

Regeringens skrivelse

1999/2000:14

En hållbar utveckling av landsbygden, m.m.

Skr.

1999/2000:14

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 14 oktober 1999

Göran Persson

Margareta Winberg
(Jordbruksdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Regeringen har genom budgetpropositionen för år 2000 föreslagit att riksdagen bemyndigar regeringen att tillämpa ett landsbygdsprogram enligt rådets förordning (EG) nr 1257/99 om stöd till utveckling av landsbygden. Regeringen presenterar i skrivelsen inriktningen av ett svenskt landsbygdsprogram för perioden 2000–2006. I skrivelsen presenteras även ett nytt mål för den ekologiska produktionen.

Landsbygdsprogrammet bör främja en ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar utveckling av jordbruket, livsmedelsproduktionen, skogsbruket och landsbygden. Åtgärder som syftar till att ta tillvara jordbrukets positiva miljöeffekter och minimera dess negativa miljöeffekter bör spela en framträdande roll i det samlade landsbygdsprogrammet. Åtgärderna inom ramen för landsbygdsprogrammet är uppdelade på två insatsområden. Under insatsområde 1, åtgärder för ett ekologiskt hållbart jordbruk, ingår miljöersättningar, kompetensutveckling, kompensationsbidrag i mindre gynnade områden, stöd till investeringar i jordbruksföretag samt åtgärder för att bevara och förbättra den ekologiska stabiliteten i skogen. Insatsområde 2, åtgärder för ekonomiskt och socialt hållbar utveckling på landsbygden, innehåller startstöd till unga jordbrukare, åtgärder för förbättrad bearbetning och saluföring samt åtgärder som syftar till att främja en anpassning och utveckling av landsbygden.

I skrivelsen ger regeringen även en översiktlig redogörelse av beslutet om Agenda 2000.

1	Ärendet och dess beredning	3
2	Konsekvenser av Agenda 2000.....	4
2.1	Arbetet med att reformera den gemensamma jordbrukspolitiken inom ramen för Agenda 2000	4
2.2	Konsekvenser av reformbeslutet	6
2.3	Översiktlig redogörelse av den svenska tillämpningen av reformförslaget	6
3	Ekologisk produktion.....	7
3.1	Mål för den ekologiska produktionen	7
4	Landsbygdsprogram för en hållbar utveckling	9
4.1	Landsbygdsprogram för perioden 2000–2006	9
4.2	Insatsområde 1 – Åtgärder för ett ekologiskt hållbart jordbruk	15
4.2.1	Bevarande av biologisk mångfald och kulturmiljövärden i odlingslandskapet (delprogram 1).....	18
4.2.2	Miljövänlig vallodling (delprogram 2).....	20
4.2.3	Miljöanpassat jordbruk (delprogram 3)	21
4.2.4	Kompensationsbidrag i mindre gynnade områden.....	25
4.2.5	Stöd till investeringar i jordbruksföretag	27
4.2.6	Kompetensutveckling.....	29
4.2.7	Bevara och förbättra den ekologiska stabiliteten i skogen	30
4.3	Insatsområde 2 – Åtgärder för ekonomiskt och socialt hållbar utveckling på landsbygden	31
4.3.1	Startstöd till unga jordbrukare.....	33
4.3.2	Förbättrad bearbetning och saluföring	33
4.3.3	Främja anpassning och utveckling av landsbygden.....	34
5	Strukturfonderna	35
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 14 oktober 1999	38

1 Ärendet och dess beredning

Som en del i Europeiska rådets överenskommelse om EG-kommissionens reformförslag till ny jordbrukspolitik (Agenda 2000) antogs en ny rådsförordning (EG) nr 1257/1999 om stöd till utveckling av landsbygden. I förordningen fastställs ramarna för EG:s stöd till en hållbar utveckling av landsbygden. Åtgärder för landsbygdsutveckling skall komplettera andra delar i den gemensamma jordbrukspolitiken. I rådsförordningen samordnas regelverken för de nuvarande mål 5a-åtgärderna, jordbruksfondens åtgärder i mål 5b samt de s.k. kompletterande åtgärderna. Miljöersättningsarna inom jordbruket ingår som en obligatorisk del i det landsbygdsprogram som skall utarbetas för perioden 2000–2006.

Regeringen har i budgetpropositionen för år 2000 begärt riksdagens bemyndigande att tillämpa ett svenskt landsbygdsprogram enligt rådets förordning (EG) 1257/1999. Mot bakgrund av att storleken på EG-finansieringen för landsbygdsåtgärder i Sverige inte var känd vid tidpunkten för regeringens beslut om budgetpropositionen återkommer regeringen genom denna skrivelse till riksdagen med en redogörelse för innehållet i det förslag till landsbygdsprogram som regeringen har för avsikt att överlämna till EG-kommissionen under hösten 1999.

Den 12 februari 1998 bemyndigade regeringen chefen för Jordbruksdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppgift att lämna förslag till fortsatt inriktning för och innehåll i ett nytt svenskt miljöprogram för jordbruket för perioden 2001–2005. Utredningen, som antog namnet Miljöprogramutredningen, lämnade i juni 1999 betänkandet Jordbruk och miljönytta (SOU 1999:78). Regeringen gav Skogsstyrelsen i uppdrag att ta fram ett förslag till program för skogsåtgärder i Agenda 2000.

Statens jordbruksverk har utvärderat de hittills tillämpade strukturstöden. En förteckning över remissinstanser och remissyttranden finns tillgängliga i Jordbruksdepartementet (dnr 98/2609). Jordbruksverket har på uppdrag av regeringen den 15 april 1999 redovisat ett underlag för ett landsbygdsprogram för perioden 2000–2006 med omvärldsanalys och lämpliga prioriteringar. Möjlighet att muntligen och skriftligen inkomma med synpunkter på Jordbruksverkets redovisning gavs vid en hearing anordnad av Jordbruksdepartementet den 7 juni 1999.

En promemoria har utarbetats inom Jordbruksdepartementet och Näringsdepartementet som syftar till att utgöra ett underlag för arbetet med det samlade landsbygdsprogrammet i vilket miljö-, struktur- och landsbygdsåtgärder ingår. Miljöprogramutredningens förslag, Skogsstyrelsens förslag och departementspromemorian har remissbehandlats. Jordbruksverket har genom sitt remissvar på Miljöprogramutredningens förslag kommit in med ett alternativt förslag till stöd för den ekologiska produktionen. Även Jordbruksverkets förslag har remissbehandlats. Förteckningar över remissinstanserna och remissyttrandena finns tillgängliga i Jordbruksdepartementet (dnr Jo99/1466).

På regeringens uppdrag har Jordbruksverket lämnat förslag om ett nytt mål för den ekologiska produktionen efter år 2000. Förslaget har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna och remissyttrandena finns tillgängliga i Jordbruksdepartementet (dnr Jo99/1556).

Regeringen gav den 5 december 1996 Jordbruksverket i uppdrag att genomföra en samlad utvärdering och översyn av de regionala stöden till jordbruket. En delredovisning överlämnades i juni 1997 till regeringen och i mars 1998 slutredovisades uppdraget. Rapporten remissbehandlades under våren och försommaren 1998. En förteckning över remissinstanserna och sammanställningar av remissyttrandena finns tillgängliga i Jordbruksdepartementet (dnr Jo98/612).

Ett antal skrivelser har tillställts regeringen från organisationer, mejeriföreningar och kommuner avseende regionala ersättningar till jordbruket, stödområdesindelning, områdestillhörighet för investeringsstödet, den svenska tillämpningen av startstödet, intransportstöd till slaktindustrin i norra Sverige, nationellt stöd till grisproduktionen, villkoren för mjölkproducenter och stödnivåer för kompensationsbidrag, m.m.

2 Konsekvenser av Agenda 2000

2.1 Arbetet med att reformera den gemensamma jordbrukspolitiken inom ramen för Agenda 2000

Utgångspunkten för Sveriges förhandlingar om den gemensamma jordbrukspolitiken är de riktlinjer som lades fast av riksdagen efter regeringens proposition om riktlinjer för Sveriges arbete med jordbruks- och livsmedelspolitiken inom Europeiska unionen (prop. 1997/98:142, bet. 1997/98:JoU23, rskr. 1997/98:241). Enligt riksdagens beslut skall Sverige verka för en jordbruks- och livsmedelspolitik inom EU vars övergripande mål skall vara att främja ett brett och varierat utbud av säkra livsmedel till skäliga priser, främja en hållbar jordbruks- och livsmedelsproduktion samt bidra till en global livsmedelssäkerhet. Av beslutet framgår vidare att jordbruks- och livsmedelsföretagens produktion skall styras av konsumenternas efterfrågan och vara långsiktigt hållbar både från ekologiska och ekonomiska utgångspunkter. EU skall också medverka till den globala livsmedelssäkerheten genom att bl.a. hävda frihandelsprinciper även på livsmedelsområdet.

I propositionen redogörs för hur en hållbar jordbruks- och livsmedelsproduktion skall främjas. Detta skall ske bl.a. genom en reform av jordbruks- och livsmedelspolitiken inom EU, särskilt avseende på successivt borttagande av EG:s marknadsordningar och en avveckling av gränskyddet med hänsyn till internationella åtaganden. Reformerna skall kompletteras med riktade stöd för anpassningsåtgärder som underlättar övergången från generella prisstöd till direktstöd samt möjliggör utvecklingen av konkurrenskraftiga företag. Reformerna av jordbrukspolitiken skall också kompletteras med riktade miljö- och landsbygdstöd för att

bevara och främja den biologiska mångfalden, bevara värdefulla natur- och kulturmiljöer och ett varierat odlingslandskap, minimera miljöbelastningen, beakta behovet av en långsiktig hushållning med naturresurserna samt medverka till landsbygdens utveckling. Genom detta skapas möjligheter för en långsiktigt hållbar och konkurrenskraftig produktion baserad på höga miljökrav och höga etiska krav för djurhållningen. Åtgärderna kan också stärka landsbygdens förutsättningar att skapa attraktiva livs- och arbetsmiljöer för såväl män som kvinnor.

Kommissionens förslag i Agenda 2000 syftade bl.a. till att öka jordbrukets konkurrenskraft genom en ökad marknadsorientering med sänkta administrativa priser. I den överskottssituation som EU befinner sig borde detta också leda till sänkta konsumentpriser. Förslagen syftade också till att minska jordbrukets negativa effekter på miljön och att förenkla det jordbrukspolitiska regelverket. Kompensation skulle lämnas till jordbrukarna för prissänkningen. För att underlätta jordbrukets anpassning och strukturförändring i samband med reformeringen av marknadsordningarna föreslogs en integrerad landsbygdspolitik. Det innebär att nuvarande regional- och strukturstöd inom jordbrukssektorn samt s.k. kompletterande åtgärder (miljöersättningar, förtidspension och skogsplantering) och riktade miljöförbättrande åtgärder sammanförs i en enda förordning för landsbygdsutveckling. Åtgärderna inom landsbygdsförordningen är ett komplement till övriga stödformer i den gemensamma jordbrukspolitiken huvudsakligen finansierade från Jordbruksfondens garantisektion. Det principiellt nya i det ursprungliga reformförslaget var dels förslaget om nationella kuvert, dels förordningen om horisontella åtgärder. Genom de nationella kuverten i marknadsordningarna för mejeri och nötkött fick medlemsländerna möjlighet att i större utsträckning än tidigare påverka utformningen av marknadsstöden. De horisontella åtgärderna skulle ge medlemsstaterna möjlighet att dels förena nationella miljövillkor med utbetalning av direktstöd, dels minska direktstöden och använda pengarna till miljöåtgärder. Den horisontella förordningen gav medlemsstaterna möjlighet att upp till en viss nivå bestämma hur direktstöden skall fördelas mellan inkomststöd och riktade miljöstöd.

Det finns starka miljöskäl för att reformera den gemensamma jordbrukspolitiken i linje med förslagen i Agenda 2000. Marknadsordningarna inom jordbrukspolitiken leder till höga priser vilket gett incitament till en produktion som inte är ekologiskt hållbar. Den förda jordbrukspolitiken har medfört en ökad miljöbelastning bl.a. genom förluster av växtnäringssämnen till omgivande miljö och avdrift av bekämpningsmedel och minskad biologisk mångfald i jordbrukslandskapet. Den Europeiska miljöbyrå har i en nyligen presenterad rapport redovisat förekomst av bekämpningsmedelsrester i grundvattnet i samtliga EU:s medlemsländer. En intensiv produktion hotar även natur- och kulturvärden i odlingslandskapet.

Mot bakgrund av beslutet om riktlinjerna för Sveriges arbete med den gemensamma jordbrukspolitiken, ansåg regeringen att förslaget var ett steg i rätt riktning men att det inte var tillräckligt långtgående. Reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken blev dock inte så omfattande som kommissionens ursprungliga förslag. Efter beslutet vid toppmötet i Berlin våren 1999 är de administrativa priserna fortfarande högre på den

interna EU-marknaden än på världsmarknaden, vilket påverkar intensiteten i produktionen. Då samtliga medlemsstater var överens om att budgeten behövde stabiliseras ökade behovet av prioriteringar inom den fastslagna budgeten. Behovet av prioriteringar ökade ytterligare då det inte gick att komma överens om att tidsbegränsa den kompensation som ges i form av direktstöd, vilket hade inneburit besparingar och även frigjort resurser för åtgärder på miljö- och landsbygdsområdet. Inom de budgetramar som beslutades i Berlin utgörs den största delen av jordbruksbudgeten av de generella direktstöden. Denna andel ökade också genom att kompensationen ökade något i slutuppgörelsen. Beslutet om en stabiliserad budget på dagens nivå samt de utökade generella direktstöden medförde att utrymmet till miljö- och landsbygdsåtgärder begränsades. Medlen för miljö- och landsbygdsåtgärder låstes till ett belopp något mindre än det som beräknats för år 1999. Då medlemsländerna planerat för en ytterligare utökning av resurserna till sina miljö- och landsbygdsprogram innebär budgetstabiliseringen att samtliga medlemsstater får mindre resurser än planerat för sådana åtgärder under budgetperioden.

