

Regeringens proposition

1997/98:142

Riktlinjer för Sveriges arbete med jordbruks- och livsmedelspolitiken inom Europeiska unionen

Prop.
1997/98:142

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 9 mars 1998

Laila Freivalds

Annika Åhnberg
(Jordbruksdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Propositionens syfte är att lägga fast riktlinjer för Sveriges agerande för att förändra jordbruks- och livsmedelspolitiken inom EU. Propositionen behandlar mål och medel på lång sikt. Den gemensamma jordbrukspolitiken måste förändras. Förändringsbehov finns även inom EG:s livsmedelslagstiftning.

I propositionen konstateras att det även i framtiden behövs en gemensam politik på jordbruks- och livsmedelsområdet inom EU. Det motiveras av framför allt tre skäl. En gemensam politik med likartade konkurrensvillkor är en förutsättning för den inre marknaden för jordbruksprodukter inom EU. Det är EG-kommissionens uppgift att bevaka att nationellt utformade åtgärder inte snedvrider konkurrensen på denna marknad. En gemensam jordbruks- och livsmedelspolitik motiveras också av effektivitetsskäl. Gemensamma regler underlättar kontrollen av hur väl medlemsländerna följer principerna för en fri och gemensam marknad, vilket således minskar administrationen och kostnaderna. Slutligen ger en gemensam politik Sverige större möjligheter att driva höga gemensamma krav på främst miljö-, djurskydds- och livsmedels-områdena.

En kort redovisning lämnas också av regeringens bedömning av de förslag till reform av jordbrukspolitiken som EG-kommissionen redovisar i Agenda 2000.

Tre övergripande mål föreslås för jordbruks- och livsmedelspolitiken inom EU. Målen förutsätter att jordbruks- och livsmedelsföretagens produktion skall styras av konsumenternas efterfrågan. Vidare skall produktionen vara långsiktigt hållbar från både ekologiska och ekono-

miska utgångspunkter. EU skall också medverka till global livsmedels-säkerhet, bl.a. genom att hävda frihandelns principer även på livsmedels-området. För att nå dessa tre övergripande mål krävs åtgärder som främjar bl.a. miljöanpassade brukningsmetoder, djurhänsyn, landsbygds-utveckling och regional utveckling.

Regeringen föreslår att marknadsordningarna i den gemensamma jordbrukspolitiken avvecklas. I framtiden bör politiken bygga på riktade insatser för att säkerställa miljövärden, landsbygdens utveckling och vissa regionala mål. En ny jordbruks- och livsmedelspolitik bör medföra lägre samhällsekonomiska kostnader och på sikt lägre budgetkostnader. En reform av den gemensamma jordbrukspolitiken bör underlätta för de central- och östeuropeiska länderna att bli medlemmar i EU.

1 Förslag till riksdagsbeslut	5
2 Ärendet och dess beredning.....	5
3 Jordbruks- och livsmedelspolitikens utveckling i Sverige och inom Europeiska unionen i övrigt.....	7
3.1 Utvecklingen i Sverige	7
3.1.1 Jordbruks- och livsmedelspolitiken i Sverige.....	7
3.1.2 Utvecklingen av jordbruks- och livsmedels- sektorn i Sverige	8
3.2 Utvecklingen inom EU i övrigt.....	12
3.2.1 Jordbruks- och livsmedelspolitiken inom EU	12
3.2.2 Utvecklingen av jordbruks- och livsmedelssektorn inom EU.....	19
4 Förslag till ny jordbruks- och livsmedelspolitik i EU	20
4.1 En gemensam politik på jordbruks- och livsmedelsområdet	20
4.2 En ny jordbruks- och livsmedelspolitik	21
4.3 Övergripande mål för jordbruks- och livsmedelspolitiken inom EU.....	23
4.3.1 Inriktning av den framtida jordbruks- och livsmedelspolitiken	25
4.4 Brett och varierat utbud av säkra livsmedel till skäliga priser	26
4.4.1 Den gemensamma jordbrukspolitikens kostnader för företag, konsumenter och skattebetalare ...	27
4.4.2 Konkurrenskraftiga företag	29
4.4.3 Konsumenthänsyn inom jordbruks- och livsmedelspolitiken	30
4.4.4 Djurhänsyn inom livsmedels- och jordbruks- politiken	32
4.5 Hållbar jordbruks- och livsmedelsproduktion	33
4.5.1 En reform av jordbruks- och livsmedelspolitiken inom EU.....	34
4.5.2 Konkurrenskraftiga företag	35
4.5.3 Djurhänsyn inom jordbruks- och livsmedels- politiken	35
4.5.4 Miljöhänsyn inom jordbruks- och livsmedels- politiken	35
4.5.5 Landsbygds- och strukturåtgärder samt regionala åtgärder inom jordbruks- och livsmedelspolitiken	39
4.6 Den globala livsmedelssäkerheten.....	43
4.6.1 Inledning	43
4.6.2 En hållbar jordbruks- och livsmedelsproduktion	44
4.6.3 Ökad frihandel och en reform av EG:s jordbrukspolitik.....	44
4.7 EU:s utvidgning.....	46

Bilaga Förteckning över remissinstanserna	51	Prop. 1997/98:142
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 9 mars 1998.....	52	

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner vad regeringen förordar om inriktningen av Sveriges ställningstagande till jordbruks- och livsmedelspolitiken inom EU (avsnitt 4.3).

2 Ärendet och dess beredning

År 1990 fattade riksdagen beslut om en ny jordbruks- och livsmedelspolitik (prop. 1989/90:146, bet. 1989/90:JoU25, rskr. 1989/90:327). Beslutet innebar att jordbrukets produktion i allt väsentligt skulle styras av konsumenternas efterfrågan. Miljöfrågor fick också ett ökat utrymme i jordbruks- och livsmedelspolitiken jämfört med tidigare. Produktionsmålet avskaffades i princip.

År 1991 ansökte Sverige om medlemskap i EU. Avtalet om Sveriges anslutning till EU godkändes av riksdagen år 1994 (prop. 1994/95:19, bet. 1994/95:KU17, rskr. 1994/95:64). EU-medlemskapet, och i vissa avseenden redan EES-avtalet, innebar att EG:s regler på jordbruks- och livsmedelsområdet infördes i Sverige. Beslutet innebar också att riksdagen delade regeringens bedömning att Sverige skall arbeta för att den gemensamma jordbrukspolitiken förenklas och avregleras.

Regeringen anser att det är angeläget att reformera EG:s politik inom jordbruks- och livsmedelsområdet. Mot bakgrund av denna strävan att reformera den gemensamma jordbrukspolitiken tillsattes den 27 juli 1995 en parlamentarisk kommitté med uppgift att utarbeta ett samlat förslag till reformer. Kommittén antog namnet KomiCAP. Huvudbetänkandet (SOU 1997:102) samt fem underlagsrapporter (SOU 1996:136, SOU 1996:171, SOU 1997:26, SOU 1997:50 och SOU 1997:74) har överlämnats till regeringen.

Förslagen i KomiCAP:s betänkande har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Jordbruksdepartementet (Jo97/2095).

Som ett led i regeringens arbete med föreliggande proposition genomfördes under hösten 1997 två seminarier. Vid dessa seminarier diskuterade forskare och företrädare för olika intresseorganisationer såväl det europeiska som det svenska jordbrukets långsiktiga utveckling. En offentlig diskussion arrangerades i januari 1998 med anledning av en rapport från Statens naturvårdsverk om en vision för det framtida jordbruket (rapport 1997:55). Syftet med rapporten var att visa hur en rad olika miljö- och uthållighetsmål kan nås till år 2021.

Med den gemensamma politiken på jordbruks- och livsmedelsområdet avses regleringar som omfattar jordbruks- och livsmedelssektorn. De flesta produktområdena innefattas i den gemensamma jordbrukspolitiken. Därutöver påverkas jordbruks- och livsmedelsproduktionen av livsmedelslagstiftningen, struktur- och regionalpolitiken samt vissa miljöregler och veterinära regler som inte ingår i den gemensamma jord-

brukspolitiken. Utöver detta påverkas jordbruks- och livsmedelsproduktionen av regler om hälsoskydd och smittskydd.

Handelspolitik, konkurrensregler m.m. påverkar också jordbruks- och livsmedelsproduktionen, men behandlas endast översiktligt i propositionen. Fisk och fiskprodukter är en del av livsmedelsproduktionen, men behandlas inte i denna proposition. De regleras inom ramen för EG:s gemensamma fiskeripolitik.

En mer omfattande reform av EG:s jordbrukspolitik beslutades år 1992. Hösten 1995 presenterade kommissionen en strategirapport om olika utvecklingsscenarier för den gemensamma jordbrukspolitikerna med hänsyn till den förestående östutvidgningen. I juni 1997 publicerades EG-kommissionens förslag Agenda 2000 om hur det fortsatta reform-arbetet skall bedrivas. Förslagen kommer att konkretiseras under våren 1998. Regeringen redovisade för riksdagen i en faktapromemoria (UD nr 5/97) kommissionens förslag i Agenda 2000. Under år 1997 presenterade kommissionen också en grönbok om allmänna principer för livsmedelslagstiftningen i EU. I ett yttrande till kommissionen har regeringen redovisat synpunkter på grönboken.

Den förestående utvidgningen av EU är en av anledningarna till att jordbruks- och livsmedelspolitiken inom EU måste förändras. En östutvidgning utan föregående reform skulle, utan särskilda övergångslösningar, leda till att EG:s hela regelverk och den administration som följer därav måste införas i Central- och Östeuropa. Detta skulle medföra en rad nackdelar för jordbrukssektorn och konsumenterna i de central- och östeuropeiska länderna, vilket bl.a. konstateras i ett betänkande av Kommittén om EU:s utvidgning (SOU 1997:150).

Avsikten med regeringens förslag i det följande är att lägga fast de långsiktiga riktlinjerna för Sveriges agerande för att förändra jordbruks- och livsmedelspolitiken inom EU.

Propositionen anger således riktlinjer för Sveriges agerande för att förändra jordbruks- och livsmedelspolitiken inom EU, men behandlar inte de överväganden som löpande kan behöva göras. Frågor av den karaktären måste behandlas i särskild ordning. I det arbetet är ett nära samarbete mellan regeringen och riksdagen viktigt.

3 Jordbruks- och livsmedelspolitikens utveckling i Sverige och inom Europeiska unionen i övrigt

3.1 Utvecklingen i Sverige

3.1.1 Jordbruks- och livsmedelspolitiken i Sverige

Svensk jordbruks- och livsmedelspolitik före år 1990

Den jordbrukspolitik som tillämpades i Sverige från 1930-talet fram till slutet av 1980-talet hade sitt ursprung i den världsekonomiska kris som började i slutet av 1920-talet. Sverige, liksom flera länder i Europa, var vid den tiden starkt beroende av att kunna importera livsmedel. För att säkerställa befolkningens försörjning med livsmedel bedömdes det nödvändigt att stödja det egna landets jordbruk och att skydda det mot internationell konkurrens. Detta var ett av de viktigaste skälen till att de flesta industriländer under 1930-talet beslöt att reglera priserna på jordbruksvaror i syfte att stimulera den inhemska produktionen. Den svenska regleringen, som var tänkt att vara tillfällig, blev bestående.

År 1947 formulerades de tre huvudmålen som bildade stommen i den svenska jordbrukspolitik; inkomstmålet, produktionsmålet och effektivitetsmålet. Inkomstmålet innebar att jordbrukarna skulle tillförsäkras en viss inkomstnivå. Produktionsmålet, som handlade om att ha en hög självförsörjningsgrad inom landet, motiverades i första hand av beredskapsskäl. Effektivitetsmålet syftade till att stimulera en rationalisering av jordbruket, både för att sänka livsmedelspriserna och för att höja jordbrukarnas inkomster. Den inbördes rangordningen mellan de tre målen har växlat under åren. De främsta medlen var gränsskydd och en intern marknadsreglering som syftade till att upprätthålla priserna på jordbruksvaror samt olika åtgärder för jordbrukets rationalisering.

År 1985 fastställde riksdagen för första gången riktlinjer för en samlad jordbruks- och livsmedelspolitik (prop. 1984/85:166, bet. 1984/85:JoU33, rskr. 1984/85:393). Därmed lyftes också ett konsument-mål in i jordbruks- och livsmedelspolitiken. Huvudmålet var dock fort-farande att trygga landets livsmedelsförsörjning. Även inkomstmålet behölls. Beslutet innehöll också ett mål om regional balans samt ett miljömål enligt vilket jordbruks- och livsmedelsproduktionen skulle ta hänsyn till kravet på en god miljö och behovet av en långsiktig hus-hållning med våra naturresurser.

År 1990 beslutade riksdagen om en genomgripande förändring av jordbruks- och livsmedelspolitiken (prop. 1989/90:146, bet. 1989/90:JoU25, rskr. 1989/90:327) som i allt väsentligt innebar en avveckling av den dittills förda jordbruks- och livsmedelspolitiken. Jordbrukets produktion skulle, i likhet med näringslivets produktion i övrigt, främst styras av konsumenternas efterfrågan. Beslutet innebar att en 60-årig regleringspolitik skulle avvecklas och att marknadsprisstödens roll tonades ner kraftigt. Miljöfrågor fick ökad betydelse. Produktionsmålet togs genom detta beslut i princip bort.

Den interna marknadsregleringen skulle avskaffas. Gränsskyddet som bestod av rörliga införselavgifter skulle behållas i avvaktan på resultatet av pågående GATT-förhandlingar. När det gällde målen om en god miljö och ett varierat odlingslandskap, en regional fördelning av produktionen samt en tryggad försörjning av livsmedel skulle dessa i huvudsak uppnås med riktade åtgärder. Anpassningen till ett mer marknadsinriktat system skulle ske under socialt acceptabla former och samhället skulle därför ta ett betydande ansvar för övergången.

Svenskt EU-medlemskap år 1995

Den av riksdagen beslutade reformen av jordbruks- och livsmedelspolitiken trädde i kraft år 1991, samtidigt som Sverige ansökte om medlemskap i EU, vilket medförde ändrade förutsättningar för jordbruks- och livsmedelspolitiken. Med anledning av Sveriges ansökan påbörjades vissa omställningsåtgärder inom jordbrukssektorn före medlemskapet, som innebar förändringar av 1990 års beslut. Syftet var att bl.a. anpassa pris-, stöd- och kostnadsnivåer till de som gällde inom unionen. Detta innebar bl.a. att gränsskyddet för vissa fodervaror avvecklades, att areal-bidrag och inlösenpris för spannmål bibehölls samt att bidragen för mjölkkor avvecklades.

År 1994 beslutade riksdagen att godkänna avtalet med EU om Sveriges anslutning (prop. 1994/95:19, bet. 1994/95:KU17, rskr. 1994/95:64). Det innebar bl.a. att Sverige från den första medlemskapsdagen – den 1 januari 1995 – skulle delta i beslutsprocessen och tillämpa den gemensamma jordbrukspolitiken. Sedan dess omfattas Sverige av EU:s stöd och regler på jordbruksområdet.

Av stort värde för sektorns långsiktiga utveckling var att Sverige genom medlemskapet blev en del av den inre marknaden. Vissa regler, bl.a. på livsmedelsområdet och det veterinära området hade redan införts till stor del genom EES-avtalet.

3.1.2 Utvecklingen av jordbruks- och livsmedelssektorn i Sverige

Svenskt jordbruk genomgår en fortgående strukturomvandling. Genom en rad faktorer som t.ex. förändrade brukningsmetoder, högre mekaniseringsgrad och mer högvakastande djur- och växtmaterial har produktiviteten inom jordbruket ökat kontinuerligt. Jordbruksföretagens

genomsnittliga storlek har också ökat, både i fråga om areal och besättningsstorlek. Samtidigt har antalet sysselsatta inom sektorn minskat. Några drag i jordbrukets strukturomvandling under perioden 1975–1995 redovisas i tabell 1.

Tabell 1: Indikatorer på strukturomvandlingen i det svenska jordbruket under perioden 1975–1995

	1975	1985	1995
Sysselsatta inom jordbruk (% av samtliga förvärvsarbetande)	4,1	2,1	1,4
Total åkerareal (1 000 ha)	2 980	2 920	2 770
Jordbruksföretag >2 ha (st)	131 900	109 000	87 300
Åkerareal per gård (ha)	23	27	32
Normskörd, korn (kg/ha) *	3 000	3 520	4 050
Besättningsstorlek, mjölkkor (st)	9	18	27
Mjölkkavkastning (kg/ko) **	4 480	5 550	6 730

* normskörd förväntad skörd vid normala väderförhållanden

** beräknad ur total invägning och antal mjölkkor

Källa: SCB

I dag beräknas knappt 30 000 personer vara jordbrukare på heltid i Sverige. Heltidsföretag, definierade som företag med ett arbetsbehov av mer än 1 600 s.k. standardtimmar, svarade år 1995 för 83 % av jordbrukets intäkter och utgjorde 29 % av företagen. Företag med ett arbetsbehov av mindre än 800 standardtimmar svarade för 7 % av jordbrukets intäkter och utgjorde 57 % av företagen.

