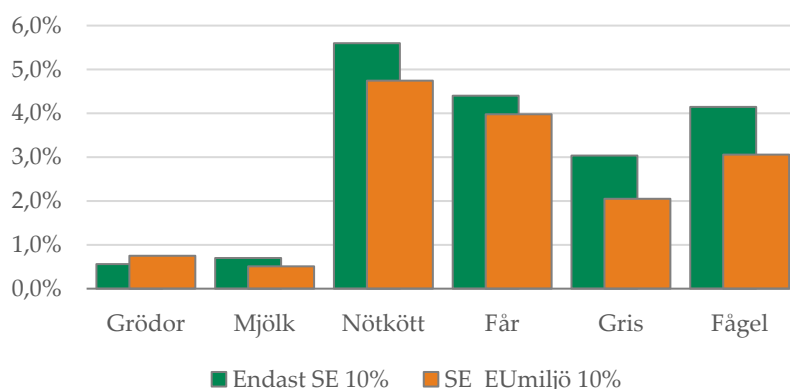
Vi analyserar i nästa steg stöd till befintliga särkrav om enbart Sverige inför stöd (scenario 2). Att ge stöd för särkrav inom miljö och klimat är inte aktuellt i dagsläget i Sverige, men frågan är principiellt intressant för att undersöka vad som sker om endast ett, eller flera, medlemsländer inför stöd. Vi börjar med att undersöka vad som händer om endast Sverige inför ett stöd till befintliga särkrav. Vi låter därefter länderna i EU-miljö införa motsvarande stöd, och studerar hur produktionen påverkas i Sverige. Liksom tidigare ger vi stödet till alla djurslag och finansierar det med nya medel.

Ett stöd till särkrav i Sverige ger lägre pris på animalier till konsumenter i Sverige, men inte i EU27 eftersom produktionsförändringen i Sverige inte är tillräckligt stor för att påverka världsmarknadspriset. Stödet gör det möjligt för fler animalieproducenter att till ett lägre pris kunna producera och sälja mer, men ändå gå med vinst. Prisskillnaden mellan billigare import och inhemsk produktion reduceras, och fler konsumenter i Sverige än tidigare väljer svenskproducerade varor. Importen minskar

och exporten ökar svagt, men från låga nivåer. Lägre priser medför att den totala konsumtionen av animalieprodukter ökar, jämfört med referensscenariot. Det ger ytterligare ökad inhemsk produktion och samtidigt minskade exportmöjligheter för de länder som tidigare exporterat animalieprodukter till Sverige.

Ett stöd på tio procent, endast i Sverige, till alla djurslag medför en ökad produktion i Sverige av framför allt nötkött med 5,6 procent, och ger även en relativt stor ökning för får och fågel, se de gröna staplarna i figur 3. För gris är ökningen lägre. Mjölproduktionen påverkas endast ringa av stödet, den ökar med mindre än en procent. Eftersom mjölk och kött-djur båda bidrar till nötköttsproduktion så innehåller den sammantagna produktionsförändringen en stor ändring av antalet dikor, medan antalet mjölkkor endast ökar marginellt. Produktionen av grödor ökar något till följd av ökad foderefterfrågan.

Figur 3: Förändring i produktionsvolym i Sverige när Sverige, respektive Sverige och EU_{miljö} inför stöd till särkrav motsvarande tio procent av kostnaderna (procent)



Vi låter även EU_{miljö} införa ett stöd på tio procent av produktionskostnaderna (scenario 3), vilket är samma stödnivå som i figur 2. Effekten på produktionen i Sverige när både Sverige EU_{miljö} inför stöd ges av de orangea staplarna i figur 3.

Inför både EU_{miljö} och Sverige stöd till särkrav ökar inte produktionen lika mycket i Sverige. Nötköttproduktionen ökar med 4,7 procent vilket betyder att 16% av ökningen uteblir. För gris uteblir nästan en tredjedel av produktionsökningen. Att många medlemsländer inför stöd till särkrav urholkar därmed stödets effekt på produktionen. Förklaringen är liksom tidigare kopplad till världsmarknadsprisernas utveckling. Om ett litet land som Sverige inför stöd till särkrav för miljö och klimat är världsmarknadspriserna oförändrade eftersom produktionsökningen är för liten för att ha en priseffekt på den globala marknaden. Om tillräckligt många, eller stora, länder inför stöd kan världsmarknadspriserna falla när produktionen ökar, vilket sker när EU_{miljö} inför stöd till särkrav. Det påverkar också den inhemska konsumtionen av animalieprodukter som totalt sett förväntas öka något, jämfört med tidigare.

Sammantaget innebär det en fördel att vara ensam om stöd till befintliga särkrav, alternativt att införa stödet tillsammans med ett fåtal länder som inte är stora producenter. När flera länder inför stöd urholkas produktionsökningen som stödet ger.

7.5 Stöd som svar på stöd

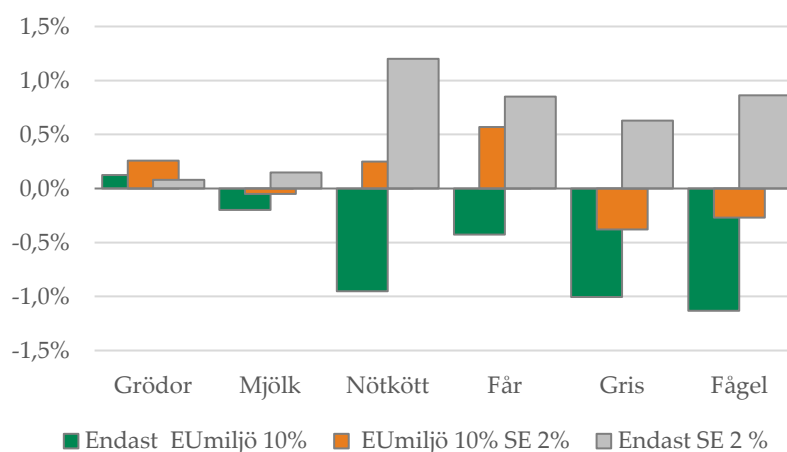
Som vi ser i figur 2 minskar svensk produktion mer, ju högre stöd EU_{miljö} inför. Hur höga stöd skulle Sverige behöva ge för att väga upp det produktionsbortfall som ett stöd till särkrav i EU_{miljö} ger upphov till?

Om Sverige inför ett stöd på två procent till alla djurslag som svar på att andra länder inför stöd till särkrav på tio procent till alla djurslag, skulle det räcka för att täcka produktionsbortfallet i Sverige (scenario 4). De gröna staplarna i figur 4 visar minskningen i produktion i Sverige av stöd till särkrav i EU_{miljö}, givet att Sverige inte inför stöd (desamma som i figur 2). Om Sverige inför ett stöd till särkrav på två procent av produktionskostnaden i Sverige, reduceras påverkan av stödet i EU_{miljö}, vilket visas av de orangea staplarna. För mjölk neutraliseras produktionsminskningen i princip helt. För gris och fågel skulle ett stöd på två procent av produktionskostnaden inte väga upp den negativa effekten av stödet i EU_{miljö}. För nötkött och får skulle ett två-procents stöd mer än

väga upp produktionsbortfallet och ge en svag ökning av produktionen. Det visar att olika höga stöd skulle krävas för olika produktionsinriktningar för att väga upp den konkurrensnackdel som ett stöd till särkrav i andra medlemsländer innebär. Slutligen visas, för jämförelse, ökningen i produktion om Sverige ensamt inför ett stöd på två procent.