2.2 Konsekvenser av reformbeslutet

Vid toppmötet i Berlin 1999 beslutades om mindre prissänkningar och högre kompensationsnivåer än vad som föreslagits i det ursprungliga Agenda 2000-förslaget. Sverige fick dessutom ytterligare medel genom ett stöd för torkningskostnader vid spannmåls- och oljeväxtodling i norra Sverige och genom ersättningen till gräsensilage. Den totala budgetkostnaden för förslaget blev något lägre än i ursprungsförslaget och de medel som tilldelades miljö- och landsbygdsåtgärder var något mindre än det förväntade utfallet i medlemsstaterna år 1999.

I stora drag resulterar reformen i att den relativa lönsamheten minskar i spannmålsproduktionen medan den ökar i nötköttsproduktionen. Framst gäller minskningen spannmålsproducenter i slättbygderna. Det är regeringens bedömning att de förändrade stödformerna kommer att leda till en i stort sett oförändrad relativ lönsamhet i jordbruket inom stödområdena.

När det gäller nötkötts- och mjölkproduktionen medverkar reformen och tillgången till ensilagestöd till en förbättrad lönsamhet. Detta är framför allt fallet i södra Sveriges skogsbygder, men även i slättbygderna och i norra delen av landet.

2.3 Översiktlig redogörelse av den svenska tillämpningen av reformförslaget

Vid tillämpningen av kompensationsstöd, anpassningsstöd samt miljö- och landsbygdsstöd är det viktigt att utgå från en helhetsbild av hur de olika jordbrukspolitiska verktygen samverkar. För att målen inom de riktade miljö- och landsbygdsutvecklingsstöden skall kunna uppnås behöver åtgärderna anpassas till resultatet av reformen och leda till positiva effekter på miljön och landsbygden samt till de relativa lönsamhetsförändringarna.

Genom de generella reformerna och de specifika förändringarna för Sverige har det skett en förändring i den relativa lönsamheten för spannmålsproduktionen i slättbygderna i förhållande till nötköttsproduktionen. Förändringen i den relativa lönsamheten kan leda till att omfattningen av spannmålsproduktionen ändras.

Det landsbygdsutvecklingsprogram som presenteras i avsnitt 4 följer av de mål som riksdagen fastslagit (prop. 1997/98:142, bet. 1997/98:JoU:23, rskr. 1997/98:241) och de konsekvenser som väntas av de överenskomna reformerna av den gemensamma jordbrukspolitiken. Det kommande landsbygdsprogrammet är inriktat på mer effektiva miljöåtgärder och fortsatta anpassningsåtgärder i syfte att skapa förutsättningar för en framtida och mer långtgående reform av jordbrukspolitiken.

I framtiden kan det behövas ytterligare ekonomiska medel för åtgärder inom ramen för landsbygdsförordningen. Kommissionen har i anslutning till sitt beslut om fördelning av medel till landsbygdsåtgärder tillkännagivit att omfördelningar mellan medlemsstaterna av eventuella outnyttjade medel under perioden kan komma att bli aktuella. Det kan på grund härav alltså finnas en möjlighet för Sverige att under perioden öka medfinansieringen från EG-budgeten.

Ytterligare medel till landsbygdsåtgärder kan erhållas genom omfördelningar enligt den s.k. horisontella förordningen som ingår i överenskommelsen om Agenda 2000. Detta ger en möjlighet att fortsätta övergången från generella stöd till riktade stöd för att förbättra jordbrukspolitikens måluppfyllelse. Den horisontella förordningen tillåter medlemsstaterna att använda delar av direktstödet till medfinansiering av vissa åtgärder inom landsbygdsförordningen. Detta innebär att utbetalningen av direktstöd till lantbrukarna kan minskas med en nationellt bestämd andel. Minskningen av direktstödet frigör medel som tillsammans med nationella medel får användas för vissa miljö- och landsbygdsåtgärder. Varje medlemsstat har rätt att själv besluta om man vill tillämpa förordningen och på vilket sätt man i så fall skall dra in direktstöden. För att kunna bedöma om denna förordning ska tillämpas i Sverige måste en utvärdering göras av landsbygdsprogrammet, dess effekter och behov av eventuella ytterligare åtgärder. Regeringen har för avsikt att genomföra en sådan utvärdering år 2002 och därefter återkomma till riksdagen i frågan.

3 Ekologisk produktion

3.1 Mål för den ekologiska produktionen

Regeringens bedömning: Den ekologiskt odlade arealen bör fördubblas (20 procent) till år 2005 och den ekologiska animalieproduktionen bör öka. 10 procent av antalet mjölkkor och slaktdjur av nöt och lamm bör finnas i ekologisk produktion till år 2005. Konsumenternas efterfrågan på ekologiska livsmedel är avgörande för om målen kan nås.

Jordbruksverkets förslag: Jordbruksverket föreslår som mål att den ekologiskt odlade arealen fördubblas (20 procent) till år 2005 och att den ekologiska animalieproduktionen kraftigt bör ökas. Jordbruksverket föreslår dessutom mål för olika produktionsgrenar. En bred utveckling av den ekologiska produktionen och utbudet av ekologiska livsmedel bedöms av Jordbruksverket som viktigt för att marknaden på sikt skall kunna bli stabil. Jordbruksverket anser att miljöstödet i någon form behövs även fortsättningsvis. Det statliga stödet bör enligt verket trappas ned när marknaden för ekologiska produkter når en sådan nivå att den är stabil och säker. Jordbruksverket anser vidare att stöd till forskning, försöks- och utvecklingsprojekt och marknadsstödjande åtgärder behöver öka för att skapa underlag för en effektiv rådgivning och en positiv utveckling av produktionen.

Remissinstansernas synpunkter: Några remissinstanser stödjer Jordbruksverkets förslag till mål om 20 procent ekologiskt odlad areal och förslagen till produktionsmål. Flera remissinstanser stödjer målet 20 procent av arealen men framför samtidigt att vissa av delmålen för olika produktionsgrenar kan bli svåra att uppnå. Flera remissinstanser pekar på behovet av att ytterligare utreda effekten av den ekologiska produktionen på miljön och miljö kvalitetsmålen.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen anser i likhet med Jordbruksverket och flera remissinstanser att konsumenternas efterfrågan är en förutsättning för en ökning av den ekologiska produktionen. Jordbruksverkets förslag till mål om 20 procent ekologiskt brukad areal år 2005 och de föreslagna produktionsmålen är baserade på en bedömning av marknadsutvecklingen av den ekologiska produktionen. Regeringen stödjer Jordbruksverkets förslag till mål för omfattningen av den ekologiska åkerarealen. Regeringen delar däremot vissa remissinstansers tveksamhet om möjligheten att uppfylla samtliga de föreslagna delmålen för olika produktionsgrenar. Regeringen anser dock mot bakgrund av förutsättningen för en positiv utveckling inom delar av animalieproduktionen att ett mål på 10 procent för utvecklingen inom mjölk-, nöt-, och lammproduktionen till år 2005 kan sättas upp.

Regeringen anser att den ekologiska produktionen från en samhällelig utgångspunkt bl.a. är ett medel i arbetet med att nå vissa av de nationella miljömålen och ett steg mot en uthållig utveckling av jordbrukssektorn. Det är viktigt att skapa förutsättningar för en marknadsutveckling där konsumenternas efterfrågan av ekologiska livsmedel kan tillgodoses och där produktionen kan ske utan permanenta produktionsstöd.

Flera remissinstanser tar upp behovet av att utreda effekterna av den ekologiska produktionen på de övergripande miljö kvalitetsmålen. Regeringen har med anledning härav för avsikt att sammanställa den forskning som finns på området samt identifiera de områden inom vilka det finns kunskapsluckor. Sammanställningen skall tjäna som underlag för regeringens forskningspolitiska proposition och vara till ledning i regeringens arbete med vilka åtgärder som behöver vidtas för att de nationella miljö kvalitetsmålen skall uppfyllas. Det pågår vidare ett löpande utvärderingsarbete vad gäller de totala miljöeffekterna av den gemensamma jordbrukspolitiken.

Regeringen anser att den ekologiska produktionen bör stödjas genom åtgärder i det kommande landsbygdsprogrammet (se avsnitt 4.2.3), genom försöks- och utvecklingsprojekt samt marknadsstödjande åtgärder. Regeringen har i budgetpropositionen för år 2000 föreslagit att medel avsätts för marknadsstödjande åtgärder men på sikt bör det vara näringens ansvar att upprätta marknadskanaler och stå för marknadsföring av ekologiska livsmedel. Frågan om medel till forskning om ekologisk produktion kommer att beaktas i regeringens kommande forskningspolitiska proposition.

Rådets förordning (EEG) nr 2092/91 innehåller ett gemensamt regelverk om produktion, märkning och kontroll av produkter som är försedda eller avses förses med uppgifter som hänvisar till ekologisk produktion. Medlemsstaterna är skyldiga att upprätta ett kontrollsystem i enlighet med förordningens krav. Regeringen har för avsikt att vid annat tillfälle pröva den ordning i vilken de svenska kontrollorganen utses och övervakas.

4 Landsbygdsprogram för en hållbar utveckling

4.1 Landsbygdsprogram för perioden 2000–2006

Regeringens bedömning: Ett samlat landsbygdsprogram bör införas för perioden 2000–2006. Landsbygdsprogrammet bör främja en ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar utveckling av jordbruket, livsmedelsproduktionen, skogsbruket och landsbygden. Lika möjligheter till utveckling för kvinnor och män bör främjas. Åtgärder som syftar till att ta tillvara jordbrukets positiva miljöeffekter och minimera dess negativa miljöeffekter bör spela en framträdande roll i det samlade landsbygdsprogrammet. Det är samtidigt viktigt med åtgärder som syftar till att förbättra landsbygdens konkurrenskraft genom att underlätta en nödvändig anpassning av jordbrukssektorn till nya förutsättningar.

Bakgrund: Enligt rådets förordning (EG) nr 1257/1999 om stöd till utveckling av landsbygden bör miljöåtgärder inom jordbruket spela en framträdande roll under de kommande åren för att stödja en hållbar utveckling på landsbygden och tillmötesgå samhällets ökade behov av tjänster på miljöområdet. Vidare anges i förordningen att politiken för en sådan utveckling bör ha som mål att bl.a. återställa och höja landsbygdsområdenas konkurrenskraft och därigenom bidra till att trygga och skapa ny sysselsättning. Bakgrunden är att jordbruket under de kommande åren måste anpassa sig till nya förutsättningar och ytterligare förändringar beträffande marknadsutveckling, marknadsåtgärder, handelsregler, konsumenternas krav och val samt utvidgningen av EU. Dessa förändringar

kommer inte bara att påverka jordbruksmarknaden utan hela den lokala ekonomin på landsbygden.

Sverige har sedan vi blev medlemmar av EU i huvudsak fullt utnyttjat de kvoter som begränsar produktionsmöjligheterna inom jordbruket. Någon minskning av produktionskvantiteterna till följd av lönsamhetsförändringar kan därför inte sägas ha inträffat. Det är emellertid inte de producerade kvantiteterna utan produktionens och produkternas miljöpåverkan och resursutnyttjande som är avgörande för ett hållbart jordbruk.

Förordningen om utveckling av landsbygden ersätter nio nu gällande rådsförordningar om struktur-, miljö- och landsbygdsåtgärder med anknytning till den gemensamma jordbrukspolitiken. Följande stödformer regleras i den nya förordningen: investeringar i jordbruksföretag, startstöd, kompetensutveckling, förtidspensionering, kompensationsbidrag i mindre gynnade områden, miljövänligt jordbruk, förbättrad bearbetning och saluföring av jordbruksprodukter, skogsbruk samt olika åtgärder för att främja anpassning och utveckling av landsbygden. Medlemsländerna skall senast sex månader efter det att förordningen trädde i kraft den 3 juli 1999, lämna förslag till hur man avser att tillämpa förordningens åtgärder inom ramen för ett landsbygdsprogram för den kommande budgetperioden 2000–2006. Därefter skall EG-kommissionen senast inom sex månader lämna sitt slutgiltiga godkännande av planen. Endast åtgärder för miljövänligt jordbruk är obligatoriska för medlemsländerna. För att programmet skall kunna godkännas för medfinansiering från EG:s jordbruksfond krävs dock att det finns en balans mellan åtgärderna.

För att ett samlat svenskt landsbygdsprogram skall kunna träda i kraft från den 1 januari år 2000 måste det i god tid tillställas kommissionen för prövning. För att detta skall vara möjligt måste regeringen överlämna ett förslag till landsbygdsprogram till EG-kommissionen redan under hösten 1999. Programmet överlämnas med förbehåll av riksdagens godkännande av vad som anförts i budgetpropositionen för år 2000 om bemyndigande för regeringen att tillämpa ett landsbygdsprogram enligt rådets förordning (EG) 1257/1999. Förhandlingar med EG-kommissionen bör därmed kunna slutföras i sådan tid att programmet kan träda i kraft i enlighet med förordningen.

I mål 1-området som består av nuvarande mål 6 och kustområdena i Norrbottens-, Västerbottens- och Västernorrlands län kommer åtgärder utöver kompensationsbidrag och miljöersättningar att genomföras inom ramen för integrerade mål 1-program. EG-finansieringen för dessa åtgärder kommer att ske från Jordbruksfondens utvecklingssektion.

Remissinstansernas synpunkter: Flertalet remissinstanser ställer sig bakom den övergripande målsättningen att programmet skall främja en ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar utveckling av jordbruks- och livsmedelsproduktionen, skogsbruket och landsbygden. Flera remissinstanser tar upp behovet av mer riktade åtgärder såsom investeringsstöd och andra stödformer för att uppnå miljömål och en konkurrenskraftig landsbygd. Majoriteten av remissinstanserna förespråkar att den finansiella ramen för miljöersättningarna bör omfatta 2,8 miljarder kronor. *Lantbrukarnas riksförbund (LRF)* framför att miljöåtgärderna under den kommande programperioden bör omfatta minst 3,5 miljarder kronor för att miljömålen skall kunna nås. Flera remissinstanser påpekar vikten av en flexibel hantering av de avsatta medlen så att de till fullo kan

en flexibel hantering av de avsatta medlen så att de till fullo kan utnyttjas. Riksrevisionsverket (RRV) förordar dock det lägre budgetalternativet för miljöersättningarna.