Samtidigt som antalet jordbruksföretag blir färre och mer produktiva minskar den del av jordbrukarnas taxerade inkomster som kommer från jordbruket. Tjänsteintäkternas andel av den taxerade inkomsten har genomgående ökat över tiden. Av jordbrukarens taxerade inkomst år 1988 kom i genomsnitt knappt 40 % från lantbruket. År 1992 var motsvarande andel 30 %. Denna tendens förändras inte om hänsyn tas till gårdarnas storlek.

Andelen inkomst av tjänst av den taxerade inkomsten har under perioden 1988–1992 varit störst för jordbrukare med mindre gårdar. För gårdar upp till 30 ha utgjorde andelen år 1992 drygt 80 % av den taxerade inkomsten.

Enligt en rapport från Jordbruksverket härrörde i genomsnitt ca 50 % av jordbrukarnas inkomster år 1995 från olika stödformer (rapport 1997:3). Stödets andel av de totala intäkterna är störst i norra Sverige och lägst i slättbygderna. I södra och mellersta Sveriges slättbygder svarar olika stödformer för 44 % av jordbrukarnas inkomster. I norra Sverige är motsvarande andel 71 %.

I norra delen av Sverige minskade antalet företag något snabbare under perioden 1990–1995 än i övriga landet. Antalet företag med mer än 30 ha har dock fortsatt att öka i hela landet. Fördelningen mellan olika storleksgrupper år 1996 framgår av tabell 2.

Tabell 2: Andel företag (%) redovisade efter region respektive gårdsstorlek år 1996

	< 10 ha	10 – 30 ha	> 30 ha	Per region
Södra och mellersta Sveriges slättbygder	9	14	20	43
Södra och mellersta Sveriges skogs- och dalbygder	17	13	8	39
Norra Sverige	9	5	3	18
<i>Hela landet *</i>	<i>36</i>	<i>32</i>	<i>32</i>	<i>100</i>

* Totala antalet företag var år 1996 ca 90 500 (inklusive företag mindre än 2 ha)

Källa: SCB

Sedan mitten av 1970-talet har de största gårdarnas andel av det totala antalet jordbruksföretag ökat. År 1975 var andelen jordbruksföretag med en areal överstigande 30 ha 21 %. År 1996 var andelen 32 %. Denna ökning har varit kraftigast i södra och mellersta Sveriges slättbygder.

I norra Sverige är det främst andelen små jordbruksföretag som minskat under perioden 1975–1995. Andelen stora jordbruksföretag har under motsvarande period ökat något.

Livsmedelsindustrin är Sveriges näst största industrigren mätt i produktionsvärde. Ser man till antalet sysselsatta är livsmedelsindustrin den tredje största industrigrenen. På samma sätt som inom jordbrukssektorn har en storleksrationalisering ägt rum inom livsmedelsindustrin. Totalt har antalet arbetsställen inom livsmedelsindustrin minskat liksom antalet sysselsatta. Utvecklingen skiljer sig dock något åt mellan de olika delbranscherna, vilket framgår av tabell 3.

Tabell 3: Antal arbetsställen och antal sysselsatta inom livsmedelsindustrin år 1980 respektive år 1995

	Antal arbetsställen		Antal sysselsatta	
	1980	1995	1980	1995
Slakteri- och charkuteriindustri	189	204	19 594	15 368
Mejeriindustri	119	75	10 019	8 674
Frukt- och grönsakskonservindustri	43	48	6 406	3 760
Olje- och fettindustri	9	8	1 834	1 413
Foderindustri	41	21	1 668	751
Kvarnindustri	17	33	855	1 045
Bageriindustri	330	296	12 223	13 087
Maltdrycksindustri	20	11	3 180	1 821
Övrig livsmedelsindustri	186	154	15 189	14 168
<i>Hela livsmedelsindustrin</i>	<i>954</i>	<i>850</i>	<i>70 968</i>	<i>60 087</i>

Källa: SCB Industristatistik

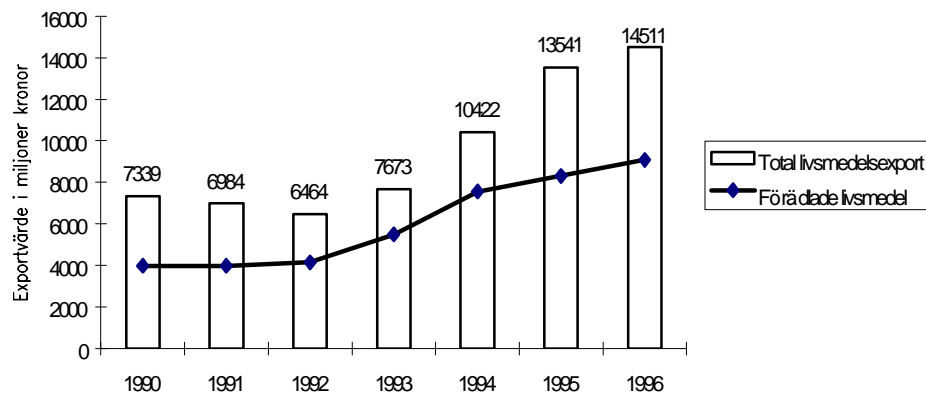
Det har skett en ökad regional koncentration av livsmedelsindustrin. I allt högre grad är den nu belägen i befolkningstäta regioner. Vissa delbranscher, som t.ex. sockerindustrin och olje- och fettindustrin, har genomgått en mycket påtaglig koncentration till enstaka anläggningar. Däremot är koncentrationstendenserna inte lika påtagliga inom t.ex. charkuteri- och slakteriindustrin samt inom mejeribranschen. Huvuddelen av företagen och de sysselsatta inom sektorn återfinns dock i södra och mellersta Sverige, främst i storstadsregionerna. Skåne samt Stockholms- och

Förutsättningarna för export av livsmedel förändrades i början av 1990-talet. Under senhösten 1992 försvagades den svenska kronan kraftigt. För att stärka exportmöjligheterna för svenska livsmedelsföretag anslöt regeringen 60 miljoner kronor under perioden 1992–1996 för exportfrämjande åtgärder. Sammantaget gav detta svenska företag ökade möjligheter till att exportera livsmedel. Under perioden 1992–1994 ökade den totala livsmedelsexporten från ca 7 miljarder kronor till ca 10,5 miljarder kronor.

Efter Sveriges EU-inträde förbättrades förutsättningarna för export ytterligare. Tillgången till den gemensamma marknaden med 350 miljoner konsumenter gav svenska företag möjlighet att sälja på EU-marknaden på samma villkor som övriga företag i EU. Den totala exporten ökade under perioden 1994–1996 med knappt 40 %.

Sedan år 1990 har andelen förädlade livsmedel, som andel av den totala exporten av livsmedel, ökat något från ca 55 % för att nå en topp år 1994 med drygt 72 %. År 1996 var andelen förädlade livsmedel 62 % av den totala exporten. Minskningen under åren 1995 och 1996 förklaras delvis av goda spannmålsskördar som medförde en ökad spannmålsexport år 1995 med 13 % och år 1996 med 51 %. En betydande andel av exporten till länder utanför EU utgörs av spannmål som avsåts på världsmarknaden med exportsubventioner. Under perioden 1990–1996 ökade exporten av jordbruksvaror och livsmedel som andel av Sveriges totala export från 2,2 % till 2,6 %. I figur 1 visas den totala livsmedelsexporten och exporten av förädlade livsmedel under åren 1990–1996.

Figur 1: Total livsmedelsexport och export av förädlade livsmedel åren 1990–1996. Exportvärde i miljoner kronor (löpande priser)



Källa: Statens jordbruksverk

3.2 Utvecklingen inom EU i övrigt

3.2.1 Jordbruks- och livsmedelspolitiken inom EU

Den gemensamma jordbrukspolitikens utveckling

Den gemensamma jordbrukspolitik (Common Agricultural Policy) har länge utgjort en av grundpelarna i EU-samarbetet. I Romfördragets artikel 39 anges den gemensamma jordbrukspolitikens mål. De mål som eftersträvas är ökad produktivitet, skälig levnadsstandard för producenterna, marknadsstabilitet, tryggad livsmedelsförsörjning och rimliga livsmedelspriser för konsumenterna. De jordbrukspolitiska medlen indelas i en pris- och marknadsreglerande del och en struktur- och regionalpolitisk del. Miljöåtgärder, bestämmelser på det veterinära området, bl.a. om djurhälsa, djurskydd, avel och foder samt bestämmelser om växtskydd och växtodling har också sin juridiska grund i Romfördragets jordbruksavdelning och utgör en del av den gemensamma jordbrukspolitik.

De fördragsbundna målen för EG:s jordbrukspolitik har varit oförändrade sedan de formulerades år 1957. Medlen har däremot utvecklats under åren. De olika regleringarna har ändrats successivt och nya regler har tillkommit. Sällan har dock några medel försvunnit. Medlemsländernas olika intressen har lett till kompromisser och paketlösningar. Med åren har jordbrukspolitik blivit alltmer komplex och svår att överblicka. Det faktum att EU har utvidgats flera gånger har också bidragit till denna utveckling.

Jordbrukspolitiken var från början helt inriktad på att trygga livsmedelsförsörjningen inom den dåvarande gemenskapen. Genom olika s.k. marknadsprisstöd, främst ett gränsskydd, upprätthölls en högre pris-nivå på jordbruksvaror inom gemenskapen än på världsmarknaden, vilket stimulerade produktionen. Produktionen inom EU gavs också en preferens framför importerade produkter.

Marknadsprisstöden utvecklades till att omfatta allt fler produkter och ofta skapades mer eller mindre speciella lösningar för varje område. Höga marknadsprisstöd tillsammans med teknisk och ekonomisk utveckling ledde till att jordbruksproduktionen ökade. Under 1970-talet övergick EG från att ha varit nettoimportör till att bli nettoexportör av flera jordbruksvaror.

En kontinuerligt stigande livsmedelsproduktion, utan motsvarande ökning av den inhemska konsumtionen, ledde till att det inom EG under 1970-talet uppstod allt större överskott. Ökade överskott och svårigheterna med att hantera dessa har varit drivande i varje reform som genomförts av den gemensamma jordbrukspolitiken sedan dess. Till en början kunde överskotten avsättas på världsmarknaden genom att subventioner gavs till jordbruket för att kompensera för de lägre världsmarknadspriserna. EG:s ökade export av subventionerade jordbruksvaror skapade emellertid irritation hos gemenskapens handelspartner. Under 1980-talet infördes olika åtgärder för att begränsa produktionen, bl.a. genom att kvotera den tillåtna produktionen.

Struktur- och miljöåtgärder har sedan de tillkom under 1960- och 1970-talen successivt ökat i omfattning och betydelse. Strukturåtgärderna finansieras av strukturfonderna och ligger bara delvis inom jordbrukspolitiken. Det var först år 1989 som anslagen till dessa fonder ökade påtagligt.

Struktur- och regionalpolitikens innehåll har förändrats varje gång som nya medlemsländer har tillkommit i EU. Senast år 1995 tillkom ett nytt stöd för regioner med låg befolkningstäthet (mål 6) som var särskilt anpassat för Sveriges och Finlands behov.

År 1992 beslutades den hittills mest omfattande förändringen av jordbrukspolitiken. Bakgrunden till beslutet var främst tilltagande överskott och därav följande budgetkostnader. De produktionsbegränsande åtgärder som vidtagits under 1980-talet hade visat sig vara otillräckliga. Även politikens oförmåga att klara inkomstfördelningsmålet och effekterna på miljön angavs som motiv. Vid tidpunkten för reformen fanns, i de pågående handelsförhandlingarna i GATT:s Uruguayrunda, krav från EG:s handelspartners att ändra den gemensamma jordbrukspolitiken.

Beslutet år 1992 innebar en sänkning av de administrativa priserna i kombination med åtgärder för att begränsa produktionen. Det innebar att exportbidrag och interventionspriser sänktes för spannmål, oljeväxter, proteingrödor och nötkött. För att kompensera för prissänkningarna infördes direktstöd som betalades per djur och hektar, dvs. djurbidrag och arealbidrag. I samband med reformen infördes också s.k. kompletterande åtgärder, vilka omfattade miljöersättningar, stöd vid förtidspensionering samt stöd till beskogning av åkermark. Det var först i samband med 1992

års reform som miljöåtgärder fick en större omfattning i den gemensamma jordbrukspolitiken.

Efter 1992 års reform av den gemensamma jordbrukspolitiken har reformer genomförts på flera varuområden, såsom ris samt frukt och grönsaker. Diskussioner pågår om förändringar av regleringarna för vin, tobak och olivolja.

År 1997 presenterade EG-kommissionen sin strategi för utvidgningen av unionen och utvecklingen av dess politik – Agenda 2000. I centrum står återigen nödvändigheten att begränsa överskottsproduktionen. EG-kommissionen föreslår en fortsatt reform av den gemensamma jordbrukspolitiken genom ytterligare prissänkningar på spannmål och nötkött samt även på mjölk, vilka skall kompenseras med direktstöd. Ökade satsningar på struktur-, landsbygds- och miljöåtgärder föreslås också. Under våren 1998 kommer EG-kommissionen att presentera detaljerade reformförslag på respektive område.

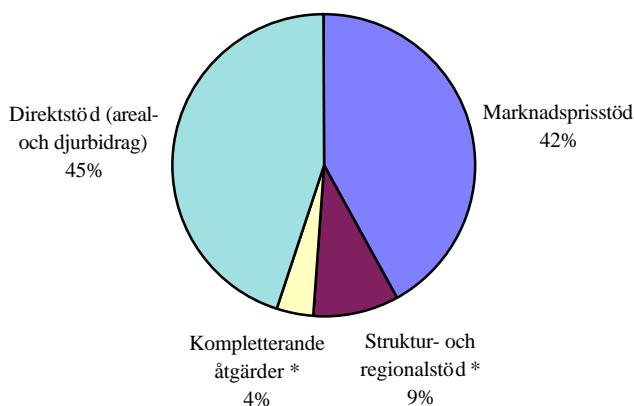
Den gemensamma jordbrukspolitikens utformning

Den gemensamma jordbrukspolitiken består i dag av en rad olika åtgärder såsom interna marknadsprisstöd, direktstöd, gränsskydd, miljöstöd och miljöbestämmelser, regional- och strukturstöd, bestämmelser om djurhållning och bestämmelser om växtskydd och växt-odling. I och med 1992 års reform har en process inletts som lägger mindre vikt vid marknadsprisstöd och större vikt vid direktstöd, miljöersättningar samt regional- och strukturstöd.

Utgifterna för den gemensamma jordbrukspolitiken utgör ungefär hälften av EG:s budget. Utöver detta betalar respektive medlemsland en del av miljöstöden samt regional- och strukturstöden direkt från den nationella budgeten.

Hur EG:s jordbruksbudget fördelades på olika åtgärder år 1996 redovisas i figur 2. EG:s jordbruksbudget omfattar dock inte kostnader som har samband med den nuvarande livsmedelslagstiftningen och inte heller huvuddelen av kostnaderna för de regionalpolitiska satsningar som sker inom gemenskapen.

Figur 2: EG:s jordbruksbudget år 1996 fördelad på olika åtgärder. Budgeten uppgick år 1996 till ca 43 miljarder ecu



* Dessa åtgärder medfinansieras dessutom av respektive medlemsland

Kompletterande åtgärder: miljöstöd, stöd till förtidspensionering samt stöd vid besökning av åkermark

Källa: EG-kommissionen, 1997

EG:s marknadsordningar

Marknadsordningarna utgör en central del av den gemensamma jordbrukspolitik. Tre grundläggande principer för regleringarna etablerades redan under 1960-talet och gäller fortfarande:

- *Gemensam marknad med fri rörlighet för jordbruksprodukter med gemensamma administrativa priser.* Det innebär att gränskontroller eller konkurrenssnedvridande subventioner har tagits bort mellan medlemsländerna. Priserna inom unionen styrs dock inte av utbud och efterfrågan, utan av olika administrativt fastställda priser, gränsskydd emot tredje land och stöd inom marknadsordningarna.
- *Gemenskapspreferens.* Det betyder att varor producerade inom unionen skall ha företräde framför importerade varor. Import av jordbruksvaror beläggs därför med ett närmast prohibitivt gränsskydd, numera främst tullar.
- *Gemensam och solidarisk finansiering.* Marknadsordningarna finansieras ur EG:s budget.

Inom marknadsordningarna finns både åtgärder som stimulerar produktionen inom EU – exportbidrag, gränsskydd, interventionsåtgärder och direktstöd – och åtgärder som begränsar produktionen – kvoter och andra produktionsbegränsningar. Sammantaget verkar dessa instrument mot en generellt högre prisnivå inom EU jämfört med världsmarknaden, vilket illustreras i figur 3. Medlen beskrivs kortfattat nedan:

- Importvaror från tredje land beläggs med ett *gränsskydd*, vanligtvis en *tull*.