Sammantaget kan ett stöd till befintliga särkrav i Sverige användas för att svara på förlusten i animalieproduktion av att andra länder ger stödet till sina särkrav. Det är tydligt att ett stöd till särkrav påverkar kostnadsförhållandena mellan länder, till fördel för den som ger stöd.

Figur 4: Förändringar i produktionsvolym till följd av stöd till särkrav i Sverige som neutraliserar effekten av att EU_{miljö} inför stöd (procent)



7.6 Val av finansiering

Vi har hittills diskuterat vad som händer när nya medel används för att finansiera stödet. Finansieras stöd till särkrav i EU_{miljö} genom omfördelning från andra medel (scenario 7, 8 och 9) i stället för att tillföra nationella medel är budgeten för CAP oförändrad.¹⁴ En omfördelning från gårdsstödet betyder att det arealbaserade stödet minskar. För utfallet

¹⁴ Dock ser vi att för vissa länder överstiger budgeten för stöd till särkrav vid stöd på tio procent, hela budgeten för gårdsstöd.

för den svenska animalieproduktion spelar det ingen roll hur stödet finansieras. Nedgången i produktionen är densamma, oavsett val av finansiering i EU_{miljö}. När Sverige inför stöd påverkar inte heller val av finansiering utfallet för animalieproduktionen. Däremot ses en skillnad för grödor. Med nya medel ökar produktionen av grödor i Sverige, se figur 3. Om medel omfördelas från gårdsstödet minskar i stället produktionen av grödor Sverige (visas ej i figur 3). Minskningen är inte stor, 1,2 procent, men jämfört med utfallet i scenariot med nya medel är skillnaden nästan 2 procentenheter. Att grödor minskar vid en omfördelning gör dessutom att den totala jordbruksproduktionen i Sverige minskar vid en omfördelning av medel; det vill säga minskningen i grödor är större än ökningen i animalieproduktionen. Med nya medel ökar i stället jordbruksproduktionen total sett. Val av finansieringen påverkar alltså jordbruket som helhet, men inte utfallet för de produktionsinriktningar som får stöd.

7.7 Stöd till endast nötkött och mjölk

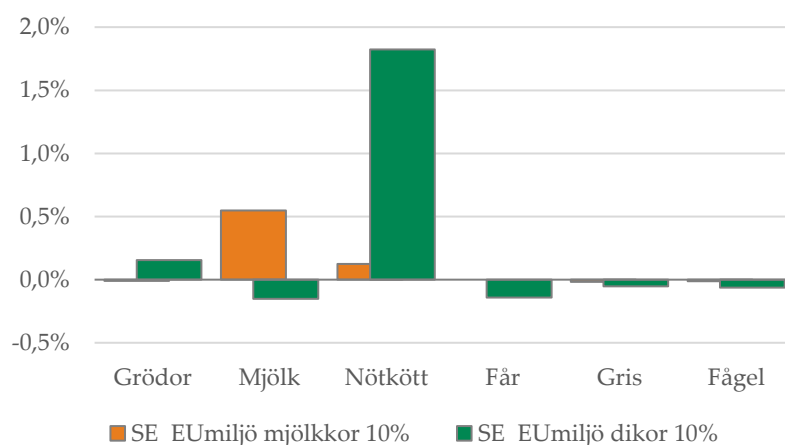
Hittills alla djurslag fått stöd till särkrav, som då alla ökar. Det är möjligt att medlemsländer väljer att införa stöd till enbart vissa djurslag. En fråga är om vi får effekter mellan djurslag om endast vissa prioriteras? Vi väljer att ge stöd i EU_{miljö} och Sverige till särkrav för mjölkkor respektive dikor, motsvarande tio procent av produktionskostnaden (scenario 5 och 6). Mjölkcor producerar i huvudsak mjölk, men även ungdjur för att producera nya mjölkcor och nötkött. Dikor används för att producera ungdjur, framför allt för nötköttsproduktion.

Vi ser en intressant interaktion mellan mjölk och nötkött. De gröna staplarna i figur 5 visar hur produktionen i Sverige påverkas av stöd till dikor som införs i både Sverige och EU_{miljö}. Ett stöd till endast dikor ger ökad nötköttsproduktion men påverkar mjölkproduktionen negativt. Förklaringen är ökad konkurrens om mark och foder, samt minskad avsättning för kött från mjölkdjur.

De orangea staplarna visar effekten av motsvarande stöd till mjölkkor. Ett stöd endast till mjölk påverkar både mjölk- och nötköttsproduktionen positivt, då en del av nötköttet kommer från mjölkkor. Störst påverkan sker dock på mjölkproduktionen.

Notera att eftersom ungdjuren inte får stöd så blir effekten på mjölk- och nötköttsproduktionen svagare än i tidigare scenarier där alla djurslag får stöd, och därför ska vi framför allt jämföra effekten mellan de olika produkterna.

Figur 5: Förändringar i produktionsvolym i Sverige av stöd för särkrav till olika djurslag, motsvarande tio procent av kostnaderna (procent)



Andra djurslag påverkas inte av stöd till mjölkkor och nötkött (dikor). Det enda undantaget är får, som påverkas negativt till följd av ökad konkurrens om mark och bete, även om effekten är liten. Bilden är densamma om EU_{miljö} och Sverige ger stöd, eller om endast Sverige ger stöd (visas ej i figur 5). Om endast EU_{miljö} ger stöd till nötkreatur påverkas svensk mjölk- och nötköttsproduktion i samma storleksordning som när EU_{miljö} ger stöd till alla djur (visas ej i figur 5 men se figur 2), medan andra djurslag inte påverkas. Interaktion mellan produktionsinriktningar är alltså inte betydande.

