
Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG

– förslag om vegetabiliesektorn, livsmedelsexporten
och den ekologiska produktionen

Delbetänkande av

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2014



National Library
of Sweden

SOU 1992:87

Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG

– förslag om vegetabiliesektorn, livsmedelsexporten
och den ekologiska produktionen

Delbetänkande av
Omställningskommissionen

SOU 1992:87

Ref KB Oc



Statens offentliga utredningar

1992:87

Jordbruksdepartementet

Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG

– förslag om vegetabiliesektorn, livs-
medelsexporten och den ekologiska
produktionen

Delbetänkande av Omställningskommissionen
Stockholm 1992

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget, som också på uppdrag av regeringskansliets förvaltningskontor ombesörjer remissutsändningar av dessa publikationer.

Adress: Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 Stockholm
Tel 08/739 96 30
Telefax: 08/739 95 48

Publikationerna kan också köpas i Informationsbokhandeln, Malmtorgsgatan 5, Stockholm.

REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL
Stockholm 1992

ISBN 91-38-13156-0
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för jordbruksdepartementet

Genom beslut den 21 november 1991 bemyndigade regeringen chefen för jordbruksdepartementet att tillsätta en särskild kommission med uppgift att förbereda en avstämning av de omställningsbeslut som omfattas av 1990 års livsmedelspolitiska beslut.

Med stöd av detta bemyndigande förordnades den 19 december 1991 till ledamöter f.d. landshövdingen Claes Elmstedt, ordförande, rektor Mårten Carlsson, direktör Olof Karlander, bankdirektör Pia Nilsson, generaldirektör Per Wramner samt den 7 januari 1992 chefekonom Klas Eklund. Till huvudsekreterare resp. sekreterare utsågs den 27 januari 1992 avdelningschef Carl Johan Lidén samt den 15 februari 1992 departementssekreterare Pernilla Ivarsson. Som biträdande sekreterare förordnades den 10 februari 1992 fil. kand. Agneta Boman.

Yvonne Gustafsson, Kaarlo Laakso samt Dag von Schantz har för resp. finans-, utrikes- och jordbruksdepartementens räkning följt arbetet. Kommissionen har vidare biträttats av avdelningschef Hans Andersson, byrådirektör Bengt Johnsson, enhetschef Börje Karlsson samt avdelningsdirektör Bengt Olsson.

Genom beslut den 22 januari 1992 förordnades som parlamentarisk referensgrupp till kommissionen riksdagsledamöterna Lennart Brunander (c), Jan Fransson (s), Anita Gradin (s), Holger Gustavsson (kds), Carl G Nilsson (m), Bengt Rosén (fp), Christer Windén (nyd) samt Annika Åhnberg (v).

I enlighet med sina direktiv har kommissionen under arbetets gång haft kontakter med olika berörda myndigheter och organisationer. Referensgruppen har vid tre tillfällen informerats om arbetet och beretts tillfälle att lämna synpunkter på det.

Kommissionen får härmed överlämna betänkandet (SOU 1992:87) Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri

för EG – förslag om vegetabiliesektorn, livsmedelsexporten och den ekologiska produktionen.

Till betänkandet har ett särskilt yttrande fogats av ledamoten Klas Eklund.

Stockholm i augusti 1992

Claes Elmstedt

Mårten Carlsson

Klas Eklund

Olof Karlander

Pia Nilsson

Per Wramner

/Carl Johan Lidén

Pernilla Ivarsson

Innehållsförteckning

	Sida
Sammanfattning	9
1 Uppdraget, m.m.	19
2 1990 års livsmedelspolitiska beslut. Huvuddrag och förväntade effekter vid beslutstillfället	21
3 EG:s jordbrukspolitik	27
3.1 Politikens mål och medel	27
3.1.1 Marknadsreglering och gränsskydd	28
3.2 Reformen	30
3.2.1 Effekter av reformen och politikens framtida utveckling	32
3.2.2 Effekter för Sverige av ett EG-medlemskap – EG:s bedömningar	32
4 Generella effekter för livsmedelssektorn av ett EG-medlemskap	35
5 Vissa utgångspunkter för kommissionens förslag	43
6 Vegetabilieproduktionens anpassning	49
6.1 Nuvarande förhållanden i Sverige	49
6.1.1 1990 års politiska beslut	49
6.1.2 Inkomst- och omställningsstöd under omställningsperioden	50
6.1.3 Marknadssituation	51
6.1.4 Omställningen	53
6.2 Nuvarande förhållanden inom EG	54
6.2.1 Regleringen av vegetabilier	54
6.2.2 Marknadssituationen	55
6.2.3 EG:s reform av jordbrukspolitiken på vegetabilieområdet	58

	Sida	
6.3	Ytterlighetsalternativ för anpassning av vegetabilieproduktionen	60
6.3.1	Jämförelse av Sveriges och EG:s system	60
6.3.2	Ingen förändring av 1990 års beslut	61
6.3.3	Fullständig anpassning till EG:s nya reform	67
6.4	Förslag till anpassning av stödet till vegetabilieproduktionen under perioden 1993/94–1994/95	72
6.4.1	Inledning	72
6.4.2	Förutsättningar	72
6.4.3	Effekter på produktionen	75
6.4.4	Effekter på lönsamheten	76
6.4.5	Effekter på konsumentpriserna	78
6.4.6	Miljöeffekter	78
6.4.7	Kostnader	79
6.4.8	Finansiering	80
7	Export av livsmedel	83
7.1	Inledning	83
7.2	Inhemska förhållanden	83
7.2.1	1990 års livsmedelspolitiska beslut, m.m	83
7.2.2	Export av kött- och mjölkprodukter	85
7.2.3	Livsmedelsindustrins råvarukostnadsutjämning (RÅK)	86
7.3	Handelspolitiska avtal och överenskommelser	88
7.3.1	Pågående GATT-förhandlingar	88
7.3.2	Svenska ostavtal med USA och Canada	88
7.3.3	Sveriges nötköttsarrangemang med EG	89
7.3.4	EES-avtalet och den bilaterala jordbruksöverenskommelsen	89
7.3.5	Övriga avtal	91
7.4	EG:s marknadsreglering för mejeriprodukter, nötkött och griskött	91
7.4.1	Mejeriprodukter	91
7.4.2	Nötkött	92
7.4.3	Griskött	95
7.5	Behovet av förändringar – måldiskussion	96
7.6	Överväganden och förslag	101
7.6.1	Finansiering av förslagen	102
7.6.2	Mejerivaror	102
7.6.3	Nöt- och griskött	105
7.6.4	RÅK	106

	Sida	
8	Åtgärder för att främja ekologisk produktion	109
8.1	Sverige	109
8.1.1	Idébakgrund	109
8.1.2	Regler för ekologisk produktion	110
8.1.3	Marknaden för ekologiska produkter	111
8.1.4	Stöd till FoU, rådgivning, marknadsföring och kontroll	113
8.1.5	Omlägningsstöd	114
8.2	EG	115
8.2.1	Skillnader mellan Sveriges och EG:s regler för ekologisk odling	115
8.2.2	Ekonomiskt stöd till ekologiskt lantbruk inom EG	116
8.2.3	Stöd till ekologisk odling i Danmark	116
8.3	Överväganden och förslag	117
8.3.1	Mål och behov av stöd	117
8.3.2	Direktstöd till ekologisk produktion	118
8.3.3	Övrigt stöd	119
8.3.4	Förslag	120

Särskilt yttrande av Klas Eklund

Bilaga 1, Direktiv 1991:97

Year	Country	Value
1980	USA	1.0
1981	USA	1.0
1982	USA	1.0
1983	USA	1.0
1984	USA	1.0
1985	USA	1.0
1986	USA	1.0
1987	USA	1.0
1988	USA	1.0
1989	USA	1.0
1990	USA	1.0
1991	USA	1.0
1992	USA	1.0
1993	USA	1.0
1994	USA	1.0
1995	USA	1.0
1996	USA	1.0
1997	USA	1.0
1998	USA	1.0
1999	USA	1.0
2000	USA	1.0
2001	USA	1.0
2002	USA	1.0
2003	USA	1.0
2004	USA	1.0
2005	USA	1.0
2006	USA	1.0
2007	USA	1.0
2008	USA	1.0
2009	USA	1.0
2010	USA	1.0
2011	USA	1.0
2012	USA	1.0
2013	USA	1.0
2014	USA	1.0
2015	USA	1.0
2016	USA	1.0
2017	USA	1.0
2018	USA	1.0
2019	USA	1.0
2020	USA	1.0

Source: Bureau of Economic Analysis
 https://www.bea.gov/

Sammanfattning

Omställningskommissionen erhöll i november 1991 regeringens uppdrag att förbereda en avstämning av 1990 års livsmedelspolitiska beslut utifrån Sveriges ansökan om medlemskap i EG.

I föreliggande delbetänkande redovisas resultatet av kommissionens behandling av vegetabiliesektorns anpassning, export av förädlade livsmedel och åtgärder för ekologisk produktion.

I det fortsatta arbetet kommer kommissionen även att behandla animalieproduktionens anpassning, mål och medel för att bevara ett öppet och levande kulturlandskap, stödet till norra Sverige, m.m.

I kapitel 1 redovisas uppdraget och de avgränsningar till andra områden som kommissionen gjort. Kapitel 2 tar upp 1990 års livsmedelspolitiska beslut i huvuddrag samt de effekter detta beslut förväntades få.