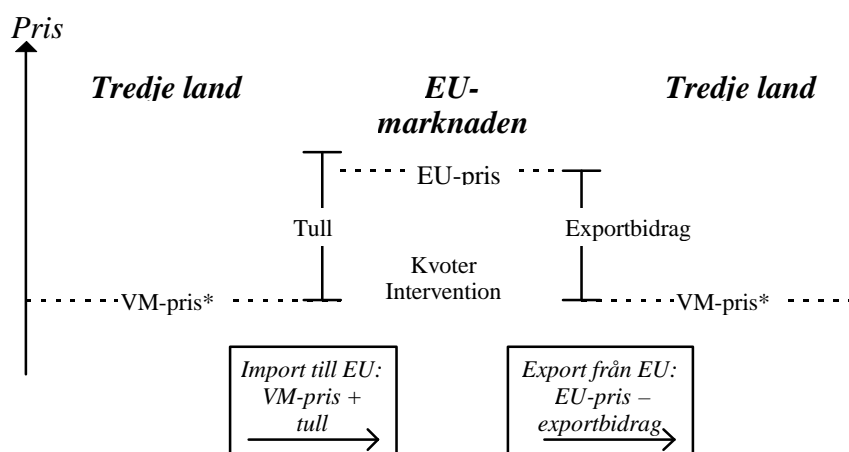
– Inom gemenskapen tillämpas en rad *interventionsåtgärder*. När priset riskerar att sjunka under en viss nivå kan under vissa förutsättningar genomföras interventionsköp (inlösen), konsumtions-stimulerande åtgärder och åtgärder för att stödja avsättningen och produktionen.

– *Exportbidrag* skall kompensera för skillnaden mellan EU-pris och världsmarknadspris och utbetalas vid export från EU till tredje land. Exportbidragen, som ges för de flesta jordbruksvaror som produceras inom EU. Även *exportavgifter* kan komma i fråga om världsmarknadspriserna överstiger priserna inom EU.

– *Produktionsbegränsningar* som mjölkkvoter, sockerkvoter, m.m. syftar till att begränsa produktionen till på förhand fastställda nivåer.

– Till *direktstöd* räknas främst areal- och djurbidrag. Dessa stöd infördes för att kompensera för sänkta marknadsprisstöd och därmed sänkta priser.

Figur 3: *Principiell beskrivning av hur EG:s marknadsordningar påverkar priserna på jordbruksvaror*



*VM-pris = världsmarknadspris

Källa: SOU 1997:102

Miljöpolitiken inom jordbrukssektorn

Miljöfrågor har fått en allt större betydelse inom EU, såväl på ett övergripande plan som specifikt på jordbruksområdet. I Romfördraget finns det generella miljö mål som gäller alla politikområden. EU skall bidra till att bevara, skydda och förbättra miljön, skydda människors hälsa, att naturresurserna utnyttjas varsamt och rationellt samt att främja åtgärder på internationell nivå för att lösa regionala och globala miljöproblem. I utformningen och genomförandet av gemenskapens politik skall hänsyn tas till miljön. Unionen skall främja en tillväxt som tar hänsyn till miljön.

Miljöregler, som inte rör handel med varor, är i stor utsträckning en nationell angelägenhet. Det innebär att medlemsländerna får ha mer, men inte mindre strikta krav än de harmoniserade reglerna, om det inte står i strid med någon annan bestämmelse i fördraget. Jordbruket omfattas av

miljöregler som ligger både inom och utanför den gemensamma jordbrukspolitiken.

Vissa stöd till miljöåtgärder, bl.a. stöd för miljö känsliga områden, naturresurser och bevarande av landskapet, infördes år 1987 inom ramen för strukturfonderna. Det var dock först i samband med reformen år 1992 och genom införandet av särskilda miljöersättningsprogram som miljöåtgärder fick någon större betydelse inom jordbrukssektorn. Syftet var att dessa miljöåtgärder skulle komplettera marknadsordningarna och miljöanpassa jordbrukspolitiken. En gemensam förordning avser de huvudsakliga riktlinjerna för miljöersättningarna, medan detaljerna för miljöersättningarna utformas på nationell nivå. De nationella reglerna måste dock godkännas av kommissionen. Miljöersättningarna betalas i de flesta fall till hälften av den gemensamma budgeten och till hälften av respektive medlemsland. Det svenska miljöersättningsprogrammet är i förhållande till antalet jordbruksföretag ett av de mest omfattande inom EU och är ett viktigt styrmedel för att uppnå de svenska miljö målen för jordbruket.

Regional- och strukturpolitiken inom jordbrukssektorn

År 1964 delades EG:s jordbruksfond Feoga (Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket) i två delar – en garantisektion och en utvecklingssektion. Syftet var att med medel från utvecklingssektionen finansiera gemensamma åtaganden för att uppnå målen med jordbrukspolitiken, särskilt anpassa och förbättra dels jordbruksföretagens produktionsstruktur, dels strukturen och villkoren för förädling och saluföring av jordbruksprodukter. Strukturåtgärderna började att ta form i början av 1970-talet, bl.a. infördes stöd för mindre gynnade områden. I början av 1980-talet infördes de första åtgärderna för social och ekonomisk integrering av landsbygdsområden.

Regional- och strukturpolitiken finansieras dels direkt via nationella budgetar, dels av EG:s budget genom fyra olika strukturfonder. Jordbruksfondens utvecklingssektion är en av dessa. Sex mål finns inom struktur- och regionalpolitiken varav främst mål 1, 5a, 5b och 6 berör jordbruket.

– Mål 1 avser att främja utvecklingen och strukturanpassningen av regioner som utvecklas långsamt.

– Mål 5a avser stöd till omstrukturering av jord- och skogsbruket. Stöden samfinansieras av EG:s jordbruksfond och av medlemslandet.

– Mål 5b avser att öka mångfalden och livskraften på landsbygden. Stöden finansieras dels av EU genom jordbruksfonden, regionalfonden och socialfonden, dels med nationella medel.

– Mål 6 avser extremt glesbefolkade regioner med högst 8 invånare per kvadratkilometer. Detta mål tillkom när Sverige och Finland blev medlemmar i EU. Strukturfonderna kan finansiera projekt som bidrar till regionernas utveckling, däribland även åtgärder inom mål 5a.

Det finns inte någon heltäckande gemensam EG-lagstiftning om djurskydd. Gemensamma direktiv på djurskyddsområdet finns emellertid för transport av levande djur och skydd av djur vid slakt och avlivning samt för uppfödning av kalvar, svin och värphöns. Med undantag för de gemensamma reglerna om transport av levande djur är djurskyddsdirektiven minimidirektiv, dvs. medlemsländerna får ha strängare krav än vad som krävs i direktiven. Sverige har där så är tillåtet ofta strängare bestämmelser på dessa områden.

EG-lagstiftningen om skydd mot djursjukdomar är däremot heltäckande. Lagstiftningen tillåter i vissa fall att ett land får undantag beroende på smittoläget. Sverige fick i samband med EU-medlemskapet vissa undantag bl.a. med avseende på salmonella.

Även på foderområdet är lagstiftningen harmoniserad. Enligt anslutningsakten fick Sverige vissa tidsbegränsade undantag från EG:s lagstiftning, t.ex. i fråga om förbud mot användning av antibiotika i tillväxtbefrämjande syfte och av kadavermjöl i foder. Sverige arbetar för en anpassning av EU:s regler i enlighet med svensk lagstiftning.

Livsmedelslagstiftningen

Huvuddelen av EG:s rättsakter på livsmedelsområdet är harmoniserade. Det innebär att det inte är tillåtet för ett medlemsland att ha avvikande bestämmelser utom i vissa undantagsfall.

EG:s bestämmelser på livsmedelsområdet bygger, i likhet med tidigare gällande svenska bestämmelser, i stor utsträckning på rekommendationer som utarbetats inom den internationella organisationen Codex Alimentarius. EG:s bestämmelser avser bl.a. märkning och hantering av livsmedel, livsmedelsstandarder, livsmedelstillsatser och livsmedelskontroll.

Förändringar av den nuvarande livsmedelspolitiken har initierats av kommissionen som år 1997 presenterade en grönbok om förändringar av gemenskapens livsmedelslagstiftning. Av Sveriges yttrande över grönboken framgår det att Sverige bl.a. ser positivt på att åtgärder vidtas som syftar till att förenkla lagstiftningen.

EG:s märkningsbestämmelser regleras dels i ett ramdirektiv om färdigförpackade varor för försäljning, dels i andra direktiv och förordningar avseende t.ex. djupfrysta livsmedel, ägg och nya livsmedel.

Det finns en strävan att gå över från vertikala bestämmelser, dvs. regler för enskilda varugrupper, till mer övergripande, horisontella, regler. Den nyligen införda förordningen om nya livsmedel – novel foods – är ett exempel på detta.

Förordningen om nya livsmedel, som trädde i kraft år 1997, ålägger producenterna att göra en riskbedömning av hela produkten. Med nya livsmedel avses "livsmedel och livsmedelsingredienser, vilka hittills inte i någon större utsträckning har använts för konsumtion inom gemenskapen" och som tillhör en viss kategori. Till nya livsmedel räknas livsmedel som innehåller eller består av genmodifierade organismer

(GMO) och livsmedel som är producerade med nya produktionsmetoder eller av nya råvaror eller innehåller nya ämnen. Producenterna skall ansvara för att nya livsmedel och nya livsmedelsingredienser är säkra innan de släpps ut på EU-marknaden och för att livsmedlen blir märkta om produktionsmetoder eller innehåll är nya.

3.2.2 Utvecklingen av jordbruks- och livsmedelssektorn inom EU

Jordbrukssektorn i övriga EU-länder har till viss del genomgått en motsvarande strukturrationalisering som den som skett i Sverige. Andelen sysselsatta inom jordbruk, jakt, fiske och skogsbruk har för EU-12 minskat från 9,3 % år 1983 till 5,5 % tio år senare. Totalt arbetade drygt 7 miljoner personer inom dessa sektorer år 1995.

Både genomsnittsarealen och besättningsstorleken har ökat över tiden. Genomsnittlig gårdsareal var 16 ha år 1993 (EU-12) att jämföra med 12 ha år 1980. Utvecklingen sker i varierande takt i olika regioner. Jordbruksföretagen i t.ex. Storbritannien, Frankrike och Danmark kännetecknas av förhållandevis stora gårdar med genomsnittsarealer över 35 ha. Jordbruksföretag i bl.a. Grekland och Portugal har däremot betydligt lägre medelarealer, 4 respektive 6 ha. Den genomsnittliga mjölkko-besättningen för EU-12 uppgick till 24 mjölkkor år 1995. Inom EU liksom i Sverige svarar de större jordbruksföretagen för huvuddelen av produktionen.

Inom EU är livsmedelsindustrin (inklusive tobaksindustrin) den största industrigrenen mätt i produktionsvärde och den näst största i termer av antalet sysselsatta. Utvecklingen går mot större och konkurrenskraftigare företag. Under år 1995 rapporterades inom EU-15 totalt 211 sammanslagningar eller övertagande av livsmedelsindustrier, av vilka sex i Sverige. Räknat i förhållande till antal arbetsställen indikerar det en något lägre andel i Sverige än i övriga EU.

Variationen i företagsstorlek är stor inom EU. Drygt 90 % av företagen har färre än 100 anställda. De större företagen svarar däremot för ca 70 % av livsmedelsindustrins omsättning.

Slakteri- och charkindustrin samt mejeriindustrin är de största delbranscherna både vad gäller produktionens värde och antalet sysselsatta (se tabell 4). Sysselsättningen inom livsmedelsindustrierna har minskat under perioden 1985–1995 med ca 4 %. Undantag är bageriindustrin samt slakteri- och charkindustrin som i stället visat på en ökad sysselsättning. Produktionsvärdet har stigit inom hela sektorn.

Tabell 4: Produktion (miljarder ecu) och sysselsättning (tusental) inom olika delbranscher inom EU-12 år 1985 respektive år 1995

	Produktion (mecu)		Antalet sysselsatta	
	1985	1995	1985	1995
Slakteri- och charkuteriindustri	54 600	80 700	390	430
Mejeriindustri	54 000	79 400	272	248
Frukt- och grönsakskonservindustri	12 200	19 200	135	131
Olje- och fettindustri	18 100	19 400	56	48
Foderindustri	24 800	29 800	88	87
Kvarnindustri	10 500	10 900	45	35
Bageriindustri	17 000	28 800	403	456
Maltdrycksindustri *	20 200	27 100	160	116
Övrig livsmedelsindustri	126 100	189 400	869	780
<i>Hela livsmedelsindustrin</i>	<i>337 500</i>	<i>484 700</i>	<i>2 418</i>	<i>2 331</i>

* Inkluderar inte mälterier

Källa: Panorama of EU industry, 1997

Totalt har exporten av bearbetade och förädlade jordbruksvaror till tredje land ökat med ca 50 % under åren 1985–1995 och uppgick år 1995 till ca 37 000 mecu för EU-12. Den största varugruppen är kött och charkvaror (14 %), följt av mejeriprodukter (12 %). EU är efter USA världens största livsmedelsexportör.

4 Förslag till ny jordbruks- och livsmedelspolitik i EU

4.1 En gemensam politik på jordbruks- och livsmedelsområdet

Regeringens bedömning: Det finns även i fortsättningen behov av en gemensam politik på jordbruks- och livsmedelsområdet. Det övergripande ansvaret för politiken måste ligga på gemenskapsnivå. Den gemensamma jordbrukspolitiken bör i enlighet med subsidiaritetsprincipen kunna kompletteras med åtgärder på nationell nivå.

Utredningens bedömning: Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Remissinstanser har inte framfört några avvikande synpunkter.

Skälen för regeringens bedömning: Förutsättningarna för en gemensam jordbruks- och livsmedelspolitik har radikalt förändrats. För att en gemensam jordbruks- och livsmedelspolitik skall vara ändamålsenlig med hänsyn till förändrade förutsättningar och en förändrad omvärld måste den förnyas.

Regeringen redovisar i det följande de långsiktiga mål som bör gälla på jordbruks- och livsmedelsområdet i EU. Enligt regeringen medför de

föreslagna målen att den gemensamma jordbruks- och livsmedelspolitiken måste reformeras. Regeringen redovisar vilka medel som skall användas inom den framtida gemensamma jordbrukspolitiken för att målen skall nås samt anger översiktligt sin syn på det kortsiktiga reformarbetet.

Det behövs även i framtiden en gemensam politik på jordbruks- och livsmedelsområdet inom EU. En gemensam politik med likartade konkurrensvillkor är en förutsättning för att den inre marknaden också skall fungera när det gäller jordbruksproduktion. Det är EG-kommissionens uppgift att bevaka att nationellt utformade åtgärder inte snedvrider konkurrensen på denna marknad. En gemensam jordbruks- och livsmedelspolitik motiveras också av effektivitetsskäl. Det finns flera exempel på problem och förutsättningar för sektorn som är länderövergripande. Gemensamma regler minskar behovet av kontroll mellan länderna och bör således minska administrationen och kostnaderna. En gemensam politik ger vidare Sverige större möjligheter att driva höga gemensamma krav på främst miljö-, djurskydds- och livsmedelsområdena.

Även om det övergripande ansvaret för politiken måste ligga på gemenskapsnivå kan olika riktade åtgärder komma i fråga på nationell nivå. Sådana åtgärder kan avse insatser för att förbättra eller bevara miljön och en god djurhållning i enlighet med den s.k. subsidiaritets-principen. Den innebär att besluten skall fattas på den mest lämpade nivån.

4.2 En ny jordbruks- och livsmedelspolitik

Regeringens bedömning: Den gemensamma jordbrukspolitiken måste på lång sikt i grunden förändras. Begränsningar av produktionen och subventioner inom ramen för marknadsordningarna bör avvecklas. Därigenom blir det möjligt att med riktade åtgärder tillgodose det ökade behovet av regional näringslivsutveckling, strukturinsatser, landsbygdsutveckling och miljötjänster. Reformförslagen i jordbruksavsnittet i Agenda 2000 är ett led i en sådan utveckling. En ny jordbruks- och livsmedelspolitik bör medföra lägre samhällsekonomiska kostnader och på sikt lägre budgetkostnader.

Utredningens bedömning: Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har inte framfört några avvikande synpunkter.

Skälen för regeringens bedömning: Under hösten 1997 presenterade EG-kommissionen sin strategi för EU:s utvidgning, förslag till reformer på centrala politikområden och de finansiella perspektiven – Agenda 2000. En viktig del rör EU:s gemensamma jordbrukspolitiken och ändringar i denna.

Förslagen i Agenda 2000 syftar till att öka jordbrukets konkurrenskraft genom en ökad marknadsorientering med sänkta administrativa priser. Enligt kommissionens förslag skall kompensation lämnas till jordbruk-

arna för att dessa priser sänks. Ett inslag i Agenda 2000 är att det i samband med en reform av den gemensamma jordbrukspolitiken införs åtgärder för att underlätta jordbrukets anpassning till strukturförändringar och ökade insatser för målinriktade miljöförbättrande åtgärder. Regional- och strukturåtgärderna inom jordbrukssektorn och de s.k. kompletterande åtgärderna föreslås kopplas samman till en integrerad landsbygdspolitik som komplement till den gemensamma jordbrukspolitiken.

Regeringen har vid flera tillfällen redogjort för sin syn på förslagen i Agenda 2000, bl.a. vid ministerrådsmöten, i EU-nämnden och i jordbruksutskottet. Enligt regeringens uppfattning är en genomgripande reform av den gemensamma jordbrukspolitiken nödvändig.