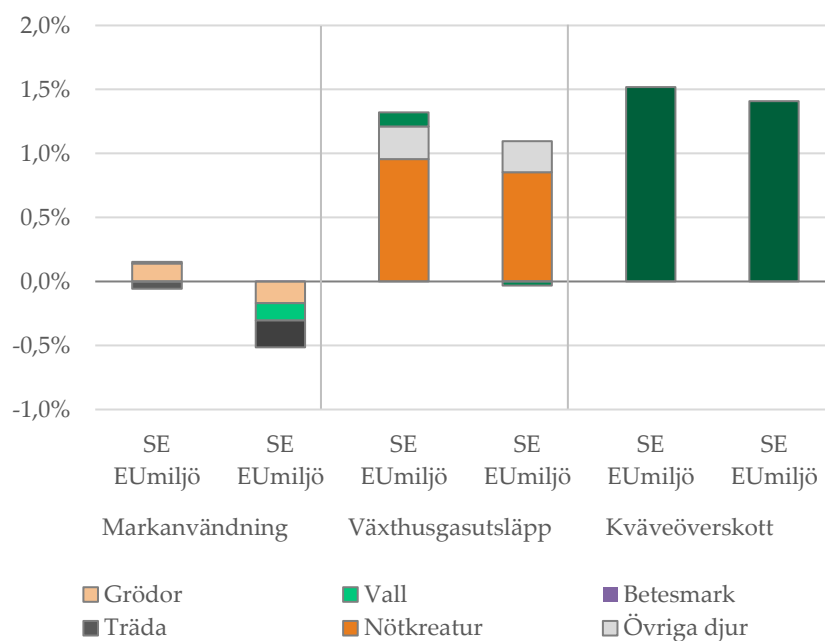
7.8 Effekt på miljö och klimat

Ett stöd till särkrav för animalieproduktionen påverkar, som vi ser ovan, jordbruksproduktionen. Vilka konsekvenser har detta för miljö och klimat? Vi undersöker effekten på jordbrukets markanvändning, växthusgasutsläpp och kväveöverskott i EU27 av ett stöd till befintliga särkrav på tio procent i EU_{miljö} och i Sverige (scenario 3 och 9). Resultaten som förändringar i EU27 visas i figur 6, uppdelat i bidrag från olika delar av jordbruket.

De första staplarna i figur 6 visar påverkan på jordbrukets markanvändning i EU27. När nya medel används för finansiering händer mycket lite. Om något så blir det ett mer intensivt brukande av mark. Vid omfördelning av medel från gårdsstödet tas mark ur bruk, men det handlar om mindre än en halv procent. En stor del av minskningen är minskad träda, vilket ändrar landskapsbilden. Arealen betesmark ändras inte. Naturbetesmarken, vilket klassas som en av de viktigaste typerna av jordbruksmark för biologisk mångfald (Eriksson, 2021), modelleras inte för sig själv utan som en del av betesmark. Det är ändå troligt att denna hålls intakt, men den ökar inte heller.

De mittersta staplarna visar att växthusgasutsläppen ökar med 1,3 procent då EU_{miljö} och Sverige inför stöd med nya medel, vilket är negativt för klimatet. Det är främst ökningen av antal nötkreatur som driver på utsläppsökningen eftersom de har särskilt stor påverkan på växthusgasutsläppen (Gerber et al., 2013). Då stöd omfördelas från gårdsstödet ökar inte utsläpp från markanvändning, exempelvis lustgasutsläpp från konstgödsling, vilket dämpar ökningen av utsläpp. Dessutom ökar produktionen av animalier mindre. Totalt sett är därför ökningen av växthusgasutsläpp lägre vid en omfördelning av medel än om nya medel tillförs.

Figur 6: Förändring i markanvändning, växthusgasutsläpp och kväveöverskott i EU27 av stöd till särkrav motsvarande tio procent av kostnaderna i EU_{miljö} och i Sverige (procent)



Not: I CAPRI beräknas jordbrukssektorns direkta utsläpp av växthusgaserna metan (CH₄) och lustgas (N₂O) mätt i CO₂-ekvivalenter, för djur och markanvändning. Utsläpp av koldioxid (CO₂) från markanvändning, markanvändningsförändringar och energianvändning ingår ej

Nettoeffekten på de globala utsläppen är mindre än ökningen i EU27 eftersom produktionen minskar i andra delar av världen. Vi analyserar inte detta vidare, men i annan studie med CAPRI-modellen, visas att drygt hälften av en utsläppsändring i EU kan motverkas av en ändring utanför EU, det vill säga utsläppsförändringar utjämnas något globalt (Jansson et al., 2018).

De sista staplarna visar förändring av kväveöverskott, vilket visar potentiellt näringsläckage. Totalt ökar kväveöverskottet med 1,5 procent

då EU_{miljö} och Sverige inför stöd till särkrav. Vid omfördelning är ökningen något mindre eftersom markanvändningen minskar. Ökningen av kväveöverskott beror på en ökad tillförsel av kväve, framför allt från stallgödsel, då antal djur ökar. Vid omfördelning minskar överskottet från mineralgödsel, men samtidigt består ökningen av stallgödsel. Generellt leder ett ökat näringsöverskott till ökat läckage av näringsämnen till vattendrag, med övergödning som potentiell effekt. Det bidrar även till ammoniakutsläpp. Hur stort problemet blir beror på lokala förutsättningar (Sidemo-Holm et al., 2018).

Vi utgår från att ett urval medlemsländer inför stöd, andra inte. I figuren ges förändringarna i EU27. Det betyder att i enskilda länder kan utfallet vara bättre eller sämre. I de länder där stöd ges till särkrav ökar produktionen och effekten på miljöindikatorerna är mer negativ än för EU27. I de länder som inte ger stöd är effekten på miljöindikatorerna generellt positiv.

Skillnaden mot resultat på landsnivå kan illustreras med resultat för Sverige, när Sverige och EU_{miljö} inför stöd (visas ej i figur 6). Då får vi större effekter – växthusgasutsläppen och kväveöverskottet ökar med 1,8 procent vardera. Dessutom blir skillnaden då stödet omfördelas större, då ökningarna i växthusgasutsläpp och kväveöverskott blir hälften så stora, och markanvändningen minskar med 2 procent.

Sammanfattningsvis ökar den negativa miljö- och klimatpåverkan i EU27 totalt sett av stöd till befintliga särkrav inom animalieproduktionen.

8

Avslutande diskussion och slutsatser

EU-kommissionen föreslår att det ska vara möjligt att ge stöd för nationella särkrav, det vill säga att ge stöd för att ersätta kostnader att uppfylla nationella lagkrav som går längre än EU:s minimikrav. EU-kommissionen vill med stödet möjliggöra ökad måluppfyllelse inom områdena miljö, klimat, djurskydd och djurhälsa utan att jordbrukets konkurrenskraft påverkas negativt i de länder som inför, eller bibehåller, en ambitiös lagstiftning. I rapporten adresserar vi följande frågor:

- Hur kan konkurrenskraften för jordbruket i Sverige påverkas av stöd till särkrav för miljö och klimat?
 - Om andra medlemsländer i EU inför stöd till särkrav för miljö och klimat men Sverige inte gör det.
 - Om endast Sverige inför stöd.
 - Om Sverige och flera andra medlemsländer samtidigt inför stödet.
- Bidrar stöd för särkrav till en ökad måluppfyllelse för miljö och klimat?
- Vilka fördelar och nackdelar kan ett stöd till särkrav ha?

Nedan svarar vi på dessa frågor med utgångspunkt i i) en analys med den jordbruksekonomiska modellen CAPRI, samt ii) en diskussion av stöd till särkrav utifrån perspektiven juridik, styrmedelslogik och konkurrenskraft. Vi avgränsar oss till särkrav kopplade till miljö och klimat för animalieproduktionen.

8.1 Stöd till särkrav

Att öppna för stöd till särkrav handlar inte endast om att införa ett nytt stöd, utan att ändra en princip som hittills varit rådande för jordbrukspolitiken; att inte ge stöd för att uppfylla åtaganden som krävs enligt lagen. Ersättningar för åtaganden rörande miljö, klimat och djurvälstånd har hittills endast kunnat ges till åtaganden som går utöver lagen. Med stöd till särkrav öppnas en möjlighet för medlemsländer att ge stöd till merkostnader som följer av nationell lagstiftning som går utöver unionslagstiftningen.