EG:s jordbrukspolitik

I kapitel 3 ges en översiktlig beskrivning av mål och medel i EG:s jordbrukspolitik (CAP). Den beslutade reformen av politiken samt de effekter reformen förväntas få beskrivs. Vidare tas innehållet i det yttre (den s.k. avin) som EG-kommissionen lämnat över Sveriges ansökan om medlemskap upp.

EG:s ministerråd fattade den 21 maj 1992 ett beslut om att reformera den gemensamma politiken. Syftet med denna reform är bl.a. att få en bättre balans mellan utbud och efterfrågan i EG:s jordbruksproduktion och därmed minska överskottsproduktionen och kostnaderna för denna.

Ett av de viktigaste elementen i reformen är att jordbruksstödet delvis omfördelas från prisstöd till inkomststöd, t.ex. i form av arealbidrag. Produktionsbegränsningar skall ytterligare bidra till att minska överskottet.

Reformen innehåller också kompletterande åtgärder i form av stöd till miljövänligare brukningsmetoder, stimulans till skogsplantering, förmånliga villkor för förtidspensionering, m.m.

Jordbrukspolitikens traditionella instrument i form av gränsskydd, reglerade priser och exportbidrag finns kvar efter reformen, men deras betydelse kommer att minska.

Effekterna av reformen förväntas bli störst för spannmålsodlingen där produktionen förväntas minska på grund av sänkta priser och den odlingsbegränsning som trädesvillkoren för att erhålla arealbidrag innebär. Därmed minskar också kostnaderna för överskottet på sikt.

För animaliesektorerna blir inte effekterna så märkbara. För mjölkproduktionen kan dock lönsamheten förväntas öka jämfört med en fortsatt tillämpning av nuvarande politik.

För EG:s konsumenter innebär reformen lägre priser. På kort sikt kan budgetkostnaderna för kompensationsbetalningar och olika former av direkta stöd förväntas öka över dagens nivå. På längre sikt räknar EG-kommissionen med att reformen kommer att medföra bättre balans mellan konsumtion och produktion och därmed lägre kostnader.

Effekter av ett EG-medlemskap

Kommissionens syn på de generella effekterna för livsmedelssektorn av ett EG-medlemskap redovisas i kapitel 4. Enligt uppdraget skall en utgångspunkt för kommissionens arbete vara att Sverige vid inträdet i EG har en stark och konkurrenskraftig jordbruksnäring och livsmedelsindustri. Enligt kommissionen innebär detta bl.a. att produktionen måste effektiviseras, samtidigt som vissa anpassningar behöver göras så att företag som bedöms kunna bli konkurrenskraftiga vid en EG-anslutning inte slås ut under tiden fram till EG-inträdet.

Konkurrenskraften för det svenska jordbruket och den svenska livsmedelsindustrin avgörs av hur väl man lyckas anpassa sig till EG-marknaden och till den prisnivå som kommer att gälla där. Kostnadsanpassning samt produkt- och marknadsutveckling är nyckelord. För att stärka konkurrenskraften inför medlemskapet måste betydande rationaliseringar och kostnadsminskningar äga rum i produktionen. Därutöver behöver marknadspositionerna stärkas, t.ex. genom marknadsanalyser och produktutveckling, framför allt på områden där Sverige har komparativa fördelar.

Kommissionen vill understryka att ökat konkurrenstryck och effektiviseringar i samtliga led från insatsledet till detaljistledet är avgörande

de för att Sverige har en konkurrenskraftig jordbruksnäring och livsmedelsindustri vid EG-inträdet.

De beräkningar av den totala stödnivån till jordbruket som årligen utförs inom OECD, s.k. PSE-beräkningar (Producer Subsidy Equivalents), visar att Sverige har en stödnivå som totalt överstiger den som gäller inom EG. Skillnaderna i stödnivån mellan Sverige och EG kan i stor utsträckning hänföras till animalieproduktionen.

De stödsystem som tillämpas inom EG kommer inte att medge lika höga priser på animalieprodukter som i dag gäller i Sverige. Det kommer därför att bli nödvändigt att anpassa den svenska kostnadsnivån om den svenska produktionen skall kunna konkurrera med den inom EG. För den svenska vegetabilieproduktionen kan det finnas förutsättningar att med de stödnivåer som gäller inom EG långsiktigt upprätthålla en åkerareal som är större än den som skulle ha gällt om 1990 års reform skulle ha fullföljts.

För att inte jordbruksföretag som kan komma att bli konkurrenskraftiga i EG skall slås ut före ett EG-medlemskap kan det vara befogat att särskilt beakta de vegetabilieinriktade företagens situation. För animalieproduktionen krävs det däremot betydande effektiviseringar för att en produktion motsvarande det inhemska avsättningsutrymmet skall kunna upprätthållas. Detta gäller särskilt för nötkötts- och mjölkproduktionen.

Det är angeläget att de ekonomiska villkoren för primärproduktionens olika sektorer snarast tydliggörs för producenterna. I annat fall kommer onödiga samhällsekonomiska förluster att uppstå. Oförändrade stödnivåer leder för animalieproduktionens del till att resurser bibehålls eller förnyas som kan bli överflödiga vid ett EG-inträde. För vegetabiliesektorn innebär en oförändrad politik att resurser förstörs eller lämnar sektorn under tiden fram till ett inträde. Eftersom en större åkerareal blir konkurrenskraftig i en EG-marknad än i en isolerad svensk marknad kommer nya resurser att tillföras denna sektor efter inträdet. Till detta kan läggas att de resurser som lämnar sektorn före inträdet i rådande konjunktur knappast har något större alternativvärde.

För att det svenska jordbruket skall ha förutsättningar att konkurrera räcker det enligt kommissionen inte med en ökad effektivisering i jordbruket utan en sådan är också nödvändig i samtliga övriga led i livsmedelskedjan. Ökade FoU-insatser på livsmedelsområdet är en viktig förutsättning för detta arbete och är därmed en betydelsefull

konkurrensfaktor för svenskt jordbruk och svensk livsmedelsindustri. Svenska företag behöver också arbeta mer aktivt när det gäller produktutveckling och med att få tillträde till EG-marknaden. Det är i första hand näringslivets ansvar att vidta erforderliga åtgärder för att stärka konkurrensförmågan.

För de svenska konsumenterna innebär den ökade konkurrens på livsmedelsmarknaden, som ett EG-medlemskap medför, lägre livsmedelspriser. På vegetabilieområdet kommer, när EG:s reform genomförs, spannmålspriserna att bli lägre än den prisnivå som skulle ha gällt vid ett svenskt inhemskt jämviktspris om 1990 års beslut fullföljts. Samtidigt kommer också de s.k. förmalningsavgifterna som nu utgår på främst brödspannmål att bortfalla. I dagsläget är producentpriserna på de flesta animalier högre i Sverige än i Danmark. När det svenska jordbruket tvingas konkurrera med producenterna inom EG kommer priserna i Sverige att sjunka, vilket medför sänkta priser också i konsumentledet. Förädlingskostnaderna är också lägre inom EG och den ökade konkurrensen i detta led bör också medföra gynnsamma effekter på konsumentpriserna i Sverige.

Utgångspunkter

I kapitel 5 redovisar kommissionen vissa utgångspunkter för sina förslag.

Det faktum att EG nu fattat beslut om sin jordbrukspolitik för de närmaste åren underlättar arbetet med svensk anpassning. De viktigaste skillnaderna mellan Sverige och EG i sättet att angripa problemen med överskott, jordbrukarinkomsternas utveckling, m.m. framgår nu med all tydlighet. Förenklat uttryckt har Sverige valt mer marknadsmässiga lösningar medan EG valt att försöka reglera bort problemen.

EG:s reform kan ses som ett första steg mot mer marknadsmässiga lösningar. Även om en del frågetecken kvarstår, t.ex. när det gäller detaljer i CAP-reformen och problem som måste lösas i förhandlingarna, måste siktet nu vara inställt på EG:s reformerade jordbrukspolitik. Möjligheten att påverka EG:s politik kommer först när Sverige blir medlem i Gemenskapen. Vid förhandlingarna om medlemskap finns också möjligheter till övergångsvisa arrangemang.

Det förberedelsearbete som pågår sedan Sverige ansökte om medlemskap i EG har siktet inställt på medlemskap fr.o.m. år 1995. Följ-

aktligen har kommissionen denna tidpunkt som en utgångspunkt i sitt arbete.

När det gäller graden och takten i anpassningen anser kommissionen bl.a. att det generellt sett är en fördel om en anpassning av regelsystemen kan göras inom något eller några produktområden före inträdet. I annat fall kan genomförandeproblem uppstå med betydande förluster av olika slag.

De förändringar av priser och villkor som görs under anpassningsperioden måste ge rätt signaler till marknadens aktörer. Priserna måste närma sig EG:s nivåer. Ändringar i produktpriser och villkor i övrigt för produktionen får inte vara sådana att resurser tas i anspråk som inte klarar konkurrensen inom EG. När det gäller anpassningen av nivån på olika priser samt på bidrag och avgifter är det generellt sett inte nödvändigt med en fullständig anpassning före inträdet.

Kommissionen bedömer med hänsyn till gränsskyddet inom EG och pågående GATT-förhandlingar att gränsskyddsförändringar är olämpliga i nuläget.