Kommissionens förslag innebär ett steg i rätt riktning. Det är dock inte tillräckligt långtgående.

Regeringens reformförslag utgör en helhet som innebär dels riktade åtgärder till förmån för miljön, landsbygden och vissa regioner, dels en avveckling av rådande marknadsordningar.

Antalet jordbruksföretag och sysselsättningen inom jordbrukssektorn har minskat i både Sverige och EU under lång tid trots ambitionen att genom höga stödnivåer och andra politiska åtgärder motverka en sådan utveckling. Utvecklingen kommer att fortsätta vare sig den gemensamma jordbrukspolitiken förändras eller inte. Det är varken möjligt eller önskvärt att genom politiska åtgärder få denna process att upphöra. Takten i denna utveckling kan emellertid påverkas och åtgärder för landsbygdsutveckling, insatser i vissa regioner och ersättning för miljötjänster kan bidra till att jordbruket även i framtiden ger viktiga bidrag till sysselsättningen i hela landet.

En väsentlig del i regeringens förslag till ny jordbruks- och livsmedelspolitik är att marknadsordningarna successivt tas bort samt att gränskyddet avvecklas i takt med internationella handelsavtal. En sådan successiv avveckling av marknadsordningarna skapar också utrymme för insatser för att underlätta omställningen så att reformen kan genomföras under socialt acceptabla former. En reform av jordbruks- och livsmedelspolitiken bör inriktas på att inom den gemensamma marknaden skapa förutsättningar för näringen att agera på liknande villkor som råder inom andra – avreglerade – branscher.

En avveckling av marknadsordningarna frigör på sikt resurser. Därigenom blir det möjligt att med hjälp av riktade åtgärder uppnå miljö mål, mål för landsbygdsutveckling och mål för regional näringslivsutveckling. Detta är ett centralt inslag i regeringens förslag till ny jordbruks- och livsmedelspolitik. Samtidigt kommer en ny jordbruks- och livsmedelspolitik att medföra lägre totala samhällsekonomiska kostnader och på sikt även lägre budgetkostnader.

Regeringens och KomiCAP:s analyser visar att en avveckling av marknadsordningarna utan att det samtidigt vidtas riktade åtgärder för miljön, landsbygden och särskilt utsatta regioner på kort sikt kan medföra en oacceptabel minskning av sysselsättningen i framför allt norra Sverige och i skogsbygderna. Det skulle kunna medföra att omkring en tredjedel av såväl brukad åkermark som betesmark tas ur produktion och att nötkötts-

produktionen minskar kraftigt. Det kan påverka möjligheterna att upprätthålla det öppna odlingslandskapet och den biologiska mångfalden.

Regeringen anser mot den bakgrunden att samhället har möjlighet att vidta de åtgärder som regeringen i det följande föreslår för att värna om miljön, landsbygden och vissa utsatta regioner. Därutöver är det enligt regeringens mening angeläget att vidta särskilda åtgärder för att beakta konsekvenser för norra Sverige och skogsbygderna.

4.3 Övergripande mål för jordbruks- och livsmedelspolitiken inom EU

Regeringens förslag: Sverige skall verka för en jordbruks- och livsmedelspolitik inom EU vars övergripande mål är att:

- främja ett brett och varierat utbud av säkra livsmedel till skäliga priser,
- främja en hållbar jordbruks- och livsmedelsproduktion,
- bidra till global livsmedelssäkerhet.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Utredningen föreslår att EG:s gemensamma jordbrukspolitik skall syfta till att möjliggöra ett brett och varierat utbud av säkra livsmedel till skäliga priser samt ett långsiktigt hållbart jordbruk. Utredningen föreslår även att jordbrukspolitiken skall syfta till att uppnå flera delmål. Utredningen föreslår däremot inte något mål som syftar till att medverka till att förbättra den globala livsmedelssäkerheten.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna tillstyrker eller har inte några invändningar mot utredningens förslag. Uppsala universitet kritiserar emellertid betänkandet för frånvaro av helhetssyn, för att målkonflikten mellan marknadsorientering och miljöanpassning å ena sidan och avreglering å den andra är bristfälligt belyst samt att innebörden av de sociala och regionala konsekvenserna av en avreglering inte har belysts. SACO-förbundet Agrifack konstaterar att utredningen inte har lyckats presentera en fullödlig och trovärdig konsekvensanalys av en re-formerad jordbrukspolitik inom EU. Lantbrukarnas riksförbund (LRF) anser att förslagen från KomiCAP är helt orealistiska som grund för en svensk position rörande EG:s framtida jordbrukspolitik.

Skälen för regeringens förslag: Bildandet av Europeiska gemenskapen år 1957 hade sin grund i att Europa önskade försäkra sig om en varaktig fred. Den gemensamma jordbrukspolitiken var central för den nya gemenskapen. De dåvarande sex medlemsländerna, liksom de flesta andra europeiska länderna, var vid den tiden stora nettoimportörer av livsmedel. Den gemensamma jordbrukspolitiken syftade till att trygga livsmedelsförsörjningen genom att stimulera produktionen. Inkomstmålet fick en framträdande roll. Att målen till stor del var inriktade på att stimulera produktionen kan förutom försörjningssyften även förklaras av att jordbruket fortfarande hade en stor betydelse för ekonomin eftersom nästan en fjärdedel av de sysselsatta var verksamma inom jordbruket.

I dag är situationen en helt annan. Omfattande jordbruksstöd i kombination med en ekonomisk och teknisk utveckling har lett till att EU:s jordbruksproduktion har ökat kraftigt. EU är numera exportör av många jordbruksvaror. Samtidigt har jordbrukets betydelse för ekonomin och sysselsättningen minskat avsevärt. Konsument-, miljö- och hälsofrågor har däremot blivit allt viktigare.

EG:s marknadsordningar har lett till problem med växande överskott. De begränsade möjligheterna att avyttra överskotten har skapat spänningar mellan jordbruksföretag med olika storlek och inriktning inom ett land. Denna spänning uppstår också mellan medlemsländerna. I princip är det i många fall inte möjligt för ett medlemslands jordbruk att öka produktionen inom en sektor om inte produktionen i ett eller flera andra medlemsländer samtidigt minskar inom samma sektor. Den gemensamma jordbrukspolitiken som tidigare betraktades som en sammanhållande faktor i det europeiska samarbetet har i ökad omfattning kommit att bli ett hinder för en utveckling och fördjupning av samarbetet.

Dessa problem kan i princip lösas på två olika sätt. Den ena möjligheten är att genom produktionsbegränsande åtgärder minska produktionen utan att sänka de institutionella priserna. Därigenom kan prisnivån bibehållas inom EU på en stabil och hög nivå. Däremot skulle samtidigt gemenskapens jordbruk förhindras att ta del av en växande världsmarknad. På lång sikt skulle det innebära att jordbruksproduktionen i ökad omfattning skulle påverkas av politiska beslut och att marknadens signaler skulle minska i betydelse.

Den andra möjligheten att avveckla överskotten är att i ökad utsträckning marknadsanpassa produktionen, dvs. att på sikt avveckla marknadsordningarna inom den gemensamma jordbrukspolitiken. På lång sikt betyder det en anpassning till den prisnivå som gäller på världsmarknaden. För jordbruks- och livsmedelsföretagen innebär detta en anpassningsprocess som för vissa företag och i vissa områden kan bli besvärlig. På sikt ger det emellertid jordbrukaren större möjlighet att agera som företagare på marknadens villkor liksom att beroendet av politiska beslut inte blir större än vad som gäller för företag i andra näringar.

Det europeiska jordbruket har utvecklats mot allt större och effektivare enheter som svarar för huvuddelen av produktionen. Det finns dock fortfarande många små jordbruk som ofta bedrivs på deltid eller som ett fritidsintresse. De senare jordbruken ligger främst i områden med mindre goda förutsättningar för jordbruksproduktion, men som har stora miljövärden och därmed också spelar en viktig roll för landsbygden och den regionala utvecklingen. Det har emellertid blivit alltmer uppenbart att en generell jordbrukspolitik av det slag som nu tillämpas inte kan fungera effektivt under dessa omständigheter. Den generella politiken tvingas å ena sidan att ha sådana inslag som bromsar de framgångsrika företagens utveckling samtidigt som den å andra sidan är otillräcklig för att säkra de miljö- och landsbygdsvärden som de små jordbruksföretagen bidrar till i vissa områden.

Målen för den nuvarande gemensamma jordbrukspolitiken formulerades för 40 år sedan i Romfördraget. De är både oklara och i vissa delar

motstridiga. Kommissionens rapport Agenda 2000 som presenterades sommaren 1997 är, vilket framgår av tidigare avsnitt, ett steg i rätt riktning mot att ge den gemensamma jordbrukspolitiken en annan inriktning. Prop. 1997/98:142

4.3.1 Inriktning av den framtida jordbruks- och livsmedelspolitiken

Den framtida politiken måste utgå från konsumenternas efterfrågan och ge dem bättre möjligheter att påverka inriktningen och storleken på produktionen av livsmedel och andra jordbruksvaror. Samtidigt är det angeläget att förutsättningar skapas för jordbruksföretag att agera på en konkurrensutsatt marknad. Därmed övergår jordbrukspolitiken från att i huvudsak ha varit producentstyrd till att främst styras av konsumenternas efterfrågan.

Regeringen anser att det bör vara ett övergripande mål att de livsmedel som erbjuds konsumenterna skall vara säkra från hälsosynpunkt. Det är företagets uppgift att ansvara för att inte några livsmedel som kan skada människors hälsa släpps ut på marknaden. Samhället måste dock genom lagstiftning formulera vissa grundkrav avseende livsmedlens kvalitet. Konsumenterna måste kunna lita på att den mat de äter kan konsumeras utan risk, dvs. att livsmedlen är säkra.

I likhet med KomiCAP anser regeringen att marknadsmässiga och från konsumentens synpunkt skäliga priser skall ingå som ett mål för jordbrukspolitiken. Priserna på jordbruksprodukter och livsmedel skall i första hand bestämmas av utbud och efterfrågan på marknaden. För vissa jordbruksprodukter, t.ex. tobak och alkoholhaltiga drycker, tar marknaden inte hänsyn till de särskilda samhällsekonomiska kostnader som den konsumtionen ger upphov till. Samhället bedriver i detta fall en politik som påverkar priset. Samhället bör av folkhälsoskäl ha till uppgift att genom informations- och utbildningsinsatser förbättra konsumenternas kunskaper om livsmedel.

Vilka livsmedel som efterfrågas av konsumenterna beror bl.a. på varornas pris, men också på deras tillgänglighet. För att konsumenterna skall kunna välja de livsmedel som de önskar med hänsyn till bl.a. pris och kvalitet är det viktigt att information finns tillgänglig om t.ex. pris-skillnader och livsmedlens olika kvalitetsegenskaper. En välinformerad konsument är en förutsättning för att skapa möjligheter för konsumenterna att få tillgång till ett brett och varierat utbud av livsmedel.

Regeringen anser också att Sverige, i linje med överenskommelsen vid FN:s konferens om miljö och utveckling i Rio år 1992, inom EU skall verka för att uppnå en hållbar jordbruks- och livsmedelsproduktion. Vid konferensen enades länderna om åtaganden för att nå en uthållig utveckling. Konferensen betonade i det sammanhanget vikten av ett hållbart jordbruk och en hållbar landsbygdsutveckling, bl.a. ur ett ekonomiskt och ekologiskt perspektiv.

Jordbruks- och livsmedelssektorn är viktig i omställningen till ett ekologiskt hållbart samhälle, eftersom all jordbruks- och livsmedelsproduktion förutsätter ett brukande av naturresurserna. En ekologiskt hållbar jordbruks- och livsmedelsproduktion är en produktion som är

resursbevarande, miljöanpassad och etiskt godtagbar. I en ekonomiskt hållbar utveckling används samhällets resurser på ett effektivt sätt. Därigenom skapas förutsättningar för ekonomisk tillväxt, vilket är grundläggande för en långsiktig ökning av sysselsättningen.

En långsiktig politik skapar förutsättningar för konkurrenskraftiga och livskraftiga jordbruks- och livsmedelsföretag att agera på marknads-mässiga villkor och därmed en utveckling inom sektorn som är samhälls-ekonomiskt hållbar.

Regeringen anser slutligen att EU skall medverka till att förbättra den globala livsmedelssäkerheten i enlighet med deklarationen från konferensen om livsmedelssäkerhet i Rom. En reform av den gemensamma jordbrukspolitiken är en förutsättning för att kunna bidra till detta mål. Därigenom ökar möjligheterna för en ekonomisk utveckling och minskad fattigdom i u-länderna, vilket är en viktig del av arbetet med att förbättra livsmedelssäkerheten. För att målet skall uppnås bör EU inom jordbruks- och livsmedelssektorn verka för bl.a. en ökad liberalisering av handeln på jordbruksområdet.

4.4 Brett och varierat utbud av säkra livsmedel till skäliga priser

Regeringens bedömning: Ett brett och varierat utbud av säkra livsmedel till skäliga priser skall främjas genom

- en reform av jordbruks- och livsmedelspolitiken inom EU med särskilt avseende på successivt borttagande av EG:s marknadsordningar och en avveckling av gränsskyddet med hänsyn till internationella åtaganden,

- konkurrenskraftiga företag,
- ökad konsumenthänsyn,
- högt ställda krav för djurhållningen.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning. Utredningen föreslår att den biologiska mångfalden skall bevaras och främjas, kulturmiljöer bevaras, ett varierat odlingslandskap främjas, miljöbelastningen minimeras, animalieproduktionen ske med högt ställda djurskydds krav, en regional balans och en levande landsbygd främjas samt ett internationellt konkurrenskraftigt jordbruk inom EU främjas.

Utredningen anser att det är viktigt att samhället lagstiftar om åtgärder samt betalar för de tjänster som leder till att de föreslagna målen uppnås. För att uppnå ett brett och varierat utbud av säkra livsmedel måste samhället se till att konkurrensen fungerar i samtliga led och att producenten ansvarar för att livsmedlen är säkra samt informerar om livsmedlens produktionsmetoder och innehåll. Utbildning och information är andra exempel på åtgärder. EG:s marknadsordningar motverkar generellt en utveckling där konsumenterna styr utbudet av livsmedel.

För att uppnå en bättre djurhållning inom hela EU behövs enligt utredningen en skärpt lagstiftning. Lagstiftningen skall så långt som möj-

ligt vara gemensam, men enskilda länder måste ha möjlighet till strängare regler.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna tillstyrker eller har inte några invändningar mot utredningens förslag. De främsta invändningarna mot förslaget är följande: Lantbrukarnas riksförbund (LRF) konstaterar att hårda krav för att erhålla säkra livsmedel inte kan ställas samtidigt som andra kostnadspåverkande faktorer som skatter och avgifter på viktiga insatsvaror i jordbruket ligger högre än i omvärlden. LRF anser vidare att det faktum att jordbrukspolitiken endast förbrukar 0,6 % av medlemsländernas totala BNP innebär att budgetutgifterna på jordbruksområdet i ett helhetsperspektiv kan anses vara begränsade.

Ett fåtal remissinstanser, bl.a. LRF och Ekologiska Lantbrukare, anser att det behövs ett mål om rimliga inkomster för jordbrukare.

Kommerskollegium anser att nationella sär lösningar inte är förenliga med den inre marknadens syfte. Denna uppfattning delas av Länsstyrelsen i Kronobergs län.

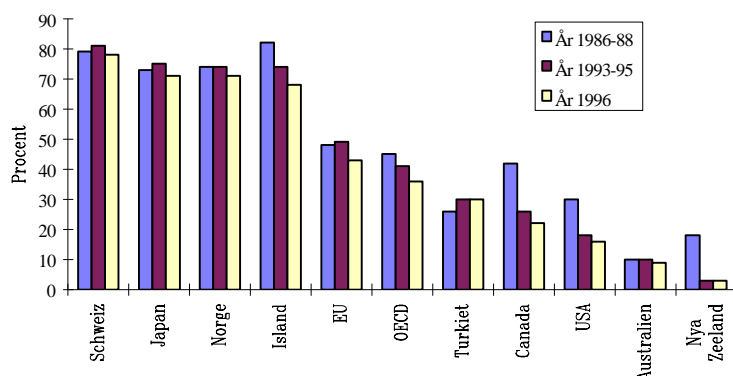
Konjunkturinstitutet anser att frågan är hur EU skall kunna liberalisera importen samtidigt som man skärper kraven på de egna jordbruksproducenterna. Att överlämna åt konsumenterna att sortera bort kvalitativt sämre produkter från marknaden till förmån för miljöanpassad dyrare EU-producerad mat kan vara otillräckligt. Länsstyrelsen i Skaraborgs län ifrågasätter om det med hänsyn till olika ekonomiska och produktions tekniska förutsättningar är önskvärt eller möjligt för Europas lantbrukare att konkurrera på liknande villkor som producenter i u-länder.