Skälen för regeringens bedömning: Ett ekologiskt hållbart jordbruk är ett jordbruk som är resursbevarande, miljöanpassat och etiskt godtagbart. Ett grundläggande krav är att det framtida handlingsutrymmet bibehålls för kommande generationer. Regeringen har genom propositionen Hållbart jordbruk och fiske (prop. 1997/98:2, bet. 1997/98:JoU9, rskr. 1997/98:116)¹ redogjort för kriterier för ett ekologiskt hållbart jordbruk.

Den nya skogspolitiken som beslutades år 1993 (prop. 1992/93:226, bet. 1992/93:JoU15, rskr. 1992/93:352) och utvärderades år 1998 (prop. 1997/98:158, bet. 1998/99:MJU3, rskr. 1998/99:32) kännetecknades av två jämställda mål; ett miljömål och ett produktionsmål. Landsbygdsprogrammet kan bidra till att uppfylla skogspolitikens mål genom skogska-pitlets miljöartikel och insatser för kompetensutveckling till skogsägare.

All markanvändning påverkar miljön. Eftersom jordbruksproduktion förutsätter att naturresurserna brukas ger denna produktion upphov till både negativa och positiva effekter på miljön och landskapet. Bland de positiva effekterna kan nämnas att lantbruket håller landskapet öppet, att betesdjuren håller artrika betesmarker hävdade, att kulturmiljöer bibehålls och hävdas samt att återförsel av växtnäring görs möjlig. Odlingen och djurhållningen ger å andra sidan upphov till växtnäringsförluster till luft och vatten, risker med bekämpningsmedel i yt- och grundvatten samt under vissa omständigheter negativ inverkan på den biologiska mångfal-den och kulturmiljövärdena. I regeringsförklaringen den 14 september 1999 betonades att jordbrukets utveckling som näring är en tillgång i den ekologiska omställningen.

Ett ekonomiskt och socialt hållbart jordbruk kräver bl.a. att jordbruket producerar livsmedel med en hög kvalitet till rimliga priser för konsumenterna och ger rimlig ersättning till producenterna. Såsom också tydliggjorts i regeringsförklaringen är det av stor vikt att hela Sverige utvecklas. Därför måste arbetstillfällena skapas där människorna finns och det är viktigt att det finns ett levande jordbruk i landets alla delar. Jordbruket, skogsbruket och förädlingsindustrin har stor betydelse för möjligheten att nå viktiga politiska mål som uthållig tillväxt, regional balans, landsbygdsutveckling och ökad sysselsättning. Jordbruket i norra Sverige och södra Sveriges skogsbygder har en särskild regionalpolitisk betydelse genom den mångfald av värden som jordbruksnäringen och dess verksamheter förknippas med. Jordbruket och skogsbruket bidrar till att upprätthålla sysselsättning, befolkning och samhällsstruktur i dessa delar av landet. I flera av de förslag till regionala tillväxtavtal som överlämnades till regeringen i april 1999 har länen framhållit naturresurserna och vida-reförädlingsmöjligheterna som viktiga tillgångar och utvecklingsbara områden.

¹ Se även proposition 1997/98:142 "Riktlinjer för Sveriges arbete med jordbruks- och livs-medelpolitiken inom Europeiska unionen", bet. 1997/98:JoU23, rskr. 1997/98:241.

Sedan Sverige blev medlem i EU har miljö- och landsbygdsåtgärderna successivt byggts ut. Detta gäller främst ersättningarna för miljöinsatser inom ramen för rådets förordning (EEG) nr 2078/92. Även strukturåtgärder som investeringsstöd till jordbruket har införts under perioden. Kompensationsbidrag till jordbruket i mindre gynnade områden infördes redan år 1995. Utökade satsningar på kompetensutveckling inom skogssektorn har kunnat göras med hjälp av medfinansiering från gemenskapen.

Det samlade regelverk som utgör den nya landsbygdsförordningen medger en större flexibilitet och därmed möjlighet för medlemsländerna att kombinera olika åtgärder för totalt bättre effekt. Miljömålen kan t.ex. uppnås genom att miljöersättningarna till jordbruket kan kombineras med riktade stöd till investeringar, till utvecklingsprojekt eller för kompetensutveckling. På många håll i landet har kvinnor utvecklat produkter som är betydelsefulla ur ett miljöperspektiv. Dessa skall uppmuntras och stödjas. Den nya ordningen ställer också större krav på medlemsländerna att utforma balanserade program där effekterna av åtgärderna löpande skall följas upp och utvärderas.

De tidigare ramarna för EG-finansiering som avsattes för enskilda åtgärder är inte längre aktuella. Fördelningen av EG-finansiering mellan olika åtgärder avgörs av valet av åtgärder samt av medfinansieringsnivån.

Ett samlat landsbygdsprogram kan bidra till viktiga mål som uthållig tillväxt i hela Sverige, landsbygdsutveckling och ökad sysselsättning. En prioritering bör vara miljö- och regionalpolitiska hänsyn samt incitament till en inriktning av livsmedelsproduktionen mot kvalitet före kvantitet. Därmed kan det svenska jordbrukets ställning på EU-marknaden stärkas och grunden till ett långsiktigt hållbart jordbruk läggas. Jordbruket måste också ges möjlighet att utvecklas och anpassas till nya förhållanden och vara en del av en integrerad utveckling av hela landsbygden. Omfattningen och inriktningen av åtgärderna bör styras av de skilda förutsättningar för jordbrukets och landsbygdens utveckling som föreligger i olika delar av landet.

Åtgärderna inom landsbygdsprogrammet skall medverka till ett hållbart samhälle och till att miljö kvalitetsmålen och miljömålen för jordbruket och odlingslandskapet uppnås. Tyngdpunkten i programmet bör enligt regeringens uppfattning därför ligga på åtgärder som syftar till att stödja en ekologiskt hållbar utveckling.

Landsbygdsprogrammet skall också medverka till en ekologiskt hållbar utveckling inom skogsbruket och till att förstärka jordbrukets och livsmedelsindustrins konkurrensförmåga genom satsningar på kvalitet och miljöanpassning. Programmet skall vidare underlätta och främja diversifiering. Kvinnors förutsättningar och kompetens skall i högre utsträckning än tidigare tas tillvara och fördelningen av resurser skall avspegla detta. Jordbruket skall fortsätta att bidra till regional utjämning av sysselsättning och välfärd. Riktade åtgärder är bl.a. därför nödvändiga för särskilt utsatta regioner.

Flera remissinstanser har pekat på behovet av mer riktade åtgärder för att uppnå miljömål och en konkurrenskraftig landsbygd. Särskilt utpekas investeringsstöd i jordbruk och andra stödformer som kan underlätta en

positiv utveckling av landsbygden och en diversifiering av dess näringsliv. Vissa remissinstanser framhåller samtidigt behovet av att upprätthålla befintliga regionala stödformer, främst kompensationsbidraget till mindre gynnade områden. Regeringens uppfattning är att en större del av tillgängliga medel bör användas till riktade åtgärder som syftar till att stimulera en miljövänlig och konkurrenskraftig kvalitetsproduktion. Regeringen har vidare för avsikt att samlat bedöma ekonomiska och administrativa konsekvenser för myndigheterna efter programmets slutliga utformning.

Kostnadsram för ett nytt landsbygdsprogram

Totalramen för ett förslag till landsbygdsprogram föreslås omfatta ca 3192 miljoner kronor år 2000. Därutöver avsätts nationella medel motsvarande 30 miljoner kronor i mål 1-programmen för strukturstöd till jordbruket inklusive insatser för det fjällnära jordbruket. Med en maximal EG-finansiering motsvarar detta ca 120 miljoner kronor. Motsvarande totalbelopp för skogsåtgärder i mål 1 uppgår till ca 14 miljoner kronor. Kostnaderna för miljöersättningarna och miljöinriktad kompetensutveckling inom ramen för landsbygdsprogrammet beräknas för år 2000 uppgå till ca 2350 miljoner kronor. För att stödja miljöinriktade investeringar avsätts motsvarande ca 100 miljoner kronor år 2000. I enlighet med vad Miljöprogramutredningen framför kommer landsbygdsprogrammet i sin helhet att bidra till att effektivt uppnå miljömålen genom en kombination av olika åtgärder. Ytterligare åtgärder som bidrar till att uppnå miljömålen är bl.a. investeringstöd och kompensationsbidraget för mindre gynnade områden. Genom förändringar i regelverket får detta stöd en tydligare inriktning mot att stödja hållbara produktionssystem. Åtgärder inom ramen för insatsområdet för en ekologiskt hållbar utveckling (avsnitt 4.2) beräknas redan under år 2000 uppgå till drygt 3000 miljoner kronor.

Genom att Sverige kan tillgodogöra sig indexeringsmedel kan programbudgeten årligen utökas. Regeringen har för avsikt att, efter en översyn av programmet år 2002 och efter att ha övervägt förutsättningar för utökad EG-finansiering genom tillförsel av ytterligare medel från EG-budgeten eller genom modulering, överväga en utökning av programmet. Behovet av åtgärder och utvecklingen av programmet bör vara avgörande för hur en sådan utbyggnad bör se ut. Under förutsättning att nya EU-medel tillkommer så skulle detta tillsammans med svensk medfinansiering kunna ge förutsättningar att nå en omfattning av landsbygdsåtgärderna motsvarande ca 3530 miljoner kronor år 2003. Inom denna totalram tillförs huvudparten insatsområdet för ekologisk hållbar utveckling, dvs åtgärder som syftar till att uppnå jordbrukets och skogsbrukets miljömål. I enlighet med vad som ovan redovisats om den samlade effekten av miljöersättningar, kompetensutveckling och investeringsstöd skulle tillkomna medel kunna möjliggöra en samlad insatsnivå inom programmet som i stort når upp till dagens omfattning av miljöprogrammet. Därutöver bibehålls det nationella stödet till norra Sverige på dagens nivå.

Regeringen avser att under perioden införa landsbygdsåtgärder vilka inledningsvis blir helt nationellt finansierade. I budgettabellen redovisas den uppskattade fördelningen mellan åtgärderna i landsbygdsprogrammet år 2000 uttryckt i miljoner kronor.

Åtgärder	Totalt	År 2000
		Varav svensk budget
Miljöersättningar inklusive kompetensutveckling	2350	1212
Kompensationsbidrag	570	428
Övriga miljö- och landsbygdsåtgärder ²	272	259
Nationellt stöd (norra Sv)	318	318
Medfinansiering strukturåtgärder i mål 1 ³		30
Medfinansiering skogsåtgärder i mål 1 ⁴		7

Stödet till norra Sverige

En av utgångspunkterna i tillämpningen av miljö-, struktur- och regionalstöden inför perioden 1995–1999 var att upprätthålla stödnivån till jordbruket i norra Sverige. Enligt fördraget om Sveriges anslutning till EU har det varit möjligt att lämna ett stöd till jordbruket i norra Sverige motsvarande nivån före det svenska medlemskapet. Genom att utnyttja möjligheten till medfinansierade stödformer inom gemenskapen kunde stödnivån upprätthållas. Det tidigare helt nationella stödet ersattes delvis av stödformerna kompensationsbidrag och den s.k. ersättningen till öppet odlingslandskap inom miljöersättningsprogrammet. Till dessa stödformer kommer ett nationellt stöd vars utformning regleras av ett särskilt beslut av EG-kommissionen. Det nationella stödet är utformat med hänsyn till stödnivåerna i kompensationsbidraget och miljöersättningarna. En utgångspunkt för statsmakterna vid utformningen av stöden var att utnyttja möjligheten till medfinansiering från EG-budgeten. För såväl miljöersättningen som kompensationsbidraget valdes den högsta möjliga ersättningsnivå upp till vilken gemenskapen kunde medfinansiera. Det nationella stödet motsvarade sedan mellanskillnaden till den tidigare stödnivån.

Genom den nya förordningen om landsbygds utveckling har förutsättningarna för de medfinansierade stödformernas utformning förändrats. En större vikt har lagts vid att kompensationsbidraget skall utformas på ett sätt så att det medverkar till en hållbar utveckling. Samtidigt har antalet stödformer inom ramen för miljöersättningarna ökat under den tidigare programperioden. Såväl jordbrukare som ansvariga myndigheter har påtalat komplexiteten i detta.

Regeringens utgångspunkt inför arbetet med att utforma ett landsbygdsprogram är att den tidigare stödnivån i norra Sverige som uppnåtts

² I miljö- och landsbygdsåtgärder ingår investeringsstöd, stöd för bearbetning och saluföring, landsbygdsutveckling och startstöd.

³ Medfinansiering för dessa åtgärder sker från jordbruksfondens utvecklingssektion. Genom mål 1 tillhörighet ges en möjlig medfinansiering från EG på upp till 75 %.

⁴ Därutöver tillkommer 25 miljoner kronor som målprogrammen kan använda för medfinansiering av biotopskydd och naturvårdsavtal.

genom stödformerna kompensationsbidrag, regional miljöersättning och det nationella stödet skall kunna upprätthållas genom motsvarande stödformer i det nya programmet. Den del inom statsbudgeten som tidigare avsatts för det nationella stödet till norra Sverige ligger kvar inom anslaget men ingår inte i själva landsbygdsprogrammet.

Det följande redovisade förslaget bygger på den struktur i delprogram som Miljöprogramutredningen redovisat. Regeringen överväger dock i de fortsatta diskussionerna med kommissionen att ytterligare undersöka möjligheten att sammanföra stödformerna regional vällersättning (tidigare stödformen öppet odlingslandskap-vall) och kompensationsbidrag. Utgångspunkten för en sådan förändring är dock att den samlade miljönytta inte försämras samt att de regionala målen och miljömålen därigenom kan uppnås på ett effektivare sätt, med ett för den ansökande jordbrukaren enklare stödssystem och en för berörda myndigheter smidigare hantering. Detta förutsätter att det samlade stödet kan ges en motsvarande total stödnivå som de enskilda åtgärderna samt att godtagbara övergångslösningar kan utformas.