Många parametrar rörande utformningen av ett stöd till särkrav är i dagsläget oklara. Med CAPRI-modellen genomför vi därför en explorativ analys för att undersöka möjliga effekter av stöd till befintliga särkrav. Vi varierar nivån på stödet, vilka lantbrukare som får stöd, vilka länder som inför stöd samt hur stödet finansieras. Finansieringen av stödet analyseras dels genom att nya nationella medel tillförs, dels genom att medel från gårdsstödet omfördelas. Stödet kan utformas på olika sätt, exempelvis som en klumpsumma till redan gjorda investeringar eller ett stöd per djurenhet som löper över tid. Vi fokuserar i rapporten på det senare, ett stöd per djurenhet över tid, i likhet med hur förslaget rörande ett stöd till det svenska särkravet att hålla mjölkkor på bete är utformat.

Huvudfokus i rapporten är effekten på konkurrenssituation av att införa stöd till särkrav. Fler faktorer, utöver effekten på konkurrensen, påverkar dock om stöd till särkrav inom jordbruket kan vara bra eller inte. Exempelvis om stödet har en god måluppfyllelse, är kostnadseffektivt och bidrar till en ökad samhällsnytta. Det finns vidare politiska och juridiska aspekter att ta hänsyn till, som hur normer rörande lagefterlevnad påverkas, hur stödmottagare ska avgränsas samt vad som är rättvist. En komplikation rörande måluppfyllelse är att det huvudsakliga målet med stödet inte är helt tydligt. Målet med stöd till särkrav skulle kunna vara att ge ökad måluppfyllelse för miljö- och klimatområdet, det vill säga att indikatorer för exempelvis växthusgasutsläpp, kväveöverskott och biologisk mångfald ska förbättras när stödet införs. Eller kan målet vara att bibehålla produktionen trots strängare lagsstiftning, det

vill säga att fokus är på jordbruksproduktion. Syftet kan också vara en kombination av de två, det vill säga att ett stöd till särkrav ger *både* förbättrad miljö- och klimatnytta och bibehållen produktion.

De är inte möjligt att ge ett svar på hur "det kommer att bli" om möjligheten öppnas för stöd till särkrav eftersom utfallet för EU:s medlemsländer beror på omfattningen av befintliga särkrav, om medlemsländer vill ge stöd för särkrav, samt hur finansieringen utformas. I stället studerar vi olika möjliga utfall för att undersöka fördelar, samt vilka risker som finns och svårigheter som kan uppstå.

8.2 Hur kan konkurrensen påverkas av stöd till särkrav?

Stöd till befintliga och nya särkrav påverkar nuläget olika

Tanken med stöd till särkrav är att korrigera en snedvriden konkurrenssituation som följer av att ett land har, eller får, en mer långtgående nationell lagstiftning än unionslagstiftningen. Stödet gör det möjligt att kompensera för de extra kostnader som lagstiftningen för med sig. Både befintliga och nya särkrav kan få stöd. Effekten på konkurrensen mellan medlemsländer kan dock förväntas skilja sig åt, jämfört med situationen utan stöd till särkrav, om det utgår till befintliga eller nya särkrav.

Stöd till *befintliga* särkrav kan påverka konkurrensen mellan medlemsländer eftersom stödet kan ge en ökad produktion i de medlemsländer som inför stödet, jämfört med utgångsläget. Förklaringen är att stödet är en intäkt för mottagaren och att inga nya krav eller kostnader tillkommer. Om en lantbrukare får ett nytt stöd per djurenhet innebär det att marknadspriset plus stöd blir högre än tidigare. Det blir då lönsamt att producera mer. Lantbrukare förväntas liksom andra företagare att vara vinstmaximerande, och ökar därför produktionen. Ett stöd per djurenhet som inte medför några nya krav kan därför förväntas fungera som ett produktionskopplat stöd, och ge ökad produktion jämfört med situationen utan stöd till särkrav. Konkurrenssituationen mellan medlemsländer kan därmed förändras av stödet.

Stöd till *nya* särkrav förväntas inte påverka konkurrensen mellan medlemsländer eftersom stödet inte ska ge en förändrad produktion, jämfört med utgångsläget. Stödet avser att kompensera för nya kostnader och därmed att undvika en minskning i produktionen, så att produktionsnivån är oförändrad jämfört med utgångsläget. I praktiken kan produktionen ändå delvis komma att påverkas eftersom det är svårt att utforma stödet så att det exakt kompenserar merkostnaderna för varje enskild lantbrukare, men tanken är att konkurrenssituationen ska vara oförändrad.

Då ett fokus i rapporten är på hur den svenska konkurrenssituationen kan påverkas om andra medlemsländer inför stöd till särkrav analyserar vi därför enbart stöd till befintliga särkrav i modellanalysen med CAPRI. Vi studerar vidare effekten på produktion.

Sveriges produktion minskar om andra länder inför stöd

Det svenska jordbrukets animalieproduktion riskerar att påverkas negativt om andra medlemsländer inför (tillräckligt höga) stöd till befintliga särkrav för klimat och miljö, om Sverige samtidigt inte inför stöd.

De länder som har en striktare miljölagstiftning inom EU, och som kan förväntas ha nationella särkrav, är bland annat flera av de stora produktionsländerna i EU, exempelvis Frankrike, Tyskland, Nederländerna och Danmark. Modellanalysen visar att effekten på svensk animalieproduktion ändå är begränsad om dessa medlemsländer skulle införa ett stöd till särkrav i form av ett kopplat stöd per djurenhet.

I vårt mest långtgående scenario låter vi stödet vara tio procent av produktionskostnaden, vilket är en hög stödnivå, samt utgå till alla djurslag i de 14 länder som har striktast miljölagstiftning i EU. Stödet finansieras med nya medel. Produktionen i Sverige hos de djurslag som påverkas mest, nötkött, fågel och gris minskar då med cirka 1 procent vardera medan effekten på mjölk och får är negligerbar.

Intressant är att olika produktionsgrenar i Sverige är olika känsliga för de produktionsökningar som följer av ett stöd till särkrav i andra EU-

länder. Den procentuella produktionsminskningen för nötkött i Sverige är en tredjedel av den procentuella produktionsökningen i EU27, men för gris slår hälften av EU27:s procentuella produktionsökning igenom som en minskning för Sveriges produktion.

Att effekten på den svenska animalieproduktionen av nya, höga stöd i stora produktionsländer är relativt liten beror på att produktionskostnaden i EU27 är begränsad och det finns en preferens för inhemska livsmedel även om kostnaderna för importerade animalieprodukter faller. Det gör att en hög stödnivå i andra EU-länder endast ger en liten effekt på svenska produktionsvolymen. Sammantaget tyder det på att stöd till särkrav i andra medlemsländer inte är ett stort problem för animalieproduktionens konkurrenskraft i Sverige.