Skälen för regeringens bedömning:

4.4.1 Den gemensamma jordbrukspolitikens kostnader för företag, konsumenter och skattebetalare

OECD beräknar årligen PSE-tal (Producer Subsidy Equivalent), som uttrycker hur stor andel av producenternas intäkter som utgörs av stöd. I PSE-beräkningarna ingår 12 av de viktigaste jordbruksvarorna. I figur 4 redovisas PSE-tal för olika OECD-länder under åren 1986–1988, 1993–1995 och 1996.

Figur 4: Andel jordbruksstöd av producenternas intäkter i olika OECD-länder under åren 1986–1988, 1993–1995 och 1996 (PSE i %)



Källa: OECD, 1997

Enligt OECD:s beräkningar motsvarade jordbruksstöden inom EU ca 43 % av producenternas intäkter år 1996. Jämfört med andra större livsmedelsproducenter inom OECD så som Australien, USA och Kanada är stödnivåerna inom EU högre. Däremot är stödnivån i EU lägre än i Japan, Norge och Schweiz. År 1996 sjönk stödnivån inom EU, vilket beror på de höga världsmarknadspriserna på spannmål under säsongen 1995/96. Reformerna under senare år har inte förändrat den totala stöd-nivån. Däremot har reformerna förändrat fördelningen av finansieringen mellan konsumenter och skattebetalare. 1992 års reform innebar att sänkningen av de administrativa priserna på vissa produkter kompenseras genom direktbidrag till jordbrukarna. En del av kostnaderna för jordbrukspolitiken överflyttades därmed från konsumenterna till skattebetalarna. Förslagen i Agenda 2000 går i samma riktning. Det är emellertid nödvändigt att den totala stödnivån sänks.

Ser man till stödnivån på olika produkter under perioden 1993–1995 är den högst för foderspannmål, mjölk och nötkött där nivåerna är över 60 %. Även för produktion av ris, socker, oljevaxter samt får- och lammkött utgör stödet mer än hälften av inkomsten. År 1996 var andelen stöd störst för nötkött, mjölk, oljevaxter, socker samt får- och lammkött.

I takt med att produktionen har ökat, har allt fler produktionsbegränsningar införts inom EG:s jordbrukspolitik. Detta är ett ännu allvarigare ingrepp i marknaden än de tidigare prisregleringarna. Det motverkar direkt företagets möjlighet att konkurrera och motverkar incitamenten för företagen att investera i ny, effektivare och mer miljövänliga produktionsformer med högre avkastning. Den enskilde företagarens möjligheter att utveckla sitt företag och att anpassa sig till konsumenternas efterfrågan har därigenom minskat. Förutom den minskade flexibiliteten för företagen har den administrativa hanteringen av stöden blivit allt mer kostsam och betungande.

De omfattande subventionerna av det europeiska jordbruket genom ett generöst stödsystem betalas av konsumenterna genom höga priser och genom skatter. OECD uppskattar att merkostnaden för EU:s genom-

snittliga invånare för den gemensamma jordbrukspolitiken år 1996 var ca 2 300 kr per år. Av detta belopp betalas ca 1 200 kr genom priserna och resterande del genom skattemedel. Det innebär således en årlig merkostnad för en familj på fyra personer med ca 10 000 kr.

Regeringen konstaterar att utöver höga offentliga utgifter medför den gemensamma jordbrukspolitiken höga livsmedelspriser, vilka är särskilt kännbara för låginkomsttagare och barnfamiljer.

Den nuvarande utformningen av den gemensamma jordbrukspolitiken ger varje år upphov till relativt stora kostnader för både konsumenter och skattebetalare i EU, men ger också upphov till betydande kostnader för samhällsekonomin. Samhällsekonomiska kostnader uppstår på grund av en snedvriden resursallokering.

Gemenskapens nuvarande åtaganden inom Världshandelsorganisationen (WTO) begränsar EU:s möjligheter att ge marknadsprisstöd och direktstöd. Hårda krav på minskat stöd kommer med största sannolikhet att ställas av de andra stora livs-medelsproducerande länderna i nästa förhandlingsrunda. Detta talar också för att reformarbetet måste drivas vidare.

4.4.2 Konkurrenskraftiga företag

Jordbruks- och livsmedelsföretagen fyller flera viktiga funktioner, både genom att förse konsumenterna med säkra livsmedel och andra jordbruksvaror i den mån de efterfrågas och genom att ge positiva bidrag till vår miljö och landsbygd. Därigenom bidrar företagen till tillväxt och sysselsättning på landsbygden.

För att nå de mål som regeringen föreslår måste jordbruks- och livsmedelsföretagen ges samma förutsättningar som andra näringar att agera på marknadsmässiga villkor. Konkurrensen behöver förbättras i jordbrukssektorns samtliga led så att konsumenterna får tillgång till livsmedel med hög kvalitet till så låga priser som möjligt. För att företagen skall kunna agera på marknadsmässiga villkor krävs att politiken är långsiktig och ger tydliga och förutsägbara förutsättningar för företagen.

En övergång till en mer konkurrensutsatt marknad ställer högre krav på jordbruks- och livsmedelsföretagen. Samtidigt ger det nya möjligheter att utveckla företagen. I likhet med andra företagare måste jordbrukare göra bedömningar av marknadsmöjligheter och anpassa produktionen efter marknadens önskemål. En utveckling mot effektivare jordbruksföretag gynnas bäst av ett mindre stödberoende och är på lång sikt den enda möjligheten att behålla och utveckla en livskraftig jordbruks- och livsmedelssektor.

Erfarenheten visar att det är mycket svårt att med bestående verkan påverka inkomstnivån inom jordbrukssektorn genom stöd. Det inkomstmål som finns i den nuvarande gemensamma jordbrukspolitiken har generellt sett uppfyllts i begränsad omfattning. Det beror bl.a. på att det finns ett flertal åtgärder som motverkar varandra samt att stöden på sikt leder till högre markpriser i stället för till högre inkomster.

Som regeringen redovisat i det föregående svarar inkomster från jordbruksproduktion endast för en begränsad andel av jordbrukarens

taxerade inkomst. Ett generellt inkomstmål med syfte att garantera denna grupp av företagare rimliga inkomster förefaller mot denna bakgrund ha låg grad av måluppfyllelse. Regeringen anser att det är viktigt att gynnsamma villkor skapas för ett svenskt jordbruk. Detta måste dock ske på annat sätt än genom ett inkomstmål riktat till jordbrukare.

Markpriset ökar av den gemensamma jordbrukspolitiken genom att jordbruksstöden ökar jordbrukarnas intäkter och därmed lönsamheten, förutsatt att förutsättningarna i övrigt är oförändrade. I praktiken innebär det att de jordbrukare som äger marken som brukas när stödet införs är de som kan tillgodogöra sig värdestegringen på marken. För närvarande arrenderas nära hälften av den mark som brukas av landets jordbrukare.

På kort sikt leder en prisökning, till följd av t.ex. högre stöd, till att ersättningen för det egna arbetet ökar. På längre sikt kommer dock nya lantbrukare att vara villiga att betala ett högre pris för den begränsade resursen mark. Jordbruksstöden leder således till en förmögenhetsökning för ägaren av åkermark och inte till en inkomstökning för den som brukar marken. Den som inte äger jordbruksmark eller produktionsrättigheter men som vill etablera sig eller expandera produktionen får således inte någon fördel av nuvarande stöd. Detta hindrar expansion, nyföretagande och i synnerhet unga människors möjligheter att starta jordbruksföretag.

På en konkurrensutsatt marknad utan generella stöd gynnas i stället de duktigaste företagarna. De kan genom sin konkurrensförmåga uppnå en sådan lönsamhet att jordbruksdriften kan fortsätta.

Jordbruket har historiskt visat sig ha goda möjligheter att anpassa produktionsinriktning och sysselsättning till förändringar. I såväl Sverige som i övriga EU-länder kommer numera en betydande del av lantbrukshushållens inkomster från annan aktivitet.

Det framförs ofta att jordbruksföretagens verksamhet är osäker till följd av jordbrukets väderberoende, hög kapitalintensitet och liten företagsstorlek, vilket skulle medföra behov av pris- och inkomststabilisering. Inte någon av dessa egenskaper är dock unik för jordbruket. Flera andra näringar är också beroende av varierande betingelser och får hantera den inkomstin stabilitet detta medför. Jordbruksföretagens beroende av olika faktorer som är svåra att förutse är inte något som är unikt för denna näring, utan liknande problem finns hos andra småföretagare.

4.4.3 Konsumenthänsyn inom jordbruks- och livsmedelspolitiken

Det är konsumenterna som genom sina krav på produktionssätt, livsmedelsegenskaper och innehåll skall styra produktionen av livsmedel. Erfarenheterna visar att konsumenterna genom sina val kan påverka utbudet i en mer miljö- och djurvänlig riktning. Det kan dock vara svårt för en enskild konsument att påverka detta. Det är ett av skälen till att konsumentorganisationer har en viktig roll att spela genom att skapa opinion och föra konsumenternas talan. Utbildnings- och informationsinsatser från samhällets sida om bl.a. livsmedelskvalitet, produktionsmetoder och konsumenternas rättigheter kan komplettera det arbete som konsumentorganisationerna utför.

För att säkerställa men också definiera grundläggande kvalitet och säkerhet hos livsmedel behövs en livsmedelslagstiftning baserad på vetenskapliga bedömningar. Om det råder osäkerhet i dessa bedömningar är det särskilt nödvändigt att försiktighetsprincipen tillämpas. Huvudprincipen bör vara att livsmedelslagstiftning och regelverk är gemensamma inom den Europeiska unionen. Därigenom garanteras lik-artade villkor och konkurrensneutralitet för produktionen. Det finns dock förhållanden som motiverar att vissa nationella undantag kan förekomma.

Lagstiftningens efterlevnad måste kontrolleras. En väl fungerande livsmedelskontroll och tillsyn är därför nödvändig. De krav EU kan ställa på importen från tredje land styrs i hög grad av EU:s åtaganden inom WTO genom SPS- och TBT-avtalen. Internationella åtaganden inom WTO prioriteras högt av Sverige. Sådana åtaganden tillsammans med bl.a. gällande konkurrenslagstiftning måste följas. Inom ramen för dessa åtaganden bör försiktighetsprincipen beaktas. För att garantera konsumenterna hög kvalitet i olika avseenden utan att diskriminera import från tredje land, är det angeläget att verka för att förbättra de internationella standarder som finns i dag.

För att konsumenterna skall ha möjlighet att göra väl underbyggda val krävs relevant information om produkterna. Harmoniserade märkningsregler är därför angelägna. Det är särskilt viktigt att konsumenterna får information om egenskaper hos livsmedlen som har betydelse för hälsan, t.ex. ämnen som kan framkalla allergiska reaktioner. Konsumenterna bör även ha en möjlighet att genom märkningens utformning skilja mellan livsmedel som producerats med nya produktionsmetoder och traditionella livsmedel. I dessa fall är det motiverat med obligatorisk märkning.

Krav på obligatorisk märkning bör kompletteras med utrymme för frivillig märkning som ger företagen möjlighet att snabbt införa olika typer av sådan märkning som efterfrågas av konsumenterna. Exempel på frivillig märkning som införts är KRAV-märket och olika typer av miljömärkning.

Den gemensamma politiken på jordbruks- och livsmedelsområdet omfattar även kvalitets- och märkningsbestämmelser för jordbruksprodukter, t.ex. ägg och kött från fjäderfä. Kommissionen har påbörjat ett arbete med att från regleringar av varustandarder gå över till mer övergripande regler. Regeringen har nyligen tillsatt en utredning "Konsumentinformation om dagligvaror" (dir 1997:151) som i ett brett perspektiv skall granska märkningen och annan information på daglig-varuområdet.

EU:s jordbruksministrar beslutade nyligen, efter initiativ från bl.a. den svenska regeringen, att det skall vara möjligt för medlemsländerna att införa obligatorisk ursprungsmärkning av nötkött. Det finns dock ytterligare förbättringar att göra angående bl.a. märkning av sammansatta ingredienser samt av ingredienser som kan framkalla allergiska reaktioner. Dessutom behöver märkningsreglerna, som i dag är utspridda i ett flertal rättsakter, göras mer överskådliga och så långt som möjligt samlas i en rättsakt.

En näring som agerar på en konkurrensutsatt marknad skapar i sin tur förutsättningar för marknadsmässiga priser. Regeringen anser att en sådan

4.4.4 Djurhänsyn inom livsmedels- och jordbrukspolitiken

Det är angeläget att verka för att djurens situation inom EU förbättras genom en animalieproduktion med högt ställda djurskydds- och djurhälsokrav. Detta motiveras både av djur-, smittskydds- och hälsoskyddshänsyn samt konsumenthänsyn.

Sverige har sedan länge en djurskyddslagstiftning med höga krav. Från svensk synpunkt är det viktigt att lagstiftningen inom hela EU utvecklas.

Enligt den svenska djurskyddslagen skall djuren behandlas väl och skyddas mot onödigt lidande och sjukdom. Lantbrukets djur skall hållas och skötas i en god djurmiljö. Djurskyddslagen reglerar även transporter av djur och avel. Enligt djurskyddslagen skall djur skonas från onödigt lidande i samband med slakt. Den svenska djurskyddslagens och andra tillämpliga lagars målsättningar bör integreras i EU:s lagstiftning.

Hur djuren sköts och behandlas, fodrets kvalitet och sammansättning, förebyggande och akut djursjukvård är viktigt för de animaliska livsmedlens säkerhet och kvalitet.

I Sverige finns det sedan år 1986 ett förbud mot användning av kadavermjöl som foderråvara, vilket motiveras med både hälsomässiga och etiska skäl. Av omtanke om folk- och djurhälsan är vidare sedan år 1986 tillsatser av antibiotika i foder i tillväxtbefrämjande syfte förbjudet. Det är en svensk ambition att liknande regler skall införas inom gemenskapen.

Med hänsyn både till djurens välbefinnande och kvaliteten på livsmedlen är det angeläget att begränsa spridningen av djursjukdomar. En gemensam hög ambitionsnivå inom detta område bör därför eftersträvas. Detta gäller inte minst zoonotiska sjukdomar, dvs. sådana sjukdomar som kan överföras från djur till människa. Salmonella och campylobakter är exempel på bakterier som kan överföras från djur till människor och därvid förorsaka sjukdomar. Sjukdomsläget bland de svenska djuren kan generellt betraktas som tillfredsställande.

Den gemensamma politiken måste på detta område förändras. Nationella särlösningar är inte förenliga med den inre marknadens syfte. Så långt som möjligt bör harmoniserade lösningar eftersträvas även på dessa områden. Med hänsyn till konkurrensneutraliteten är det angeläget att beslutade minimiregler gäller inom hela EU.

Det är angeläget att erforderlig kontroll finns för att garantera att reglerna följs. Olika regler inom olika länder inte bara snedvrider konkurrensen utan innebär också en risk för att djursjukdomar sprids mellan medlemsländerna. Låga krav i vissa länder kan få allvarliga följder såväl för djurskydds- och djurhälsoläget som för säkerheten på livsmedlen.

På djurskyddsområdet, där gemensamma regler till stor del saknas, är det angeläget att en gemensam miniminivå med så höga djurskyddskrav som möjligt slås fast för medlemsländerna. Regeringen anser att strängare gemensamma regler bör införas på foder- och smittskyddsområdet.

Även kontrollen av salmonella, som i dag inte regleras i det gemensamma regelverket, bör inordnas i gemenskapslagstiftningen.

Utgångspunkten för regeringens ställningstagande är att djurskyddsbestämmelserna generellt måste förbättras på gemenskapsnivå. Därutöver är det enligt regeringen rimligt att de länder som vill ha strängare djurskyddskrav skall ges en sådan möjlighet. Även inom smittskyddsområdet bör det vara möjligt att ha strängare nationella regler än t.ex. inom gemenskapslagstiftningen. Vid införande av strängare nationella krav måste beaktas både principen om att handeln inte skall hindras av godtycklig diskriminering och principen om att människors och djurs hälsa och liv inte får äventyras.

Det kan i många fall vara en konkurrensfördel med produktionsformer som tillfredsställer höga krav på djurhållningen. För att denna fördel skall kunna utnyttjas måste konsumenterna bli medvetna om livsmedelskvalitet. Det ankommer i första hand på branschen att informera om de produktionsformer som används.

4.5 Hållbar jordbruks- och livsmedelsproduktion

Regeringens bedömning: En hållbar jordbruks- och livsmedelsproduktion skall främjas genom

- en reform av jordbruks- och livsmedelspolitiken inom EU med särskilt avseende på successivt borttagande av EG:s marknadsordningar och på en avveckling av gränsskyddet med hänsyn till internationella åtaganden,

- konkurrenskraftiga företag,
- höga etiska krav för djurhållningen,
- att bevara och främja den biologiska mångfalden, bevara värdefulla natur- och kulturmiljöer och ett varierat odlingslandskap, minimera miljöbelastningen samt beakta behovet av en långsiktig hushållning med naturresurserna,

- landsbygdsutveckling,
- regionala åtgärder.

Utredningens förslag: Överensstämmer i stort med regeringens bedömning. Utredningen föreslår att den biologiska mångfalden skall bevaras och främjas, kulturmiljöer bevaras, ett varierat odlingslandskap främjas, miljöbelastningen minimeras, animalieproduktionen ske med höga djurskyddskrav, en regional balans och en levande landsbygd främjas samt att ett internationellt konkurrenskraftigt jordbruk inom EU främjas.