4.2 Insatsområde 1 – Åtgärder för ett ekologiskt hållbart jordbruk

Regeringens bedömning: Jordbrukets miljöarbete behöver fördjupas och breddas så att produktionen och utnyttjandet av natur- och kulturreсурser kan vidareutvecklas på ekologiskt hållbar grund. Insatsområdet omfattar åtgärder för miljöersättningar, kompensationsbidrag till mindre gynnade områden, kompetensutveckling av jord- och skogsbrukare, stöd till investeringar som kan stödja en hållbar utveckling. Jordbrukets miljöprogram bör få en fortsättning i landsbygdsprogrammet genom att miljöersättningarna införs i tre delprogram. Vid utformandet bör särskild hänsyn tas till samhällets behov av att säkerställa produktionen av kollektiva nyttigheter, t.ex. bevarandet av den biologiska mångfalden och kulturmiljön. Utöver miljöersättningarna erbjuder EG:s landsbygdsförordning totalt sett en bredare meny av miljöinriktade ersättningar och krav på särskild miljöhänsyn, som t.ex. stöd till icke-produktiva miljöinvesteringar och kompetensutveckling. Sammantaget kan dessa åtgärder komplettera de arealbaserade miljöersättningarna och medverka till att jordbrukets miljömål och de nationella miljö kvalitetsmålen uppnås på ett effektivare sätt. Även kompensationsbidraget bör tillämpas på miljömässiga grunder. Syftet med kompensationsbidraget är att bibehålla jordbruksmarken i produktion i de mindre gynnade områdena och på så sätt bidra till att bibehålla en livskraftig landsbygd och ett öppet odlingslandskap och därmed förutsättningarna för att bevara natur- och kulturvärden.

Införandet av nya miljöersättningar inom ramen för ett nytt landsbygdsprogram och framförallt den övergångsvisa hanteringen av gamla och nya åtaganden kräver tidsmässigt omfattande och kostnadskrävande administrativa förberedelser hos berörda myndig-

heter. De nya miljöersättningarna öppnas för nyanslutning först år 2001 med undantag för den nyligen införda åtgärden för bevarande av natur- och kulturmiljöer i renskötselområdet. Regeringen har som målsättning att även hålla ersättningen för den ekologiska produktionen öppen för nyanslutning under år 2000. Regeringen har för avsikt att ge Jordbruksverket i uppdrag att genomföra detta. Övriga åtgärder inom insatsområdet, t.ex. investeringsstöd, kan införas från år 2000.

Miljöprogramutredningens förslag: Miljöprogramutredningens uppdrag har varit att lämna förslag till ett nytt svenskt miljöprogram för jordbruket för perioden 2001–2005 i enlighet med EG:s regler på detta område. Uppgiften avsåg dels en bibehållen kostnadsram på 2 800 miljoner kronor per år, dels ett alternativ på 1 800 miljoner kronor per år. Miljöprogrammet skall enligt direktiven medverka till att bl.a. uppfylla de svenska miljömålen för jordbruket och regeringens målsättning att ställa om Sverige till ett ekologiskt hållbart samhälle. Inom ramen för programmet erbjuds jordbrukare att göra miljöåtaganden för vilka de kompenseras för den kostnad eller det inkomstbortfall som åtagandet innebär. För miljöersättningarna gäller att åtagandet omfattar en period av minst fem år.

Förslaget innehåller tre delprogram med sammanlagt tio ersättningsformer. I förslaget ingår också åtgärder för kompetensutveckling av lantbrukarna på miljöområdet samt restaurering av betesmarker och slåtterängar. Utredaren föreslår dessutom att medel avsätts under åren 2001–2004 för investeringar i jordbruksföretag för att främja miljöanpassade produktionsformer, i syfte att komplettera de arealbaserade åtgärderna inom miljöprogrammet när det gäller uppfyllandet av miljömålen. Eftersom det nuvarande miljöprogrammet omfattar 2 800 miljoner kronor per år har utredningen för sin del bedömt och behandlat detta kostnadsalternativ som ett huvudalternativ.

Utredarens förslag bedöms leda till förenklingar för såväl lantbrukarna som de myndigheter som administrerar miljöåtgärderna. Förenklingar kan erhållas genom att bl.a. antalet ersättningsformer minskar, klassificeringen av slåtter- och betesmarkernas bevarandevärde överläts till länsstyrelsen och viss administration centraliseras till Jordbruksverket. Vidare föreslås att underlag och utformning av besluten förenklas. Av administrativa skäl föreslås att antalet ersättningsformer som hålls öppna för nyanslutning år 2000 begränsas.

Remissinstansernas synpunkter: Miljöåtgärderna prioriteras i allmänhet högt hos de flesta remissinstanser. Flertalet remissinstanser ansluter sig till utredningens förslag i linje med det högre kostnadsalternativet. *Lantbrukarnas riksförbund (LRF)* anser att miljöåtgärderna bör omfatta 3,5 miljarder kronor. Endast *Riksrevisionsverket (RRV)* ger uttryck för att 1,8 miljarder alternativet bör förordas. *Sveriges lantbruksuniversitet (SLU)* och *Kungl. Skogs- och lantbruksakademien (KSLA)* ifrågasätter den förhållandevis höga kostnadsandelen för ekologisk odling med hänsyn till den oklara miljöeffekten. Både *RRV* och *SLU* anser att samhället i större utsträckning bör pröva principen om att förorenaren skall betala för

att lösa miljöproblem i jordbruket bl.a. i syfte att minska problemen med kväveläckage. *Naturskyddsföreningen* anser att miljöåtgärder skall prioriteras på bekostnad av regionala stöd och att det totalt sett bör anvisas mer pengar till miljöersättningarna.

Uppdelningen i tre olika delprogram får ett brett stöd bland de flesta remissinstanser. Ett flertal remissinstanser ger även sitt stöd för den föreslagna förenklingen av miljöersättningarna.

LRF anser vidare att miljöåtgärderna bör hållas öppna för nyteckning under år 2000. Majoriteten av länsstyrelserna anser dock att stöden inte bör hållas öppna.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen anser att kostnadsramen för de arealbaserade miljöersättningarna i det kommande programmet bör motsvara den nuvarande utnyttjandegraden. Inom insatsområdet ingår även andra åtgärder som sammantaget medverkar till att uppnå miljömålen på ett effektivt sätt. Miljöersättningarna utformas i tre delprogram i enlighet med den struktur som Miljöprogramutredningen föreslagit. Delprogram 1 syftar till att ersätta jordbruket för dess produktion av kollektiva nyttigheter såsom biologisk mångfald, genetisk variation och kulturmiljövärden. Syftet med delprogram 2, miljövänlig vallodling, renodlas till att huvudsakligen inriktas på att bidra till att upprätthålla ett öppet odlingslandskap. Åtgärden begränsas i huvudsak till stödområdena 1–5. Delprogram 3 innehåller bl.a. åtgärder för att stimulera en övergång till ekologisk produktion samt åtgärder för att minska växtnäringsläckaget från jordbruket.

Ingångna flerårsåtaganden enligt det nuvarande miljöprogrammet löper perioden ut i enlighet med de bestämmelser som gäller för rådsförordning (EEG) 2078/92 och de kostnadsåtaganden för EU och staten som följer av dessa. För att underlätta övergången till de nya miljöersättningarna har Sverige genom EG-kommissionens beslut fått möjlighet att erbjuda jordbrukare ett års förlängning av åtaganden påbörjade under år 1995. Införandet av det nya programmet kräver omfattande administrativa förberedelser under år 2000 av berörda myndigheter. Med undantag för miljöersättning för bevarande av natur- och kulturmiljöer i renkötselområdet, som föreslås bli identisk med den som infördes från år 1999 och är administrativt enkel, bedömer regeringen det inte vara möjligt att öppna övriga miljöersättningar för nyanslutning förrän år 2001. Regeringen har dock som målsättning att även ersättningen för den ekologiska produktionen hålls öppen för nyanslutning under år 2000.

EG:s landsbygdsförordning ger ökade möjligheter att bidra till uppfyllandet av de nationella miljö kvalitetsmålen. Miljöprogramutredningen har beaktat detta genom att också föreslå att medel avsätts för investeringar i jordbruksföretag för att främja miljöanpassade produktionsformer m.m. Sammantaget kan åtgärderna bidra till att miljömålen uppnås på ett mer effektivt sätt. Regeringen har även för avsikt att tillämpa kompensationsbidraget för mindre gynnade områden i syfte att bibehålla och utveckla ett ekologiskt hållbart jordbruk i dessa områden.

Enligt riksdagens tillkännagivande i samband med behandlingen av budgetpropositionen för år 1998 (bet. 1997/98:JoU01) skall regeringen i samband med förändringsarbetet med miljöprogrammet beakta behovet av ett särskilt stöd till det fjällnära jordbruket. Den jordbruksmark, som

förekommer i fjälltrakterna, omfattas liksom all annan jordbruksmark av de möjligheter att erhålla ersättning för särskilda miljötjänster, t. ex. för miljövänlig vallodling eller betesdrift under förutsättning att uppsatta villkor uppfylls. Det faktum att jordbruket är fjällnära, bedömer inte regeringen vara tillräcklig grund för att jordbruket kan ersättas som någon miljövänlig produktionsform. Kriterierna för att berättiga till miljöersättning kan enligt regeringens bedömning inte uppfyllas. Det behov av insatser för att trygga det fjällnära jordbrukets livskraft och fortbestånd och därmed säkra miljövärden hanteras lämpligen inom ramen för de uppdrag att utarbeta förslag till utvecklingsplaner för de två mål 1-programmen som länsstyrelserna i norra Sverige har fått av regeringen. Regeringen gav den 10 juni 1999 länsstyrelserna i norra Sverige i uppdrag att utarbeta förslag till utvecklingsplaner för de två mål 1-programmen. I uppdraget ingick att överväga införande och utformning av en särskild åtgärd för det fjällnära jordbruket. Länen gavs därmed möjlighet att föreslå riktade regionalt anpassade utvecklingsinsatser för berörda områden. Uppdraget redovisades den 30 september 1999 respektive den 1 oktober 1999 och i förslaget till utvecklingsplan för mellersta Norrland föreslås särskilda insatser för det fjällnära jordbruket. Åtgärdernas exakta utformning och det belopp som avsätts för det fjällnära jordbruket kommer att framgå av de programkomplement som beslutas av övervakningskommittéerna för mål 1-områdena efter att EG-kommissionen godkänt de samlade programdokumenten.

4.2.1 Bevarande av biologisk mångfald och kulturmiljövärden i odlingslandskapet (delprogram 1)

Regeringens bedömning: Jordbrukets positiva inverkan på natur- och kulturmiljön bör främjas genom att nya miljöersättningar införs i enlighet med Miljöprogramutredningens förslag. Omfattningen bör vara i princip oförändrad i jämförelse med motsvarande delprogram i det nuvarande miljöprogrammet. Detta innebär en fortsatt hög ambitionsnivå samtidigt som lantbrukarnas ansökningsförfarande och berörda myndigheters administration underlättas.

Miljöprogramutredningens förslag: Utredarens förslag innebär att budgeten för åtgärderna inom delprogram 1 blir oförändrad jämfört med motsvarande åtgärder inom det nuvarande miljöprogrammet. Vad gäller åtgärden för betesmarker och slätterängar föreslår utredningen en förenkling som innebär att en gemensam ersättningsform införs för dessa markslag i hela landet. En generell grundersättning föreslås införas kombinerad med en tilläggsersättning för särskild skötsel av mark med höga biologiska och kulturhistoriska värden som länsstyrelsen prövar individuellt efter ansökan från jordbrukaren. Programmet för restaurering av slättermarker föreslås utökas även till betesmarker. Inom åtgärden för bevarande av värdefulla natur- och kulturmiljöer föreslår utredningen relativt omfattande förändringar av regelverket samtidigt som ersättningsformens grundläggande inriktning och mål bibehålls. Miljöåtgärden för bevarande

av värdefulla natur- och kulturmiljöer i renskötselområdet föreslås bibehållas i sin nuvarande utformning. Beträffande utrotningshotade husdjursraser föreslår utredningen att målet för åtgärden utökas. I syfte att effektivisera administrationen föreslås att handläggning och beslut om ersättning överförs från länsstyrelserna till Jordbruksverket.

Remissinstansernas synpunkter: Sammanslagningen av miljöersättningsarna till betesmark välkomnas av flertalet remissinstanser då det underlättar både för lantbrukare och administration. Några remissinstanser anser att det bör beredas möjlighet att öka det av utredningen uppsatta arealmålet för betesmarker. *LRF* anser att även gödslade marker bör ingå i programmet. *Flera länsstyrelser* och *Naturvårdsverket* anser det vara viktigt med flexibilitet för att gynna den biologiska mångfalden. Ett flertal länsstyrelser anser att utredningens förslag om hanteringen av tilläggsersättning är mycket bra, men att resurser måste avsättas för länsstyrelsernas merarbete.

Beträffande de föreslagna förändringarna i åtgärden för bevarande av värdefulla natur- och kulturmiljöer anser länsstyrelserna i flera fall att sänkningen i stödnivåerna är större än vad som motiveras av lättnader i skötselkraven. Det anses samtidigt som positivt att länsstyrelsens bedömning av landskapselementen föreslås ingå som en del i handläggningen före beslut. *LRF* och ett flertal länsstyrelser anser att de förenklade kraven på skötsel är bra men att de samtidigt blir mycket svåra att kontrollera. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* delar inte utredningens bedömning att komplexiteten minskar eller att administrationen förenklas.

När det gäller bevarande av hotade husdjursraser anser *Hushållningssällskapens förbund* och många länsstyrelser att det är bra att utredningen uppmärksammat problemet med att få tag på ersättningsdjur. *LRF* stödjer förslaget att överlåta den administrativa hanteringen på Jordbruksverket mot bakgrund av det låga antalet ärenden, medan flertalet länsstyrelser anser att ansvaret för hanteringen bör ligga kvar på länsstyrelserna.

Skälen för regeringens bedömning: Åtgärderna inom delprogram 1 syftar huvudsakligen till att uppnå miljökvalitetsmålet *Ett rikt odlingslandskap* (prop. 1997/98:145, bet. 1998/99:MJU6, rskr. 1998/99:183). Regeringen anser att åtgärderna inom delprogram 1 är av stor vikt då dessa syftar till att ersätta produktionen av kollektiva nyttigheter. Framtidsutsikterna för ängs- och hagmarker som utnyttjas med traditionellt extensiva brukningsformer bedöms inte vara sådana att miljömålet skall kunna nås utan fortsatta insatser från samhällets sida. Regeringen har på grund härav valt att upprätthålla den nuvarande omfattningen av delprogram 1.