Kommissionen har måst göra vissa antaganden om utfallet av de kommande medlemskapsförhandlingarna. Ett sådant är att Sverige självt får ta det ekonomiska ansvaret för sin jordbruksproduktion före inträdet i EG. Det innebär bl.a. att avsättningsvillkoren m.m. under året före inträdet måste vara sådana att de inte ger nämnvärt utrymme för spekulation genom lagring och produktionsplanering. Vidare utgår kommissionen från att den mark som ingår i det svenska omställningsprogrammet i huvudsak kommer att få ingå i den basareal som kommer att ligga till grund för beräkning av träda och arealbidrag vid ett medlemskap.

Med hänsyn till bl.a. EG:s politik och till att marknaden för produktion av annat än livsmedel inte förefaller att utvecklas på det sätt som förutsågs vid tiden för anslutningen till omställningsprogrammet anser kommissionen att en möjlighet bör finnas att avbryta omställningen för de jordbrukare som så önskar.

Förslagen får inte föranleda ökade utgifter på statsbudgeten.

Vegetabilieproduktionen

I kapitel 6 ges inledningsvis en beskrivning av nuvarande reglering och marknadssituation på vegetabilieområdet i Sverige och EG. Dessutom beskrivs EG:s reform av regleringarna på vegetabilieområdet.

Mot bakgrund av kommissionens bedömningar i kapitel 4 och utgångspunkter i kapitel 5 föreslås följande om anpassning av stödet till spannmålsproduktionen 1993/94–1994/95. Kommissionen har även övervägt förändringar för övriga vegetabilier men inte ansett att behov föreligger att i nuläget vidta några åtgärder för dessa.

Kommissionen föreslår att systemet med inlösenpriser förlängs till att gälla även för 1994/95. Inlösenpriset föreslås för 1994/95 vara 90 kronor per 100 kg.

För att minska kostnaderna i växtodlingen för 1994 års odling föreslår kommissionen att prisregleringsavgifterna på handelsgödsel och bekämpningsmedel tas bort från den 1 juli 1993. Sådana avgifter finns inte i EG. De skulle också tas bort enligt 1990 års beslut.

Inom EG finns inte heller någon förmalningsavgift. Den uppgår till 1,15 kronor per kg spannmål och tas ut av kvarnarna och används tillsammans med ovan nämnda prisregleringsavgifter för att finansiera spannmålsexporten. I enlighet med 1990 års beslut föreslår kommissionen att den tas bort den 1 juli 1994.

Kommissionen föreslår att arealbidrag lämnas under perioden 1993/94–1994/95 med i genomsnitt 1 000 kronor per hektar och år. För att bli berättigad till bidrag krävs att minst 15 % av basarealen läggs i träda. I basarealen bör samma areal ingå som är berättigad till inkomst- och omställningsstöd (jfr. 6.1.2), dock med undantag för de grödor som inte är berättigade till stöd inom EG, dvs. potatis, sockerbeter, vallfrö m.m. Bidrag utgår även för trädesarealen. Arealbidrag och trädesersättning lämnas med samma belopp. Bidragen differentieras på samma sätt som det nuvarande inkomst- och omställningsstödet. Trädan får inte användas för någon produktion. Den får ligga fast på samma areal under de båda åren. Jordbrukare som är med i omställningsprogrammet får tillgodoräkna sig denna areal då trädeskravet fastställs. Företag som har en basareal som understiger 20 ha undantas från trädeskravet.

Omställningsprogrammet fortsätter enligt nuvarande regler med några undantag. Det ges möjlighet att gå ur programmet mot att en del av stödet återbetalas. Kommissionen föreslår att 5 000 kronor per hektar betalas tillbaka. Som en följd av förslagen bedömer kommissionen att ca 100 000 ha lämnar omställningen.

På grund av att minst 15 % av basarealen skall trädas minskar produktionen av spannmål. Kommissionen bedömer att minskningen upp-

går till ca 400 miljoner kg. Vid normal skörd ger det ett kvarvarande överskott på ca 600 miljoner kg.

Intäkterna i spannmålsodlingen ligger med kommissionens förslag under den nivå som råder vid en fullständig anpassning till EG:s regler.

Kommissionens förslag innebär sänkta spannmålspriser 1994/95 jämfört med 1990 års beslut där en marknad i jämvikt skulle ha givit ett spannmålspris på ca 115 kronor per 100 kg. Lägre spannmålspriser ger förbättrad lönsamhet i animalieproduktionen. Vid en total foderförbrukning på 3 miljoner ton spannmål ger det en förbättring på ca 750 miljoner kronor per år för 1994/95. Kommissionen återkommer till hur dessa effekter skall få genomslag i produkt- och konsumentpriser när animalieproduktionens anpassning behandlas i ett senare betänkande.

För 1993/94 kommer konsumentpriserna vid normal skörd inte att påverkas av kommissionens förslag. Effekterna av förslagen för 1994/95 beror på vilken marknadssituation som annars skulle ha rått. Om en överskottssituation skulle ha förelegat ger kommissionens förslag högre priser. Hade det däremot varit balans på marknaden blir priserna lägre med förslaget. Det kommer också att leda till lägre animaliepriser. Den borttagna förmalningsavgiften ger utrymme för en sänkning av brödpriserna med ca 5 %.

Kommissionens förslag innebär att såväl produktionsmedels- som produktpriser faller. Hur det kommer att påverka möjligheten att nå miljömålen skall utredas under hösten av Jordbruksverket. Eventuella förändringar av miljöavgifterna på jordbrukets produktionsmedel kan därefter göras under våren 1993 så att de borttagna prisregleringsavgifterna inte leder till några negativa miljöeffekter. Vidare bör framhållas att förslagen om arealbidrag och träda är positiva från miljösynpunkt. En övergång till arealbidrag gynnar generellt sett områden med sämre produktionsförutsättningar och jordbrukare som bedriver ett mindre intensivt jordbruk.

Förslaget innebär att kostnader tillkommer för inlösen av spannmål 1994/95 och för arealbidrag/trädesersättning 1993/94–1994/95 jämfört med 1990 års beslut. Totalt kan kostnaderna för inlösen beräknas till ca 0,36 miljarder kronor per år och för arealbidrag/trädesersättning till ca 1,5 miljarder kronor per år.

Åtgärderna föreslås finansierade på följande sätt:

	1993/94	1994/95
Förmalningsavgifter	700	-
Återbetalning av omställningsstöd	250	250
Direktbidrag varav		
spannmål som tidigare år	700	700
omfördelning från animalier	<u>210</u>	<u>910</u>
	1 860	1 860

Finansieringen medför inga ökade utgifter över statsbudgeten. Den innebär en omfördelning av stöd från animalieområdet till vegetabilieområdet, vilket bidrar till att anpassa stödnivån på animalieområdet till förhållandena inom EG. Kommissionen kommer att behandla animalieproduktionens anpassning i sitt nästa betänkande.

Export av livsmedel

I kapitel 7 behandlas behovet av åtgärder för att underlätta en marknadsetablering av svenska produkter som bedöms vara långsiktigt konkurrenskraftiga på EG-marknaden eller på marknader utanför EG. Syftet med sådana åtgärder bör vara att ge svenska livsmedelsföretag en möjlighet att arbeta på utländska marknader och lära sig dessa marknaders villkor.

Kommissionen förordar i första hand att regeringen verkar för att de ömsesidiga tull- och avgiftsfria kvoter som inrättats inom det bilaterala jordbruksavtal som slutits i anslutning till EES-avtalet för vissa jordbruks- och livsmedelsprodukter utvidgas – både i fråga om varuomfång och kvantiteter. Möjlighet till detta finns i avtalets utvecklingsklausul. En sådan utvidgning skulle enligt kommissionen vara det bästa sättet att underlätta för svensk export under perioden fram till ett svenskt medlemskap. Kvoterna prioriterar EG gentemot andra marknader och exporten behöver inte bekostas av subventioner. En utvidgning har därutöver positiva effekter i fråga om konkurrenstryck och kostnadsanpassning.

Kommissionens utgångspunkt har varit att det är produkternas framtida konkurrenskraft som skall avgöra behovet av insatser. Insatserna skall utformas så att de inte verkar prishöjande på den svenska marknaden och därigenom motverkar en långsiktig anpassning till

EG:s stödnivåer. För att uppnå detta bör exportstödet anpassas till den nivå som gäller inom EG. Exportstödet kommer då inte att utjämna hela skillnaden mellan svenskt pris och världsmarknadspris. Därmed skapas incitament för en fortsatt kostnadsanpassning som kan göra svenska produkter konkurrenskraftiga med EG:s. Hänsyn måste också tas till de begränsningar för subventionerad export som Sveriges bud i de pågående GATT-förhandlingarna innebär.

Finansiering av kommissionens förslag om exportfrämjande åtgärder bör ske genom att medel omfördelas från de direktbidrag som sedan överenskommelsen i GATT år 1989 via budgetmedel lämnas som stöd till jordbruket.

Generellt sett har kommissionen inte velat peka ut enskilda produkter eller i detalj föreslå stödnivåer och produktomfång m.m. Detta arbete bör överlåtas till Jordbruksverket i samverkan med livsmedelsindustrin. Kommissionen har dock i några undantagsfall funnit det angeläget att peka på behovet av insatser för vissa produkter.

Kommissionen föreslår att ett begränsat exportstöd införs för hårdost fr.o.m. den 1 juli 1993. För nöt- och griskött föreslår kommissionen att det nu gällande temporära systemet förlängs med ett halvår till den 1 januari 1995. Kostnaderna för detta bör inte få överstiga 50 miljoner kronor. Inriktningen på systemet bör ändras från den 1 januari 1993 så att stödet framför allt används för export av produkter som bedöms ha långsiktiga konkurrensfördelar. Nivån på stödet bör successivt anpassas till EG:s nivåer. För förädlade livsmedelsindustriprodukter, s.k. RÅK-produkter, föreslår kommissionen att nuvarande procentuella begränsningar vad gäller kostnadsutjämning för vissa råvaror ses över i syfte att höjas. Därmed stimuleras användning av svenska råvaror i högförädlade livsmedel.

