

Näringsdepartementet
103 33 Stockholm

Slutbetänkande av Konkurrenskraftsutredningen SOU 2015:15 Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi för en konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdsnäring

N2015/2191/J

Sammanfattning

Svensk livsmedelsproduktion har stadigt minskat sedan inträdet i EU 1995. Minskar produktionen av svenska livsmedel ytterligare skulle svenska produkter kunna falla bort från livsmedelsdiskarna. Svårigheten för svensk livsmedelsproduktion att konkurrera beror i huvudsak på att det svenska regelverket medför kostnadsnackdelar för svenska producenter.

Det är angeläget att dessa nackdelar så långt möjligt minskar om dagens svenska jordbruksproduktion ska bibehållas, likaså är utvecklingen mot mer rationella och konkurrenskraftiga företag viktig.

Utredningen lämnar ett antal förslag i detta syfte. Konkurrensverket tillstyrker att

- Sverige bör prioritera konkurrenskraften för svenskt jordbruk i EU-samarbetet och i tillämpningen av EU-regler,
- Sverige i EU-sammanhang ska driva frågan om att använda ny teknik inom växtodlingen,
- medlen till lantbruksforskning omfördelas så att forskning och försök för att utveckla metoder som ger bra avkastning på skandinaviska breddgrader får större utrymme,
- jordförvärvslagen anpassas till dagens förhållanden och att aktiebolagsmarkköp då inte längre bör prövas generellt,
- besittningsskyddet vid sidoarrenden förändras och full avtalsfrihet införs vid fastställande av arrendeavgiften,

Adress 103 85 Stockholm
Besöksadress Torsgatan 11
Telefon 08-700 16 00
Fax 08-24 55 43
konkurrensverket@kkv.se

- djurskyddslagstiftningen ses över med syfte att minska detaljeringsgraden och att göra en avvägning mellan djurskydd och svenskt jordbruks konkurrenskraft,
- hanteringen av registrering av växtskyddsmedel blir bättre och principen om ömsesidigt godkännande tillämpas.

Konkurrensverket delar också utredningens uppfattning att

- beskattning av produktionsmedel påverkar konkurrensförutsättningarna varför skatt på växtnäring inte bör återinföras,
- obligatorisk ursprungsmärkning av till exempel livsmedel är ett indirekt konkurrenshinder.

Konkurrensverket anser att om utvecklingen i livsmedelskedjan ska följas måste särskilda medel för detta tillföras Konkurrensverket.

Det är fördelaktigt om fler aktörer använder sig av det upphandlingsstöd som utvecklats på Konkurrensverket och som den 1 september överförs till den nya Upphandlingsmyndigheten.

Utredningen

Konkurrenskraftsutredningen har identifierat ett antal områden där svenskt jordbruk och svensk livsmedelsindustri har institutionella förutsättningar som medför konkurrensackdelar jämfört med andra länder i EU. Svenska krav och svenska skatter utöver de som gäller för unionen har medfört att förutsättningarna att driva jordbruk gradvis försämrats sedan Sverige blev en del av den gemensamma marknaden. Såväl jordbruksproduktionen som antalet jordbrukare har bland annat till följd av detta minskat jämfört med tiden före EU-medlemskapet och livsmedelsproduktionen kan sägas befinna sig i en negativ spiral.

Konkurrensaspekter

Konkurrensverket berör i detta yttrande de förslag som bedöms ha bäring på konkurrensfrågor. Den övergripande problematiken är att ge svenskproducerad mat förutsättningar att fortsatt vara ett alternativ i livsmedelshandeln.

Vision och strategi

Utredningen föreslår att en vision och en strategi för svenskt jordbruk tas fram. En bärande del i utredningens beskrivning av strategin är att Sverige i högre grad bör prioritera konkurrenskraften för svenskt jordbruk i EU-samarbetet och i tillämpningen av EU-reglerna. **Konkurrensverket välkomnar detta ställningstagande.**

Det är tillåtet att missgynna inhemsk produktion och inhemska producenter men gemensamhetsreglerna ska alltid gälla för övriga producenter i EU. De svenska

särreglerna har sagts ge mervärden som ska medföra högre betalningsvilja för svenskproducerade produkter. Det har visat sig att betalningsviljan generellt inte varit tillräckligt stor för att upprätthålla volymen svenskproducerade livsmedel. Ökad hänsyn till konkurrenskraften är ett viktigt steg för att bibehålla svensk livsmedelsproduktion.