Regeringen anser det viktigt att så långt möjligt genomföra förenklingar. Regeringen stödjer därför Miljöprogramutredningens förslag att en gemensam ersättningsform införs för bevarande av biologisk mångfald och kulturhistoriska värden i betesmarker och slätterängar. Sammanslagningen av de tidigare ersättningsformerna får också stöd av flertalet remissinstanser mot bakgrund av att förslaget bl.a. förväntas bidra till en minskad komplexitet samt förenklingar av administrationen. Regeringen stödjer även utredningens förslag att grundersättningen i den nya ersättningsformen skall kunna kombineras med en tilläggsersättning för särskild skötsel av mark med höga biologiska och kulturhistoriska värden som länsstyrelsen prövar individuellt efter ansökan från jordbrukaren. I

princip alla nu kända marker med höga bevarandevärden kommer att kunna omfattas. Ett sådant förfarande förväntas ge förutsättningar för ansökningar med färre fel. Inledningsvis torde systemet medföra ökade administrationskostnader för länsstyrelserna, som dock kan kompenseras av ett enklare kontrollarbete. Vidare stödjer regeringen Miljöprogramutredningens förslag att utvidga restaureringsersättningar för slåttermarker till att även omfatta betesmarker.

Ersättningsformen för värdefulla natur- och kulturmiljöer syftar till att säkerställa en fortsatt skötsel och vård av landskapselement på eller i anslutning till åkermark för att bevara odlingslandskapets kulturhistoriska dimension och särprägel. Åtgärden syftar vidare till att bevara viktiga livsmiljöer för djur och växter. Regeringen stödjer Miljöprogramutredningens förslag till ny ersättningsform med detta syfte och de administrativa förenklingar som följer av förslaget. Föreslagna förenklingar bedöms uppväga eventuella nackdelar i kontrollarbetet. Regeringen bedömer också att förslaget leder till att de mest intresserade lantbrukarna kommer att ansöka. Mot bakgrund av att kulturmiljöstödet tidigare har varit det mest resurskrävande kommer dock regeringen vid utarbetande av det samlade landsbygdsprogrammet att särskilt uppmärksamma de administrativa konsekvenserna av förslaget.

Inom ramen för det nuvarande miljöprogrammet för jordbruket introducerades från år 1999 en miljöersättning för bevarande av värdefulla natur- och kulturmiljöer i renskötselområdet. Syftet med ersättningen är att natur- och kulturmiljövärden, särskilt med anknytning till det samiska kulturarvet, skall bevaras och utvecklas. Regeringen delar utredningens bedömning att åtgärden bör överföras utan förändringar till det nya landsbygdsprogrammet mot bakgrund av att ersättningsformen nyligen införts och att det följdaktligen saknas erfarenheter som kan ligga till grund för förändringar.

Miljöersättning för att förbättra förutsättningarna för fortsatt uppfödning av utrotningshotade husdjursraser är av stor betydelse för att bevara husdjurens genetiska resurser och den biologiska mångfalden samt det kulturarv som detta representerar. Regeringen stödjer därför Miljöprogramutredningens förslag om en utökning av målet för miljöersättningen för att under perioden möjliggöra en ökad anslutning. Målet är att under programperioden i första hand bevara utrotningshotade lokala svenska husdjursraser av nötkreatur, svin, getter och får. Mot bakgrund av det begränsade antalet ansökningar stödjer regeringen utredningens förslag att effektivisera administrationen genom att handläggning och beslut om ersättning överförs från länsstyrelserna till Jordbruksverket.

4.2.2 Miljövänlig vallodling (delprogram 2)

Regeringens bedömning: Ett öppet odlingslandskap i skogsbygderna och i norra Sverige kan upprätthållas genom att ett delprogram för miljövänlig vallodling införs.

Miljöprogramutredningens förslag: Miljöprogramutredningen föreslår att en enhetlig ersättningsform införs för miljövänlig vallodling som skall bidra till att minska växtnärläckaget och användningen av bekämpningsmedel. Åtgärden skall också medverka till att uppnå regionalpolitiska mål för norra Sverige på miljömässiga grunder. Förslaget utgörs av en generell grundersättning kombinerad med en regionalt anpassad tilläggsersättning.

Remissinstansernas synpunkter: Några länsstyrelser menar att den av Miljöprogramutredningen föreslagna ersättningsnivån inte ger tillräckliga incitament för en ökad vallodling i slättbygderna. *Svenska vallföreningen* för fram vallens betydelse för miljön och åkermarkens långsiktiga bördighet. *LRF* anser att vallens miljönytta bör uppvärderas och föreslår en högre ersättningsnivå. *RRV* anser att stödet till vallodling bör lämnas huvudsakligen till områden där det finns problem med växtnärläckage. *RRV* anser att den av utredningen föreslagna kostnadsramen för vallersättningarna istället bör användas till satsningar på miljöåtgärder med högre kostnadseffektivitet.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen anser att syftet med ersättningen för miljövänlig vallodling bör renodlas till att upprätthålla det öppna odlingslandskapet och förhindra fortsatt nedläggning av jordbruksmark i norra Sverige och i södra Sveriges skogs- och mellanbygder.

Vallen har, såsom flera remissinstanser påpekat, en positiv effekt för att minska kväveläckaget. För att åstadkomma denna effekt krävs det dock att odlingen styrs till områden med omfattande kväveläckage och att vallens liggetid är minst två år. Det bör också finnas en möjlighet till avsättning av skörden. Den huvudsakliga delen av de djur som kan tillgodogöra sig vallfoder finns idag inom stödområdena 1–5. För att erhålla en hög anslutningsgrad och därmed miljönytta i de kustnära och sydliga delarna av Sverige krävs det att ersättningen minst motsvarar arealersättningen för spannmål. Det finns då en risk för att ersättningarna kan leda till en förskjutning av animalieproduktionens tyngdpunkt från skogs- och mellanbygder, där höga bevarandevärden är rikt representerade, till slättbygder med omfattande nedläggning av jordbruk som följd. Regeringen har därför valt att rikta ersättningen för miljövänlig vallodling till områden där vallodlingen i hög grad bidrar till att upprätthålla ett öppet odlingslandskap. I syfte att minska kväveläckaget har regeringen valt att istället koncentrera insatserna inom ramen för delprogram 3 (avsnitt 4.2.3).

4.2.3 Miljöanpassat jordbruk (delprogram 3)

Regeringens bedömning: En miljöersättning för ekologisk produktion med en ny utformning bör införas. Inom ramen för delprogrammet för miljöanpassat jordbruk bör även ersättning ges för sådd av fånggrödor, vårbearbetning av åkermarken, anläggning och skötsel av våtmarker och småvatten samt ersättning för miljövänlig odling av bruna bönor på Öland. En ersättning för miljövänlig odling av sockerbetor på Gotland bör bibehållas.

Miljöprogramutredningens förslag: Utredningens förslag beträffande ekologisk produktion innebär bl.a. vissa förenklingar av reglerna samt att den nuvarande regionalt differentierade ersättningen tas bort till förmån för en ersättning baserad på val av gröda. Ersättningen till anläggning och återskapande av våtmarker föreslås delas upp i en ersättning för fortlöpande skötsel som finansieras genom miljöersättningarna och en investeringsdel som finansieras av andra delar av landsbygdsförordningen. I syfte att effektivare begränsa jordbrukets miljöpåverkan när det gäller växtnäringssläckaget föreslår utredningen också en särskild miljöersättning som riktas till de delar av landet där det ur miljösynpunkt är viktigast att minska kväveutlakningen. Åtgärden består dels av ersättning för sådd av fånggrödor och ersättning för en övergång till vårbearbetning av åkermarken, dels av riktade utbildnings- och informationsinsatser. Vidare föreslås att den nuvarande miljöersättningen för resurshushållande konventionellt jordbruk (REKO), stödet till extensiv vall och skydds-zoner och stödet till resurshushållande odling av sockerbetor avvecklas. Utredningen föreslår att ersättning för miljövänlig odling av bruna bönor på Öland bibehålls i syfte att minska kväveläckaget och användningen av kemiska bekämpningsmedel.

Jordbruksverkets förslag till stöd till den ekologiska produktionen: Jordbruksverket har i sitt remissvar till Miljöprogramutredningen tagit fram ett nytt förslag till stöd för ekologisk produktion. Verket anser att Miljöprogramutredningens förslag inte stimulerar till ekologisk produktion i slättbygderna mer än idag. Jordbruksverket föreslår att det nuvarande stödet till ekologisk produktion modifieras genom att ändringar i stödbeloppen ger en ökad stimulans till integrerad ekologisk djurhållning och till ekologisk produktion i slättbygderna. Jordbruksverket anser att stödet till ekologisk produktion bör utformas så att det stimulerar miljövänlig produktion på anslutna jordbruksföretag och inte stimulera produktionen av vissa produkter. Jordbruksverket anför även att det stöd som Miljöprogramutredningen föreslår inte kommer att medföra en enklare hantering än dagens system utan att det istället kan leda till en ökad komplexitet till följd av systembytet.

Remissinstansernas synpunkter: Flera remissinstanser lyfter fram vikten av att bibehålla en ersättning för ekologisk produktion. *KRAV* anser att stödet till ekologisk produktion bör prioriteras. *Ekologiska lantbrukarna* förordar i huvudsak Miljöprogramutredningens förslag till ny utformning av ekostödet men framför samtidigt kritik mot konstruktionen av djurtillägget, främst utredningens förslag att behålla dagens regler med djurtillägg endast till moderdjur. *Ekologiska lantbrukarna* anser att Jordbruksverkets förslag skulle motverka sitt angivna syfte genom att skapa en obalans i utvecklingen av produktionen bl.a. genom att omläggningen inom animalieproduktionen kraftigt skulle bromsas. *LRF* framför att det vore intressant att pröva en ersättningsmodell som ökar motiveringen för ekologisk produktion på slätterna bl.a. för att miljöeffekterna bör bli större. *LRF* anser dock att detaljerna i ett sådant förslag bör undersökas ytterligare. *Länsstyrelserna i Blekinge, Örebro, Hallands, Stockholms, Södermanlands, Uppsalas, Västmanlands, Kalmar län samt länsstyrelsen Västra Götalands län* anser att Jordbruksverkets förslag som helhet är

mer ändamålsenligt för att uppnå positiva miljöeffekter. *Länsstyrelsen i Värmlands* och *i Östergötlands län* stödjer Jordbruksverkets förslag men anser att zonindelningen behöver ses över. *Länsstyrelsen i Gotlands län* stödjer Jordbruksverkets förslag men framför bl.a. att ersättningsnivåerna behöver utjämnas. *Länsstyrelsen i Jämtlands och Västerbottens län* samt *länsstyrelsen i Jönköpings län* stödjer Miljöprogramutredningens förslag. Flertalet remissinstanser anser att även handjur bör ingå i beräkningsunderlaget för ekologiskt djurbidrag.

Ersättning till fånggrödeodling och en övergång till vårbearbetning välkomnas av flera remissinstanser. *Länsstyrelserna i Östergötlands och Jönköpings län* menar att åtgärderna även bör omfatta dessa län. Några remissinstanser ifrågasätter om den förväntade anslutningen är möjlig att uppnå med den av utredningen föreslagna nivån på ersättning. *SLU* anser att miljönyttan som erhålls genom anläggning av våtmarker och småvattnen motiverar en större satsning än vad som föreslås av utredningen. *LRF* och *KSLA* liksom flera länsstyrelser menar att det är viktigt att miljömedvetandet inom det konventionella jordbruket utvecklas och är därför positiva till ett bibehållet REKO-stöd. *Kemikalieinspektionen* framhåller att det är önskvärt att även framlades stödda en minskad användning av bekämpningsmedel. *Betodlarna* och *länsstyrelsen på Gotland* anser att nuvarande ersättning till sockerbetor bör bibehållas. *Jordbruksverket* stödjer utredningens förslag att avveckla REKO-stödet. Ett flertal remissinstanser anser att det finns miljöfördelar med en varierad växtföljd som innehåller avbrottsgrödor. Några menar dock att en sådan miljöersättning inte bör införas. Andra remissinstanser är tveksamma till miljönyttan i förhållande till kostnaden. Några länsstyrelser samt *KSLA* anser att miljöersättningen till avbrottsgrödor bör integreras i ett bibehållet REKO-stöd.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen delar Miljöprogramutredningens slutsats och flertalet remissinstanser att det finns skäl att även under nästa programperiod stödja utvecklingen av den ekologiska produktionen genom en särskild miljöersättning. Med tiden kommer dock behovet av statligt stöd att minska i takt med tillräckliga marknadsandelar för ekologiska produkter som kommer att ge en bättre förmåga att skapa bra villkor för producenterna genom en väl fungerande marknad och stabila avsättning och priser.

Miljöprogramutredningen har pekat på vissa brister i den nuvarande ersättningen för ekologisk produktion. Det gäller framförallt den ojämna fördelningen av ekologisk odling i landet. Anslutningen i slättbygder (zon 2) är i genomsnitt endast 4,5 procent av åkerarealen medan anslutningen i skogsbygderna och i norra Sverige (zon 1) är 16,5 procent. Den anslutna arealen utgörs huvudsakligen av ekologiskt odlad vall (70 procent). Delar av dessa grovfoderarealer används för annat än foder i ekologisk produktion och resulterar inte i färdiga produkter. Miljöprogramutredningen har också konstaterat att ersättningen för den ekologiska djurhållningen har upplevts vara för låg för att stimulera till en omläggning av djurhållningen. Det har också framkommit att ytterligare stimulans behövs för att öka den ekologiska odlingen av grönsaker, frukt och bär.

Regeringen har för avsikt att införa ett nytt stöd baserat på Miljöprogramutredningens förslag.

Regeringen har, med anledning av vad flertalet remissinstanser anfört, för avsikt att överväga möjligheten att genomföra vissa förändringar av Miljöprogramutredningens förslag i syfte att ytterligare stimulera utvecklingen av den ekologiska animalieproduktionen.