Ekologisk produktion

I kapitel 8 lämnas förslag till åtgärder för att främja den ekologiska produktionens utveckling. Kommissionen föreslår att sammanlagt 10 miljoner kronor per år anvisas för ett stöd till FoU, marknadsutveckling och kontroll utöver de resurser som i dag står till förfogande. Härav bör 5 miljoner kronor avse forskning och utveckling med prioritering på tillämpad forskning. Marknadsutveckling och kontroll bör få ett ökat stöd med 3 miljoner kronor resp. 2 miljoner kronor.

Kommissionen anser vidare att ett förslag till stöd till omläggning till ekologisk produktion bör utarbetas snarast. Det skall utformas så att det uppfyller villkoren för stöd från EG inom ramen för det kompletterande miljöprogrammet inom EG:s jordbrukspolitik. Förhandlingar med EG om ett godkännande av ett sådant program bör ske så att det kan träda i kraft senast den 1 januari 1995.

1 Uppdraget, m.m.

Enligt sina direktiv (Dir. 1991:97) skall kommissionen förbereda den avstämning av omställningsbesluten i 1990 års livsmedelspolitik som skall ske efter det att EG har lagt fast principerna för sin kommande jordbrukspolitik. Kommissionen skall beakta effekter och faktorer som inte var kända eller förutsedda vid tidpunkten för beslutet. I första hand skall effekterna av ett EG-medlemskap beaktas.

Utgångspunkten för arbetet är att omställningen av jordbruket skall fullföljas på ett sådant sätt att Sverige vid inträdet i EG har en stark och konkurrenskraftig jordbruksnäring och livsmedelsindustri. Vidare anges att det är angeläget att det svenska jordbruket får möjlighet att konkurrera på lika villkor med omvärlden.

Kommissionen skall enligt direktiven löpande redovisa sina slutsatser och lämna förslag till erforderliga förändringar i gällande beslut för att i första hand åstadkomma en smidig anpassning av svenskt jordbruk och svensk livsmedelsindustri till EG.

Med ett par undantag utpekade inga särskilda frågor att behandla. Ett sådant undantag är stödet till jordbruket i norra Sverige i ett långsiktigt perspektiv. Ett annat är att kommissionen vid sin avstämning av besluten avseende mål och medel för att bevara ett öppet och levande kulturlandskap också bör pröva frågan om arealersättning som en metod att bevara öppna landskap.

I prop. 1991/92:96 om vissa jordbrukspolitiska frågor gjordes också vissa uttalanden om kommissionens arbete. När det gäller kommissionens prioriteringar uttalades att omställningsprogrammet för vegetabilieproduktionen samt, i anslutning till detta, åtgärder för ekologisk produktion, skulle behandlas med förtur. Vidare uttalades bl.a. att en utgångspunkt bör vara att omställningen inte medför att svenska jordbruksföretag, som har förutsättningar att vara konkurrenskraftiga i EG, slås ut.

Utöver nämnda förtursfrågor har kommissionen prioriterat frågan om åtgärder för export av vissa livsmedel. Motiven härför är bl.a. dels bedömningen att frågan är av betydelse för livsmedelsindustrins EG-anpassning, dels uttalanden i ovannämnda proposition samt riksdagsbehandlingen av denna.

Kommissionen avser att under hösten behandla de ovan nämnda i direktiven särskilt utpekade frågorna samt animalieproduktionens anpassning. Vidare kommer bl.a. behovet av utvecklingsinsatser inom jordbruket och livsmedelsindustrin att diskuteras. En fråga som kan tänga kommissionens arbete är effekter av en ny konkurrenslagstiftning. Med hänsyn till uttalandet i den lagrådsremiss om en ny konkurrenslagstiftning som regeringen överlämnat till lagrådet den 11 juni 1992 avser dock kommissionen att inte ta upp den frågan. Där sägs bl.a. att "frågan om konsekvenserna av en anslutning till EG för utformningen av konkurrensreglerna på jordbruksområdet får prövas i samband med att regeringen behandlar omställningskommissionens kommande förslag". Kommissionen förutsätter att en anpassning till EG:s regler görs så att inte genomförandet av förslagen hindras. Trädgårdspolitikerna är en del av den gemensamma jordbrukspolitiken i EG. Åtgärder inom trädgårdsnäringen utreds dock i särskild ordning och kommissionen tar därför inte upp dessa frågor.

Enligt direktiven bör kommissionen vid sin avstämning i första hand utgå från de uppföljningar av reformen som genomförs av olika myndigheter. Till grund för arbetet skall också ligga de analyser som görs av konsekvenserna av ett EG-medlemskap för svenska konsumenter, svenskt jordbruk och svensk livsmedelsindustri. Kommissionen konstaterar att ett omfattande arbete pågår på många olika håll bland myndigheter, företag och organisationer inom livsmedelsområdet. Med hänsyn till den korta tid som gått sedan EG:s reformerade jordbrukspolitik lades fast är dock ännu inte resultaten av dessa arbeten publicerade.

Ett undantag när det gäller analysen av effekter av ett EG-medlemskap är konsumentekonomiska effekter på livsmedelsområdet. Ingen myndighet har för närvarande något fullständigt ansvar för att sådana analyser och uppföljningar, m.m. görs.

2 1990 års livsmedelspolitiska beslut. Huvuddrag och förväntade effekter vid beslutstillfället

I det följande redovisas kortfattat huvuddragen i 1990 års livsmedelspolitiska beslut. Mer detaljerade beskrivningar av beslutets olika delar lämnas i anslutning till att olika frågor tas upp.

Under 1980-talet pågick en intensiv internationell jordbrukspolitisk diskussion. Den föranleddes bl.a. av kostsamma överskott av jordbruksprodukter i många länder, finansierande av skattebetalare och/eller konsumenter. Samtidigt kunde man notera vikande inkomster för jordbrukarna. En hög intensitet i produktionen gav upphov till miljöproblem i många länder. Diskussionerna ägde rum i olika internationella fora. I centrum stod de utvecklade ländernas samarbetsorgan OECD, som genom omfattande och kvalificerade analyser belyste problemen. År 1987 antog OECD:s ministerråd riktlinjer för en reformering av medlemsländernas jordbrukspolitik. Det långsiktiga målet var en mer marknadsstyrd produktion, som främst skulle uppnås genom en minskning av subventionsnivåerna. Direkta inkomststöd förordades framför prisstöd och andra stöd knutna till produktionen.

I mitten av 1980-talet startade också en omförhandling av allmänna tull- och handelsavtalet, GATT, den s.k. Uruguayrundan. Jordbrukssektorn blev där ett av de största och viktigaste områdena. I april 1989 enades de deltagande länderna bl.a. om att reformen skall ge "betydande successiva minskningar" av stöd och skydd. Man åtog sig också att kortsiktigt inte överskrida de vid tillfället gällande stöd och skyddsnivåerna inom jordbrukssektorn. I denna miljö påbörjades under senare delen av 1980-talet ett jordbrukspolitiskt reformarbete i många länder.

Den svenska riksdagen beslutade våren 1990 om en reformering av livsmedelspolitiken (prop. 1989/90:140, JoU25, rskr. 327). Motivet till en reform var den dåvarande politikens dåliga måluppfyllelse. Ett syfte med det livsmedelspolitiska beslutet var att genom avreglering och marknadsanpassning uppnå balans i livsmedelsproduktionen. Genom beslutet underkastades produktionen i princip samma villkor som andra näringar. Konsumenternas val skulle styra produktionen. Pris-

stödets roll tonades ned samtidigt som direkta medel för att uppnå målen angående miljö, landskapsvård, regional fördelning och beredskap förstärktes. Flertalet interna regleringar avskaffades den 1 juli 1991. Vissa regleringar förenklades och behölls övergångsvis. Gränsskyddet behölls och gjordes avhängigt en eventuell överenskommelse inom GATT. Även i fråga om exportfinansiering gjordes en koppling till de pågående GATT-förhandlingarna:

”Enligt utskottets mening bör den grundläggande principen om ömsesidighet ... gälla även i denna fråga. Utskottet är dock inte berett att föreslå någon avvikelse från den förhandlingslinje som Sverige intagit i frågan exportstöd (...). Det måste också finnas möjligheter att hantera årsmånsvariationer, säsongsvariationer och tillfälliga exportkvantiteter i övrigt och genom t.ex. branschvisa säljbolag avsätta sådana tillfälliga exportkvantiteter på världsmarknaden” (JoU 1989/90:25).

Våren 1991 justerades gränsskyddet i samband med att s.k. referenspriser infördes. Referenspriserna anpassades nedåt mot de marknadspriser som förväntades bildas efter avregleringen.

Övergången till en avreglerad marknad skulle ske under socialt acceptabla former. Under en övergångsperiod om i princip fem år vidtas därför olika åtgärder för att underlätta anpassningen. Inlösen-systemet för spannmål bibehålls t.o.m. den 1 juli 1994. Omställnings- och anläggningsstöd lämnas för att stimulera en varaktig användning av åkermark till annat än livsmedelsproduktion. Ett avtrappat inkomststöd infördes för odling av tidigare prisreglerade grödor t.o.m. 1992 års skörd. För att rekonstruera eller avveckla jordbruksföretag finns ett stöd för skuldyngda jordbrukare. Åtgärder vidtogs också för att minska mjölk- och köttproduktionen samt för att övergångsvis finansiera viss köttexport t.o.m. den 1 juli 1994.

