

FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation

**Utdrag ur rapporten Tillståndet i världen för marknaden för jordbruksråvaror 2018 i korthet - The State of Agricultural Commodity Markets 2018 In brief; Agricultural trade, climate change and food security**



Cover photograph ©West Sow Development Project. EGYPT: Siwa Oasis is one of the best illustrations of farmers' ingenuity to adapt agriculture to very harsh climatic conditions by managing scarce water resources to rear livestock and grow indigenous crops to respond to local needs.

**Detta dokument publicerades ursprungligen på engelska av FN:s Livsmedels- och jordbruksorganisation. Dokumentet har översatts till svenska av Utrikesdepartementets språktjänst. Utrikesdepartementet ansvarar för kvaliteten på översättningen. I händelse av avvikelser gäller den engelska källtexten.**

## FÖRORD

Vi kommer aldrig att kunna åstadkomma en hållbar framtid om vi inte utrotar fattigdom och hunger. Att säkerställa en tryggad livsmedelsförsörjning för alla är både en central uppgift och en utmaning för jordbruket. Jordbrukets svårigheter växer i takt med växande befolkningar, en tilltagande urbanisering och högre inkomster. Jordbrukssektorn kommer även att utsättas för ett allt högre tryck att tillgodose efterfrågan på säkra och näringsrika livsmedel. Jordbruket måste erbjuda anständigt arbete och stödja utkomstmöjligheterna för flera miljarder människor på landsbygden i hela världen, särskilt i utvecklingsländerna där fattigdomen och hungern är koncentrerad. Sektorns roll har dessutom en mycket viktig roll för att säkerställa hållbarhet vad gäller vårt jordklots värdefulla naturresurser och den biologiska mångfalden, i synnerhet mot bakgrund av förändringar i klimatet.

Klimatförändringarna kommer att få allt större negativa konsekvenser för många regioner i världen, och områden på lägre breddgrader kommer att drabbas hårdast. Det betyder att länder i Afrika, Asien och Latinamerika, som ofta redan är drabbade av fattigdom, otrygg livsmedelsförsörjning och olika former av undernäring, löper en oproportionerlig risk att drabbas. I dessa regioner kommer jordbruket att påverkas negativt. Regioner med tempererade klimat kan å andra sidan komma att se positiva effekter, med ett varmare klimat som är fördelaktigt för deras jordbrukssektorer. Klimatförändringarna kan öka den ekonomiska klyftan mellan utvecklade länder och utvecklingsländer. Om vi inte omedelbart vidtar åtgärder för att bekämpa klimatförändringarna kommer framtidens jordbruk ur ett globalt perspektiv att se väldigt annorlunda ut. Även handeln med jordbruksprodukter kommer att förändras.

Den internationella handeln kan verka stabiliserande på marknaderna och omfördela livsmedel från regioner med överskott till regioner med underskott, hjälpa länder med anpassningen till klimatförändringarna och bidra till en tryggad livsmedelsförsörjning. Vi måste dock säkerställa att utvecklingen och utvidgningen av handeln med jordbruksprodukter är rättvis och bidrar till att avskaffa hungern, trygga livsmedelsförsörjningen och förbättra nutritionen i hela världen. Av den anledningen har förhållandet mellan handeln med jordbruksprodukter och en tryggad livsmedelsförsörjning på senare år fått en allt mer framträdande plats på dagordningen inom både handel och utveckling.

Det är i synnerhet utvecklingsländerna som kommer att behöva stöd från världssamfundet som underlättar anpassnings- och begränsningsåtgärder med anledning av det förändrade klimatet och för att genomgripande och hållbart förändra jordbruks- och livsmedelssystemen. De senaste årens migrationskris har visat att inget land lämnas opåverkat. Det som händer i en del av världen kommer utan tvekan att påverka andra delar, och nationella och internationella policyer måste ta hänsyn till detta.