Sveriges produktion ökar om endast Sverige inför stöd

Den svenska animalieproduktionen gynnas om endast Sverige inför stöd till särkrav för miljö och klimat i form av ett stöd per djurenhet. Effekten skiljer sig dock åt mellan produktionsinriktningar. Resultaten visar att produktionen av exempelvis nötkött ökar med drygt fem procent av ett stöd till animalieproduktionen på tio procent av produktionskostnaden, medan mjölkproduktionen ökar med mindre än en procent.

Att kompensera för särkostnader påverkar konkurrensen till fördel för det medlemsland som ger stödet, men den ökning av produktionen som sker är stöddriven. Det ska noteras att stödet inte ger en ökning av konkurrenskraften i termer av ökad produktivitet, vilket skulle vara en genuin ökning av konkurrenskraften. Faktorer som innovation, rådgivning, utbildning, stödjande institutioner samt väl fungerande marknader för jordbruksmark är viktiga för att öka produktiviteten.

Ökningen av produktionen urholkas om flera länder inför stöd

När stöd införs i både Sverige och i andra medlemsländer blir produktionsökningen i Sverige lägre än om bara Sverige inför stöd. Förklaringen är att om endast Sverige inför stöd är utbudsökningen för liten för att påverka internationella priser. Om tillräckligt många länder inför

stödet faller priset och jordbrukarna får sämre betalt. Det innebär att effekten av stödet urholkas. Ska ett stöd till särkrav ha maximal effekt på ett medlemslands produktion och jordbrukarnas intäkter, ska landet vara litet och någorlunda ensamt om att införa stödet.

Om ett stöd till särkrav utformas som ett kopplat stöd per djurenhet, kan alla de problem som produktionsdrivande stöd generellt ger potentiellt uppstå, som lägre priser, överproduktion och ökad miljöbelastning.

Val av finansiering påverkar andra

Oavsett om ett stöd till särkrav finansieras av nya nationella medel eller en omfördelning av stöd från gårdsstödet, är effekten på produktionen för de produktionsinriktningar som får stöd densamma. Däremot spelar det roll för andra hur stödet finansieras.

Om stöd omfördelas mellan produktionsinriktningar kan de produktionsinriktningar som förlorar stöd påverkas negativt av förlusten av stöd. Resultaten visar exempelvis att en omfördelning av stöd från gårdsstöd till stöd till särkrav för animalier kan ge ökad animalieproduktion men minskad produktion av grödor. Den totala produktionsvolymen för jordbruket (animalier och grödor sammantaget) är då lägre med stöd till särkrav i animalieproduktionen än utan, vilket gör det oklart hur konkurrenskraften i jordbruket som helhet påverkas av stöd till särkrav. Om stöd till särkrav i stället finansieras med nya medel blir det mindre medel till andra sektorer i samhället, alternativt måste skatten höjas.

8.3 Bidrar stöd till särkrav till en ökad måluppfyllelse för miljö och klimat?

Tre av de stora miljöproblemen inom jordbruket är utsläpp av växthusgaser, näringsläckage och förlust av biologisk mångfald, vilka omfattas av analysen. Andra problem som exempelvis förekomst av pesticider, jorderosion eller minskad bördighet ingår inte i analysen.

Negativ påverkan på klimat och näringsöverskott

Resultaten visar att stöd till befintliga särkrav för animalieproduktionen i EU och Sverige leder till ökade växthusgasutsläpp både i Sverige och i EU27. Stöd till befintliga särkrav för djur ger i synnerhet ett ökat antal nötkreatur som har en särskilt stor påverkan på växthusgasutsläppen. Det gör att stödet kan ha en relativt stor negativ inverkan på klimatet.

Ökad produktion och ökade utsläpp inom EU kan ge minskad produktion och minskade utsläpp utanför EU. Eftersom särkrav kan ge högre miljö- eller klimatkrav än vad handelspartners har, kan en mindre hållbar produktion bytas mot mer hållbar produktion, vilket kan dämpa den negativa effekten av produktionsökningen. För växthusgasutsläpp kan vi alltså förvänta oss att utsläppsökningen i EU dämpas något av utsläppsminskningar i tredje land till följd av minskad produktion där.

Ökad produktion av animalier ger en ökad tillförsel av stallgödsel, vilket riskerar leda till ett ökat näringsöverskott. Generellt leder ett ökat näringsöverskott till ökat läckage av näringsämnen till vattendrag, med övergödning som effekt, och det bidrar till ammoniakutsläpp. Hur stort problemet blir beror på lokala förutsättningar.

Oklar effekt på biologisk mångfald

Vi ser en begränsad effekt av stöd till särkrav på markanvändning när stödet finansieras av nya nationella medel, och därför är påverkan troligen liten för biologisk mångfald.

När stöden finansieras genom att omfördela medel från gårdsstödet sker en viss minskning av jordbruksmark. Det kan vara positivt om det medför mer naturlig vegetation där det tidigare fanns jordbruksmark, men den relativt stora minskningen av träda kan föra med sig förlust av en diversitet i jordbrukslandskapet, vilken är särskilt negativt för skogsbygd. Resultaten visar ingen förändring av betesmark, vilket indikerar att det är liten förändring av naturbetesmark, vilket klassas som den viktigaste typen av jordbruksmark för biologisk mångfald.

8.4 Vilka fördelar och nackdelar kan stöd till särkrav ha?

Ökad acceptans

Det är svårt att få alla medlemsländer att röra sig framåt i en ambitiös takt i för samhället viktiga frågor som miljö, klimat, djurskydd och djurhälsa. En politisk möjlighet till ökad miljö- och klimathänsyn skulle kunna öppna sig genom att kombinera nationell lagstiftning med stöd till särkrav, då det kan ge öka acceptansen för miljö- och klimatlagstiftningen hos jordbrukarna. Men, andra lantbrukare och skattebetalare kan bli mindre benägna att acceptera ny lagstiftning om det drabbar dem ekonomiskt.

Tidsbegränsade stöd till nya särkrav kan underlätta implementering

Ett vanligt undantag från principen att inte ge stöd för det som krävs enligt lag är kompensation för ny lagstiftning under en begränsad övergångsperiod. Det kan underlätta implementeringen av ny lagstiftning, och är tillåtet under nuvarande regelverk. Med stöd till särkrav öppnas möjligheten att ge kompensation under längre tid.

Kostnadseffektivitet, additionalitet och överkompensation

Marknadsbaserade instrument som ersättningar har generellt högre kostnadseffektivitet än administrativa styrmedel som lagstiftning. Det finns därför risk för en lägre kostnadseffektivitet av kombinationen i) ett högre lagkrav + stöd till särkrav, jämfört med ii) ett lägre lagkrav + miljö- och klimatersättningar för frivilliga åtaganden, eftersom alla lantbrukare måste följa lagkrav oavsett hur höga kostnader de har.

Ett stöd till befintliga särkrav ökar inte nyttan för miljö/klimat jämfört med situationen innan stödet införs. Jordbrukarna behöver inte åstadkomma mer än vad de redan gör för att få stödet, vilket innebär att stödet saknar *additionalitet*. Stödet skiljer sig därmed från frivillig miljö- och klimatersättning, där syftet är ett förbättrat utfall för miljö och klimat via ersättning för åtaganden som går utöver vad jordbrukarna redan gör. Stöd till särkrav kan till och med ha negativa miljöeffekter och därmed motverka syftet med särkraven. Om stöd till särkrav finansieras av

medel som i dagsläget går till jordbrukspolitikens miljö- och klimatsättningar kan utfallet för miljö och klimat försämrast, ifall stöd *med* additionalitet byts mot stöd till särkrav *utan* additionalitet.