En av de allvarligaste negativa effekterna av jordbruket på miljön är växtnäringsläckaget, som bidragit till övergödning av havs- och kustområdena samt sötvatten. Jordbruket står för knappt hälften av de kväveutsläpp orsakade av mänsklig verksamhet som når havet via vattendragen. Miljöprogramutredningens förslag till en särskild miljöersättning som riktas till de delar av landet där det ur miljösynpunkt är viktigast att minska kväveutlakningen innebär en väsentligt ökad effektivitet ur miljösynpunkt. Regeringen anser därför att utredningens förslag om ersättning för sådd av fånggrödor och ersättning för vårbearbetning av åkermarken bör genomföras i syfte att bidra till att uppnå miljö kvalitetsmålet *Ingen övergödning* (prop. 1997/98:145, bet. 1998/99: MJU6, rskr. 1998/99:183). Regeringen har inte för avsikt att införa någon miljöersättning för anläggning av skyddszoner i enlighet med utredningens förslag. De nya arealersättningsreglerna för träda kan tjäna samma syfte till en lägre nationell kostnad eftersom arealersättningen är helt EG-finansierad.

Våtmarkernas utbredning har minskat kraftigt i jordbruksbygderna. Våtmarkerna är viktiga både för den biologiska mångfalden i odlingslandskapet och för att minska kväveläckaget till havet. Miljöersättningarna för våtmarker och småvatten bidrar till att uppfylla flera miljö kvalitetsmål, främst *Ett rikt odlingslandskap* och *Ingen övergödning*. Regeringen bedömer att anläggning av våtmarker är den åtgärd inom miljöprogrammet som är mest kostnadseffektiv för att reducera växtnäringsläckaget. Regeringen stödjer Miljöprogramutredningens förslag att dela upp ersättningen till anläggning av våtmarker och småvatten i ett investeringsstöd och en ersättning för skötsel. En uppdelning förbättrar jordbrukarnas möjligheter att anlägga våtmarker och småvatten men möjliggör även en bra avvägning mellan ersättning och de verkliga initialkostnaderna. Skälen till regeringens ställningstagande är att anläggningskostnaden varierar med storleken på våtmarken samt geografiska förhållanden och att en fördelning av anläggningskostnaden över en stödperiod motsvarande nuvarande stöd medför att jordbrukaren först i slutet av stödperioden erhåller kompensation för de högre initialkostnaderna.

I enlighet med utredningens förslag bör ersättning för odling av bruna bönor på Öland i syfte att minska kväveläckaget och användningen av kemiska bekämpningsmedel ingå i programmet även fortsättningsvis. Dessutom säkras fortsatt traditionell odling av lokala sorter av bruna bönor på Öland, något som är en viktig del av öns kulturarv. Regeringen har även för avsikt att bibehålla en ersättning för miljövänlig odling av sockerbetar på Gotland med syfte att minska riskerna med användningen av bekämpningsmedel och växtnäringsutlakning till Östersjön.

Delprogram 3 har i jämförelse med Miljöprogramutredningens högre kostnadsalternativ begränsats i omfattning. En stor del av budgeten för programmet avsätts i syfte att stimulera en ökning av den ekologiska produktionen. Regeringen anser att det är viktigt av miljöskäl att noggrant följa utvecklingen vad gäller åtgärdernas bidrag till måluppfyllelsen av miljö kvalitetsmålen, främst *Ingen övergödning*. Inom ramen för det lö-

pande utvärderingsarbetet har regeringen därför för avsikt att till år 2003 särskilt utvärdera åtgärderna inom ramen för delprogram 3.

Regeringen stödjer Miljöprogramutredningens förslag till borttagande av ersättningen för resurshushållande konventionellt jordbruk (REKO). Vid införandet av REKO inom ramen för det nuvarande miljöprogrammet betonade regeringen att ersättningsformen var ett tidsbegränsat kompetensutvecklingsprogram. Hittills har knappt 5 700 lantbrukare anslutits till miljöersättningen för resurshushållande jordbruk. Måluppfyllelsen jämfört med arealmålet är ca 33 procent. Regeringen delar utredningens bedömning att de miljömål som ersättningen avsåg att uppnå, dvs. minskad användning av bekämpningsmedel och mindre förluster av växtnäring och biologisk mångfald, kan uppnås på ett mer kostnadseffektivt sätt. Det kan ske genom riktade åtgärder för minskat kväveläckage och genom kompetensutveckling av lantbrukare (se avsnitt 4.2.6) men också genom näringens egna åtgärder.

Avbrott i växtföljden är ur miljösynpunkt oftast att föredra, särskilt genom odling av fleråriga vallar. Ett avbrott i ensidiga spannmålsväxtföljder bör dock vara i jordbrukarens eget intresse, både för att långsiktigt bevara åkermarkens produktionsförmåga men även för att minska trycket från skadegörare och därmed bekämpningsinsatserna och kostnaderna för dessa. Därför bör det inte införas någon miljöersättning i linje med förslaget från Frö- och oljeväxtodlarna.

4.2.4 Kompensationsbidrag i mindre gynnade områden

Regeringens bedömning: Kompensationsbidrag till mindre gynnade områden bör under den kommande programperioden lämnas för aktivt utnyttjade arealer av vall och betesmark inom de mindre gynnade områdena (LFA-områdena) i norra och södra Sverige.

Kompensationsbidraget bör även i fortsättningen riktas till jordbruksföretag med mjölk och köttproduktion. Ett stöd till spannmålsodling och potatisodling i norra Sverige behålls.

Kompensationsbidraget bör bibehållas på dagens budgeterade nivå. Om denna nivå överskrids bör i första hand kompensationsbidraget till spannmålsodlingen reduceras.

De nuvarande gränserna för mindre gynnade bör förbli i princip oförändrade. Inom stödområde 1–3 i norra Sverige bör inga förändringar av nuvarande gränser för olika stödnivåer ske. Inom stödområde 4 sker en gränsjustering genom att några områden i södra Värmlands län flyttas till ett stödområde med lägre ersättningsnivå. I den slutliga uformningen av ett nytt landsbygdsprogram kommer det att övervägas om det är möjligt att förenkla stödadministrationen genom en närmare samordning av de olika stöd som är geografiskt begränsade till de mindre gynnade områdena.

Förslag enligt departementspromemorian: Överensstämmer i stort med regeringens bedömning.

Remissinstansernas synpunkter: Flera remissinstanser, bl.a. flera länsstyrelser och *LRF* framhåller att kompensationsbidraget måste ges hög prioritet. *Jordbruksverket* framhåller att kompensationsbidraget fått större miljöinslag än i nuvarande stöd men att det också kan ses som ett inkomststöd i vissa regioner. *Naturskyddsföreningen (SNF)* anser vidare att Sverige så långt som möjligt ska sätta upp miljövillkor för kompensationsbidraget.

Ett flertal instanser tar upp frågan om djurkoppling i kompensationsbidraget. Djurkoppling förordas bl.a. av olika länsstyrelser, *LRF* och *Naturvårdsverket*. I flera remissvar framförs att stödet inte behöver vara djurkopplat utan istället baseras på ett skötselkrav. *Världsnaturfonden (WWF)* anser att det är viktigt att kompensationsbidraget gynnar sådana jordbruk som har förutsättningar att hålla kvar betesdjur i naturbetesmarkerna. *Länsstyrelsen i Dalarnas län*, *Naturvårdsverket* och *Stiftelsen Hästhållningens främjande* anser att kompensationsbidrag bör lämnas även för mark som betas av hästar.

LRF framhåller, liksom flera länsstyrelser i norra Sverige, att kompensationsbidraget till spannmålsodlingen bör vara kvar på dagens nivå. *Länsstyrelsen i Dalarnas län* anser dock att stödet till spannmålsodlingen kan tas bort till förmån för ökat stöd till vallodling.

I flera av remissvaren lämnas synpunkter på stödområdesindelningen. *Länsstyrelsen i Värmlands län* motsätter sig förslaget att flytta delar av stödområde 4 till stödområde 5. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* har samtidigt funnit att skillnaden i ersättningsnivåer mellan stödområdena 4 och 5a inte kan motiveras med ekonomiska kalkyler. *Länsstyrelsen i Östergötlands län* anser det vara fel att indela stödområde 5 i stödnivåklasserna enligt nuvarande kriterier.

Skälen för regeringens bedömning: Sverige är jämte Finland det land inom EU som har den kortaste vegetationsperioden och lägsta andelen jordbruksmark och permanenta betesmarker av den totala landarealen. I de mindre gynnade områdena pågår en nedläggning av åker och betesmark. Takten i nedläggningen har dock bromsats upp sedan kompensationsbidrag och miljöersättningar infördes.

Jordbruksverket har utvärderat den nuvarande tillämpningen av kompensationsbidraget och anser att stödformen i huvudsak har fungerat på avsett sätt. Verket har föreslagit några mindre justeringar av indelningen i stödområden. Den nya EG-förordningen innebär att stödutformningen måste förändras genom att stödet i fortsättning endast lämnas som arealbaserat stöd. Remissinstanserna har i princip ställt sig bakom den föreslagna utformningen av stödet.

Det är regeringens uppfattning att kompensationsbidrag behövs även i fortsättningen för att säkerställa att de ekonomiska förutsättningarna för jordbruksproduktionen finns kvar i de mindre gynnade områdena trots de naturgivna nackdelar som följer av klimat, nordligt läge, höjd över havet och en av naturen betingad dålig arrondering av jordbruksmarken. Med hänsyn till flera av de nationella miljö kvalitetsmålen bör en ytterligare beskogning av jordbruksmark i dessa regioner motverkas. Kompensationsbidraget medverkar till att odlingslandskapet i de mindre gynnade områdena brukas på ett sådant sätt att negativa miljöeffekter minimeras

och det öppna odlingslandskapet skapar förutsättningar för att bevara biologisk mångfald och kulturmiljövärden.

Vid den detaljerade utformningen av en djurkoppling av stödet är utgångspunkten att stödet i första hand riktas till aktiva jordbrukare med mjölk och köttproduktion. En annan utgångspunkt är enkla administrativa lösningar i den riktning som flera av remissinstanserna starkt förordar.

Bland remissinstanserna finns förespråkare för en utvidgning av stödets räckvidd och för mindre höjningar av stödnivåerna. Enligt regeringens bedömning kan nu endast mindre ändringar genomföras som kan ske inom ramen för den nuvarande budgeterade kostnadsnivån och utan betydande omfördelningseffekter.

Kompensationsbidraget bör under år 2000 omfatta cirka 570 miljoner kronor, dvs. i paritet med den för år 1999 budgeterade nivån. Stödnivåer per hektar stödberättigad vall och betesmark bör avvägas så att stödet för olika typer av företag i respektive stödområde nära ansluter till den som nuvarande utformning av stödet ger.

Regeringen har i budgetpropositionen för år 1999 aviserat avsikten att föreslå förändringar avseende kompensationsbidraget för spannmålsodling i norra Sverige för att komma till rätta med överskridandet av beviljade anslag. De höga nivåerna på stödet har visat sig vara ett incitament för att öka odlingen, vilket bl.a. kan innebära en konkurrens om markanvändningen mellan spannmålsodling och vallodling med negativa effekter för jordbruket som helhet. Kompensationsbidraget för arealer med spannmålsodling bör därför anpassas efter budgetutrymmet för stödet. Företag med djurhållning bör prioriteras. Som en följd av strukturen inom jordbruket i stödområdena, speciellt i norra Sverige, kommer de förändringar i jordbrukspolitiken som genomförs genom besluten i Agenda 2000 ändå att totalt sett innebära en något höjd stödnivå.

Stödområde 4 har en heterogen karaktär, något som särskilt har lyfts fram i olika utredningar. Skillnaden i förutsättningar är stor mellan de sämre regionerna i norra delen och områdena kring Vänerkusten där produktionsförutsättningarna mer liknar det mindre gynnande område som omfattar de sydsvenska skogs- och mellanbygderna, stödområde 5. Genom att kompensationsbidraget blir ett arealbaserat stöd försvinner också den tidigare s.k. "20 ko-gränsen" utanför områden som klassas som bergsjordbruk. Detta gynnar stödområdena 4 och 5. Utformningen av åtgärden innebär att SKO 1711 och 1722 i södra Värmlands län flyttas till ett stödområde med lägre ersättningsnivå.

4.2.5 Stöd till investeringar i jordbruksföretag

Regeringens bedömning: För att påskynda omställningen till ett hållbart och miljöanpassat jordbruk och en ekologiskt hållbar produktion bör stöd lämnas till investeringar. Stödet bör också medverka till att öka jordbruksföretagens konkurrensförmåga. Särskild prioritet bör ges stöd för att påskynda miljöinvesteringar med syfte att utöver de generella kraven förbättra djurens välfärd, livsmedelshygienen, natur- och kulturmiljön och arbetsmiljön. Investeringstödet kan även användas för att främja en sådan diversifiering av lantbruksföretagen att

jordbrukets och landsbygdens ekonomiska konkurrensförmåga förbättras. Kvinnornas möjlighet till egenföretagande skall särskilt beaktas. Hänsyn bör tas till kulturmiljön och den bebyggelse som är karaktäristisk för varje bygd och landskapsbild. Stödberättigade företag är jordbruks-, trädgårds- och renskötsel företag. Åtgärden kan bidra till att uppfylla målen under insatsområde 2 (avsnitt 4.3).

Miljöprogramutredningens och departementspromemorians förslag: Överensstämmer i princip med regeringens bedömning.

Remissinstansernas synpunkter: Förslaget till ett investeringsstöd kommenteras positivt av flertalet remissinstanser. *Ekologiska lantbrukarna* framhåller investeringsstödet kommande betydelse för att underlätta en omställning till ekologisk produktion. *Jordbruksverket* förordar att investeringsstödet blir offensivt och särskilt inriktas mot kraven på djurmiljö och yttre miljö. Diversifiering bör även kunna stödjas.

Bland annat *Trädgårdsnäringens Riksförbund* framhåller att även arbetsmiljöinvesteringar skall kunna berättiga till stöd. *SNF* anser att miljöförbättrande investeringar ska prioriteras ytterligare.

Flertalet länsstyrelser framhåller att det är viktigt att ekonomiska resurser ställs till förfogande så att de utökade möjligheterna att lämna investeringsstöd kan utnyttjas.

Naturvårdsverket, *Riksantikvarieämbetet* och *Fastighetsverket* framhåller att hänsyn till kulturmiljön bör vara ett stöd villkor.

