

ALLIANCE ENVIRONNEMENT g.e.i.e



UTVÄRDERING AV MILJÖEFFEKTERNA AV ÅTGÄRDER INOM RAMEN FÖR DEN GEMENSAMMA JORDBRUKSPOLITIKEN MED ANKNYTNING TILL NÖTKÖTTSSSEKTORN OCH MJÖLKSEKTORN

KORT SAMMANFATTNING

MEDDELANDE OM SÄRSKILT KONTRAKT 30-CE-0101431/00- 04 FÖR GENOMFÖRANDE AV RAMAVTAL 30-CE-0067379/00-89

Rapport från
Institute for European Environmental Policy
för GD Jordbruk och landsbygdsutveckling
december 2007

DENNA UTVÄRDERING HAR GENOMFÖRTS AV ALLIANCE ENVIRONNEMENT MED FINANSIERING AV EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION. ALLIANCE ENVIRONNEMENT TAR FULLT ANSVAR FÖR INNEHÅLLET. DE SLUTSATSER, REKOMMENDATIONER OCH SYNPKUNKTER SOM LÄGGS FRAM ÄR ALLIANCE ENVIRONNEMENTS EGNA OCH SPEGLAR INTE NÖDVÄNDIGTVIS KOMMISSIONENS STÅNDPUNKT.

ALLIANCE ENVIRONNEMENT BESTÅR AV FÖLJANDE PARTNER:



Institute for European Environmental Policy (IEEP)

David Baldock, Executive Director
28 Queen Anne's Gate, London,
SW1H 9AB, UK
Tel: + 44 20 7799 2244
Fax: + 44 20 7799 2600
kparrott@ieep.eu

Oréade-Brèche Sarl

Thierry Clément, Gérant
64 Chemin del Prat,
31320 Auzeville, FRANCE
Tel.: + 33 5 61 73 62 62
Fax: + 33 5 61 73 62 90
oreade-breche@oreade-breche.fr

KORT sammanfattning

Inledning

Syftet med denna utvärdering är att avgöra i vilken utsträckning prisstöd och direktstöd som tillämpats inom nötköttssektorn och mjölksektorn sedan 1988 är förenliga med skyldigheten enligt artikel 6 i EG-fördraget¹ att integrera miljöskyddskrav i den gemensamma jordbrukspolitiken.

Metoden har varit att först bedöma de sannolika effekterna av politiken på jordbruksanläggningarna och därefter undersöka miljöeffekterna. Analysen utgår från flera uppsättningar data på europeisk nivå, litteratur och sju nationella fallstudier i Frankrike, Tyskland, Irland, Italien, Nederländerna, Spanien och Storbritannien.

Åtgärder inom ramen för den gemensamma organisationen av marknaden har fungerat parallellt med annan politik och lagstiftning, marknadseffekter och mer övergripande socioekonomiska trender. De specifika, separata effekterna av de gemensamma marknadsorganisationerna är därför svåra att bestämma.

Den gemensamma organisationen av marknaden för nötkött

Prisstödet tycks ha lett till en höjning av det pris som nötköttsproducenterna erhåller till en nivå över den kontrafaktiska och gett incitament att öka produktionen och resursanvändningen, inklusive markanvändningen. Effekterna varierar avsevärt mellan medlemsstaterna beroende på skillnader i jordbruksmetoderna. Prisstöd och direktstöd inom nötköttssektorn har framför allt lett till följande:

- Antalet köttdjur är större än det annars skulle ha varit – utan am- och dikobidraget hade antalet mindre, specialiserade köttanläggningar sannolikt minskat snabbare.
- Inkomsten från köttproduktion har ökat.
- Köttproduktionens spridning är större än vad som annars skulle ha varit fallet – produktion förekommer t.ex. även i marginalområden.
- Ett större antal jordbruksanläggningar och jordbrukare har kunnat fortsätta med köttproduktion än vad som annars skulle ha varit fallet.

Belastningen på miljön blir generellt sett större ju fler köttdjur som finns över den kontrafaktiska nivån. Am- och dikobidraget och extensifieringsbidraget är de två direktstöd som tydligast kan kopplas till miljöpåverkan. Effekterna varierar mellan regionerna och kan vara både positiva och negativa. På följande områden har belastningen sannolikt varit störst:

- **Vattenkvaliteten**, på grund av vattenförorening från punktkällor och diffusa källor till följd av ökade nivåer i fråga om gödselmängder, användning av gödselmedel på odlingsmark och markavrinning. Extensifieringsbidraget har dock inneburit att färre anläggningar har intensifierat sin produktion än vad som annars kanske skulle ha varit fallet, vilket i viss mån har minskat belastningen.

¹ Fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, *Europeiska unionens officiella tidning* C 321E av den 29 december 2006. Artikel 6: "Miljöskyddskraven skall integreras i utformningen och genomförandet av gemenskapens politik och verksamhet (...), särskilt i syfte att främja en hållbar utveckling."