En risk finns att medlemsländer utnyttjar möjligheten att ge stöd till särkrav för att främst stödja jordbrukarnas inkomster. Då det är svårt att kontrollera de faktiska kostnaderna för särkrav är det även möjligt att länder överkompenserar kostnaderna för särkrav. Särskilt för länder med goda statsfinanser och en liten jordbrukssektor kan möjligheten att stödja produktion och inkomster vara attraktiv. Då kan konkurrensen snedvridas till nackdel för medlemsländer som inte inför motsvarande stöd.

Problem med avgränsning, normer och gråzoner

Att införa stöd till särkrav är en principiell fråga. Även andra sektorer än jordbruket har, eller kan få, kostnader för att följa särkrav kopplade till klimat- och miljölagstiftning. De kan vilja ha samma möjlighet till kompensation för merkostnader som jordbruket får. Lantbrukare med andra kostnadsdrivande miljölagkrav att efterleva, som inte är särkrav, kan upplevas det som orättvist att inte de kompenseras för kostnader som ger en konkurrensnackdel.

Det finns en risk för förskjutning av norm från *att göra det rätta* till *att bara göra det rätta om man får betalt* om man vänjer sig vid att få betalt för att följa lagen.

Komplexiteten ökar då det kan vara svårt att avgöra vad som är särkrav, och därmed bestämma om det ska vara tillåtet att ge stöd eller ej. Det kan bli svårare, inte lättare, att införa nya lagar om det krävs kompensation, då det kan bli dyrt att kompensera. Särskilt om det inte finns en tydlig tidpunkt för när kompensationen ska ta slut.

En framtidsytande politik för miljö och klimat?

Den underliggande ambitionen hos EU-kommissionen med förslaget är att öka måluppfyllelsen gällande miljö, klimat samt djurskydd och djurhälsa inom unionen, utan att äventyra jordbrukets konkurrenskraft.

Tanken är god men det vore önskvärt att utvärdera i vilken mån ändringen av principen att stöd inte får ges till det som ska uppfyllas enligt lag kan bidra till ökad måluppfyllelse för exempelvis miljö och klimat, samt hur förslaget står sig i förhållande till andra alternativ till ökad måluppfyllelse för dessa områden. Vi ser att det finns risker med att införa stöd till särkrav, vilket talar för att utreda frågan mer i detalj.

De pengar som skulle gå åt till att finansiera stöd till särkrav hade kanske kunnat användas till åtgärder som gör större nytta för miljö och klimat, och/eller kan bidra till att den sanna konkurrenskraften för jordbruket ökar. Klimatförändringarna och den ökande miljöbelastningen kommer att kräva kostsamma anpassningar framöver, samtidigt som jordbrukets betydelse för beredskapsfrågan har fått större vikt. Med en begränsad budget är det viktigt att prioritera och välja de åtgärder som ger hög måluppfyllelse och är kostnadseffektiva. Ett stöd till särkrav kan begränsa kostnadsnackdelen av kravet, men en mer framåtsyftande ansats så att konkurrenskraften generellt stärks kan vara att föredra.

En fråga är slutligen om det på längre sikt är miljö- och klimatregler som är problemet för jordbrukets konkurrenskraft i EU, eller om det snarare är klimatförändringen och en försämrad miljö?

8.5 Övergripande slutsatser

Skillnader i lagstiftningen inom EU kan leda till att lantbrukare som uppfyller högre lagkrav, och därmed har lägre miljöpåver, kan få högre kostnader och därmed försämrad konkurrenskraft inom EU. Att möjliggöra stöd för merkostnader kopplade till nationell lagstiftning som går utöver EU:s miniminivå kan utjämna konkurrensen för jordbruket inom EU och bidra till ökad acceptans för lagstiftningen. Detta kan möjliggöra en mer långtgående lagstiftning för miljö, klimat, djurskydd och djurhälsa.

Effekten på måluppfyllelsen för miljö och klimat som analyseras i rapporten riskerar att bli negativ. Stöd till befintliga särkrav brister i addionalitet, och om produktionen av utsläppsintensiva produktionsgrenar

ökar kan miljöbelastningen öka vilket motverkar syftet med lagstiftningen. Om finansieringen av stöd till befintliga särkrav tas av medel från miljöersättningar i jordbrukspolitiken riskerar utfallet bli ännu sämre för miljön och klimatet. För att uppnå miljömål är stöd för att uppfylla krav i lagstiftningen inte kostnadseffektivt.

Ett stöd till befintliga särkrav påverkar konkurrenssituationen mellan medlemsländer. Det förväntas utjämna konkurrensen inom EU och ge ökad produktion i de länder som inför stödet, men budgetkostnaden kan bli hög om effekten ska vara märkbar. Om andra medlemsländer inför stöd till särkrav har detta endast en liten påverkan på animalieproduktionen i Sverige. Däremot bidrar stöd till eventuella befintliga särkrav i Sverige till ökad animalieproduktion om det utformas som kopplade djurstöd. Ett stöd till nya särkrav är konkurrensneutralt om stödets storlek matchar jordbrukets extra kostnader för den nya lagstiftningen.

Det finns en risk att stöden i praktiken kan komma att användas för att stötta jordbrukets inkomster, vilket kan snedvrider konkurrensen mellan medlemsländer. En fråga är hur den ändrade principen, att det blir möjligt att ge stöd för att kompensera för konkurrensnackdelar som lagstiftning ger upphov till, tas emot av andra än dem som får stöd för särkrav men som också har att följa kostnadsdrivande regelverk för miljö och klimat som ger en konkurrensnackdel i internationell konkurrens.

Referenser

Andersson, A. (2011). "Societal concerns - Domestic policy choices and international competitiveness." *AgriFood Report 20211:2*, Lund: AgriFood Economics Centre.

Andersson, A. (2025). "Nya tullar i USA - hur påverkas Sveriges handel med jordbruksvaror och livsmedel?" *AgriFood Fokus 2025:4*, Lund: AgriFood Economics Centre.

Baldock, D. (1992). "The polluter pays principle and its' relevance to agricultural policy in European countries." *Das Verursacherprinzip und seine Bedeutung für die Agrarpolitik europäischer Länder.*, 32(1): 49-65.

Berg, C. och F. Lundmark Hedman (2025). "Hur har EU-inträdet påverkat djurskydd och djurvälstånd i Sverige?" *SLU Future Food* [Online]. [Hämtad 2025-06-13].

Blomquist, J. och C. Hammarlund (2025). "Krisstöd till yrkesfiske - hur kan det utformas?" *AgriFood Rapport 2025:3*, Lund: AgriFood Economics Centre.

Brambell, F. W. R. (1965). "Report on the technical committee to enquire into the welfare of animals kept under intensive livestock husbandry systems." *No. Command Report 2836*, Her Majesty's Stationary Office. London.

Brännlund, R. och B. Kriström (2012). *Miljöekonomi*. Lund: Studentlitteratur AB.