Flera länsstyrelser önskar en samordning av villkoren för investeringsstödet för jordbruksföretag och det regionalpolitiska landsbygdstödet. Sådana önskemål har även framförts i de regeländringsförslag som länen tillsänt regeringen inom ramen för tillväxtavtalsprocessen under våren 1999.

Skälen för regeringens bedömning: Jordbruksverket har utifrån erfarenheterna av det nuvarande investeringsstödet lämnat synpunkter på stödets framtida inriktning. För att ett investeringsstöd skall vara offensivt, dvs. få styrande eller stimulerande effekt, behöver det vara relativt högt sett i förhållande till slaget av investering. Om en investering med miljöinriktning som främst syftar till att förbättra miljö, djurmiljö och arbetsmiljö sker utan samtidig ökning av befintlig produktionsstorlek blir investeringen ofta olönsam och stödandelen behöver då vara hög. Det kan gälla övergång från fastgödsel- till flytgödselhantering. Andra exempel är djurmiljöförbättringar, som t.ex. ombyggnad till lösdrift vid mjölkproduktion eller övergång till ekologisk produktion. Jordbruksverket har liksom Miljöprogramutredningen pekat på ett antal möjliga sätt att komplettera de grundläggande miljöåtgärderna, t.ex. att en förändrad gödselhantering också medverkar till att minska växtnäringsförlusterna från jordbruket (jfr.4.3.3).

Regeringen delar Jordbruksverkets och Miljöprogramutredningens förslag om inriktning av stödet. Investeringsstödet kan främja en omställningen till en hållbar jordbruksproduktion. Ett investeringsstöd kan med stöd av de erfarenheter som Jordbruksverket redovisat vara ett effektivt sätt att påskynda förbättringar av miljön och djurmiljön samt övergången till ekologisk produktion.

För att nå en hög kostnadseffektivitet hos stödet bör detta kunna lämnas i hela landet till investeringar för miljö, djurmiljö, arbetsmiljö, kulturmiljövärden och diversifierande åtgärder som småskalig förädling, jordbruksanknuten entreprenadverksamhet och investeringar i turism och hantverk. Stödet kan därmed också bidra till att uppfylla målen under insatsområde 2. Stödet får inte medverka till att befintliga kulturvärden skadas eller förstörs.

4.2.6 Kompetensutveckling

Regeringens bedömning: Stöd bör kunna lämnas för att organisera och genomföra kompetensutvecklingsåtgärder i syfte att motivera och utbilda lantbrukare och andra personer verksamma inom jord- och skogsbruket till att använda långsiktigt hållbara produktionsmetoder.

Miljöprogramutredningens och departementspromemorians förslag: Miljöprogramutredningen föreslår att kompetensutveckling av lantbrukarna på miljöområdet skall komplettera övriga miljöersättningsåtgärder i syfte att uppnå jordbrukets miljömål. Såväl enskilda jordbrukare som anställd arbetskraft vid jordbruksföretag är viktiga målgrupper. Utredningen ser kompetensutveckling som en långsiktig investering på miljöområdet. I departementspromemorian framhålls att riktad kompetensutveckling, även inom skogsbruket, kan vara ett komplement till andra insatser inom landsbygdsprogrammet.

Remissinstansernas synpunkter: Flertalet remissinstanser framhåller vikten av kompetensutveckling och anser att den av Miljöprogramutredningen föreslagna ambitionsnivån bör höjas. *Naturvårdsverket* anser att utbildning, rådgivning och information är avgörande för att miljökvalitetsmålen ska kunna uppnås.

Skogsstyrelsen anser att kompetensutveckling är ett av de viktigaste medlen för att stimulera till åtgärder som leder till positiva miljöeffekter och en uthållig och värdefull skogsproduktion. *Jordbruksverket* anser att företagartutbildningar är ett effektivt medel för att förbättra förutsättningarna för att kunna uppnå en effektiv och resurssnål lantbruks- och landsbygdsnäring. Motsvarande uppfattning delas även av ett tiotal länsstyrelser. Flera länsstyrelser anser att det är viktigt att även lantbrukarna får del av de medel för kompetensutveckling som finns inom mål 3. Några myndigheter samt *LRF* och *Naturbrukets yrkesnämnd* påpekar att företagartutbildningar bör hänföras till mål 3.

Skälen för regeringens bedömning: En hög kunskapsnivå och successivt förbättrad kompetens hos lantbrukarna är enligt regeringens uppfattning en grundläggande förutsättning för att jord- och skogsbruket skall kunna bibehålla och utveckla en konkurrenskraftig och miljövänlig produktion. Stöd till kompetensutveckling är enligt tidigare erfarenheter ett verksamt medel för att uppfylla de jord- och skogsbrukspolitiska målen inklusive miljömålen. Kompetensutvecklingen bidrar också till att öka effektiviteten och måluppfyllelsen av miljöåtgärderna.

Ersättning inom ramen för landsbygdsprogrammet bör därför lämnas för att organisera och genomföra kompetensutvecklingsåtgärder i syfte att

motivera och utbilda lantbrukare och andra personer verksamma inom jord- och skogsbruket att praktisera långsiktigt hållbara produktionsmetoder.

Kompetensutvecklingen skall komplettera övriga åtgärder för att uppnå jordbrukspolitiken och skogspolitiken miljösmål och andra mål för landsbygdsprogrammet. Genom insatser för att utveckla lantbrukarnas kompetens och att därigenom förändra attityder skapas goda förutsättningar för bl.a. miljöåtgärder på enskilda företag.

Kompetensutveckling med miljöinriktning inom jordbruket skall genomföras för att bevara och utveckla odlingslandskapets biologiska mångfald och kulturvärden inklusive bebyggelsens kulturvärden, minska förlusterna av växtnäring, minska hälso- och miljöriskerna med användning av kemiska bekämpningsmedel, främja det ekologiska lantbruket samt i övrigt understödja utvecklingen mot ett långsiktigt hållbart jordbruk. Särskild vikt skall läggas vid sådan utbildning och rådgivning som underlättar för jordbrukarna att fullgöra miljöåtaganden enligt Miljöprogramutredningens förslag. Flera av miljöersättningarna föreslås innehålla obligatorisk utbildning eller rådgivning.

Kompetensutvecklingen till skogsbruket skall leda till att skogsbrukarna motiveras till att bedriva ett skogsbruk som tillgodoser de skogspolitiska målen. Det innebär att den biologiska mångfalden bevaras och utvecklas, värdefulla kulturmiljöer samt sociala och estetiska värden värnas samtidigt som skogen utnyttjas effektivt och ger en uthålligt god avkastning.

Huvuddelen av åtgärderna skall genomföras inom regionala kompetensutvecklingsprogram som skall utformas utifrån regionala miljösmål, kulturmiljösmål och andra regionala förutsättningar. Respektive länsstyrelse och skogsvårdsstyrelse skall ha ansvaret för genomförandet och för att engagera andra aktörer i verksamheten. Jordbruksverket skall i samarbete med Skogsstyrelsen ansvara för den nationella samordningen av kompetensutvecklingsåtgärderna. En nära samordning med generella kompetensutvecklingsåtgärder inom ramen för strukturfondsmål 3 bör ske.

4.2.7 Bevara och förbättra den ekologiska stabiliteten i skogen

Regeringens bedömning: Artikel 32 i landsbygdsförordningen om bevarande och förbättring av den ekologiska stabiliteten i skogen är en ny artikel som stämmer väl överens med intentionerna i den svenska skogspolitiken. Skogspolitiken miljösmål uppnås i det aktiva skogsbruket genom tillämpning av ett antal miljöåtgärder som kompletterar varandra.

Förslaget enligt departementspromemorian: Stöd för biotopskydd skall kunna lämnas enligt bestämmelserna om s.k. biotopskydd i 7 kap. 11 § i miljöbalken, dvs omfatta mindre områden (<5ha). Det finns 19 olika typer av skogsbiotoper som har definierats som särskilt viktiga livsmiljöer för hotade arter.

Bidrag till vitaliseringsgödsling kan lämnas för skogsmark som omfattas av en översiktlig plan för vitaliseringsgödsling upprättad av Skogs-

vårdsstyrelsen. Bidrag lämnas inte för gödsling på sådan mark som är av riksintresse för natur- eller kulturmiljövården eller som är värd att bevara enligt en kommunal eller regional naturvårds- eller bevarandeplan för odlingslandskapet.

Stödnivån för naturvårdsavtal motsvaras av högst kostnaden för de åtgärder eller inskränkningar som skogsägaren åtar sig. Stödnivån för biotopskydd är den intrångsersättning som markägaren kan få för den inskränkning i pågående markanvändning som biotopskyddet leder till. Stöd för natur- och kulturmiljöåtgärder motsvarar de direkta kostnaderna för åtgärden, t.ex. anläggning av våtmark, naturvårdsbränning, eller synliggörande och vård av kulturminnen och fornminnesområden.

Stödet bör lämnas med samma intensitet i hela landet. Vissa insatser kan avse åtgärder som endast är motiverade i geografiskt begränsade områden och kostnaden för en och samma åtgärd kan variera mellan olika regioner.

Remissinstansernas synpunkter: *LRF* anser att när det gäller miljöskyddsåtgärder i skogsbruket skall biotopskydd och naturvårdsavtal prioriteras. Användningen av naturvårdsavtal bör vidgas till att även omfatta markområden som nyttjas för friluftssändamål. *LRF* anser att kalkning, vitaliseringsgödsling och ersättning för ädellövsskog är viktiga punkter i ett kommande program. *Skogsstyrelsen* anser att vitaliseringsgödsling även bör inbegripa kalkningsåtgärder. *Naturvårdsverket* anser att skogsbruk skall ske på sådant sätt att de biologiska värden som betingas av skogs-samhällets naturliga dynamik och succession endast kan säkerställas genom att skogen lämnas utan skogsbruksåtgärder. Här är stöd till naturvårdsavtal och biotopskydd viktigt och i båda fallen skall kulturminnen bevaras och göras tydliga.

Skälen för regeringens bedömning: Åtgärder för att bevara och förbättra den ekologiska stabiliteten i skogen är en viktig del av skogspolitiken.

Åtgärderna bör inriktas på att stödja den svenska skogspolitikens miljöåtgärder i det aktiva skogsbruket. Stödet syftar till att utveckla den biologiska mångfalden i skogen genom att stimulera skogsägare att aktivt utveckla och bevara höga naturvärden och kulturmiljövården på sin skogsmark. Stöd bör även kunna lämnas till intrångsersättning för biotopskydd, om skyddet medför att pågående markanvändning avsevärt försvåras, samt till vitaliseringsgödsling och anläggning av ädellövskog. Åtgärderna kan vara aktuella att införa inom landsbygdsprogrammet under den senare delen av programperioden.

4.3 Insatsområde 2 – Åtgärder för ekonomiskt och socialt hållbar utveckling på landsbygden

Regeringens bedömning: Ändrade ekonomiska och sociala förutsättningar som berör jord- och skogsbruket och hela landsbygdens sociala ekonomi följer av nu beslutade och nödvändiga kommande förändringar i den gemensamma jordbrukspolitiken samt av nya marknadsförutsättningar, handelsregler och konsumenternas efter-

frågan på nya kvalitetsprodukter. De åtgärder som regeringen avser tillämpa har som syfte att underlätta landsbygdens anpassning till de nya förutsättningarna och att förstärka konkurrenskraften och skapa sysselsättning för både kvinnor och män i den jordbruksanknutna delen av landsbygdens näringsliv.

Förslag i departementspromemorian: Åtgärderna skall medverka till en ekonomiskt och socialt hållbar utveckling på landsbygden genom att jordbrukets, trädgårdsnäringens, skogsbrukets, rennäringens och livsmedelsindustrins konkurrensförmåga förstärks. Vidare skall åtgärderna underlätta och främja en diversifiering av näringslivet på landsbygden genom en ny och konkurrenskraftig användning av de resurser och den kompetens som livsmedelsproduktionen och skogsbruket samt därtill knutna verksamheter inte längre behöver utnyttja. Därigenom skall åtgärderna medverka till en utveckling som stödjer både mäns och kvinnors möjligheter till fortsatt sysselsättning och bosättning på landsbygden.

Under insatsområdet föreslås: startstöd till unga jordbrukare, förbättrad bearbetning och saluföring av jordbruksprodukter, samt åtgärder för att främja anpassning och utveckling av landsbygden. Åtgärderna för kompetensutveckling och investeringsstöd till jordbruksföretag kan ingå i både insatsområde I och II.

Remissinstansernas synpunkter: I flera remissvar förordas ett brett synsätt på landsbygdens utveckling, bl.a. från flera *länsstyrelser*, *KSLA*, *Kommunförbundet*, *Landstingsförbundet*, *Folkrorelserådet Hela Sverige skall leva*, *Hushållningssällskapens Förbund* och *SNF*. *LRF* och några *länsstyrelser* framhåller att grunden för en hållbar utveckling och en livskraftig landsbygd är ett lönsamt och konkurrenskraftigt jordbruk. *RRV* önskar tydligare mål och en analys av hur de föreslagna åtgärderna överensstämmer med de övergripande målen för unionens gemensamma jordbrukspolitik.

Skälen för regeringens bedömning: Enligt regeringens bedömning finns tillväxtpotentialer för många jord- och skogsbruksföretag liksom för andra landsbygdsföretag inom andra branscher än produktionen och förädlingen av jord- och skogsbruksråvaror. Därför är åtgärder som medverkar till att underlätta och främja vidareförädlingen av råvaror som produceras inom jordbruket och trädgårdsnäringen samt produktionen av andra varor och tjänster samt kollektiva nyttigheter en viktig del av landsbygdsprogrammet. En förutsättning för tillväxt i nya verksamheter och en gynnsam utveckling av jord- och skogsbruket är att landsbygdens infrastruktur och hela den sociala ekonomin kan upprätthållas och utvecklas.

Kvinnornas roll i jordbruket tas ofta för given. Deras ekonomiska betydelse för näringens tillväxt underskattas ofta. Betydelsen av en näring som ger arbetsmöjligheter åt både män och kvinnor är viktig att uppmärksamma vid utformningen och tillämpningen av åtgärderna inom landsbygdsprogrammet. Det finns goda exempel på hur kvinnor omsatt sina kunskaper och erfarenheter i framgångsrik företagsamhet inom jordbruk och livsmedelsindustri, inte minst i glesbygder. De kvinnliga nätverk och arbetsgrupper som vuxit fram under de senaste åren, inte minst

inom ramen för gemenskapsinitiativ som LEADER, arbetar med annorlunda och intressanta metoder i landsbygdsutvecklingen. Åtgärderna inom landsbygdsprogrammet kan bidra till att ytterligare stödja en sådan utveckling.