2015 togs två historiska initiativ som tydliggjorde att länder behöver vidta gemensamma åtgärder för att främja en hållbar utveckling och bekämpa klimatförändringarna: Agenda 2030 för hållbar utveckling med dess 17 mål för hållbar utveckling och Parisavtalet som är kopplat till Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar (UNFCCC). Båda initiativen återspeglar ett vidareutvecklat synsätt på globala frågor, och inom båda uppmanas till ett rättvist och öppet internationellt handelssystem. Handeln kan spela en roll vad gäller livsmedel och jordbruk och bidra till uppfyllandet av mål i både Agenda 2030 och Parisavtalet.

Det arbete som utförs av Förenta nationernas livsmedels- och jordbruksorganisation (FAO) stödjer dessa internationella insatser, samtidigt som arbetet vägleds av dem. Utifrån sin strategi för klimatförändringar tar FAO fram genomgripande lösningar för anpassning och begränsning inom jordbruket på global, nationell och lokal nivå. Organisationen arbetar även för öppna och ändamålsenliga globala handelsmarknader för jordbruksprodukter och stödjer medlemsstaterna i arbetet med att utforma och genomföra jordbruks- och handelspolicyer som bidrar till bättre livsmedelstrygghet och förbättrad nutrition. Därigenom stödjer FAO:s arbete samtalen i Världshandelsorganisationen (WTO).

Denna utgåva av The State of Agricultural Commodity Markets fokuserar på de komplexa och otillräckligt utforskade sambanden mellan handeln med jordbruksprodukter, klimatförändringarna och en tryggad livsmedelsförsörjning. Det är tydligt att det inte går att bekämpa hungern om man inte kommer fram till lösningar för anpassning till och begränsning av klimatförändringarna inom jordbruket och livsmedelssystemen. Det är också tydligt att klimatförändringarnas ojämna effekter mellan regioner och länder, och motsvarande förändringar i tillgänglighet och tillgång till mat kommer att påverka internationella handelsmönster och handelsvägar.

I och med Parisavtalet åtog sig många länder att minska sina utsläpp av växthusgaser, inbegripet inom jordbruket, som är en av de sektorer som bidrar mest till klimatförändringarna. I november 2017 vid 23:e partskonferensen för Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar inleddes inom ramen för Koronivia-

arbetsprogrammet om jordbruk gemensamma överläggningar om tillvägagångssätt för att hantera jordbrukets sårbarhet för klimatförändringarna.

Den här rapporten understödjer dessa diskussioner genom en ingående analys av Parisavtalet och WTO-avtalen som syftar till att förtydliga och ge vägledning om policyalternativ som skulle kunna stärka dessa avtals ömsesidigt stödjande roll när det gäller att ta itu med klimatförändringarna och hungern. Det krävs breda policyåtgärder för att se till att handeln bidrar till de insatser som syftar till att trygga livsmedelsförsörjningen och till att främja anpassning till och begränsning av klimatförändringarna. Klimatförändringarnas ojämnt fördelade effekter över hela världen och dess konsekvenser för handeln med jordbruksprodukter, särskilt för utvecklingsländerna, understryker behovet av en balanserad strategi för policyer som ska stärka handelns funktion för anpassning och samtidigt stödja de mest utsatta.

Att utveckla och genomföra policyer som leder in den globala jordbruksproduktionen på en mer hållbar väg, skyddar de mest sårbara länderna och regionerna och samtidigt underlättar handelns bidrag till uppnåendet av mål 2 för hållbar utveckling kommer att vara avgörande för om vi ska kunna åstadkomma en värld fri från hunger och undernäring senast 2030.

José Graziano da Silva

Generaldirektör för FAO



-----

## SAMMANFATTNING

### KLIMATFÖRÄNDRINGARNA KOMMER ATT PÅVERKA JORDBRUKET OCH LIVSMEDELSTRYGGHETEN I MÅNGA LÄNDER

Klimatförändringarna kommer att få betydande konsekvenser för jordbruket och livsmedelstryggheten. Högre genomsnittstemperaturer, förändringar i nederbörd, stigande havsnivåer, fler och intensivare extrema väderhändelser samt risken för mer skador orsakade av skadegörare och sjukdomar förväntas drabba såväl grödor och boskap som fiske och vattenbruk.