Campbell, B. M., D. J. Beare, E. M. Bennett, J. M. Hall-Spencer, J. S. I. Ingram, F. Jaramillo, R. Ortiz, N. Ramankutty, J. A. Sayer och D. Shindell (2017). "Agriculture production as a major driver of the Earth system exceeding planetary boundaries." *Ecology and Society*, 22(4).

CAPRI Network (2005). "CAPRI model documentation: Common Agricultural Policy Regional Impact Analysis ", Bonn. Tillgänglig: <https://www.capri-model.org/lib/exe/fetch.php?media=docs:capri-jan2022.pdf>.

Carlsson, C., F. Holstein, H. Johansson, E. Kaspersson och E. Rabinowicz (2016). "Överlappande styrmedel - ett problem för jordbrukets miljöpolitik?" *Rapport 2016:1*, Lund: AgriFood Economics Centre.

Christensen, T., S. Denver och P. Sandøe (2019). "How best to improve farm animal welfare? Four main approaches viewed from an economic perspective." *Animal Welfare*, 28(1): 95-106.

Dechezleprêtre, A. och M. Sato (2017). "The impacts of environmental regulations on competitiveness." *Review of Environmental Economics and Policy*, 11(2): 183-206.

Détang-Dessendre, C., H. Guyomard och M. Philippe (2023). *Evolving the common agricultural policy for tomorrow's challenges*. Versailles: éditions Quæ.

Domeij, Å. och H. Allard (2024). "DN Debatt: Ersätt bönder som låter korna gå på bete länge." *Dagens Nyheter*, 2024-07-31.

Draghi, M. (2024). "The future of European competitiveness: Report by Mario Draghi." Brussels: European Commission.

Ekelund, L., F. Fernqvist och H. Tjärnemo (2007). "Consumer preferences for domestic and organically labelled vegetables in Sweden." *Acta Agriculturae Scandinavica, Section C — Food Economics*, 4(4): 229-236.

Eriksson, O. (2021). "The importance of traditional agricultural landscapes for preventing species extinctions." *Biodiversity and Conservation* 30: 1341-1357.

EU-kommissionen (2022). "COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT FITNESS CHECK of the EU Animal Welfare legislation." Bryssel.

EU-kommissionen (2023). *Approved 28 CAP Strategic Plans 2023–2027, Summary overview for 27 Member States - Facts and figures* [Online].

EU-kommissionen (2024). *Strategisk plan för genomförande av den gemensamma jordbrukspolitiken i Sverige 2023–2027* [Online]. [Hämtad 2025-10-25].

EU-kommissionen (2025a). "Accompanying the document Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Regulation (EU) 2021/2115 as regards the conditionality system, types of intervention in the form of direct payment, types of intervention in certain sectors and rural development and annual performance reports and Regulation (EU) 2021/2116 as regards data and interoperability governance, suspensions of payments annual performance clearance and controls and penalties." COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Brussels.

EU-kommissionen (2025b). *Kommissionen förenklar den gemensamma jordbrukspolitiken för att stödja jordbrukare och öka konkurrenskraften* [Online]. Bryssel.

EU-kommissionen (2025c). "Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Regulation (EU) 2021/2115 as regards the conditionality system, types of intervention in the form of direct payment, types of intervention in certain sectors and rural development and annual performance reports and Regulation (EU) 2021/2116 as regards data and interoperability governance, suspensions of payments annual performance clearance and controls and penalties." Brussels.

EU-kommissionen (2025d). "Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing the

conditions for the implementation of the Union support to the Common Agriculture Policy for the period from 2028 to 2034." Bryssel.

Europeiska miljöbyrån (2025). "Europe's environment and climate: knowledge for resilience, prosperity and sustainability." *EEA Report*, Copenhagen.

Europeiska rådet (2025). *The common agricultural policy explained* [Online]. [Hämtad 2025-10-28].

Ferguson, S. M., A. Wallenbeck, S. Agenäs och H. Hansson (2025). "The impact of animal welfare regulations on pork trade: Evidence from European countries." *Food Policy* 136.

Förordning (EU) 2021/2115 (2021). *Europarlamentets och rådets förordning (EU) 2021/2115 om fastställande av regler om stöd för de strategiska planer som medlemsstaterna ska upprätta inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken*, Bryssel: Europeiska unionens officiella tidning.

Gerber, P. J., H. Steinfeld, B. Henderson, A. Mottet, C. Opio, J. Dijkman, A. Falcucci och G. Tempio (2013). "Tackling climate change through livestock : A global assessment of emissions and mitigation opportunities." Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations.

Guyomard, H., J.-C. Bureau, V. Chatellier, C. Detang-Dessendre, P. DUPRAZ, F. Jaquet, X. Reboud, V. Requillart, L. G. Soler och M. Tysebaert (2020). "The Green Deal and the CAP: policy implications to adapt farming practices and to preserve the EU's natural resources." Bryssel: Policy Department for Structural and Cohesion Policies; Directorate-General for Internal Policies. European Union.

Hagelstedt, Å., G. Ståhle, S. Wiklund och L. Wodmar (2025). "DN Debatt: Bönder kan tjäna EU-pengar om vi behåller betesrätten." *Dagens Nyheter*.

Hasler, B., M. Termansen, H. Ø. Nielsen, C. Daugbjerg, S. Wunder och U. Latacz-Lohmann (2022). "European Agri-environmental policy: Evolution, effectiveness, and challenges." *Review of Environmental Economics and Policy*, 16(1): 105-125.

Henderson, B. och K. and Norris (2008). "Experiences with market-based instruments for environmental management." *Australasian Journal of Environmental Management*, 15(2): 113-120.

Henderson, B. och J. Lankoski (2019). "Evaluating the environmental impact of agricultural policies." *OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers*, No. 130, Paris: OECD Publishing.

Hristov, J., Y. Clough, U. Sahlin, H. G. Smith, M. Stjernman, O. Olsson, A. Sahrbacher och M. V. Brady (2020). "Impacts of the EU's common agricultural policy "greening" reform on agricultural development, biodiversity, and ecosystem services." *Applied Economic Perspectives and Policy*, 42(4): 716-738.

Humbach, J. A. (2011). "Should taxpayers pay people to obey environmental laws?" *Fordham Environmental Law Review*, 6(3).

Hörlin, K. (2025). "Därför går det så trögt att förbättra EU:s djurskydd." *Tidningen Djurskyddet* [Online].

Jansson, T., G. Manevska-Tasevska, I. Nordin och F. Wilhelmsson (2018). "Kött och klimat – hur påverkar EU:s stöd utsläppen av växthusgaser?" *AgriFood Policy Brief* 2018:5, AgriFood Economics Centre.

Johansson, H. och J. Nordström (2016). "Ursprungsinformation om mat på restaurang." *AgriFood Fokus* 2016:1, Lund: AgriFood Economics Centre.

Jordbruksverket (2025a). *Grundvillkor* [Online]. Jönköping. [Hämtad 2025-10-25].

Jordbruksverket (2025b). *Nyheter i jordbrukar-stöden 2026* [Online]. Jönköping. [Hämtad 2025-10-17].