- **Ökad belastning på mark** där bete ägt rum i alltför stor utsträckning, vilket lett till ökad risk för jorderosion och lokala trampsador.
- **Biologisk mångfald** där överbetning har ägt rum i halvnaturliga livsmiljöer, i vissa områden över vegetationens bärformåga.
- **Ökade utsläpp av växthusgaser**, särskilt metan (CH₄) från mag-tarmkanalen.
- Högre nivåer för **ammoniakutsläppen**, vilket påverkar luftkvaliteten, och försurning, framför allt i områden där produktionen koncentrerats.

Samtidigt kommer det bibehållna antalet nötkreatur i välförvaltade system för extensivt bete, särskilt i marginalområden, generellt sett att ha varit gynnsamt för miljön, med avseende på både biologisk mångfald och landskapsförvaltning.

Den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk samt mjölkkvoter

Det råder stor osäkerhet om de sammanlagda effekterna av prisstödsmekanismerna inom ramen för den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk och mjölkkvotssystemet. Det senare har begränsat den ökning av mjölkproduktionen som om kvoterna inte funnits skulle ha ägt rum som en effekt av prisnivåerna inom ramen för den gemensamma organisationen av marknaden. De två systemen har tillsammans stabiliserat mjölkproduktionen på en jämn och förutsägbar nivå. Mot bakgrund av den fortgående minskningen av antalet mjölkkor till följd av högre avkastning inom och utanför EU, har det sammanlagda mjölkbeståndet och antalet mjölkgårdar varit större under perioden än vad som skulle ha varit fallet utan den gemensamma organisationen av marknaden.

Kvotsystemets effekter varierar mellan medlemsstater och över tiden. Generellt sett har systemet hindrat flyttning av produktionen till mer konkurrenskraftiga medlemsstater, och i vissa medlemsstater med inhemska restriktioner mot kvotöverföring har det förhindrat eller bromsat regional koncentration. Mjölkkvoterna har gett upphov till ett antal olika åtgärder från producenternas sida för att maximera den genomsnittliga nettomarginal som erhålls från varje liter som produceras.

Miljöeffekterna av prisstödet i kombination med mjölkkvoterna hänger främst samman med det större antalet mjölkkor jämfört med den kontrafaktiska situationen. Den potentiella miljöbelastningen kommer dock i hög grad att vara beroende av beslut om jordbruksförvaltning och därmed sammanhängande investeringar. Ett större antal mjölkkor kommer att få följande effekter:

- **Ökade metanutsläpp** och ökad dikväveoxidproduktion från gödsel och större foderproduktion.
- Ökad produktion av flytgödsel och gödselmedel, vilket leder till större **belastning på vattenmiljön och ökade ammoniakutsläpp**, även om det finns vissa belägg för att stordrift kan vara effektivare när det gäller att hantera gödsel, avfall och andra föroreningsrisker.
- Ett större markområde används för foderproduktion till följd av det ökade foderbehovet, och intensiv förvaltning tillämpas sannolikt på större delen av marken. Detta kan ge upphov till en ökad användning av oorganiska gödselmedel och biocider, vilket medför negativa miljöeffekter särskilt i fråga om **vattenkvalitet och biologisk mångfald**.

Det successiva genomförandet av nitratdirektivet och andra åtgärder mot vattenförorening har medfört skärpta standarder i fråga om vattenförorening samtidigt som anläggningarna har blivit större, och det är oklart vilken av de två faktorerna (lagstiftningstryck eller investeringar i samband med strukturförändring) som har störst betydelse.

Samlat gårdsstöd och kopplat stöd

Övergången från kopplat till frikopplat stöd kan förväntas leda till förändrade produktionsmönster över tiden. Vid sidan av en viss minskning av djurbesättningarna har inga större förändringar visat sig så här långt, även om det finns en del vittnesmål som tyder på att en viss omstrukturering äger rum, med en viss regional intensifiering, marginalisering på vissa håll och en del substitution mellan nötkreaturs- och fåruppfödning beroende på regionala förhållanden.

Där am- och dikobidraget fortfarande är kopplat verkar detta bidra till att man behåller större djurbesättningar än vad som annars skulle ha varit fallet. Det innebär att antalet nötkreatur som omfattas av en mindre intensiv förvaltning minskar långsammare, särskilt i vissa regioner, bl.a. många mindre gynnade områden. Det kopplade mjölkbidraget har haft begränsad inverkan på mjölkgårdarnas inkomster och mycket liten inverkan på produktionsnivåer och förvaltningsmetoder. Effekterna av de åtgärder enligt artikel 69 som nyligen införts är ännu oklara. Vi kan förvänta oss större förändringar i produktionsmönstren över tiden.