En gemensam lagstiftning som definierar minimikraven för miljöhänsyn på produktionen bör finnas i EU. Den gemensamma ambitionsnivån bör vara hög. Därutöver bör nationella miljökrav kunna införas med hänsyn till regionala och nationella behov. Vid sidan av principen att förorenaren betalar skall producenter ersättas för olika miljötjänster.

Åtgärderna för att främja en regional balans och en levande landsbygd bör utformas regionalt i enlighet med en gemensam ramlagstiftning. Vid

utformningen av regionala åtgärder förutsätts att konkurrensneutralitet skall gälla. För att nå målen bör åtgärderna utformas så att de stimulerar investeringar i nya bruksformer och ger jordbruksföretagarna möjlighet till generationsskifte. Medel behövs också för att möjliggöra en regional produktion. Åtgärderna skall underlätta en samordning med såväl miljöåtgärder som åtgärder inom andra verksamheter.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna tillstyrker eller har inte några invändningar mot utredningens förslag. Skogs- och jordbrukets forskningsråd anser att utredningen präglas av en uttalad avregleringsambition och att brister i utredningen klart visar på betydelsen av en ökad satsning på forskning inom området. Länsstyrelsen i Örebro län i frågasätter att marknadskrafterna kommer att ha en sådan styrka och inriktning att målen om miljö, djurskydd och regional utveckling blir uppfyllda. Länsstyrelsen i Norrbottens län delar inte utredningens uppfattning om regionalpolitikens betydelse för jordbrukssektorn.

Skälen för regeringens bedömning:

4.5.1 En reform av jordbruks- och livsmedelspolitiken inom EU

En hållbar jordbruks- och livsmedelsproduktion förutsätter att hänsyn tas till såväl vad som är ekologiskt som ekonomiskt hållbart. Regeringen har i tidigare avsnitt redogjort för hur en avveckling av marknadsordningarna i kombination med riktade åtgärder för miljö, landsbygd och särskilt utsatta regioner skapar förutsättningar för en framtida ekonomiskt hållbar jordbruksproduktion.

Regeringen anser att det också finns starka miljöskäl till att den gemensamma jordbrukspolitiken måste förändras. Marknadsordningarna inom jordbrukspolitiken leder till höga priser, vilket ger incitament till en mer intensiv produktion än vad som hade varit fallet utan stöd. En mer intensiv produktion medför ökade risker för en större miljöbelastning genom ökade insatser av gödselmedel och bekämpningsmedel.

Den förda jordbrukspolitiken har medfört en ökad miljöbelastning bl.a. genom förluster av växtnäringssämnen till omgivande miljö och avdrift av bekämpningsmedel. En intensiv produktion hotar även artrikedomen i odlingslandskapet.

Jordbruket bidrar också till positiva miljöeffekter såsom upprätthållandet av den biologiska mångfalden, värdefulla kulturmiljöer och ett öppet odlingslandskap. Många djur och växtarter är direkt beroende av kontinuerlig hävd av jordbruks- och betesmark för sin överlevnad.

Samtidigt medför höga jordbruksstöd att markvärdena ökar, vilket leder till att markvård lönar sig bättre och att produktionen upprätthålls i större omfattning. Sammantaget innebär dock nuvarande utformning av jordbrukspolitiken att viktiga miljöaspekter missgynnas.

4.5.2 Konkurrenskraftiga företag

På samma sätt som konkurrenskraftiga företag är en förutsättning för att uppnå ett brett och varierat utbud av säkra livsmedel är det också en förutsättning för att uppnå en hållbar jordbruks- och livsmedelsproduktion. Konkurrenskraftiga företag har bättre förutsättningar än andra företag att bära kostnader för att i ökad omfattning anpassa sig till rådande miljökrav.

4.5.3 Djurhänsyn inom jordbruks- och livsmedelspolitiken

Regeringen anser att det är angeläget att verka för att djurens situation inom EU förbättras genom en animalieproduktion med höga djurskydds- och djurhälsokrav. Det motiveras av etiska skäl för djurens välbefinnande, men också av konsumentskäl.

4.5.4 Miljöhänsyn inom jordbruks- och livsmedelspolitiken

Miljömål inom EU

Målet om en hållbar jordbruks- och livsmedelsproduktion skall främjas genom ökad miljöhänsyn med avseende på att bevara och främja den biologiska mångfalden, värdefulla kulturmiljöer och ett varierat odlingslandskap samt minimera jordbrukets miljöbelastning. Den gemensamma jordbruks- och livsmedelspolitiken måste förändras för att skapa förutsättningar att utveckla långsiktigt hållbara produktionssystem. Politiken speglar för närvarande inte det ökade konsument- och samhällsintresset för en miljöanpassad produktion. Politiken har heller inte anpassats till behovet av att bedriva produktionen så att ett långsiktigt nyttjande av naturresurserna möjliggörs. Jordbruks- och livsmedelssektorn måste på ett tydligare sätt än i dag ta ansvar för sektorns miljöpåverkan.

All jordbruks- och livsmedelsproduktion påverkar miljön eftersom produktionen förutsätter att naturresurserna brukas. Produktionen bidrar därmed till såväl positiva som negativa miljöeffekter. Jordbruksproduktionens effekt på miljön beror på både den tekniska och den ekonomiska utvecklingen och på den förda politiken. Politiken har därmed en viktig uppgift för att påverka produktionen i riktning mot en ekologiskt hållbar utveckling, dvs. mot ett jordbruk som är miljöanpassat, resursbevarande och som tar etiska hänsyn. Den nuvarande gemensamma politiken är inte utformad för att ta detta ansvar.

Enligt regeringen skall samma krav att hushålla med och bevara naturresurserna ställas på jordbruket som på andra näringar. Det är angeläget att främja jordbruksproduktionens positiva miljöeffekter. Det kan t.ex. avse produktion av miljötjänster som bevarande av den biologiska mångfalden och värdefulla kulturmiljöer. Däremot måste de negativa miljöeffekter som jordbruksproduktionen medför ses som en restriktion för

verksamheten. Det kan t.ex. avse förluster av växtnäringsämnen till omgivande miljö och avdrift av bekämpningsmedel.

Prop. 1997/98:142

Medel för miljöhänsyn inom EU

I syfte att uppnå de miljöpolitiska målen för jordbruket och livsmedelsproduktionen kan olika styrmedel komma till användning. Lagstiftning, avgifter, skatter samt utbetalning av ersättningar för produktion av kollektiva nyttigheter är exempel på medel som kan komma i fråga. I den mån miljöproblemen är gemensamma finns det skäl att samordna användningen av dessa styrmedel inom gemenskapen. Styrmedlen bör utformas med hänsyn till regionala skillnader och med avseende på behov och förutsättningar. Vissa miljörelaterade problem är av stor betydelse regionalt medan andra är av gränsöverskridande natur och kräver därmed aktiva åtgärder på gemenskapsnivå.

De gemensamma miljökraven kan enligt regeringens uppfattning förstärkas på många områden. Det är därför angeläget att Sverige på gemenskapsnivå verkar för att jordbrukets miljöansvar förtydligas. För att motverka en ojämlig konkurrenssituation är det angeläget att reglerna så långt som möjligt är gemensamma. Trots stora skillnader i naturliga förutsättningar och miljöproblem samt nationella preferenser bör ambitionsnivån vara hög. En hög gemensam nivå för miljöhänsyn i EU minskar risken för en konkurrensnedvidande situation mellan EU-länderna.

Utöver gemensamma miljökrav bör nationella möjligheter finnas att vid behov införa strängare regelverk. Därigenom kan skilda nationella och regionala förhållanden beaktas.

Principen om att förorenaren betalar skall gälla. Det innebär att jordbruksföretagen får stå för kostnaden för att förebygga eller begränsa produktionens negativa miljöpåverkan. Detta kan ske genom t.ex. avgifter på produktionsmedel med negativa miljöeffekter. Genom avgifter är det möjligt för samhället att skapa incitament för jordbruksföretagen att välja produktionsmetoder som reducerar de negativa miljöeffekterna.

Det har också i detta sammanhang som ett villkor för att erhålla direktstöd diskuterats att knyta vissa miljökrav till produktionen. Kommissionen har i Agenda 2000 aviserat att ett förslag kommer att presenteras som innebär att medlemsländerna själva får besluta om direktstöden skall kunna villkoras med miljökrav. Regeringen anser dock att riktade miljöåtgärder som t.ex. användning av miljöprogrammet för jordbruket sammantaget ger större möjligheter att nå miljömålen. Det är viktigt att slå vakt om en tydlig koppling mellan använda medel och uppsatta mål. Det bör dock inte uteslutas att en tillämpning av villkorade stöd i vissa fall kan medföra miljövinster, vilket kan föranleda att sådana stöd kan övervägas. Tillämpningen av villkorade stöd får dock inte medföra att en reform av den gemensamma jordbrukspolitikens försvåras.

Jordbruksföretagen kan också ersättas för produktion av efterfrågade kollektiva nyttigheter. Inom jordbruksområdet kan detta t.ex. gälla bevarande av biologisk mångfald och skötsel av kulturmiljön. Offentliga insatser i form av köp av miljötjänster kan vara befogade för att garantera att dessa tjänster även fortsättningsvis produceras.

För närvarande utgår miljöersättningar inom ramen för EG:s miljöersättningsprogram. Miljöersättningsprogrammet för jordbruket kan i Sverige ses som en ersättning av de tidigare s.k. NOLA- och landskapsvårdsersättningarna som infördes år 1986 och utökades år 1990. Omfattningen av programmet är dock för svensk del betydligt större och den administrativa utformningen baseras på andra kriterier. Med programmet kan olika typer av miljö tjänster köpas av jordbruket. Ersättningen skall täcka inkomstbortfall och kostnader för utförda åtgärder. Efter EU-medlemskapet har Sverige således valt att kraftigt öka användningen av betalning för miljö tjänster från jordbruket.

Miljöersättningsprogrammen regleras på EU-nivå genom en ramlagstiftning. Det närmare innehållet i miljöersättningsprogrammen utformas nationellt, men kräver godkännande av EG-kommissionen. Finansieringen delas mellan medlemslandet och EU. Regeringen anser att nuvarande fördelning av ansvar och finansiering mellan medlemsland och EU är acceptabel. Eftersom miljöproblemen, men även behovet av olika miljö tjänster, till viss del är av lokal eller regional karaktär är det rimligt att åtgärderna även fortsättningsvis utformas nationellt.

Regeringen anser att det är viktigt att genom ett fortlöpande uppföljnings- och utvärderingsarbete göra jämförelser mellan medlemsstaters tillämpning, genomförande och måluppfyllelse av miljöprogrammen. Därigenom ges förutsättningar för att öka åtgärdernas kostnadseffektivitet. Sverige bör verka för att ökad öppenhet skall prägla arbetet med att miljöanpassa jordbruks- och livsmedelspolitiken. En större samordning bör om möjligt också ske med regionala åtgärder och åtgärder för landsbygdsutveckling.

Vid sidan av samhällets insatser kan även konsumenterna genom sitt val av livsmedel påverka produktionen i en mer miljövänlig riktning. På senare år har intresset för miljövänligt producerade livsmedel ökat, vilket bör ge förbättrade förutsättningar för att uppnå en ekologiskt hållbar produktion.

Kritik har framförts mot en minskning av livsmedelsproduktionen i Sverige, eftersom den i ett internationellt perspektiv anses mer miljövänlig. Dessa resonemang antyder att en minskad produktion i Sverige skulle kunna leda till att mindre miljövänlig produktion ökar någon annanstans i världen. Regeringen anser dock att det inte är försvarbart att genom höga jordbruksstöd och gränsskyddsnivåer upprätthålla en hög produktion inom EU som missgynnar jordbruksproduktion i omvärlden. För att uppnå en uthållig produktion i andra delar av världen behövs även riktade åtgärder i form av t.ex. internationella överenskommelser, kunskapsöverföring och andra typer av utvecklingsinsatser.

Såväl utformningen av EG:s gemensamma jordbruks- och livsmedelspolitik som innehållet i de regelverk som syftar till att reglera jordbrukets miljöpåverkan har betydelse för utvecklingen av ett hållbart jordbruk. Förutsättningarna för ett ekologiskt hållbart jordbruk avgörs av den samlade effekten av EG:s gemensamma jordbrukspolitik, av regelverk med syfte att begränsa miljöpåverkan och av möjligheter att ersätta jordbrukare för utförda miljö tjänster samt av konsumenternas beteende.

De enskilda medlemsländerna har olika naturliga förutsättningar och därmed olika behov av miljöåtgärder, varför det är viktigt att nationella mål och prioriteringar läggs fast. Denna utgångspunkt bör ligga till grund för utformning av åtgärder som syftar till att nå ett ekologiskt hållbart jordbruk.

För Sverige innebär miljömålet för jordbruks- och livsmedelsproduktionen minimerad miljöbelastning samt att ökad miljöhänsyn skall tas i avsikt att bevara och främja den biologiska mångfalden, värdefulla kulturmiljöer och ett varierat odlingslandskap. Detta skall ske samtidigt som en långsiktig hushållning med naturresurserna uppnås. Detta överensstämmer i huvudsak med miljömålen för den svenska livsmedelspolitiken som riksdagen lade fast år 1990.

Stora förändringar har skett i kulturlandskapet i takt med en ökad strukturrationalisering och förändrade brukningsmetoder. Stora värden i form av öppna odlingslandskap, värdefulla kulturmiljöer och biologisk mångfald hotas som en konsekvens av att åker- och naturbetesmark tas ur produktion och att djurhållningen minskar framför allt i skogs- och mellanbygder.

Kväveförluster från jordbruket i form av dels kväveläckage, dels ammoniakförluster från framför allt stallgödselhantering bidrar till övergödningen av vattendrag och hav. Användningen av kemiska bekämpningsmedel utgör risker för såväl människa som för miljö. En minskad och säkrare hantering av dessa medel är avgörande för en bättre miljö.

En långsiktig hushållning med naturresurserna måste värnas. Odlingsmarkens långsiktiga produktionsförmåga måste säkerställas och de grundläggande ekologiska processerna i marken vidmakthållas. Kretsloppet av växtnäringsämnen mellan stad och land minskar belastningen på miljön och bidrar samtidigt till en hushållning med den knappa resursen fosfor. Kvaliteten på de restprodukter som återförs till åkermarken måste vara sådan att markens produktionsegenskaper långsiktigt bevaras. Det svenska miljöarbetet omfattar bl.a. biologisk mångfald, växtnäringsförluster, bekämpningsmedel och ekologisk produktion.

Den ekologiska produktionen kan i detta sammanhang nämnas som en del i en strategisk satsning för ett hållbart svenskt jordbruk. En fortsatt utveckling av det ekologiska lantbruket är en viktig förutsättning för att nå en hållbar jordbruks- och livsmedelsproduktion. En utveckling av den ekologiska produktionen är också en förutsättning för att kunna möta konsumenternas krav på ökad kvalitet i livsmedelsproduktionen.

En avreglering av den gemensamma jordbrukspolitiken utan att samtidigt särskilda och riktade åtgärder införs kan i Sverige leda till att åkermark tas ur produktion i oacceptabel utsträckning. Det gäller främst i norra Sverige och i skogsbygderna. Den betesbaserade nötköttsproduktionen kan åtminstone på kort sikt i samband med en avreglering komma att minska. Sammantaget leder detta till att miljövärden, t.ex. i form av biologisk mångfald i naturbetesmarker och kulturmiljövärden, i vissa områden riskerar att minska i omfattning. En ökad specialisering av jordbruksproduktionen i vissa regioner kan leda till förluster av natur- och kulturvärden. För att kunna tillgodose jordbrukets miljösmål som t.ex. att

bevara biologisk mångfald, värdefulla kulturmiljöer och ett öppet odlingslandskap kommer enligt regeringen riktade åtgärder som köp av miljötjänster att vara ett centralt inslag i en framtida jordbruks- och livsmedelspolitik.

Inom den svenska jordbruks- och livsmedelsproduktionen utgör även information och utbildning viktiga åtgärder för att främja ett aktivt miljöarbete. Erfarenheterna av de svenska insatserna är goda. Ökad kunskap hos den enskilde lantbrukaren skapar såväl motivation och engagemang som möjlighet att åtgärda och förebygga miljöproblem. Försöks- och utvecklingsverksamhet samt forskning utgör en viktig grund för att utveckla effektiva långsiktigt hållbara jordbrukssystem och är en förutsättning för ett effektivt informations- och utbildningsarbete. Enligt regeringen är uppföljning och utvärdering av den gemensamma jordbrukspolitikens miljöeffekter nödvändiga för att kunna bedöma insatta åtgärders effektivitet och framtida behov.

Regeringen har nyligen lämnat en skrivelse till riksdagen om hur konsumenterna bättre kan uppmuntras att ta ansvar för miljön (rskr. 1997/98:67).