Effekterna kommer att drabba regioner och länder ojämnt. I regioner på lägre breddgrader, där man återfinner de flesta av utvecklingsländerna och de minst utvecklade länderna, påverkas redan idag jordbruket negativt av klimatförändringarna, särskilt genom att de allt oftare drabbas av torka och översvämningar. För utvecklingsländerna kan klimatförändringarna komma att förvärra de utmaningar i fråga om livsmedelstrygghet som de upplever redan idag.

Klimatförändringarnas effekter kommer att vara platsspecifika, med betydande variationer mellan olika grödor och regioner. Arida och semiarida regioner kommer att se ännu mindre nederbörd och högre temperaturer, vilket i sin tur kommer att leda till avkastningsförluster. Länder i tempererade områden, där många är utvecklade ekonomier återfinns, förväntas gynnas av ett varmare klimat under odlingssäsongen. Som en följd av detta kan klimatförändringarna förvärra befintliga ojämlikheter och ytterligare öka klyftan mellan utvecklade länder och utvecklingsländer.

### HANDELN MED JORDBRUKSPRODUKTER KAN BIDRA TILL INSATSERNA FÖR ANPASSNING TILL OCH BEGRÄNSNING AV KLIMATFÖRÄNDRINGARNA

Sedan början av 2000-talet har mönstren för handeln med jordbruksprodukter utvecklats i takt med den ekonomiska tillväxten i tillväxtekonomierna. Under de kommande åren kan handeln med jordbruksprodukter komma att förändras ytterligare, vilket skulle återspegla den ojämna och opropotionerliga inverkan som klimatförändringarna har på jordbrukssektorerna runt om i världen. Eftersom klimatförändringarna förändrar jordbrukets komparativa fördelar och konkurrenskraft i olika regioner och länder kan vissa länder bli förlorare och andra vinnare.

Den internationella handeln skulle kunna spela en särskilt viktig roll i anpassningsåtgärderna och bidra till en tryggad livsmedelsförsörjning i många länder. På kort sikt kan handeln utgöra en viktig mekanism för att hantera produktionsbortfall på grund av extrema väderförhållanden genom livsmedelstransporter från överskotts- till underskottsområden. På lång sikt skulle den internationella handeln kunna bidra till effektiviserande förändringar i jordbruksproduktionen mellan länder.

En global integration av jordbruksmarknaden bör stärka handelns funktion för anpassning vad gäller ökad tillgänglighet och tillgång till livsmedel i de länder som kommer att påverkas negativt av klimatförändringarna. En global integration av jordbruksmarknaden skulle dock också påverka fördelningen av vinster och förluster mellan producenter och konsumenter. Småskaliga familj jordbruk i regioner på lägre breddgrader kan bli förlorare och livsmedelskonsumenterna vinnare. Resultatet förväntas bli det omvända i tempererade regioner.

Lämpliga jordbruks- och handelspolicyer är viktiga för att stärka handelns anpassningsroll och balansera sektorns olika mål. Jordbruket behöver både anpassa sig till effekterna av klimatförändringarna och minska sina utsläpp av växthusgaser. Samtidigt kommer jordbruket år 2050 att behöva producera nästan 50 procent mer livsmedel, foder och biobränsle än 2012 för att möta den ökande efterfrågan. Att producera mer med mindre, och samtidigt bevara naturresurser och förbättra utkomstmöjligheterna för småskaliga familj jordbruk, kommer att bli en särskilt viktig utmaning i framtiden.