Jordbruksverket (2025c). "Strategiska planen för EU:s jordbrukspolitik 2023-2027." Jönköping. [Hämtad 2025-10-28].

Karsenty, A., S. Aubert, L. Brimont, C. Dutilly, S. Desbureaux, D. Ezzine de Blas och G. Le Velly (2017). "The economic and legal sides of additionality in payments for environmental services." *Environmental Policy and Governance*, 27(5): 422-435.

Kruse, T., A. Dechezleprêtre, R. Saffar och L. Robert (2022). "Measuring environmental policy stringency in OECD countries: An update of the OECD composite EPS indicator." *OECD Economics Department Working Papers*, Paris: OECD Publishing.

Larsson, C., M. Brady, J. Hristov och H. Johansson (2018). "Reformen av CAP 2013 – Lärdomar för en bättre jordbrukspolitik efter 2020." *AgriFood Rapport 2018:1*, Lund: AgriFood Economics Centre.

Latacz-Lohmann, U. och I. Hodge (2003). "European agri-environmental policy for the 21st century." *Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, 47(1): 123-139.

Laurens, N., C. Winkler och C. Dupont (2024). "Sweetening the liberalization pill: flanking measures to free trade agreements." *Review of International Political Economy*, 31(6): 1919-1936.

Malmström, N., T. Jansson och H. Johansson (2022). "Mindre här men mer där – problemet med läckage av växthusgaser inom jordbruket." *AgriFood Fokus 2022:4*, Lund: AgriFoodEconomics Centre.

Matheny, G. L., Cheryl (2007). "Farm-animal welfare, legislation, and trade animal law and policy." *Law and Contemporary Problems*, 70: 325.

Matthews, A. (2013). "Greening agricultural payments in the EU's Common Agricultural Policy." *Bio-based and Applied Economics*, 2(1).

Matthews, A. (2024). "Farmer protests and the 2024 European parliament elections." *Intereconomics*, 59(2).

Matthews, A. 2025. "European Parliament votes on CAP simplification and strengthening farmers' position in the food supply chain." *CAP reform* [Online]. [Accessed 2025-20-20 2025].

Meyer, T. (2024). "Second-generation flanking policies: Addressing extraterritorial and non-economic costs of trade liberalization." *World Trade Review*, 23(5): 601-620.

Naturvårdsverket (2005). "Ekonomiska styrmedel för miljön." Stockholm: Naturvårdsverket.

Nilsson, A. (2025). "Lita på svenska bönder." *Land Lantbruk/Skogsbruk*, 30 September 2025.

Nordin, I., M. Brady, H. Johansson och E. Rehn (2025). "Förändrade stödnivåer i jordbrukspolitiken – hur påverkas produktion, konkurrenskraft och miljö?" *AgriFood Rapport 2025:1*, Lund: AgriFood Economics Centre.

Odmark, I. (2025). "Förslag på regelförenklingar från EU-kommissionen." *Jordbruksaktuellt* [Online].

OECD (1975). "The polluter pays principle: Definition, analysis, implementation", Paris: OECD.

OECD (2001). "Improving the environmental performance of agriculture: Policy options and market approaches." Paris: OECD.

OECD (2018). "Innovation, agricultural productivity and sustainability in Sweden." *OECD Food and Agricultural Reviews*, Paris: OECD Publishing.

Oeschger, A. (2022). "How to recalibrate Trade Adjustment Assistance to help workers hurt by trade liberalization." *IISD Trade and Sustainability Review*, 2(3).

Pauwelyn, J. och C. Sieber-Gasser (2024). "Addressing negative effects of trade liberalization: Unilateral and mutually agreed flanking policies." *World Trade Review*, 23(5): 554-572.

Rietsema, E. (2025). "Information on three ongoing studies in the field of animal welfare under the DG SANTE Better Regulation Framework Contract." Brussels: Directorate General Health and Food Safety.

Russo, C., M. SAnsone, A. Colametteo och M. A. Pagnanelli (2023). "Sustainability standards: Voluntary versus mandatory regulation: Their role in facilitating transition to sustainable agri-food system." *External study prepared for the Joint Research Centre (JRC)*, Luxembourg.

Sandøe, P. och T. Christensen (2024). "22 - How much do people care about pig welfare, and how much will they pay for it?" I: Camerlink, I. och E. M. Baxter (red.) *Advances in Pig Welfare (Second Edition)*. Woodhead Publishing.

Sandøe, P., H. O. Hansen, E. A. M. Bokkers, P. S. Enemark, B. Forkman, M. J. Haskell, F. L. Hedman, H. Houe, R. Mandel, S. S. Nielsen, E. M. de Olde, C. Palmer, C. S. Vogeler och T. Christensen (2023). "Dairy cattle welfare – the relative effect of legislation, industry standards and labelled niche production in five European countries." *animal*, 17(12): 101009.

Schmidt, A., G. Mack, A. Möhring, S. Mann och N. El Benni (2019). "Stricter cross-compliance standards in Switzerland: Economic and environmental impacts at farm- and sector-level." *Agricultural Systems*, 176.

Scown, M. W., M. V. Brady och K. A. Nicholas (2020). "Billions in mis-spent EU agricultural subsidies could support the sustainable development goals." *One Earth*, 3(2): 237-250.

Sidemo-Holm, W., H. G. Smith och M. V. Brady (2018). "Improving agricultural pollution abatement through result-based payment schemes." *Land Use Policy*, 77: 209-219.

Sidemo-Holm, W., K. Sundström och F. Wilhelmsson (2023). "Stöd för åtgärder inom jordbruket som minskar utsläpp av ammoniak och växthusgaser." *AgriFood Fokus* 2023:6, Lund: AgriFood Economics Centre.

SOU 2024:56 (2024). "Animalieproduktion med hög konkurrenskraft och gott djurskydd." *Betänkande av Utredningen om en konkurrenskraftig animalieproduktion*, Stockholm.

Springmann, M., M. Clark, D. Mason-D'Croz, K. Wiebe, B. L. Bodirsky, L. Lassaledda, W. de Vries, S. J. Vermeulen, M. Herrero, K. M. Carlson, M. Jonell, M. Troell, F. DeClerck, L. J. Gordon, R. Zurayk, P. Scarborough, M. Rayner, B. Loken, J. Fanzo, H. C. J. Godfray, D. Tilman, J. Rockström och W. Willett (2018). "Options for keeping the food system within environmental limits." *Nature*, 562(7728): 519-525.

SVT Nyheter (2025). "Mjölkkor får behålla betesrätten tills vidare." [Hämtad 2025-10-25].

Swinnen, J. (2015). *The political economy of the 2014-2020 Common Agricultural Policy: An imperfect storm*. Bryssel: Centre for European Policy Studies (CEPS).

Tangermann, S. (2011). "Direct payments in the CAP post 2013." Bryssel: Directorate-General for Internal Policies of the Union.

Tyler, T. R. (2006). *Why people obey the law*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.

Kort om 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

Alla publikationer kan beställas kostnadsfritt via **www.agrifood.se**

AgriFood Economics Centre
PO Box 7080
SE-220 07 Lund
SWEDEN

www.agrifood.se
mail: info@agrifood.se