Frågan om en anpassning till EG:s jordbrukspolitik, CAP, var inte aktuell vid 1990 års beslut. Vid samma tidpunkt som det livsmedelspolitiska beslutet trädde i kraft den 1 juli 1991, ansökte emellertid Sverige om medlemskap i EG. Därigenom har de förutsättningar som gällde för 1990 års beslut förändrats. Eftersom EG:s politik till sin uppbyggnad mycket påminner om den svenska politiken före 1990 års beslut innebär 1990 års livsmedelspolitik ett fjärmande från CAP.

Den avreglering av det svenska jordbruket som inletts innebär att en reglerad marknad där prisbildning och produktion i stor utsträckning styrts via politiska och administrativa åtgärder ersätts av en marknad där, inom ramen för ett gränsskydd, priser och utbud i stället skall styras av konsumenternas efterfrågan.

Avvecklingen av den interna marknadsregleringen innebär bl.a. att möjligheten till kollektiv exportfinansiering försvunnit. Förutsättningarna för en permanent olönsam överproduktion försvinner därigenom.

Utän en intern marknadsreglering kommer den lägsta prisnivån på den inhemska marknaden att bestämmas av det värde som produkten har på världsmarknaden medan den högsta prisnivån bestäms av gränsskyddet. Uppstår det överskott inom landet kommer priserna till skillnad från vad som tidigare gällt att sjunka betydligt. Detta system ger producenterna klara signaler om vilket pris som marknaden är beredd att betala vid olika marknadssituationer.

För vissa varuområden påverkas produktionens storlek av väderleksbetingelserna. Inom dessa områden kan utbudsvariationerna förväntas ge stora prisvariationer. För att undvika kraftiga prisfall blir det ur producenternas synvinkel viktigt att hålla produktionen på en sådan nivå att olönsamma överskott inte uppstår. Eftersom skördarna varierar med ca 10–15 % kan man inom vegetabilieområdet förvänta sig en självförsörjningsgrad som ligger under 100 % enligt Statens jordbruksnämnds bedömningar. Även inom animalieområdet kan man förvänta sig en produktion som är lägre än konsumtionen. Den främsta orsaken härtill är behovet av import för att tillgodose konsumenternas behov av ett varierat utbud.

I prop. 1989/90:146 anförde jordbruksministern bl.a. följande i fråga om effekterna av avregleringen.

”Den nya situationen kommer att ställa krav på anpassning inom alla produktionsgrenar. Avvecklingen av den interna marknadsregleringen kommer att få störst effekt inom mjölk- och spannmålssektorerna, eftersom det är där de största överskotten finns i dag. Eftersom olika jordbruksprodukter i viss grad är utbytbara, såväl vad gäller konsumtion som produktion, kommer avreglering även att påverka produktionsgrenar för vilka marknaden är i, eller nära, balans. Jag förutser dock inte att spannmålsodlare i någon större utsträckning kommer att övergå till animalieproduktion då spannmålspriserna sjunker, delvis på grund av att andra faktorer än den strikt företagsekonomiska påverkar valet av produktionsinriktning.

Då produktionen minskar kommer den totala inkomsten i jordbruket att sjunka. Eftersom jag räknar med att sysselsättningen i lantbruket också minskar bedömer jag att lönsamheten för den enskilde jord-

brukaren på längre sikt snarast kommer att förbättras. Lönsamheten påverkas positivt av att kostnaderna för exporten minskar.

Genom att marknadsanpassa jordbruksnäringen och avskaffa marknadsregleringen så bryts också den negativa utvecklingen på jordbruksmiljön som jag tidigare beskrivit, och som delvis är en effekt av prisstödet. Markpriserna kan förväntas sjunka, vilket bör minska det intensiva utnyttjandet av marken. Det kommer att bli mindre lönsamt att använda olika typer av insatsmedel som handelsgödsel och bekämpningsmedel. Växtnäringsläckaget och negativa effekter på flora och fauna till följd av bekämpningsmedelsanvändning kommer därvid att minska. Det faktum att stora arealer jordbruksmark kommer att omföras till annan användning förstärker denna effekt.

I livsmedelsindustrin får reformen i första hand effekter på prisbildningsmekanismen. Råvarukostnaderna för förädlingsindustrin blir inte i lika hög grad givna utan råvarupriserna blir i större utsträckning föremål för förhandling mellan råvaru- och industriled. Därigenom kommer förutsättningarna för en lägre prisökningstakt att förbättras.

Jordbruksnämnden bedömer i sin konsekvensutredning över LAG:s förslag att en avveckling av den interna marknadsregleringen påskyndar en omstrukturering av förädlingsindustrin i riktning mot en ökad storleksrationalisering. Nämnden anser emellertid att dels den internationella utvecklingen mot en ökad handel med livsmedel, dels den tekniska utvecklingen ändå driver fram dessa förändringar i strukturen. På det lokala planet och för specialprodukter kommer det dock enligt jordbruksnämnden att finnas förutsättningar för småskalig verksamhet. Min bedömning är att utvecklingen framför allt karaktäriseras av att mindre, lokala företag utvecklas parallellt med större internationellt konkurrenskraftiga företag. Denna utveckling kommer att ge dynamik i livsmedelssektorn.

Grossist- och detaljistleden kommer i första hand att påverkas av den förändrade prisbildningen som följer av reformen. Kostnads- och utbudsförändringar i tidigare led kan förväntas innebära att priserna allmänt sett kommer att variera mer. Priser och prisförändringar bör i mindre utsträckning än för närvarande komma att beaktas som givna och opåverkbara. Handelsleden har en nyckelroll i prissättningen. Marknaden i handelsleden domineras emellertid helt av de s.k. block-

en. En väl fungerande konkurrens också i handelsleden är därför av mycket stor betydelse.”

on the 10th of the month of the year 1911
at the office of the

3 EG:s jordbrukspolitik

Med det beslut om en reform av den gemensamma jordbrukspolitiken (CAP) som EG:s ministerråd fattade den 21 maj 1992 fastslås riktlinjerna för de närmaste årens politik. För Sverige innebär det en klarare bild av hur jordbrukspolitiken kommer att se ut vid den tidpunkt Sverige blir medlem. Detta kommer att ske mot slutet av den övergångstid som kommer att leda EG in i den nya politiken. I dagsläget är den mera detaljerade utformningen fortfarande oklar även om principerna lagts fast. Det är t.ex. än så länge svårt att mera precist beräkna budgetkonsekvenserna av reformen. För svensk del kommer vissa tillämpningsfrågor först att kunna avgöras vid medlemskapsförhandlingarna.

Bakgrunden till och motiven för att genomföra en förändring av CAP överensstämmer i mycket med den diskussion som ledde fram till en förändring av den svenska politiken genom 1990 års beslut. CAP:s bristande måluppfyllelse har bl.a. visat sig genom kostsamma överskott som belastat den gemensamma budgeten, vikande inkomster för jordbruket och genom det intensiva jordbrukets negativa miljöpåverkan.

I det följande beskrivs översiktligt EG:s jordbrukspolitik, reformens principiella element och vilka effekter de förväntas få för EG samt EG:s syn på vad ett medlemskap förväntas innebära för Sverige på jordbruksområdet. De generella effekterna av vad ett medlemskap innebär för Sverige tas upp i kapitel 4. Mer ingående beskrivningar av EG:s reglering och av reformen och dess effekter ges dessutom i anslutning till att olika frågor behandlas.

3.1 Politikens mål och medel

I Rom-fördraget utvecklades tre viktiga principer för jordbrukspolitiken inom EG. Denna skulle bygga på en gemensam marknad för jordbruksvaror, en gemensam finansiering av jordbruksregleringen och en preferens (företräde) för produkter producerade inom Gemenskapen.

Målen för den gemensamma jordbrukspolitiken som angavs och som fortfarande gäller var följande:

- Höjd produktivitet i jordbruket
- Skälig levnadsstandard för jordbrukarna
- Stabiliserad marknad
- Trygg livsmedelsförsörjning till rimliga priser för konsumenterna.

För att genomföra CAP har man i huvudsak förlitat sig på tre olika instrument:

- Reglering av den interna marknaden och priserna
- Gränsskydd i form av rörliga införselavgifter
- Strukturpåverkande åtgärder.

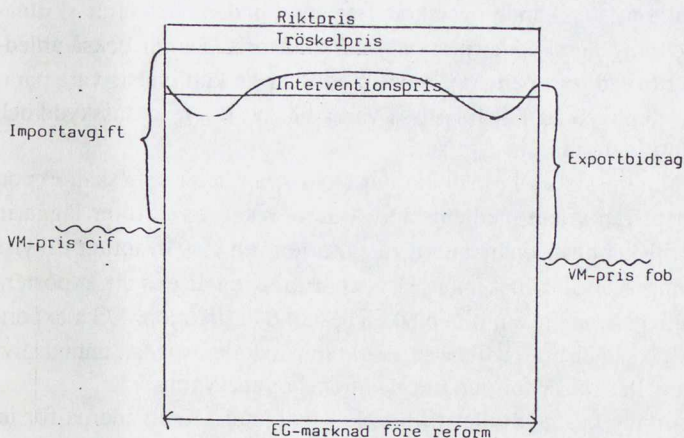
3.1.1 Marknadsreglering och gränsskydd

Inom EG tillämpas i princip enhetliga regler för prisregleringen av jordbruksprodukter. Alla medlemsländer har samma gränsskydd mot länder utanför gemenskapen.