Genomgripande förändringar inom jordbruket och livsmedelssystemen förefaller vara ekonomiskt och tekniskt genomförbara. Inhemska stödåtgärder och handelspolicyer kan främja en produktivitetstillväxt och säkerställa ett internationellt handelssystem som är öppet, rättvist och transparent. Samtidigt bör dessa policyer underlätta för både jordbruket och handeln att anpassa sig till och begränsa klimatförändringarna

Hunger och undernäring, fattigdom och klimatförändringar måste tas itu med som en helhet för att uppfylla mål 2 för hållbar utveckling om att avskaffa hunger, uppnå tryggad livsmedelsförsörjning och förbättrad nutrition samt främja ett hållbart jordbruk. Multilaterala avtal och mekanismer möjliggör globala kollektiva insatser och de uppmuntrar till ett samstämmigt arbete mot flera mål, t.ex. utrota hungern, åstadkomma ett hållbart jordbruk, bekämpa klimatförändringarna och stärka globala partnerskap och samarbeten inom handel.

MULTILATERALA AVTAL: PARISAVTALET OCH WTO-ÅTAGANDENAS ÖMSESIDIGT SAMVERKANDE ROLL FÖR JORDBRUKET

I Parisavtalet om klimatförändringar från 2015 fastställdes det långsiktiga målet att hålla ökningen i den globala medeltemperaturen långt under 2 °C över förindustriell nivå, då man var medveten om att det väsentligen skulle minska riskerna med och konsekvenserna av klimatförändringen. Avtalet ger också varje land möjlighet att fastställa sina egna mål och vad det anser vara dess skäligena bidrag när det gäller att begränsa ökningen av den globala medeltemperaturen. Målen och den allmänna strategin för att uppnå dem återspeglas i de nationellt fastställda bidragen som är en central del av avtalet.

Det finns en tydlig vilja hos länder att agera mot bakgrund av klimatförändringarna genom att investera i och genomgripande förändra jordbrukssektorerna. I synnerhet utvecklingsländerna betonar betydelsen av jordbruket och livsmedelstrygghet för anpassning i sina nationellt fastställda bidrag. Vissa länder anger i sina utsläpps begränsningsmål att jordbrukssektorerna är lika viktiga. De nationellt fastställda bidragen är dock fortfarande generella till sin natur och de flesta inbegriper inte specifika policyer.

Mycket av arbetet med att omsätta Parisavtalet och de nationellt fastställda bidragen i konkreta klimatåtgärder inom jordbruket pågår. Det finns en rad olika policyinstrument tillgängliga, från investeringar i innovativa tekniker till subventioner som ger jordbrukarna incitament att använda klimatsmarta jordbruksmetoder, och från bestämmelser för att minska utsläppen från jordbruket till koldioxidskatter. De flesta av dessa policyinstrument omfattas av WTO-avtalen, särskilt jordbruksavtalet, som syftar till att begränsa den snedvridande effekten av stödåtgärder på produktion och handel och till att inrätta ett rättvist och icke-diskriminerande handelssystem som ska förbättra marknadstillträdet och utkomstmöjligheterna för jordbrukare i hela världen. Utmaningen kommer att vara att stärka Parisavtalets och WTO-avtalens ömsesidigt samverkande roll.

## POLICYER FÖR ATT BEKÄMPA KLIMATFÖRÄNDRINGARNA OCH FRÄMJA JORDBRUKSUTVECKLING OCH HANDEL BÖR INTEGRERAS

I princip finns det ingen grundläggande motsättning mellan policyer inom ramen för de internationella ramverken för klimatförändringar och handelsregler. Åtgärder för att främja anpassning till och begränsning av klimatförändringarna kommer att ingå i bredare policyer för jordbruk och livsmedelstrygghet, och de kommer därmed att omfattas av regler och bestämmelser i WTO-avtalet om jordbruk. Det går att uppnå betydande framsteg i fråga om anpassning och begränsning genom åtgärder som inte är snedvridande för handeln. Det handlar bland annat om att lägga mer pengar på innovativa tekniker och investeringar för att genomföra dem, och även på att utöka användningen av klimatsmarta jordbruksmetoder för främjande av produktivitet, anpassning till klimatförändringar och ökad koldioxidbindning.

Satsningar på miljöprogram och ekosystemtjänster som kan minska de negativa externa effekterna av utsläpp från jordbruksproduktionen är ytterligare åtgärder som medför en minimal eller obefintlig snedvridning av produktion och handel.