Utredningen pekar på att positiva attityder till jordbruket, i samhället och inom näringarna, har betydelse för utvecklingen.

Än idag lever föreställningen kvar om att det småskaliga diversifierade familj jordbruket är dominerande. Men redan i dag och i än högre grad i framtiden är emellertid produktionsenheterna specialiserade och avsevärt större. **Konkurrensverket välkomnar utvecklingen mot mer rationella och därmed mer konkurrenskraftiga enheter.**

Visionen har ett mål att produktionen måste öka. Det kan den göra bland annat genom att öka produktiviteten i nuvarande produktion. Utredningen visar på att strukturomvandling till större företag är en förutsättning för ökad produktivitet och att nya tekniker inom växtodlingen ger möjlighet till ökade skördar.

Vad gäller ny teknik i växtförädlingen är det ett konkurrensproblem att Europa är avsevärt mer skeptiskt till att anamma den än vad man är i världen i övrigt. Det har fått till följd att utvecklingen av tekniken har flytt från Europa. Bland annat fanns det i Svalöv framstående forskning på området som nu flyttat till USA. **Konkurrensverket anser liksom utredningen att det är angeläget att väcka frågan om tekniker i växtodlingen i EU sammanhang.**

Företagande

Utredningen föreslår att Jordförvärvslagen (JFL) ändras så att det blir lättare för aktiebolag att förvärva jordbruksmark. När JFL ändrades på 1990-talet var det mycket sällsynt att jordbruksföretag drevs i bolagsform. En avsikt med prövningen av bolagens markköp var att värna mindre träförädlingsföretags tillgång till skogsråvara.

Bägge dessa förhållanden har ändrats. Att driva jordbruk i bolagsform blir allt vanligare och sågverksindustrin har rationaliserats så att eget innehav av skogsmark inte är lika avgörande för företagets framtid som för 25 år sedan. **Konkurrensverket anser att utredningens förslag om att utreda JFL är en välkommen insikt i att lagen behöver anpassas till dagens förhållanden. Konkurrensverket anser att om en utredning behöver föregå en lagändring bör inriktningen vara att helt ta bort restriktionen för bolag.**

Reglerna runt arrende medför att avtal träffas med avsikt att undgå att arrendatorn ska få besittningsskydd. Följden blir avtal med kort löptid och dålig framförhållning. Även bestämmelsen om att arrendet måste bestämmas i pengar kan

medföra begränsningar i utbudet. **Konkurrensverket delar därför utredningens förslag om förändrat besittningsskydd vid sidoarrenden och full avtalsfrihet vid fastställande av arrendeavgiften.**

Regler och villkor

Jordbruks- och livsmedelspolitiken (CAP) är gemenesam i hela EU. Då livsmedelsproducenterna arbetar på en gemensam marknad där också flera länder har gemensam valuta vore det önskvärt att produktionen skedde på samma villkor. Det är emellertid inte fallet för Sveriges del.

I praktiken är det omöjligt att helt jämställa villkoren i olika länder för en verksamhet så länge som politiken på övriga områden skiljer sig åt. Skattepolitik och sociala villkor är olika i stort sett i varje land i EU. I Sverige finns dock villkor som är kostnadsdrivande som direkt berör jordbruket och inte har motsvarighet i andra EU länder. Utredningen visar på produktionsmedelsskatterna, djurskyddsbestämmelserna, godkännande av växtskyddsmedel och miljökonsekvensbeskrivningar som områden där Sverige skiljer ut sig. Därtill belyser den kostnaderna för arbetskraft som är höga i Sverige.

Produktionsmedelsskatterna

Utredningen konstaterar att jordbrukets kostnader för produktionsmedelsskatter är högre i Sverige än i andra jämförbara länder.