För flertalet sektorer har EG:s marknadsingripande åtgärder hittills varit uppbyggda kring ett prisstöd. Ett administrativt målpris (**riktpreis**) fastställs för en standardprodukt (per kg levandevikt djur, per liter helmjölk eller per kg spannmål). Detta pris skyddas mot omvärldens prisnivå genom ett gränsskydd. På den inhemska marknaden kan EG-kommissionen genom **interventionsköp** hindra priset från att sjunka under en viss nivå. Från interventionslagren kan produkterna antingen avsättas på EG-marknaden vid en senare tidpunkt eller exporteras.

Ytterligare två politiskt fastställda priser är **interventions-** och **tröskelpriset**. Förhållandet mellan interventionspris och marknadspris avgör när stödköp (intervention) sker. Tröskelpriset är grunden för beräkning av införselavgifter. Förhållandet mellan dessa priser framgår av figur 1.

Figur 1



Vid handel med tredje land gäller gemensamma regler för medlemsländerna för att det politiskt fastställda priset för EG-marknaden skall kunna upprätthållas. Vid import tas **importavgifter** ut vars nivå beror på skillnaden mellan världsmarknadspris och EG:s tröskelpriser. Tull och liknande avgifter är i princip avskaffade inom EG men för vissa produkter kvarstår de dock. EG:s system har en stark **gemenskapspreferens** och gränsskyddsnivån rymmer för många produkter ett överskydd, dvs. gränsskyddet skyddar en högre prisnivå än det interna marknadspriset.

Exportsubventioner används för att utjämna prisskillnaderna mellan EG och världsmarknaden. Eftersom EG:s prisnivå i normalfallet överstiger världsmarknadsprisnivån innebär det att bidrag utgår till EG:s jordbruksexportörer. Subventionernas storlek sätts dock inte automatiskt som skillnaden i pris mellan dessa två marknader. Å ena sidan tas hänsyn till försörjningssituationen (marknadsbalansen) inom EG och å andra sidan förs en aktiv exportpolitik. Subventionerna kan således utgå med olika belopp till olika tredjelandsmarknader. Även vid förekomst av bilaterala arrangemang kan bidragen differentieras för olika destinationer.

Dessa två element i EG:s jordbruksreglering, överskyddet i gränsskyddet och den relativt stora påverkan som marknadssituationen har på prisbildningen, bl.a. därför att exportpolitiken inte automatiskt lyfter ut alla pristryckande överskott från marknaden, förklarar skillnaden mellan gränsskyddat pris och marknadspris. Det är också anledningen till vad som i en jämförelse med Sverige kan tyckas vara paradoxalt, nämligen att EG för vissa varor har ett högre gränsskydd och samtidigt lägre marknadspriser.

EG-kommissionen bestämmer hur stora kvantiteter som skall exporteras och från vilket medlemsland. Därefter kan exportörer lägga in anbud till kommissionen om att få exportera en viss kvantitet till viss ersättning. Om anbudet antas får exportören en licens att exportera den angivna kvantiteten, ofta med en bestämd destination. EG:s exportbidrag är således fastställda av EG-kommissionen medan anbudsgivningen gäller priset för den interventionslagrade varan.

Importavgifter och tullar tillförs EG-budgeten. Kostnaderna för interventionsköp och exportbidrag täcks i sin tur av gemensamma budgetmedel.

Marknadsregleringarna för en rad produkter, kräver vidare licenser vid import och export.

3.2 Reformen

Syftet med reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken är bl.a. att få en bättre balans mellan utbud och efterfrågan i EG:s jordbruksproduktion och därmed överskottsproduktionen och kostnaderna för en sådan.

Ett av de viktigaste elementen i reformen är att jordbruksstödet delvis omfördelas från prisstöd till inkomststöd, t.ex. i form av arealbidrag. Produktionsbegränsningar skall ytterligare bidra till att minska överskottet.

Reformen innehåller också kompletterande åtgärder i form av stöd till miljövänligare brukningmetoder, stimulans till skogsplantering, förmånliga villkor för förtidpensionering, m.m.

De kompletterande miljöåtgärderna som införs är i vissa delar nya element i den gemensamma jordbrukspolitiken. I den slutliga utformningen av reformen gick Ministerrådet på detta område också längre än vad som EG-kommissionen ursprungligen föreslog. Reformen om-

fattar på detta område bl.a. stöd till lantbrukare med ekologisk produktion eller på annat sätt använder extensivare brukningsmetoder, t.ex. genom minskad bekämpningsmedels- och gödsel användning eller färre djur per arealenhet. Stöd kan också lämnas till landskapsvårdande insatser.

Generellt gäller för de kompletterande stöden att resp. land är skyldiga att utarbeta ett program för miljöfrämjande åtgärder. Hur programmet utformas är dock en fråga för det enskilda medlemslandet. Programmen kan omfatta alla former av stöd men där så är skäligt kan programmen begränsas, t.ex. för delar av ett medlemsland eller till vissa stöd. Programmen skall sedan prövas och godkännas av EG-kommissionen. Då bestäms också hur stor EG:s medfinansiering skall vara. Till vissa ekonomiskt eftersatta områden kan EG betala 75 % av stödbeloppet, medan för övriga områden blir EG:s andel 50 %.

Reformen av CAP kommer att genomföras över en treårsperiod med början 1993/94 och omfattar varuområdena spannmål, oljeväxter, nötkött, fårkött och tobak. Jordbrukspolitikens traditionella instrument i form av gränsskydd, reglerade priser och exportbidrag finns kvar efter reformen, men deras betydelse kommer att minska.

Det centrala ingreppet är att stödpriserna på spannmål sänks kraftigt under treårsperioden 1993/94–1995/96. Samtidigt kompenseras jordbrukarna för de sänkta priserna genom ett arealbidrag. För att få del av arealbidraget ställs krav på att viss areal trädas. De minsta jordbruken är undantagna från detta krav. Detta undantag är i linje med kommissionens ursprungsförslag, vilket innehöll principen om ”modulering”, dvs. att stödet skulle omfördelas så att en större andel än hittills skulle gå till Gemenskapens småjordbruk. Den beslutade reformen har dock kraftigt urvattnats i detta avseende.

Som en följd av de lägre spannmålspriserna sänks produktionskostnaderna i animalieproduktionen. Stödpriserna sänks därför för mjölk och nötkött. Griskötts-, fjäderfä- och äggproduktionen betraktas i EG som en vidareförädling av spannmål. Regleringen inom dessa produktionsgrenar (gränsskydd och exportbidrag) är direkt beroende av spannmålspriset. Nivåerna på gränsskydd och exportbidrag sänks därför automatiskt som en följd av reformen.

3.2.1 Effekter av reformen och politikens framtida utveckling

Effekterna av reformen förväntas bli störst för spannmålsodlingen där intensiteten i odlingen förväntas minska på grund av sänkta priser och den produktionsbegränsning som trädesvillkoren för att erhålla arealbidrag innebär. Därmed minskar också kostnaderna för överskottet på sikt.

För animaliesektorerna blir inte effekterna så märkbara. För mjölkproduktionen kan dock lönsamheten förväntas öka jämfört med en fortsatt tillämpning av nuvarande politik.

För EG:s konsumenter innebär reformen lägre priser. På kort sikt kan budgetkostnaderna för kompensationsbetalningar och olika former av direkta stöd förväntas öka över dagens nivå. På längre sikt räknar EG-kommissionen med att reformen kommer att medföra bättre balans mellan konsumtion och produktion och därmed lägre kostnader. EG-kommissionen har också aviserat att detta är ett första steg i en nödvändig förändring av jordbrukspolitiken som kommer att följas av reformer inom andra sektorer.

EG befinner sig för närvarande i stark förändring även på andra områden. En kommande utvidgning av Gemenskapen och omvandlingen till union står på dagordningen. Förändringar av det politiska läget i Europa med ett tryck från Östeuropa om ökat marknadstillträde och inte minst ett möjligt avtal i den pågående GATT-rundan kan också komma att påverka den framtida utvecklingen.

Den jordbruksreform vi nu ser inom EG är troligen det första steget i riktning mot ökad marknadsbalans. Hur lång tid det tar innan nästa steg tas och exakt hur det kommer att se ut beror till stor del på utfallet av GATT-rundan. Det är dock sannolikt att även det kommer att innefatta minskat gränsskydd och nedskurna exportsubventioner.

3.2.2 Effekter för Sverige av ett EG-medlemskap – EG:s bedömningar

Den reform som EG beslutat kommer med stor säkerhet att utforma den politik som gäller i EG vid tidpunkten för svenskt inträde. Det betyder en politik som innehåller flera av de regleringar som i Sverige avvecklades genom 1990 års beslut och mer av produktionsbegränsningar.

EG-kommissionen har under sommaren 1992 i en s.k. avis lämnat ett yttrande över Sveriges ansökan om medlemskap i EG. Avin omfattar samtliga svenska samhällssektorer och aspekter på ett medlemskap och kommer att ligga till grund för de kommande medlemskapsförhandlingarna. Omställningskommissionen återger här bara huvudragen i avin. I den mån innehållet i avin har lett till slutsatser av betydelse för det fortsatta resonemanget återges detta i anslutning till att resp. område tas upp.