Åtgärder som marknadsprisstöd och vissa typer av bidrag på produktionssidan kan snedvrیدا handeln. Men vissa välriktade klimatsmarta subventioner kan vara ett effektivt verktyg för att ge jordbrukarna incitament att anamma tekniker och metoder som främjar anpassning till och begränsning av klimatförändringarna, eller att skaffa ett försäkringsskydd och gardera sig mot riskerna med extrema väderhändelser. Sådana policyer kan ge klimatsmart stimulans till jordbruket och de kan vara ett effektivt sätt att ge uppmärksamhet åt avvägningarna mellan livsmedelstrygghet och klimatförändringsmål.

Ett effektivt klimatsmart stöd till jordbrukarna kan även stärka jordbrukets komparativa fördelar i länder som kommer att påverkas negativt av ett ändrat klimat och förbättra dessa länders konkurrenskraft och möjlighet att uppnå en bättre balans inom export och import. Sådana åtgärder kommer att vara avgörande för utvecklingsländer som kan möta en betydande nettoimportökning av livsmedel på grund av klimatförändringarna. Länder som kan komma att få betydande klimatrelaterade problem kommer att behöva skyddsnet både på internationell nivå, för att minska potentiella svårigheter när det gäller finansiering av livsmedelsimport, och på nationell nivå, genom livsmedelsreserver för nödsituationer och sociala skyddsprogram som riktar sig till fattiga och utsatta.

Handelspolicyer kan bidra till välfungerande internationella marknader dit länder som upplever produktionsbortfall på grund av plötsliga väderhändelser kan vända sig för att säkerställa en tryggad livsmedelsförsörjning. Den globala marknadsintegrationen kan stärka handelns roll i anpassningen, förutsatt att handelspolicyer kombineras med klimatsmarta inhemska åtgärder och investeringar.

Handel skulle också kunna spela en central roll i insatserna för att begränsa klimatförändringarna. Om handeln kan ge jordbrukarna de signaler som behövs för att de ska välja att producera produkter med små koldioxidavtryck kan det minska de globala utsläppen. I praktiken skulle detta även kräva en inhemsk koldioxidskatt (eller en likvärdig åtgärd för att begränsa koldioxidutsläppen) på jordbruksprodukter, i kombination med en motsvarande tulltaxejustering vid gränsen som verkar diskriminerande på import av produkter med höga koldioxidavtryck. Trots att WTO:s bestämmelser ger utrymme för undantag eller dispens från principen om icke-diskriminering skulle det kunna uppstå problem med att tolka och tillämpa dessa bestämmelser på grund av att det saknas en internationellt vedertagen definition på och mätmetod för koldioxidavtryck. Det finns däremot andra alternativ, t.ex. att koldioxidmärka



jordbruksprodukter för att därigenom forma konsumentpreferenser och bidra till att minska utsläppen från jordbruket.

Samtidigt som det krävs ett tillräckligt utrymme för policydiskussioner i skärningspunkten mellan WTO och Parisavtalet bör policyer inte få påverka andra länder negativt, särskilt inte utvecklingsländer, genom att begränsa handeln. De utvecklade länderna befinner sig helt klart i en annan situation än utvecklingsländer med låga inkomster när de gör sina val. Detta gäller i synnerhet för utvecklingsländer där jordbruket kännetecknas av höga utsläpp. Dessa kommer att drabbas särskilt hårt av klimatförändringarna, när det gäller både produktionen och ökningen av skadegörare och sjukdomar. De olikartade utmaningar som de utvecklade länderna och utvecklingsländerna står inför uttrycks i Parisavtalet och i WTO-avtalen genom principen om olikartade ansvar och respektive förmåga, samt de särskilda behoven och speciella förhållandena hos utvecklingsländerna.

Att diskutera och genomföra policyer för anpassning till och bekämpning av klimatförändringarna kommer att möjliggöra den genomgripande förändring som krävs för att jordbruket ska kunna möta vår tids utmaningar.