De **miljöeffekter** som blir följden av de förändrade besättningsstorlekarna varierar från positiva till negativa och hänger i mycket stor utsträckning samman med de lokala förhållandena. De kan dock inte enbart hänföras till införandet av det helt frikopplade systemet med samlat gårdsstöd eller systemet för enhetlig arealersättning. De begränsade uppgifter som finns tillgängliga tyder på att miljöbelastningen i fråga om jorderosion och vattenförorening sannolikt kommer att minska liksom metan- och dikväveoxidutsläppen, till följd av en förväntad minskning av antalet djur. Samtidigt kommer risken för att betet blir för svagt eller upphör, och den därmed förbundna förlusten av biologisk mångfald, att öka. Miljöeffekterna av kopplat stöd liknar de ovan beskrivna effekterna av direktstöd. De huvudsakliga direkta effekterna hänger samman med incitamentet att behålla fler djur än vad som annars skulle ha varit fallet och den fortsatta tillämpningen av både intensiva och extensiva förvaltningssystem.

Det är viktigt att ta hänsyn till **tvärvillkorens** betydelse. Alla nötkötts- och mjölkbönder som får kopplat stöd är skyldiga att uppfylla tvärvillkoren. De miljöstandarder som ingår i de föreskrivna verksamhetskraven gäller visserligen för nötköttsproduktion oavsett tvärvillkoren, men fallstudierna visar att villkoren, åtminstone i vissa länder, har haft inverkan på medvetenheten om den specifika miljölagstiftning som gäller, särskilt med avseende på jord och vattenkvalitet.

Slutsatser

Sammanfattningsvis har en kombination av prisstöd och direktstöd resulterat i ett större antal djur än vad som annars skulle ha varit fallet i nötkötts- och mjölksektorn, med vissa begränsningar till följd av kvotsystemet i mjölksektorn. Det har lett till en ökning av

- växthusgasutsläppen,

- vattenföroreningen,
- ammoniakutsläppen,
- belastningen på marken,
- andelen mark som används för foderproduktion, både gräs och majs med intensiv förvaltning, och
- belastningen på landskapet och den biologiska mångfalden i vissa områden.

Samtidigt har det bidragit till att en del av nötkreatursbesättningen fortsatt att omfattas av extensiv förvaltning, vilket har gynnat landskapskvaliteten och den biologiska mångfalden.

Försök att i högre grad rikta stödet mot den relativt extensiva delen av besättningen genom att koppla gränsvärden för djurtätheten till direktstödet har haft begränsad framgång på grund av att standardgränsvärden för djurtätheten tillämpas i hela EU. Dessa fastställdes utan hänsyn till lokala miljöförhållanden och ligger på en alltför hög nivå för att i någon större utsträckning gynna de anläggningar som tillämpar mer extensiva betessystem.

Rekommendationer för nötköttssektorn:

Landsbygdsutvecklingsåtgärderna för att bevara goda jordbruksmetoder innefattar i dag kompensation till producenter i mindre gynnade områden och producenter som ingår avtal om miljövänligt jordbruk. Det är dock inte säkert att enbart kompensation täcker hela kostnaden för att åstadkomma den önskade miljöeffekten om det underliggande systemet inte är tillräckligt lönsamt. Dessa landsbygdsutvecklingsåtgärder skulle därför kunna kompletteras med en möjlighet att rikta stödet mot jordbrukssystem med ett särskilt miljövärde i områden där de gör störst nytta.

Ett bättre riktat stöd skulle kunna åstadkommas genom användning av en mindre sektorsinriktad och mer miljömässigt flexibel ”artikel 69-metod”, tillsammans med mer målinriktade åtgärder inom andra pelaren. Dessa skulle kunna genomföras genom miljöåtgärden inom jordbruket eller en reviderad åtgärd för mindre gynnade områden, med större tonvikt på att åstadkomma miljöeffekter. Dessutom är det nödvändigt att se över tillämpningen av artikel 69 för att utvärdera resultatet så här långt, särskilt i miljöhänseende.

Rekommendationer för mjölksektorn:

De flesta mjölkföretag tillämpar intensiv förvaltning, vilket leder till en avsevärd miljöbelastning. Kommissionen har uppgett att tillämpningen av mjölkkvoter kommer att upphöra efter 2015, och åtgärder för att möjliggöra en försiktig avveckling föreslås som ett led i den så kallade hälsokontrollen av den gemensamma jordbrukspolitik. Det innebär att det på miljöområdet finns två huvudsakliga behov med anknytning till den framtida politiken.

För det första måste tillräckliga åtgärder införas för att hantera de större miljökraven – särskilt när det gäller vattenförorening och klimatförändring. De gällande tvärvillkoren saknar anknytning till några av de mest angelägna frågorna, t.ex. diffus förorening och snabbare minskning av växthusgasutsläppen. För det andra kan det finnas omständigheter där det är miljömässigt önskvärt att uppfödningen av mjölkkor fortsätter, t.ex. i betesmark i Alperna, och där alternativet, t.ex. uppfödning av

köttjur, skulle vara antingen ogynnsamma i miljöhanseende eller olönsamma. I sådana fall skulle en särskild och välriktad åtgärd enligt artikel 69 kunna bidra till att stödja landsbygdsutvecklingsåtgärder, t.ex. miljöåtgärder inom jordbruket.