EG pekar på att en anpassning av svenska regelsystem är nödvändig på jordbruksområdet men ser inte några stora problem generellt sett. Det gäller t.ex. i fråga om gränsskyddet, där EG:s skydd för en del viktiga produkter ligger högre än Sveriges. EG-kommissionen gör bedömningen att under nuvarande förhållande skulle medlemskapet för Sverige komma att innebära sänkta pris- och stödnivåer för några av de viktigaste produkterna. EG-kommissionen pekar också på att de lägre producentpriserna och den ökade konkurrensen kan förväntas leda till lägre konsumentpriser samt ett ökat utbud av livsmedel i Sverige.

EG gör också bedömningen att EG:s spannmålspris ligger under det långsiktigt förväntade svenska priset. EG-kommissionen konstaterar att Sverige på spannmålsområdet måste införa såväl interventionsköp som stöd till jordbrukare. Utlåtandet tyder också på att EG inte gör någon annan bedömning än vi själva vad gäller åkerarealens omfattning.

För animalieproduktionen förväntas en lägre prisnivå än i dag även om de lägre foderkostnaderna inom EG delvis kommer att kompensera de lägre priserna.

EG-kommissionen fäster i sitt utlåtande stor vikt vid de särskilda regionala förhållandena i Sverige. Man konstaterar att dessa måste beaktas inom EG:s strukturpolitik. Beträffande det s.k. Norrlandstödet konstaterar EG-kommissionen att jordbruket är en av de huvudsakliga mottagarna av detta stöd. Nivån på det stöd som riktas till norra Sverige som del av den svenska jordbrukspolitiken överstiger väsentligt motsvarande stödnivåer inom EG. Man förutser att Sverige vill bibehålla en hög stödnivå vid ett medlemskap. Detta är en fråga som kommer att aktualiseras vid de kommande förhandlingarna.

Det kan i vissa fall bli aktuellt med tillfälliga övergångslösningar med hänsyn till framför allt skillnader mellan stödsystemen och prisnivåerna mellan Sverige och EG. Det gäller bl.a. oljeväxt- och proteinfoderproduktionen. På flera områden bedöms inte några över-

gångslösningar vara nödvändiga med hänsyn till bl.a. likheter i systemen. Samtidigt utesluter EG inte att det från svensk sida kan framföras önskemål om övergångsperioder. I utlåtandet påpekas också att Sverige ligger långt framme avseende miljöåtgärder inom jordbruket.

4 Generella effekter för livsmedelssektorn av ett EG-medlemskap

Enligt uppdraget skall en utgångspunkt för kommissionens arbete vara att Sverige vid inträdet i EG har en stark och konkurrenskraftig jordbruksnäring och livsmedelsindustri. Enligt kommissionen innebär detta bl.a. att produktionen måste effektiviseras, samtidigt som vissa anpassningar behöver göras så att företag som bedöms kunna bli konkurrenskraftiga vid en EG-anslutning inte slås ut under tiden fram till EG-inträdet.

Konkurrenskraften för det svenska jordbruket och den svenska livsmedelsindustrin avgörs av hur väl man lyckas anpassa sig till EG-marknaden och till den prisnivå som kommer att gälla där. Kostnadsanpassning samt produkt- och marknadsutveckling är nyckelord. För att stärka konkurrenskraften inför medlemskapet måste betydande rationaliseringar och kostnadsminskningar äga rum i produktionen. Därutöver behöver marknadspositionerna stärkas, t.ex. genom marknadsanalyser och produktutveckling, framför allt på områden där Sverige har komparativa fördelar. Vissa produktionsgrenar med långsiktiga förutsättningar för konkurrenskraftig produktion kan behöva stödjas under anpassningsperioden.

1990 års livsmedelspolitiska reform väntades medföra att den svenska produktionen på sikt skulle anpassas till en nivå som högst motsvarade det inhemska avsättningsutrymmet och lönsam export. Vid en överenskommelse i GATT skulle produktionsnivån i Sverige kunna påverkas av den prisnivå som gränsskyddet då skulle medge.

Sverige hade före avregleringen påbörjades ett betydande överskott av jordbruksprodukter. Den största överproduktionen fanns inom spannmålsområdet. Den totala åkerarealen bedömdes överstiga det inhemska behovet med ca 20 %. Även inom animalieområdet fanns stora överskott, bl.a. av mjölk och fläsk. Detta innebar att betydande resurser fanns bundna i en produktion som fick avsättas på världsmarknaden till priser som inte täckte produktionskostnaden. Genom reformen skulle resurser överföras till lönsammare användning

främst i andra sektorer i samhället varvid samhällsekonomiska vinster skulle uppstå.

Genom den avreglering som påbörjats har produktionsöverskotten inom animalieområdet i stort sett eliminerats. Inom vegetabilieområdet finns fortfarande en överproduktion kvar.

1990 års politik förutsatte att GATT-förhandlingarna skulle lyckas. Därigenom skulle livsmedelssektorn utsättas för en successivt ökande internationell konkurrens. Så länge GATT-förhandlingarna inte resulterar i någon uppgörelse utblir denna dynamik.

Vid ett EG-medlemskap kommer förutsättningarna för det svenska jordbruket att förändras radikalt genom att det svenska jordbruket blir en del av EG-marknaden och då får konkurrera på de villkor som gäller där.

Stödnivån till jordbruket kan uttryckas på olika sätt. Inom OECD görs årligen beräkningar av det totala jordbruksstödet, s.k. PSE-beräkningar (Producer Subsidy Equivalents). Stödet enligt dessa beräkningar anges såväl totalt som i procent. Det procentuella PSE-talet kan sägas ange hur stor andel av jordbrukets intäkter som utgörs av olika former av stöd. Av den senaste rapporten från OECD framgår de aktuella PSE-talen för EG och Sverige.

PSE totalt, samtliga produkter 1988-91

	1988	1989	1990	1991
EG				
PSE-net miljarder ECU	58.43	54.50	68.00	67.63
PSE-net %, totalt	46	41	49	49
PSE-net %, vegetabilier	51	37	52	60
PSE-net %, animalier	43	42	47	44
Sverige				
PSE-net miljarder kr	15.50	16.67	19.90	16.38
PSE-net miljarder ECU	2.09	2.45	2.69	2.16
PSE-net %, totalt	52	52	61	59
PSE-net %, vegetabilier	39	50	71	56
PSE-net %, animalier	58	53	55	60

Uppgifterna för 1988 och 1989 är definitiva medan uppgifterna för 1990 resp. 1991 är preliminära resp. en prognos¹.

¹ I PSE-beräkningarna ingår följande stöd: marknadsprisstöd, direkta stöd, reducering av kostnader för insatsvaror, allmänna tjänster (t.ex. statens kostnader för rådgivning, utbildning, forskning, m.m.), delstatliga och regionala stöd samt vissa övriga stöd.

Beräkningarna avser i princip samtliga stöd som utgår till jordbruket. Skillnader i foderkostnader som en följd av olika regleringssystem är beaktade genom att den fördyring som stödet till foder utgör har avdragits. En viss osäkerhet föreligger i resultaten av beräkningarna, bl.a. beroende på skillnader i det underlag som lämnats från olika länder. Procenttalen varierar också kraftigt mellan olika år samt mellan animalier och vegetabilier. De stora skillnaderna mellan olika år beror främst på förändringar i världsmarknadspriserna.

Sammanställningen ovan visar att Sverige har en stödnivå som tolt överstiger den som gäller inom EG. Trots den osäkerhet som råder torde den slutsatsen kunna dras att skillnaderna i stödnivå mellan Sverige och EG i stor utsträckning kan hänföras till animalieproduktionen. PSE-tal för enskilda EG-länder finns inte tillgängliga men variationer förekommer.

En viss minskning av PSE-talet torde komma att ske i Sverige till följd av den livsmedelspolitiska reformen. Detta sammanhänger främst med den förväntade prisutvecklingen. Eftersom en viss produktionsnedgång förväntas ske kommer nedgången i PSE uttryckt i miljarder kronor att bli större än nedgången i PSE-procent. Vilken effekt EG:s reformering av jordbrukspolitiken (den s.k. CAP-reformen) får på EG:s PSE-tal är svårt att bedöma. Eftersom en stor del av de prissäskningar som reformen medför kommer att kompenseras via olika former av direkta stöd kommer sannolikt det procentuella PSE-talet inte att påverkas i någon större utsträckning. Om produktionen kommer att minska – vilket torde bli en följd av reformen – kan dock det totala stödet uttryckt i ECU komma att minska.

De stödsystem som tillämpas inom EG kommer inte att medge lika höga priser på animalieprodukter som i dag gäller i Sverige. Det kommer därför att bli nödvändigt att anpassa den svenska kostnadsnivån om den svenska produktionen skall kunna konkurrera med den inom EG. För den svenska vegetabilieproduktionen kan det finnas förutsättningar att med de stödnivåer som gäller inom EG långsiktigt upprätthålla en åkerareal som är större än den som skulle ha gällt om den svenska reformen skulle ha fullföljts.

