

Sammanfattning av rapporten

## Success Factors in EU Agricultural Negotiations

**Ole Elgström och Malena Rosén Sundström**

Föreliggande rapport utgår från det ofta förekommande påståendet att Sverige inte får ut vad man "borde" i förhandlingar om EU:s gemensamma jordbrukspolitik (CAP), vare sig ekonomiskt eller sett till politikområdets utformning. De övriga nordiska EU-medlemmarna Finland och Danmark framställs inte sällan som mer framgångsrika i dessa avseenden.

Samtidigt anses Sverige generellt sett vara en attraktiv partner i EU-förhandlingar, och har i upprepade analyser uppgetts vara den mest efterfrågade samarbetspartnern, efter de "tre stora" (Frankrike, Tyskland och Storbritannien). Det leder till följande fråga: Hur kommer det sig att Sverige verkar vara mindre framgångsrikt i jordbruksförhandlingarna, och varför uppfattas de två nordiska grannländerna som mer framgångsrika?

Författarna till föreliggande rapport tar sig an frågan genom att undersöka ett antal olika faktorer som kan anses skapa förutsättningar, alternativt hinder, för framgång i EU:s jordbruksförhandlingar. Dessa "framgångsfaktorer" hämtas från förhandlingsteorier och består av: koalitioner och nätverk, institutionella kontakter, organisatoriska aspekter, kunskap och expertis samt övertalningsstrategier.

För att undersöka betydelsen av dessa faktorer, och även utvärdera om det finns ytterligare faktorer av vikt, har deltagare i den senaste CAP-förhandlingsrundan (2011–2013) intervjuats. Deltagarnas erfarenheter ger en god bild av vad som kan anses leda till framgång i dessa förhandlingar. För att få en så nyanserad bild som möjligt har författarna intervjuat representanter för sju olika medlemsländer (Danmark, Estland, Finland, Luxemburg, Spanien, Sverige och Österrike), samt företrädare för EU-kommissionen, ministerrådet och Europaparlamentet. Fyra svenska departementstjänstemän har också intervjuats.

Framgång är ett svårdefinierat begrepp, och en enkel definition existerar knappast, även om förhandlingslitteraturen ofta beskriver "förhandlingsframgång" som en överensstämmelse mellan en aktörs preferenser och förhandlingsresultatet. Det är inte författarnas avsikt att på ett objektivt sätt försöka mäta framgång, utan istället att rapportera om hur olika aktörer ser på vad som kan bidra till framgång i CAP-förhandlingar, och hur "framgångsfaktorerna" kan relateras till de tre nordiska länderna i den senaste reformförhandlingen.

De tre nordiska länderna skiljer sig åt vad gäller förutsättningar för jordbruk och betydelsen av sektorn för landet. Det återspeglas också i deras syn på CAP. Sverige hade nyss genomgått en omfattande reform av den egna jordbrukspolitiken, som tidigare haft många likheter med CAP, när landet 1995 blev medlem i 46 Success Factors in EU Agricultural Negotiations SIEPS 2016:10 EU. Denna inhemska omläggning av jordbrukspolitiken färgade Sveriges syn på CAP, som man ansåg borde genomgå samma marknadsanpassning. Sverige blev en stark förespråkare för radikal reform av CAP. Danmark hör också till reformförespråkarna: landet har en stor jordbrukssektor och en omfattande export. Finland vill däremot se en fortsatt interventionistisk CAP. Landets geografiska läge, med de begränsade förutsättningar för jordbruk som detta innebär, skulle göra det svårt för det att utan stöd konkurrera med stora jordbruksländer. Även om jordbrukssektorn är liten, är den av stor vikt för Finland. För Sverige är jordbruket relativt sett av mindre betydelse, medan det liksom Finland har en betydelsefull skogsindustri.

Den senaste reformförhandlingen handlade bland annat om storleken på budgeten för den gemensamma jordbrukspolitiken; fördelningen av direktstöd mellan medlemsländerna; balansen mellan marknadskrafter

Rapporten kan laddas ned från [www.sieps.se](http://www.sieps.se)

och intervention; omfattningen och utformningen av ”förgröning”; samt hur mycket flexibilitet som skulle ges till medlemsländerna vid implementering av besluten. Förutom de olika ståndpunkter mellan medlemsländerna som ska beaktas vid beslut i rådet, deltog Europaparlamentet för första gången som en jämbördig beslutsfattare inom jordbrukspolitiken.

Nedan följer en sammanställning av de undersökta framgångsfaktorerna:

- *Koalitionsbyggande och nätverk* är centralt i förhandlingar. Många respondenter betonade vikten av sakspecifika, bilaterala samarbeten och öppenhet för samarbete med ”ovanliga” koalitionspartners. Ett exempel på detta var Finlands och Sveriges framgångsrika samarbete, som resulterade i ett undantag från gemensamma förgröningsregler av direktstödet vad gäller ländernas skogsnäring. Finland sågs av många respondenter som det nordiska land som mest anpassar sitt koalitionsarbete efter sakfråga. Det speglar landets position som en pragmatisk aktör, som fokuserar på ett litet antal frågor baserat på dess nationella intresse.
- *Institutionella kontakter* – och att veta till vem man ska vända sig och när i processen – är av stor betydelse i EU-förhandlingar. Goda kontakter med framför allt EU-kommissionen lyfts fram av respondenterna. Inte minst viktiga är de tidiga kontakterna med representanter för denna institution, gärna redan innan förslagen till nya beslut har skrivits. Finland anses jobba hårt på kontakterna med kommissionen, på olika nivåer. Det ses också som en fördel om landets representant i Särskilda jordbrukskommittén (SJK) har erfarenhet av arbete i kommissionen, vilket den nuvarande svenska representanten har. Det ger både kännedom om kommissionens arbetssätt och ett nätverk av tidigare kolleger. Anställda landsmän behöver inte innebära att det egna landet gynnas, men det kan ge värdefulla ingångar till institutionen. Danmark är det nordiska land som har flest anställda inom området jordbruk i kommissionen. Kontakter med Europaparlamentet anses vara av ökande betydelse, i och med dess ställning SIEPS 2016:10 Success Factors in EU Agricultural Negotiations 47 som medbeslutande i jordbruksfrågor. Alla de tre nordiska länderna arbetade med kontakter i parlamentet