4.5.5 Landsbygds- och strukturåtgärder samt regionala åtgärder inom jordbruks- och livsmedelspolitiken

Struktur- och landsbygdsåtgärder inom EU

Landsbygdsutveckling är viktigt för att ge möjligheter till sysselsättning och för att göra landsbygden till ett attraktivt alternativ för människor. Jordbruket är viktigt för landsbygdens utveckling. Enligt regeringens uppfattning omfattar dock landsbygdsutveckling hela landsbygdens ekonomi, sysselsättning och miljö och inte enbart de verksamheter och samhällsintressen som är direkt kopplade till jordbruket.

En ny gemensam jordbruks- och livsmedelspolitik kommer att påverka landsbygdens näringsliv och strukturutveckling genom att förutsättningarna för att bedriva jordbruks- och livsmedelsproduktion förändras. För att underlätta de strukturförändringar som en reform av jordbrukspolitikerna kan komma att medföra är åtgärder med syfte att hjälpa jordbruksföretagen att utveckla nya konkurrenskraftiga verksamheter eller en förbättrad struktur på sina företag viktiga. Sådana åtgärder vidtas redan i dag inom den gemensamma politiken, men deras betydelse kommer sannolikt att öka under reformskedet. Dessa åtgärder har troligen större betydelse i de delar av gemenskapen där jordbrukets betydelse för landsbygdens ekonomi och sysselsättning är större än i Sverige. Åtgärder för landsbygdsutveckling bör vara ett viktigt komplement till den framtida jordbrukspolitikerna. Den förändrade situation som en avreglering innebär får effekter på behovet och valet av åtgärder för att uppnå långsiktiga mål för landsbygdens utveckling.

Jordbruksföretagen är viktiga för att stärka landsbygden genom att de bidrar till att skapa attraktiva livs- och arbetsmiljöer för dem som lever

och verkar på landsbygden. De kan även bidra till att skapa arbetstillfällen utanför jordbruket. Landsbygdsåtgärderna bör därför utformas så att de underlättar jordbrukarnas omställning till nya förhållanden. En viktig utgångspunkt för åtgärder i syfte att utveckla landsbygden, särskilt under en förändringsperiod, är därför att främja konkurrensförmåga, tillväxt och sysselsättning hos företagen på landsbygden. Genom aktiva åtgärder för att underlätta en nödvändig omställning kan tillväxt i andra delar av landsbygdens ekonomi än i jordbruket ge nya arbetstillfällen. Därmed kan också negativa ekonomiska och sociala effekter av en reform motverkas.

Även om utgångspunkten för landsbygdsåtgärder med anknytning till en reform av jordbruks- och livsmedelspolitiken är att åstadkomma utveckling på landsbygden i dess helhet och inte bara inom jordbruket måste naturligtvis det framtida jordbrukets inriktning och utvecklingsmöjligheter i hög grad beaktas. Jordbruk är, och måste förbli, en modern näring inriktad på framtiden som kan möta konkurrensen på den internationella marknaden. Det ligger emellertid också en fara i att för starkt betona jordbrukets möjligheter att ensamt bära upp landsbygden och dess näringsliv. Förutom insatser för ökad konkurrensförmåga inom jordbruket behövs därför också åtgärder som främjar en breddning av jordbruksföretagens och andra landsbygdsföretags verksamheter. För att behålla ett lågintensivt jordbruk i mindre gynnade områden och bergsområden kan produktion av kollektiva nyttigheter mot ersättning även medverka till ny eller fortsatt verksamhet i jordbruksföretagen.

I många medlemsländer har livsmedelssektorn och därtill knuten verksamhet en dominerande roll för ekonomi och sysselsättning på landsbygden. I de medlemsländer som har en tätbefolkad landsbygd eller en livsmedelsektor som utgör en liten del av hela ekonomin är landsbygdens näringsliv mera differentierat. Förhållanden i de extremt glesbefolkade landsbygdsområdena, som bl.a. finns i norra delen av unionen, kräver särskild uppmärksamhet. Enligt regeringens mening bör detta beaktas då jordbruks- och livsmedelspolitiken reformeras.

Åtgärderna för att utveckla landsbygden bör inom ramen för ett gemensamt regelverk anpassas till nationella och regionala förhållanden. Sverige bör verka för att åtgärderna fortlöpande följs upp och utvärderas.

Struktur- och landsbygdsåtgärder i Sverige

Förutsättningarna för anpassning till en reformerad jordbrukspolitik varierar starkt mellan olika delar av landet. Behovet av utvecklingsåtgärder inom jordbruket och landsbygden är också annorlunda i Sverige, som har en gles befolkad landsbygd med spridd bosättning, än i många andra medlemsländer med en koncentrerad jordbruksproduktion i tätbefolkade områden. Åtgärder för landsbygden i Sverige måste därför i hög grad bygga på kompletterande verksamhet till jord- och skogsbruket, eftersom en stor andel av företagen på den glesbefolkade landsbygden har verksamhet inom dessa sektorer.

Jordbruksföretagen har resurser i form av företagskunnande, entreprenörskap, mark och byggnader som kan utnyttjas för ekonomisk tillväxt och sysselsättning även i nya branscher vid sidan om själva jordbrukspro-

duktionen. Dessa befintliga resurser kan stärka förutsättningarna för att utveckla nya initiativ som medverkar till en ny varaktig och konkurrenskraftig produktion av varor eller tjänster på landsbygden. Genom att så sker underlättas även bevarandet av värdefulla kulturmiljöer.

Åtgärdsprogram för att utveckla det jordbruksberoende näringslivet på landsbygden kan bl.a. inriktas på att skapa förutsättningar för ett differentierat näringsliv och att underlätta entreprenörskap i olika former. Jordbruket måste ges möjlighet att anpassas och utvecklas till nya förhållanden och vara en del av en integrerad utveckling av hela landsbygden. Omfattning och inriktning av åtgärderna bör styras av de skilda förutsättningar för jordbrukets och landsbygdens utveckling som föreligger i olika delar av landet.

Regeringen betonar vikten av att åtgärder som vidtas gynnar alla former av företagande på landsbygden, men också bidrar till att skapa förutsättningar för såväl kvinnligt som manligt företagande. Erfarenheter från tidigare åtgärdsprogram i norra Sverige och i samband med den jordbrukspolitiska reformen år 1990 visar att åtgärder riktade till kvinnor på landsbygden kan ge särskilt goda resultat i form av nya arbetstillfällen.

Insatser för forskning, utveckling och utbildning, av inte minst företagare, är exempel på andra åtgärder som behövs för att underlätta övergången till en ny jordbrukspolitik. Åtgärder med anknytning till jordbrukspolitiken bör samordnas med flera generella åtgärder inom ramen för den regionala näringspolitiken. Olika lokala och regionala initiativ för landsbygdsutveckling som vuxit fram under senare år bör också kunna förstärkas genom landsbygdsåtgärder inom jordbrukspolitiken.

De åtgärder som för närvarande används för att utveckla landsbygden bygger på en kombination av EG-medfinansierat stöd och ett nationellt stöd. Åtgärderna bör även i framtiden i första hand utformas så att de uppfyller gemensamma mål och kan medfinansieras. Därutöver bör det finnas kvar möjligheter att lämna visst nationellt stöd inom de ramar som ges av anslutningsfördraget och av de gemensamma reglerna för statsstöd.

Regional utveckling inom jordbruks- och livsmedelspolitiken

Regional utveckling inom EU

De övergripande målen för EU:s regional- och strukturpolitik är att utjämna skillnader mellan olika regioner. I vissa delar av unionen spelar jordbruket en stor roll i den lokala ekonomin. Detta gäller även produktionen av livsmedel, vilket innefattar såväl primärproduktion som förädlingsindustri.

Jordbrukets strukturförändring samt livsmedelsindustrins och andra näringars utveckling bör av ekonomiska, miljömässiga och sociala skäl även i fortsättningen stödjas i de ekonomiskt minst utvecklade regionerna. Därmed kan möjligheter skapas för nya arbetstillfällen, ekonomisk sammanhållning och en långsiktigt hållbar utveckling även i regioner med sämre ekonomiska produktionsförutsättningar.

Åtgärderna bör anpassas till nationella och regionala förhållanden inom ramen för ett gemensamt regelverk. Samordning bör liksom i dag ske mellan jordbrukspolitiken och struktur- och regionalpolitiken. Sverige bör verka för att åtgärderna utvärderas och övervakas i syfte att motverka en snedvridning av konkurrensituationen. Finansieringen bör i första hand delas mellan gemenskapen och berört medlemsland, men skäl kan även finnas till enbart nationell finansiering.

Regional utveckling i Sverige

Jordbruket i norra Sverige har en särskild regionalpolitisk betydelse genom den mångfald av värden som jordbruksnäringen och dess verksamheter förknippas med. Jordbruket bidrar, förutom med den grundläggande produktionen av livsmedel, till att upprätthålla sysselsättning, befolkning och samhällstruktur i dessa delar av landet.

Landsbygden, och särskilt glesbygden, präglas av småskalighet och diversifiering. Även om jordbrukssektorns ekonomiska och sysselsättningsmässiga betydelse inte är lika stor som tidigare är dess bidrag till vissa regioners ekonomi fortfarande viktiga. Jordbrukssektorn är också av stor betydelse för miljövärden i form av biologisk mångfald, värdefulla kulturmiljöer och ett öppet och varierat landskap.

Avtalet om Sveriges anslutning till EU innebär att Sverige har möjlighet att lämna producentstöd på nationell nivå. Denna form av långsiktigt stöd är avsett att säkerställa att jordbruksverksamhet kan behållas i särskilda regioner i norra Sverige. Stödet får vara knutet till fysiska produktionsförhållanden eller historiska produktionsmönster för varje gård, men inte till framtida produktion eller leda till ökad produktion.

De åtgärder som för närvarande används för att uppnå målen för jordbruket i norra Sverige bygger på en kombination av EG-medfinansierade stöd med syfte att upprätthålla produktionen i mindre gynnade områden samt ett nationellt stöd i enlighet med anslutningsavtalet mellan Sverige och EU. Även i framtiden bör åtgärderna i första hand utformas så att de uppfyller gemensamma mål och kan medfinansieras. Möjligheterna att därutöver, om så behövs, lämna visst nationellt stöd bör finnas kvar inom de ramar som ges av anslutningsfördraget och av de gemensamma reglerna för statsstöd.

Utvecklingen i glesbygdregionerna och särskilt i norra Sverige är avhängig i vilken mån en ekonomisk, kulturell och social verksamhet kan upprätthållas. En förutsättning är emellertid också att samhällslivet i övrigt inte utarmas. Bl.a. bör uppmärksammas att samhällsstrukturen bör vara så utformad att unga kvinnor väljer att stanna kvar eller att bosätta sig på landsbygden. I arbetet med utformningen av åtgärder i struktur- och fonderprogram för kommande programperiod är det viktigt att beakta bl.a. möjligheterna till åtgärder för att förbättra strukturen i glesbygdregionerna och att öka möjligheterna till t.ex. kombinationsverksamhet i jordbruksföretagen.

Regeringens bedömning: Global livsmedelssäkerhet skall främjas genom

- en hållbar jordbruks- och livsmedelsproduktion,
- ökad frihandel och en reform av EG:s jordbrukspolitik.

Utredningens förslag: I utredningens förslag ingår inte något mål om att medverka till att förbättra den globala livsmedelssäkerheten. Utredningen påpekar dock att livsmedelsförsörjningen och utvecklingen i u-länderna är angelägna frågor för Sverige och framhåller att utredningens förslag kommer att främja dessa frågor.

Remissinstanserna: SACO-förbundet Agrifack kritiserar dock utredningen för avsaknaden av ett mål om att den gemensamma jordbrukspolitiken skall bidra till att förbättra livsmedelssäkerheten i världen. Även Ekologiska Lantbrukare kritiserar utredningen för avsaknaden av ett övergripande mål om stabil och rättvis global livsmedelsförsörjning. Länsstyrelsen i Jämtlands län anser att en framtida uthållig global livsmedelsförsörjning kräver att all åkermark bibehålls för livsmedels- eller energiproduktion.

Skälen för regeringens bedömning:

4.6.1 Inledning

Vid åtskilliga tillfällen under efterkrigstiden har icke bindande internationella överenskommelser gjorts för att förbättra den globala livsmedelssituationen genom att öka livsmedelssäkerheten. Det senaste tillfället var vid Världslivsmedelstoppmötet i Rom år 1996 då världens länder åtog sig att antalet människor som svälter skall minska med hälften fram till år 2015. Livsmedelssäkerhet är i detta sammanhang ett sammanfattande begrepp som inbegriper alla faktorer som är av betydelse för att alla människor skall ha tillgång till näringsriktig mat. Åtgärder inom jordbruksområdet utgör således endast en del av vad som behöver göras för att uppnå livsmedelssäkerhet.

FAO-sekretariatet uppskattar att det i dag finns ca 800 miljoner människor i världen som är undernärda. I deklarationen från mötet i Rom slogs fast att det framför allt beror på en ojämn inkomstfördelning i världen och inte i första hand på att livsmedelsproduktionen är för låg. Fattigdom är huvudorsaken till undernäring. Av deklarationen framgår att utbudet av livsmedel i världen har ökat kraftigt, men att hushållens efterfrågan har begränsats av otillräckliga inkomster. Det beror främst på att det i många u-länder saknas en utvecklad ekonomisk och politisk struktur, dvs. fungerande kapital- och kreditmarknader, infrastruktur och utbildning, som kan utgöra grunden för en ekonomisk utveckling.

För att långsiktigt minska undernäringen krävs i första hand ekonomisk och social utveckling samt ett hållbart och högavkastande jordbruk i världen. Detta förutsätter att landsbygden i u-länderna utvecklas, både när

det gäller livsmedelsproduktion och annan produktion. Ekonomisk tillväxt i jordbruket kan öka sysselsättning och inkomster på landsbygden och därmed medföra en minskad inflyttning från landsbygden till städerna. Därmed ökar även förutsättningarna för att främja jämlikheten mellan kvinnor och män. Det behövs enligt Rom-deklarationen också en grundläggande ekonomisk och politisk stabilitet i dessa länder. I deklarationen slås vidare fast att ökad handel är ett viktigt medel för att minska fattigdomen och för att uppnå en effektiv och uthållig livsmedelsproduktion i världen.

Sverige och övriga EU-länder antog deklarationen vid Världslivsmedelstoppmötet i Rom år 1996. Vi har därmed ett ansvar för att medverka till en förbättrad livsmedelssituation i världen. Förutom att bidra till en allmän ekonomisk och social tillväxt, främst genom handel och bistånd, kan en långsiktig produktionsökning främjas i u-länderna genom ett ökat kunskapsutbyte och en ökad frihandel med jordbruksvaror och livsmedel.

Regeringen anser att EU skall medverka till att förbättra den globala livsmedelssäkerheten. För att målet skall uppnås bör Sverige verka för en ökad liberalisering av handeln på jordbruksområdet samt att den gemensamma jordbrukspolitiken reformeras. Därigenom skapas förutsättningar för en ekonomisk utveckling och för minskad fattigdom i u-länderna, vilket är helt avgörande för att förbättra den globala livsmedelssäkerheten.

4.6.2 En hållbar jordbruks- och livsmedelsproduktion

En av förutsättningarna för att förbättra livsmedelssituationen i världen är att produktionen sker på ett långsiktigt hållbart sätt. Dagens produktion tar i anspråk ändliga resurser, vilket leder till effekter såsom vattenbrist, jorderosion, minskad biologisk mångfald samt andra direkta och indirekta effekter som påverkar ekosystemen negativt. Dagens produktion måste således förändras som ett led i strävan mot en förbättrad global livsmedelssäkerhet.

Åtgärder för att bevara den biologiska mångfalden inom jordbruket är av avgörande betydelse för att uppnå långsiktigt hållbara ekosystem. Detta kan exempelvis innebära åtgärder för att stödja ekologisk odling, integrerade produktionsmetoder samt integrerade metoder för bevarande och uthållig användning av växtgenetiska resurser.

4.6.3 Ökad frihandel och en reform av EG:s jordbrukspolitik

Världshandeln med jordbruksvaror och livsmedel är fortfarande starkt reglerad genom höga handelshinder. Det förekommer även betydande subventioner i de flesta i-länderna och ett litet antal u-länder.

WTO bildades år 1995 och ansvarar för tre olika handelsavtal, varav GATT – det allmänna tull- och handelsavtalet – är det avtal som berör varuhandeln. Vid den senaste förhandlingsrundan, kallad Uruguayrundan, fastslogs åtaganden med betydande konsekvenser för jordbrukssektorn. De nya åtagandena inom WTO innebar en sänkning av handelshinder och subventioner samt en betydande systemförändring. System-

förändringen genomfördes dels genom inrättandet av ett mer effektivt, bindande, regelverk för tvistlösning vid handelspolitiska tvister, dels genom en övergång till tullar och direkta inkomststöd. De nuvarande åtagandena inom WTO väntas på kort sikt medföra positiva, men begränsade konsekvenser för jordbrukspolitiken och handeln i världen. På längre sikt väntas konsekvenserna bli mer omfattande, bl.a. till följd av det nya tvistlösningsförfarandet.

Genom åtagandena i WTO:s jordbruksavtal förband sig WTO:s medlemsländer att öka marknadstillträdet, bl.a. genom sänkt gränsskydd, minskade exportsubventioner samt minskning av vissa interna stöd. För EU väntas avtalet främst få effekt på exportsidan där exportsubventionerna är knutna till bestämda varuområden.