Dessa skatter har negativ inverkan på konkurrensförmågan, men utredningen uttalar sig inte om detta. Särskilt dieselskatten är högre här än i andra länder. Men denna skatt är hög generellt sett i Sverige, liksom beskattning av arbete. De skatter som kan ge negativa konkurrens effekter är de som riktar in sig på att sänka avkastningen i växtodlingen, nämligen skatt på växtnäring och växtskydd. Skatten på växtnäring är numera borttagen och finns heller inte i något EU land. Skatt på växtskyddsmedel finns endast i Sverige och i Danmark. **Konkurrensverket delar utredningens uppfattning att beskattning av produktionsmedel påverkar konkurrensförutsättningarna varför det vore olyckligt om skatt på växtnäring återinförs.**

Djurskydd

Utredningen visar att de svenska nationella kraven vad gäller djurhållning medför extra kostnader för svenska animalieproducenter. Detta har fått stort genomslag på marknaden där den svenska produktionen minskar såväl i marknadsandelar som i absoluta tal. Störst påverkan har byggnadskrav och det unika beteskravet.

Utredningen föreslår därför att djurskyddslagstiftningen ses över med syfte att minska detaljeringsgraden och finna en balans mellan gott djurskydd och svenskt jordbruks konkurrenskraft. **Konkurrensverket stöder utredningens förslag. Det har visat sig att fördyrande nationella krav haft en negativ inverkan på svensk**

produktion. Att hitta en ny balanspunkt som också tar hänsyn till konkurrenskraften framstår mot bakgrund av marknadsutvecklingen som nödvändigt om svenska animalieprodukter fortsatt ska finnas som alternativ.

Sverige har sedan inträdet i EU arbetat för att närma reglerna om djurskydd till de svenska. Arbetet har varit framgångsrikt och djurskyddsbestämmelserna i EU har blivit bättre. Ett problem är dock att reglerna inte alltid följs. Utredningen föreslår att Sverige ska fortsätta verka för likvärdig tillämpning av lagstiftningen.

Konkurrensverket tillstyrker detta förslag.

Växtskydd

Sverige har en liten åkerareal sett i ett Europeiskt perspektiv. Därtill påverkar det nordliga läget betingelserna för växtodling i stora delar av landet. Det innebär att marknaden för insatsvaror i växtodlingen dels är liten, dels ställer särskilda krav på att insatsvarorna ska fungera under nordliga förhållanden.

Det finns därför, särskilt inom växtskyddet och utsädesbranschen, ett begränsat intresse från marknadsaktörer att förse svensk växtodling med behövliga produkter eftersom kostnader för registrering av växtskyddsmedel och uppförökning av utsäde inte motsvarar intäkterna.

Utredningen pekar på att Sverige inte tillämpar den centrala EU-principen om ömsesidigt godkännande av växtskyddsmedel. Detta minskar ytterligare utbudet av växtskyddsmedel på den svenska marknaden. Utredningen föreslår att Kemikalieinspektionen ska tillämpa principen om ömsesidigt godkännande och även i övrigt förenkla sin handläggning.

Särskilt för de grödor som odlas i liten omfattning är det nödvändigt med bättre tillgång till växtskyddsmedel om de ska kunna konkurrera. **Konkurrensverket anser att den svenska hanteringen av registrering av växtskyddsmedel behöver bli bättre ur konkurrenssynpunkt och tillstyrker utredningens förslag.**

Marknadsförutsättningar

Det viktigaste medlet att nå tillfredställande lönsamhet för producenterna är naturligtvis framgång på marknaden och att priset då blir tillfredställande.

Utredningen belyser detta och har ett antal åtgärdsförslag bland annat om ökade exportmöjligheter. Den lyfter också frågan om ursprungsmärkning av svenska produkter, även om något förslag inte ges.

Ursprungsmärkning av nötkött infördes i EU när galna kosjukan (CJD) grasserade, för att det ska vara möjligt att spåra var djuret fötts upp. I Sverige har producenter svenskmärkt olika livsmedelsprodukter under flera år, även innan utbrotten av CJD. Marknadseffekten av märkningen har varit begränsad. Konkurrensverket vill påminna om att obligatorisk ursprungsmärkning är ett

indirekt konkurrenshinder, men att märkning för att marknadsföra en produkt inte är det.