under de senaste förhandlingarna, där framför allt Finland och Danmark försåg parlamentariker med textunderlag.

- *Organisatoriska aspekter*: Att Sverige och Finland har en dualistisk struktur, som separerar den politiska nivån från den byråkratiska, medan Danmark har stora ministerier som inkluderar administration och teknisk expertis, verkar sakna betydelse för deras respektive agerande i jordbruksförhandlingarna. Alla tre länderna har erfarit nedskärningar i personal – i Sverige främst på Jordbruksverket – vilket inte anses ha påverkat Danmark och Finland nämnvärt, medan Sverige i viss utsträckning märkt av brister när det gäller underlag, framför allt av teknisk natur. I Finland har nedskärningarna inneburit en starkare prioritering av personal på de områden där landet har störst nationella intressen.

Sveriges SJK-representant är placerad i Bryssel, medan Finlands och Danmarks företrädare är placerade i sina huvudstäder. Det finns för- och nackdelar med båda arrangemangen: att vara på plats i Bryssel ger enklare tillgång till informella kontakter och nätverksmöjligheter, medan placering i huvudstaden innebär bättre kontakt med den nationella politiken. Båda aspekter är av betydelse, och inget av arrangemangen kan per automatik sägas ge bättre möjligheter att nå framgång i förhandlingarna. Däremot har en del intervjupersoner, både svenska och icke-svenska, beskrivit den svenska konsensusandan som i vissa sammanhang försvårande: ibland drar den interna koordinationen ut på tiden och det kan ta tid att få nya instruktioner.

När det gäller *kunskap och expertis* beskrivs samtliga tre nordiska länder som mycket kunniga och professionella, och väl förberedda inför förhandlingar. Övertalningsstrategier handlar om att söka övertyga andra om fördelarna med de egna ståndpunkterna. Det omfattar såväl hur de egna argumenten framställs (”framing”) som prioritering av vad som anses vara mest centralt. Finland anses lägga stor vikt vid prioritering – landet väljer ut ett litet antal frågor som de lägger all energi på. Man är också bra på att ”prata kommissionens språk”, det vill säga att framställa sina argument på ett sätt som passar väl med kommissionens sätt att arbeta. Sverige anses ofta relatera till ideologiska argument, vilket anses mindre framgångsrikt. Danmark är också principiellt en CAP-motståndare, men anses vara mer pragmatiskt i sina argument.

Rapporten kan laddas ned från [www.sieps.se](http://www.sieps.se)

Undersökningen visar att Sverige i CAP-förhandlingarna inte generellt kan sägas vara mindre framgångsrikt än de övriga två nordiska länderna. Det bör påpekas att mer ambitiösa mål är svårare att uppnå. Sveriges övergripande syn på CAP är att den borde skrotas – eller åtminstone omvandlas till en marknadsorienterad policy. Det är ett synnerligen ambitiöst mål, men CAP har sedan 1990-talet förflyttats i den riktning som Sverige och Danmark önskar. Omständigheterna kring den senaste förhandlingsrundan var dock sådana att ytterligare steg i den 48 Success Factors in EU Agricultural Negotiations SIEPS 2016:10 riktningen inte kom att tas, och det handlade för Sverige och Danmark, och övriga reformförespråkare, snarare om att försvara de framsteg som man tidigare uppnått och att undvika ytterligare interventioner.

Sverige är en aktiv och kunnig aktör i jordbruksförhandlingarna, men kan sägas lida av ett dilemma som består av att landet å ena sidan intar en ideologisk hållning för ett avskaffande – eller åtminstone en radikal omläggning – av CAP, och å andra sidan försöker uppnå materiella, nationella intressen. Det kan

beskrivas som att försöka få så mycket som möjligt av en kaka som man har förklarat att man egentligen inte gillar. Detta dilemma försvårar ibland svenskt agerande, särskilt vad gäller direktstöd, vilket är den del av CAP som Sverige tycker sämst om.

Vad innebär då undersökningens resultat – i mer konkreta termer – för Sveriges agerande i EU:s jordbruksförhandlingar? Den första slutsatsen är att man bör fortsätta att ha en Bryssel-baserad SJK-representant, vilket har tjänat Sverige väl, samt undvika ytterligare nedskärningar i personella resurser. För det andra är det viktigt att fortsätta att arbeta strategiskt med potentiella koalitionspartners och institutionella kontakter, och att fästa ökad vikt vid Europaparlamentet. För det tredje verkar en striktare prioritering – framför allt i frågor där Sverige har en realistisk chans att påverka – ge resultat. Slutligen bör Sverige vara mer pragmatiskt och undvika att framställa sakfrågor i ideologiska termer. Enligt flera respondenter har man dock på senare år förflyttat sig i en mer ”realistisk” riktning, något som verkar ha varit till Sveriges fördel.