Vid nästa förhandlingsrunda, som skall påbörjas år 1999/2000, kommer EU-länderna och andra länder med höga subventioner och tullar på jordbruksområdet med stor sannolikhet att utsättas för påtryckningar från omvärlden om ytterligare sänkningar av tullar och subventioner. I jämförelse med Uruguayrundan väntas kraven på liberalisering att väga mycket tyngre eftersom USA, efter förändringen av sin jordbrukspolitik, har större intresse av att driva en frihandelslinje.

De aktörer som kan förväntas få stort inflytande vid kommande WTO-runda är EU, USA och Cairns-gruppen som består av länder som bl.a. Australien, Nya Zeeland och Chile. Mycket talar för att rundan kommer att leda till ytterligare sänkningar av gränsskydd och jordbruksstöd. För EU väntas dessa främst beröra areal- och djurbidrag.

Genom att vara pådrivande i reformprocessen inför nästa WTO-runda, skulle EU-länderna kunna förändra jordbrukspolitiken i en riktning som ligger i unionens intresse. Därigenom skulle EU sannolikt få en bättre förhandlingsposition och större möjlighet att driva angelägna frågor om miljö- och konsumenthänsyn inom ramen för WTO.

EG:s gemensamma jordbrukspolitik subventionerar produktionen inom unionen, vilket generellt sett påverkar omvärlden genom lägre världsmarknadspriser. Export till EU försvåras genom höga gränsskyddsnivåer. Producenter i u-länderna, där jordbruket ofta inte subventioneras och i vissa fall beskattas, drabbas som grupp hårdast av den gemensamma jordbrukspolitiken genom låga världsmarknadspriser. Låga världsmarknadspriser är en av flera faktorer som bidrar till att produktionen av jordbruksvaror är låg i u-länderna.

EU:s påverkan på världsmarknaden varierar mellan olika produkter. Jordbrukspolitikens sänkande effekt på världsmarknadspriserna bedöms vara särskilt stor på mejeriområdet, där EU är en stor producent och exportör samt som har ett omfattande stödsystem. EG:s regleringar för socker, nötkött och spannmål bedöms också påverka omvärlden i hög grad.

I u-länder utgör jordbruksbefolkningen ungefär hälften av den fattiga befolkningen. I de fattigaste u-länderna är andelen ännu större. En stor potential för ekonomisk utveckling finns inom jordbrukssektorn i dessa länder. I många av de fattigaste länderna torde en positiv utveckling av jordbruket vara en förutsättning för en positiv utveckling av ekonomin som helhet. EU kan framför allt bidra till att stimulera en sådan utveckling

genom en ökad frihandel på jordbruksområdet. En reform av den gemensamma jordbrukspolitiken är också mot den bakgrunden angelägen.

Några remissinstanser har påpekat att det finns risk för att livsmedelsproduktionen i världen inte räcker till att täcka behovet om EG:s jordbrukspolitik reformeras, eftersom en reform kan leda till en minskad produktion inom EU.

Att döma av prognoser över den framtida livsmedelsproduktionen finns det dock inte något som tyder på att undernäring främst är ett produktionsproblem. Flertalet internationella organisationer, t.ex. FAO, International Food Policy Research Institute och Världsbanken, pekar på att produktionsresurserna i världen kommer att vara tillräckliga för att kunna tillgodose de framtida behoven hos en ökande befolkning, vilket även gäller vid en övergång till mer hållbara produktionsmetoder. Det främsta problemet är och kommer att vara fördelningen av de livsmedel som produceras. World Watch Institute presenterar däremot en betydligt mer negativ bild av framtiden och spår en framtida obalans mellan livsmedelstillgång och befolkning.

Vid sidan av att verka för en reform av jordbrukspolitiken och liberalisering av jordbrukshandeln kan EU, liksom andra i-länder, främst bidra till att underlätta en positiv utveckling i u-länderna genom ökade och effektivare biståndsinsatser. Olika typer av riktade åtgärder såsom bl.a. kunskapsöverföring och forskning är angelägna. Genom att vara pådrivande i internationella sammanhang, bl.a. genom att verka för internationella överenskommelser främst på miljö- och handelsområdet, kan EU också påverka utvecklingen i u-länderna i en mer positiv riktning.

4.7 EU:s utvidgning

Regeringens bedömning: En utvidgning av EU till att omfatta även tio central- och östeuropeiska länder samt Cypern bör prioriteras i det svenska EU-arbetet. En reform av den gemensamma jordbrukspolitiken bör underlätta för de central- och östeuropeiska länderna att bli medlemmar.

Utredningens bedömning: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Utredningen anser att utvidgningen är en prioriterad fråga. En reform av den gemensamma jordbrukspolitiken är angelägen eftersom det skulle underlätta en utvidgning.

Remissinstanserna: Remissinstanser har inte framfört några avvikande synpunkter. En utvidgning av EU till att omfatta även Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slovakien, Slovenien, Tjeckien och Ungern samt Cypern är en prioriterad svensk fråga. Den förväntas leda till en rad fördelar för såväl de nuvarande medlemsländerna som kandidatländerna. Fred och säkerhet i Europa är den främsta förtjänsten som utvidgningen för med sig. Därmed bekräftas att den uppdelning i öst och väst som varit rådande sedan andra världskriget definitivt har brutits.

Skälen för regeringens bedömning: Europeiska rådet tog vid sitt möte i Luxemburg i december 1997 det historiska beslutet att inleda anslut-

ningsprocessen med de 11 kandidatländer som nämns ovan. Denna process kommer att inledas vid ett möte i London den 30 mars 1998. Under våren kommer dessutom bilaterala regeringskonferenser att hållas med Cypern, Estland, Polen, Slovenien, Tjeckien och Ungern. Parallellt kommer förhandlingsförberedelser också att ske med de övriga 5 kandidatländerna. För båda grupperna av länder gäller att processen kommer att inledas med en genomgång av unionens regelverk. Med början under senare delen av år 1998 kommer EG-kommissionen att genomföra en granskning av de framsteg som gjorts i varje kandidatland. På basis av denna granskning kan rådet besluta om att inleda regeringskonferenser med andra kandidatländer än de som anges ovan.

När förhandlingarna kan slutföras med respektive land beror på landets förmåga att uppfylla de kriterier som fastställdes vid Europeiska rådets möte i Köpenhamn år 1993. Dessa kriterier avser den politiska och ekonomiska situationen i landet samt förmågan att uppfylla de åtaganden som följer av ett medlemskap. Följden av detta är att förhandlingarna kan komma att avslutas vid olika tidpunkter för olika länder.

Europeiska rådet fattade vid Luxemburgmötet även beslut om en förstärkt förmedlemskapsstrategi för kandidatländerna i Central- och Östeuropa. Syftet med detta är att underlätta kandidatländernas anpassning till unionens regelverk. Denna strategi innebär bl.a. att alla former av stöd från unionen till dessa länder kommer att samordnas inom ramen för ett partnerskap med vart och ett av kandidatländerna. Förmedlemskapsstrategin kommer från år 2000 även att omfatta visst stöd till jordbruket i kandidatländerna.

Det kan förutses att ett stort antal frågor kommer att aktualiseras på jordbrukets område i samband med de förestående utvidgningsförhandlingarna. Det avser främst villkoren för kandidatländernas infasning i den gemensamma jordbrukspolitik. Detsamma gäller ett antal frågor rörande EU:s livsmedelslagstiftning.

En östutvidgning utan en reform av den gemensamma jordbrukspolitik skulle, utan särskilda övergångslösningar, leda till att EG:s hela regelverk och den administration som följer därav måste införas i Central- och Östeuropa. Detta skulle leda till höga stödnivåer och höga priser, vilket skulle skapa problem för såväl konsumenter som för förädlingsindustri i de berörda länderna. Regeringen anser även av dessa skäl att en reform av den gemensamma jordbrukspolitik är angelägen.

En utvidgning med en bibehållen jordbrukspolitik inom EU medför framför allt en rad nackdelar för jordbrukssektorn i de central- och östeuropeiska länderna, vilket bl.a. redovisas i SOU 1997:150 EU:s jordbrukspolitik och östutvidgning, betänkande av kommittén om EU:s utvidgning. Strukturutvecklingen inom jordbruket skulle kraftigt begränsas, bl.a. av olika kvoter och andra produktionsbegränsningar. Därigenom skulle jordbrukarna i dessa länder hindras från att utveckla sina företag och utnyttja sina komparativa fördelar i form av bl.a. bördiga marker och låga produktionskostnader. En utvidgning med bibehållen jordbrukspolitik skulle således leda till att utbudet begränsas och att priserna höjs, vilket skulle leda till högre kostnader för resten av samhället. Detta skulle särskilt medföra svåra problem för livsmedelsindustrin. Även kon-

sumenterna skulle drabbas eftersom den andel av hushållens inkomster som används för livsmedelskonsumtion i utgångsläget är hög för stora delar av befolkningen.

Genom ett införande av EG:s jordbrukspolitik skulle det också uppstå en obalans till nackdel för övriga sektorer i samhället. Administrationen av politiken är omfattande och komplex, vilket skulle kunna leda till praktiska problem med att uppfylla kraven, t.ex. när det gäller kvalitetsbestämmelser samt sanitära och fytosanitära regler. En effekt av detta skulle kunna bli att gränskontroller måste bibehållas mot övriga unionen en längre tid än vad som annars skulle vara motiverat.

Utifrån hittillsvarande Agenda 2000-diskussion kan konstateras att övergångsåtgärder i form av handelsbegränsande arrangemang lyfts fram av såväl kommissionen som många medlemsstater som en tänkbar väg att hantera kandidatländernas infasning i den gemensamma jordbrukspolitiken. Samtidigt kan noteras att denna metod att lösa, eller åtminstone tidsmässigt hantera, de jordbrukspolitiska problemen innebär att handelspolitiska problem skapas.

Detta har för övrigt bäring också på den gränsfria inre marknaden i form av kostnader för tullformaliteter vid gränskontroller även för utrikeshandeln med andra varor än de som direkt omfattas av övergångsarrangemangen. Dessa handelspolitiska problem torde accentueras om kandidatländerna blir EU-medlemmar vid olika tidpunkter. Sammantaget väntas nackdelarna för Central- och Östeuropa av en utvidgning med en oförändrad jordbrukspolitik att bli betydande, i synnerhet på längre sikt.

Jordbruket i dessa länder har en större betydelse för samhällsekonomin jämfört med förhållandena inom EU, mätt som t.ex. andel av BNP och sysselsättning. Övergången till marknadsekonomi har resulterat i stora produktionsminskningar inom jordbruket. För att jordbrukssektorn skall kunna utvecklas positivt krävs att förutsättningarna för produktion och försäljning förbättras. Privatiseringsprocessen och den ekonomiska utvecklingen i stort är av central betydelse för att bidra till en sådan utveckling. Bristande tillgång på insatsvaror och krediter, minskad efterfrågan från konsumenter och livsmedelsindustri samt konkurrens på den interna marknaden från bl.a. EU är några av de problem som jordbrukssektorn brottas med.

Det finns dock en stor potential inom jordbruket i dessa länder. En reform av EG:s jordbrukspolitik samt förbättrade handelsvillkor skulle stimulera en ökad produktion inom jordbruks- och livsmedelssektorn i Central- och Östeuropa och därigenom bidra till en förbättrad ekonomisk utveckling.

Även för EU:s del skulle en östutvidgning med oförändrad jordbrukspolitik medföra negativa konsekvenser. Budgetkostnaderna för den gemensamma jordbrukspolitiken väntas öka betydligt, vilket har redovisats i flera utredningar. EG-kommissionen uppskattar i strategidokumentet från år 1995 om EU:s utvidgning att merkostnaderna för marknadsprisstöden av en utvidgning skulle bli ca 9,0 miljarder ecu år 2000 och 12,2 miljarder ecu år 2010.

Unionens och kandidatländernas åtaganden inom WTO försvårar också en utvidgning med bibehållen jordbrukspolitik. Nuvarande åtaganden om

sänkningar av exportbidragen förorsakar redan i dag problem för EU. Av de central- och östeuropeiska länderna har sex länder åtaganden i WTO på mycket låga nivåer. Enligt OECD:s prognoser över framtida produktion i Central- och Östeuropa väntas framför allt spannmålsproduktionen öka, vilket totalt sett bör leda till ett ökat exportbehov och därmed ytterligare problem för ett utvidgat EU att hålla sig inom de tillåtna WTO-gränserna för exportbidrag. Dessutom väntas krav på ytterligare sänkningar av stöd- och exportbidragsnivåer vid nästa WTO-runda, vilket ytterligare komplicerar en situation med bibehållna stödnivåer för 25 eller 26 medlemsländer.

Ett sätt att begränsa EG:s budgetkostnader tillfälligt skulle vara att behålla nuvarande jordbrukspolitik för nuvarande medlemsländer och avstå från att införa EG:s jordbruksstöd i Central- och Östeuropa under en övergångsperiod. En sådan lösning strider dock mot EU:s grundprincip om en gemensam inre marknad samt principen om att jordbrukspolitiken skall vara gemensam. Att inte införa nuvarande EG-stöd i Central- och Östeuropa leder till olika stödnivåer och därmed olika konkurrensvillkor, vilket skulle missgynna jordbruks- och livsmedelssektorn i Central- och Östeuropa.

Regeringen anser att det är angeläget att de central- och östeuropeiska länderna blir fullvärdiga medlemmar så snart som möjligt. Regeringens utgångspunkt är att EU:s grundprinciper om en gemensam inre marknad och en gemensam jordbrukspolitik även skall omfatta de nya medlemsländerna. En östutvidgning försvåras med nuvarande jordbrukspolitik och understryker behovet av att den gemensamma jordbrukspolitiken reformeras. För att underlätta en utvidgning, men också för att underlätta de nya medlemsländernas förberedelser och anpassning till ett EU-medlemskap, är det angeläget att reformerna påbörjas så snart som möjligt. Övergångsåtgärder kan emellertid bli nödvändiga, bl.a. eftersom det finns stora skillnader mellan kandidatländerna och EU. Övergångsåtgärderna bör dock av bl.a. konkurrensskäl i största möjliga mån begränsas.

Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttranden över betänkandet SOU 1997:102 om Mat & Miljö – svensk strategi för EU:s jordbruk i framtiden avgivits av SIDA, Överstyrelsen för civil beredskap, Folkhälsoinstitutet, Statskontoret, Generaltullstyrelsen, Riksrevisionsverket, Riksskatteverket, Konjunkturinstitutet, Uppsala universitet, Lunds universitet, Statens jordbruksverk, Statens veterinärmedicinska anstalt, Statens livsmedelsverk, Skogs- och jordbrukets forskningsråd, Sveriges lantbruksuniversitet, Riksantikvarieämbetet, Närings- och teknikutvecklingsverket, Konkurrensverket, Skogsstyrelsen, Glesbygdsverket, Statens institut för regionalforskning, Kommerskollegium, Konsumentverket, Länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Kalmar, Gotlands, Blekinge, Skåne, Hallands, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs Skaraborgs, Värmlands, Örebro, Västmanlands, Dalarnas, Gävleborgs, Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län, Statens naturvårdsverk, Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien, Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet, Grossistförbundet Svensk Handel, Sveriges Industriförbund, Kooperativa förbundet, Lantbrukarnas Riksförbund, Hushållningssällskapens förbund, SACO/SR, Landsorganisationen i Sverige, Svenska Arbetsgivareföreningen, Ekologiska Lantbrukare, Folkhälsoinstitutet, Föreningen Foder och spannmål, Grossistförbundet Svensk Handel, Institutet för internationell ekonomi, Livsmedelsindustrierna, Svenska lantarbetareförbundet, Svenska livsmedelsarbetareförbundet, Svenska naturskyddsföreningen, Sveriges jordägareförbund, Sveriges jordbruksarrendatorers förbund, Sveriges konsumentråd, Sveriges livsmedelshandlareförbund samt Världsnaturfonden.

Livsmedelsekonomiska samarbetsnämnden, Arbetsmarknadsstyrelsen, Sveriges Exportråd, Studieförbundet Näringsliv & Samhälle samt Tjänstemännens centralorganisation, Dagligvaruleverantörernas förbund, Familjejordbrukarnas riksförbund, Industrins Utredningsinstitut, Småföretagarnas riksorganisation, Stiftelsen Lantbruksforskning samt Trädgårdsnäringsens riksförbund har inga synpunkter eller avstår från att avge yttrande.

Föreningen Svenska Olje- och Fettproducenters och Karlshamns Sweden, Miljöförbundet Jordens Vänner samt Nordiska Samfundet mot Plågsamma Djurförsök har på eget initiativ inkommit med yttranden.

Jordbruksdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 9 mars 1998

Närvarande: statsrådet Freivalds, ordförande, och statsråden Schori,
Andersson, Lindh, von Sydow, Åhnberg

Föredragande: statsrådet Åhnberg

Regeringen beslutar proposition 1997/98:142 Riktlinjer för
Sveriges arbete med jordbruks- och livsmedelspolitiken inom
Europeiska unionen