Utredningen tar upp att svensk dagligvaruhandel är mycket koncentrerad. Tre aktörer dominerar marknaden. Därför föreslås Konkurrensverket få i uppgift att löpande analysera utvecklingen av marknadskoncentrationen i livsmedelskedjan.

Konkurrensverket och dess föregångare Statens Pris- och Kartellnämnd har mångårig erfarenhet av att övervaka priser, effektivitet och konkurrens i hela livsmedelskedjan. Verket delar uppfattningen att den höga koncentrationen i grossistled och dagligvaruhandel kan leda till konkurrensproblem och höga priser.

Utredningen föreslår att Konkurrensverket ges i uppdrag att löpande analysera marknadskoncentrationen i livsmedelskedjan. I Konkurrensverkets rapport Mat och marknad från 2011 konstaterades att vare sig priserna på livsmedel eller marginalerna i livsmedelshandeln avvek från jämförbara länder. Konkurrensverkets sammanfattande bedömning var att konkurrensen i livsmedelskedjan på det stora hela fungerade väl. Kostnaderna för rapporten uppgick till i storleksordningen fem miljoner kronor.

Mot bakgrund av farhågorna för ökad koncentration anser Konkurrensverket likväl att det kunde vara värdefullt att utvecklingen i livsmedelskedjan följs.

Utredningen har emellertid underskattat behovet av resurser för ett uppdrag av denna omfattning när den föreslår att detta ska finansieras inom befintlig ram. **Konkurrensverket förordar att om ett sådant uppdrag ges ska resurser för att klara uppgiften tillföras.**

Utredningen anser att svenskproducerade livsmedel har flera fördelar, inte minst hög livsmedelsäkerhet. Den återkommer till att ursprungsmärkning kan vara ett verksamt redskap för identifiering av svensk mat. Den anser dock att det är marknaden som ska utveckla en sådan.

Utredningen anser att offentliga aktörer ska använda sig av upphandling för att främja svenska livsmedel. De bör därvidlag i högre utsträckning använda sig av Konkurrensverkets upphandlingsstöd.

Upphandlingsstödet har utvecklat metoder för att hjälpa offentliga aktörer med upphandling av bland annat mat. Det är viktigt att lagen om offentlig upphandling följs men det går att ställa olika krav på produkterna utan att komma i konflikt med den fria rörligheten i EU. **Konkurrensverket instämmer i utredningens förslag. Dock vill verket påpeka att offentlig upphandling aldrig får riktas till svenska producenter som sådana.**

Kunskap och innovation

Utredningen har identifierat att forskningen inte haft tillräckligt fokus på att lösa de problem och svara mot de behov som sektorn har. För att svenskt och nordiskt jordbruk ska fortsätta att utvecklas är det en nödvändighet att forskning om och försök med metoder som ger bra avkastning på våra nordliga breddgrader får större utrymme. Utredningens förslag innebär en omfördelning av resurser inom lantbruksforskningen. Att forskning om metoder som höjer avkastningen får större betydelse medför att forskning om lågproduktiva metoder minskar i omfattning.

Formas är det organ som fördelar statliga forskningsmedel inom bland annat de areella näringarnas område och har en nyckelroll för vilka forskningsprojekt som kan genomföras.

Utredningen föreslår därför att Formas instruktion ändras så att hänsyn tas till detta. **Konkurrensverket anser att en sådan omfördelning är viktig för den långsiktiga utvecklingen av svenskt jordbruk.**

Forskningsresultat kan kommersialiseras och ge enskilda företag en marknadsfördel. **Konkurrensverket anser att det är viktigt att offentligt finansierad forskning kan användas av alla som verkar på en marknad. Inte minst mot bakgrund av att utredningen föreslår att det privata engagemanget i forskningen bör öka, bör regler för att säkerställa tillgänglighet till forskningsresultaten utredas.**

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören. Föredragande har varit sakkunnige Bo Genfors.

Dan Sjöblom

Bo Genfors