Åtgärderna inom landsbygdsprogrammet enligt förslagen i departementspromemorian måste samverka med andra åtgärder som ingår i program som medfinansieras från strukturfonderna. Det gäller i första hand programmen för mål 2, mål 3 och gemenskapsinitiativet LEADER+. I programmen för mål 1 i norra Sverige integreras åtgärder från alla strukturfonder i ett program.

4.3.1 Startstöd till unga jordbrukare

Regeringens bedömning: Startstöd till unga brukare bör tillämpas inom landsbygdsprogrammet. Den övre åldersgränsen, 35 år, bör höjas till den av EU tillåtna och av de flesta andra medlemsländer tillämpade gränsen, 40 år. Syftet med stödet till unga brukare är att underlätta och påskynda generationsväxling i jordbruket och därmed en förnying av jordbrukarkåren.

Förslag enligt departementspromemorian: Överensstämmer i princip med regeringens bedömning.

Remissinstansernas synpunkter: Den föreslagna utformningen tillstyrks av de flesta remissinstanserna.

Skälen för regeringens bedömning: Ca 175 nya startstöd har beviljats årligen under perioden 1995–1998 till en kostnad av ca 30 miljoner kronor per år. Enligt en utvärdering som Jordbruksverket genomfört har stödformen en begränsad betydelse i stort men stor betydelse för den enskilda etableringen. Stödet medverkar till att jordbrukarkåren förnyas och underlättar finansieringen av unga jordbrukares etablering. Därför finns det enligt regeringens bedömning motiv för att tillämpa stödformen under programperioden.

4.3.2 Förbättrad bearbetning och saluföring

Regeringens bedömning: Stödet till förbättrad bearbetning och saluföring bör riktas till innovativa satsningar på nya marknader och produkter samt mot den småskaliga livsmedelsförädlingen.

Förslag enligt departementspromemorian: Överensstämmer i princip med regeringens bedömning.

Remissinstansernas synpunkter: Flera instanser framhåller livsmedelsindustrins betydelse för sysselsättningen på landsbygden. *Glesbygdverket* anser att insatser för förädling och avsättning av jordbruksprodukter är en väsentlig komponent i ett integrerat landsbygdsprogram. *LRF* anser att det är fel att inrikta stödet på små företag på bekostnad av den industri som förädlar de stora volymerna. *Livsmedelsindustrierna* anser

att de åtgärder som införs inte i nämnvärd utsträckning får avvika från våra konkurrentländers när det gäller avsatta medel eller villkor för stödberättigande. *Trädgårdsnäringens Riksförbund (TRF)* anser att den nuvarande profilen på stödet bör bibehållas.

Skälen för regeringens bedömning: Investeringsstödet till bearbetning och saluföring av jordbruksprodukter infördes i samband med Sveriges inträde i EU år 1995. Stödet tillkom i syfte att stärka konkurrenskraften i vissa sektorer i livsmedelsindustrin. Avsikten var att stärka jordbrukets ställning genom att efterfrågan på jordbruksprodukter ökas.

Det övergripande målet för stödet är att främja varaktigt nya avsättningsmöjligheter för högförädlade jordbruksprodukter. Åtgärden skall offensivt främja en hållbar utveckling av jordbruket och främja sysselsättningen på landsbygden.

Stödet skall inriktas mot huvudsakligen två områden. Ett prioriterat område avser investeringar i livsmedelsindustrin som utvecklar högförädlade livsmedel av hög kvalitet med innovativ karaktär. Denna typ av investeringar bidrar till att öka den svenska livsmedelsindustrins konkurrenskraft och till att utveckla viktiga produkter och produktkoncept för exportmarknaden. Det andra prioriterade området avser den småskaliga livsmedelsförädlingen som kan komma att ha en betydande utvecklingspotential under den kommande programperioden. Den småskaliga livsmedelsförädlingen bidrar aktivt till att underlätta och främja en diversifiering av näringslivet på landsbygden samt till en stärkt konkurrensförmåga i jordbruksföretagen. Exempelvis kan samarbete över produktgränserna leda till intressant och innovativ produktutveckling med lokal profil. Stöd för investeringar i småskalig livsmedelsförädling vid jordbruksföretag kan även lämnas inom ramen för investeringsstöd till jordbruksföretag.

4.3.3 Främja anpassning och utveckling av landsbygden

Regeringens bedömning: Åtgärderna för att främja anpassning och utveckling av landsbygden är viktiga instrument för att gynna en positiv utveckling och medverka till nya arbetstillfällen för kvinnor och män på landsbygden i samband med de förändringar som följer av utvecklingen inom jordbruket.

Förslaget enligt departementspromemorian: Överensstämmer i princip med regeringens bedömning.

Remissinstansernas synpunkter: *Jordbruksverket* bedömer att åtgärdernas betydelse sannolikt kommer att öka i takt med ökade rationaliseringskrav på jordbruket. Flera remissinstanser anser att åtgärderna för landsbygdsutveckling bör ges hög prioritet under den kommande programperioden. *Folkrörelserådet* har uppfattningen att förslaget är alltför inriktat på att diversifiera enbart lantbruket och ser det som allvarligt att det inte tas några rejäla steg mot en sammanhållen landsbygdspolitik för Sverige. Vissa instanser anser att artikel 33-åtgärderna inte bör begränsas till enbart lantbrukare. *Lantarbetareförbundet* och *Livsmedelsarbetareförbundet* anser att diversifiering är betydelsefullt för att skapa sysselsätt-

ning året runt inom jordbruksföretagen. *Kommun- och Landstingsförbunden* påpekar att en samordning måste ske av alla de insatser som har betydelse för landsbygdens utveckling och att landsbygdsprogrammet inte kan vara tillräckligt som samordningsinstrument.

Länsstyrelsen i Dalarnas län anser liksom *Skogsstyrelsen* att åtgärder för markförbättring och omarrondering bör ingå i det kommande programmet. *SLU* påpekar att satsningen på åtgärden turism är viktig. *Folkhälsovetenskapliga rådet* och *Glesbygdsverket m.fl.* föreslår att åtgärderna ska hantteras decentraliserat i framtiden.

Skälen för regeringens bedömning: Åtgärder för att främja anpassning och utveckling av landsbygden bör betraktas som ett komplement till övriga mer direkt lantbruksanknutna åtgärder och bör samverka med dessa i syfte att uppnå bästa möjliga samlade effekt för en hållbar utveckling av landsbygden. Åtgärder som marknadsföring av kvalitetsprodukter från lantbruket, diversifiering, främjande av landsbygdsturism, utveckling av infrastruktur samt byutveckling och bevarande av kulturarvet på landsbygden är åtgärder som bör kunna ingå i landsbygdsprogrammet. Åtgärderna bör tillämpas på ett sådant sätt att lika möjligheter för män och kvinnor främjas. Resursfördelningen bör på ett bättre sätt spegla detta. Även åtgärder för skydd av miljön i samband med jordbruk, skogsbruk och bevarande av landskapet samt förbättring av djurens välfärd, som inte ger någon eller liten direkt ekonomisk avkastning och som inte är stödberättigade under andra åtgärder för bevarande eller restaurering av betesmarker och slåtterängar. Även anläggning av våtmarker och småvatten i syfte att minska kväveförlusterna från jordbruket och andra åtgärder för bevarande eller restaurering av biologisk mångfald och kulturhistoriskt värdefulla miljöer kan omfattas (jfr 4.2.5). Åtgärderna kan även bidra till att uppfylla målen under insatsområde 1 (avsnitt 4.2).

Tidigare gjorda och genom utvärderingar dokumenterade erfarenheter av programmen för geografiska områden samt andra nationella åtgärder för landsbygdsutveckling är viktiga utgångspunkter för tillämpningen av åtgärderna. Erfarenheterna från de åtgärder som haft kvinnor på landsbygden som målgrupp bör särskilt beaktas.

Landsbygdsåtgärder inom områden avgränsade enligt strukturfondsmål 2 bör så långt möjligt samordnas med åtgärder delfinansierade av Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF) och Europeiska socialfonden (ESF) inom ramen för programmen för de nya mål 2. Motsvarande bör gälla för utfasningen av stöd i områden där stöd lämnas enligt nuvarande strukturfondsmål och för åtgärderna inom det nya gemenskapsinitiativet LEADER +.

5 Strukturfonderna

Vid toppmötet i Berlin fattades beslut om omfattningen och fördelningen mellan medlemsstaterna av EU:s strukturfondsmedel. Antalet målområden skall minskas från sju till tre och gemenskapsinitiativen blir fyra till antalet.

För Sveriges del innebar överenskommelsen att det nuvarande mål 6-området tillsammans med kustområdena i Norrbottens, Västerbottens och Västernorrlands län bildar ett nytt mål 1-område som för programperioden 2000–2006 tilldelats 722 miljoner euro varav 350 miljoner euro avser kusten. Som framgått ovan av avsnitt 4.1 skall åtgärder inom ramen för förordningen för landsbygdens utveckling, med undantag för kompensationsbidrag och miljöersättningar, integreras i mål 1-programmen och finansieras inom ramen för strukturfondsbudgeten.

Regeringen beslutade den 10 juni 1999 att två mål 1-regioner skall skapas, norra Norrland bestående av Norrbottens och Västerbottens län och mellersta Norrland bestående av resten av området.

Regeringen gav i juni 1999 länsstyrelserna i norra Sverige i uppdrag att ta fram förslag på utvecklingsplaner för de två mål 1-områdena. Bland insatsområden som bör övervägas har bl.a. angivits insatser inom jordbruk, skog, fiske och renskötsel. Genom kopplingar i uppdraget till såväl det horisontella landsbygdsprogrammet som de länsvisa prioriteringar som lyfts fram i de regionala tillväxtavtalen är avsikten att åtgärder för landsbygdens utveckling inom mål 1 skall anpassas till regionala behov och strategier som på ett naturligt sätt utgör en del av helheten för en effektiv landsbygdsutvecklingspolitik i Sverige.

Länsstyrelserna i norra Sverige redovisade den 30 september 1999 (mellersta Norrland) respektive den 1 oktober 1999 (norra Norrland) sina förslag till utvecklingsplaner för de två mål 1-områdena vari ingår en finansiell uppdelning mellan strukturfonderna. Såväl i programmet för norra Norrland som i programmet för mellersta Norrland föreslås att man skall tillämpa landsbygdsförordningens stöd till investeringar i jordbruksföretag, startstöd till unga jordbrukare, stöd för kompetensutveckling och stöd till förbättrad bearbetning och saluföring av jordbruksprodukter. Vidare föreslås en bred åtgärd för landsbygdsutveckling och ett samiskt program samt i mellersta Norrland insatser för det fjällnära jordbruket.

Efter regeringsbehandling skall förslagen till utvecklingsplaner överlämnas till och godkännas av EG-kommissionen. Fördelningen mellan fonderna, och därmed storleken på det belopp som kommer att avsättas för struktur- och landsbygdsutvecklingsåtgärder, väntas bli klar i början av år 2000.

För att uppnå en enhetlig hantering av stöden till jordbruket och för enkla brukarnas kontaktytor kommer beslut och utbetalningar avseende strukturstöden inom mål 1 att handhas av länsstyrelserna och Jordbruksverket på samma sätt som i övriga landet. Uppdelningen i norra Sverige av jordbrukets miljö- och strukturstöd på olika program och fonder skall därmed inte få några konsekvenser för brukarna i form av ändrade eller omständliga administrativa förfaranden. Vad avser projektstöd till landsbygdsutveckling följer hanteringen den administrativa modell som beskrivs i proposition 1999/2000:1 med beslut och utbetalningar av förvaltningsmyndigheten i respektive mål 1-område. Det totala ansvaret för genomförandet av mål 1-programmen gentemot EG-kommissionen kommer att ligga på förvaltningsmyndigheterna vid länsstyrelserna i Norrbottens och Jämtlands län.

Mål 2 kommer enligt rådets förordning (EG) nr 1260/1999 om allmänna bestämmelser för strukturfonderna under perioden 2000–2006 att om-

fatta områden som genomgår ekonomisk och social omställning inom industri- och tjänstesektorn, landsbygdsområden på tillbakagång, stadsområden med problem samt krisdrabbade områden som är beroende av fiske. Mål 2-programmen kommer i Sverige att finansieras av Regionala fonden och Socialfonden. Regeringen har tagit fram ett förslag till vilka områden i Sverige som skall ingå i mål 2. Förslaget har överlämnats till EG-kommissionen och beslut väntas under år 1999. Därefter kan arbetet med att ta fram mål 2-program inledas. Enligt förordningen för landsbygdens utveckling kan vissa landsbygdsåtgärder i mål 2-områdena bekostas av Regionala fonden i den mån motsvarande åtgärder inte samtidigt finansieras av Jordbruksfonden i samma område.

Nuvarande mål 3 och 4 ersätts under kommande programperiod av nya mål 3 som finansieras av Socialfonden. Mål 3 kommer att omfatta, insatser för anställda, ensamföretagare och arbetslösa. Under innevarande strukturfondsperiod har lantbruksföretag kunnat ta del av olika kompetensutvecklingsinsatser inom ramen för Växtkraft mål 4.

Stöd till lokala innovativa projekt för landsbygdens utveckling kommer under strukturfondsperioden 2000–2006 att ges genom gemenskapsinitiativet LEADER+. Till initiativet har avsatts 2 020 miljoner euro från Jordbruksfondens utvecklingssektion för hela unionen. Den svenska tilldelningen av medel blir troligtvis klar under år 1999.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 14 oktober 1999

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Hjelm-Wallén, Freivalds, Thalén, Winberg, Ulvskog, Lindh, von Sydow, Pagrotsky, Östros, Engqvist, Rosengren, Larsson, Wärnersson, Lejon, Lövdén, Ringholm

Föredragande: statsrådet Winberg

Regeringen beslutar skrivelse 1999/2000:14 En hållbar utveckling av landsbygden, m.m.