Samhällsekonomiska analyser som visar hur resursanvändningen inom jordbruket påverkas av ett EG-medlemskap pågår på olika håll. Resultaten av dessa analyser är emellertid ännu inte klara. En anpassning av den svenska vegetabilieproduktionen till det inhemska avsättningsutrymmet skulle, jämfört med utgångsläget, innebära samhälls-

ekonomiska vinster när resurser som utnyttjas för överproduktion överförs till andra sektorer. I de samhällsekonomiska kalkyler som tidigare gjorts av kostnaderna för överproduktionen inom jordbruket har de intäkter som denna produktion genererat ställts mot kostnaderna för produktionen. Intäkterna har då värderats till världsmarknadspriser medan resurserna värderats till marknadspriser. Förutsättningarna för en samhällsekonomisk kalkyl utifrån ett svenskt nationellt perspektiv förändras vid ett EG-medlemskap eftersom alternativvärdet för en överproduktion då inte behöver värderas till världsmarknadspriser utan till de priser som gäller på EG-marknaden. Sett i ett EG-perspektiv är överproduktion inte heller lönsam så länge den sker till priser som överstiger världsmarknadspriserna. Skillnaden för svenskt vidkommande blir att kostnaden för överskotten belastar hela EG och inte Sverige som enskilt land.

För att inte jordbruksföretag som kan komma att bli konkurrenskraftiga i EG skall slås ut före ett EG-medlemskap kan det vara befogat att särskilt beakta de vegetabilieinriktade företagens situation. För animalieproduktionen krävs det däremot betydande effektiviseringar för att en produktion motsvarande det inhemska avsättningsutrymmet skall kunna upprätthållas. Detta gäller särskilt för nötkötts- och mjölkproduktionen.

Det är angeläget att de ekonomiska villkoren för primärproduktionens olika sektorer snarast tydliggörs för producenterna. I annat fall kommer onödiga samhällsekonomiska förluster att uppstå. Oförändrade stödnivåer leder för animalieproduktionens del till att resurser bibehålls eller förnyas som kan bli överflödiga vid ett EG-inträde. För vegetabiliesektorn innebär en oförändrad politik att resurser förstörs eller lämnar sektorn under tiden fram till ett inträde. Eftersom en större åkerareal blir konkurrenskraftig i en EG-marknad än i en isolerad svensk marknad kommer nya resurser att tillföras denna sektor efter inträdet. Till detta kan läggas att de resurser som lämnar sektorn före inträdet knappast har något större alternativvärde.

Vid ett EG-medlemskap kommer de olika aktörerna i livsmedelskedjan att ställas inför villkor som på många sätt avviker ifrån vad som tidigare gällt på den svenska marknaden. För svenskt jordbruk innebär medlemskapet att man får konkurrera med mer än 7 miljoner andra jordbruksföretag. Samtidigt får man tillgång till en marknad som består av mer än 300 miljoner konsumenter. Även övriga led i livsmedelskedjan kommer att mötas av en stark priskonkurrens från

företag som verkar på EG-marknaden. Andra faktorer, såsom kvalitetsaspekter och olika regler inom t.ex. miljöområdet, påverkar också konkurrensförmågan.

Livsmedelspriserna i EG är lägre än i Sverige – i många länder betydligt lägre. För att möta den ökade konkurrens som ett EG-medlemskap innebär är det enligt kommissionens bedömning nödvändigt med en effektivisering i samtliga led i livsmedelskedjan – från insatsvaruledet till detaljstället.

Den svenska marknaden för insatsvaror till jordbruket liksom livsmedelsindustrin domineras i dag i många fall av ett fåtal företag. Det svaga konkurrenstryck som detta medfört har bl.a. bidragit till en svag produktivitetsutveckling inom livsmedelsområdet. Även inom parti- och detaljhandelsledet är konkurrensen begränsad, främst som en följd av koncentrationen i partiledet. Tillsammans med det tidigare regleringssystemet har dessa förhållanden bidragit till de höga livsmedelspriserna i Sverige. Även om den livsmedelspolitiska reformen medfört en ökad dynamik inom livsmedelssektorn är det nödvändigt med en ökad effektivisering inom hela kedjan för att konkurrensen skall kunna mötas vid ett EG-medlemskap.

Förhållandena för livsmedelsindustrin i Sverige avviker på flera områden från de som gäller inom EG. Bl.a. har de större marknaderna där inneburit att industrin kan producera till lägre kostnader än vad som nu gäller i Sverige. Även transportkostnaderna har en betydelse för livsmedelspriserna i EG. De långa transportavstånden och den relativt begränsade marknad som Sverige utgör kommer självfallet att vara en negativ faktor för livsmedelspriserna i Sverige också efter ett EG-medlemskap. Detta kommer också att påverka utländska företags möjligheter att konkurrera i Sverige. Härtill kommer naturligtvis förhållandet att företagen i Sverige har ett försteg genom sina erfarenheter och sina utvecklade kanaler på den svenska marknaden. Ett svenskt EG-medlemskap torde dock öka intresset för utländska företag att konkurrera på den svenska marknaden.

För att det svenska jordbruket skall ha förutsättningar att konkurrera på den inhemska marknaden räcker det enligt kommissionen inte med en ökad effektivisering i jordbruket utan en sådan är också nödvändig i samtliga övriga led i livsmedelskedjan. Ökade FoU-insatser på livsmedelsområdet är en viktig förutsättning för detta arbete och är därmed en betydelsefull konkurrensfaktor för svenskt jordbruk och svensk livsmedelsindustri. Svenska företag behöver också

arbeta mer aktivt när det gäller produktutveckling och med att få tillträde till EG-marknaden.

Enligt kommissionens uppfattning föreligger det ett stort informationsbehov när det gäller konsekvenserna för livsmedelssektorn av ett EG-medlemskap. Genom att beslut nu har fattats om EG:s reform har de förutsättningar som kommer att gälla på längre sikt blivit förhållandevis klara. Med felaktig information föreligger en risk för beslut som kan innebära onödiga kapitalförluster. Bristfällig information kan vidare leda till att de olika anpassningsåtgärder som krävs inte vidtas. Informationsbehovet är också stort kring de nya regelverk för stöd, kvoteringar, m.m. som följer av ett medlemskap. Det är därför angeläget att resurser för informationsverksamhet ställs till förfogande. Samhället har möjligheter att genom information, rådgivning och FoU-verksamhet uppmärksamma aktörerna på förhållandena på EG-marknaden. Därigenom kan man indirekt verka för att förbättra konkurrenssituationen.

Utöver de förslag som kommissionen lämnar avseende jordbruket föreslås inga direkta åtgärder för övriga led i livsmedelskedjan. Enligt kommissionens uppfattning ligger det ett stort ansvar på näringslivet att vidta erforderliga åtgärder för att stärka konkurrensförmågan.

För de svenska konsumenterna innebär den ökade konkurrens på livsmedelsmarknaden som ett EG-medlemskap innebär lägre livsmedelspriser. På vegetabilieområdet kommer när EG:s reform genomförs spannmålspriserna att bli lägre än den prisnivå som skulle ha gällt vid ett svenskt inhemskt jämviktspris om 1990 års beslut fullföljts. De lägre producentpriserna på vegetabilier inom EG kommer att kompenseras med direkta stöd. Dessa stöd kommer emellertid inte att påverka priserna utan kommer att betalas över EG:s budget. Samtidigt kommer också de s.k. förmalningsavgifterna som nu utgår på främst brödspannmål att bortfalla.

Inom animalieområdet kommer EG-ländernas lägre prisnivå att medföra ökad konkurrens och lägre priser. I dagsläget är producentpriserna på animalier högre i Sverige än i Danmark. Detta gäller såväl för mjölk och nötkött som för fläsk, ägg- och fjäderfäproduktionen. När det svenska jordbruket tvingas konkurrera med producenterna inom EG kommer priserna i Sverige att sjunka vilket medför sänkta priser också i konsumentledet. Förädlingskostnaderna är också

lägre inom EG och den ökade konkurrensen i detta led bör också ge gynnsamma effekter på konsumentpriserna i Sverige.

Kommissionen vill i detta sammanhang också peka på behovet av en löpande bevakning av prisutvecklingen på livsmedelsområdet. Analyser av prisbildningen kan ha ett betydande värde från konkurrens- och allmän informationssynpunkt. Kommissionen skall enligt sina direktiv i huvudsak bygga sina förslag på utredningar och analyser som görs av olika intressenter och myndigheter. En svårighet i detta sammanhang är den oklara situation som för närvarande råder i fråga om myndighetsansvaret för att analysera utvecklingen i de senare leden av livsmedelskedjan som en följd av att det nya konkurrensverket bildats den 1 juli 1992 och att Statens pris- och konkurrensverk (SPK) lagts ner. Det ansvar SPK tidigare haft för prisbevakning m.m. tas inte över av den nya myndigheten. Ansvaret för konsumentprismätningarna har från den 1 juli 1992 helt övertagits av SCB. Den månatliga indexrapporteringen som handhas av Livsmedelsekonomiska samarbetsnämnden fortsätter. Kommissionen vill peka på att det därutöver finns ett fortsatt behov av analyser av effekter på konsumentpriser och prisbildning av framtida förändringar på livsmedelsområdet.

5 Vissa utgångspunkter för kommissionens förslag

I föregående kapitel har kommissionen diskuterat vissa generella effekter på livsmedelssektorn av ett medlemskap. I några fall redovisas också bedömningar av vilka åtgärder som i stort kan behöva vidtas under anpassningsperioden. I det följande redovisar kommissionen vissa utgångspunkter för sina överväganden. De är i huvudsak generella och ligger tillsammans med övervägandena i kapitel 4 till grund för de förslag som lämnas.

Det faktum att EG nu fattat beslut om sin jordbrukspolitik för de närmaste åren underlättar arbetet med svensk anpassning, även om detaljer i beslutet kan komma att dröja. De viktigaste skillnaderna mellan Sverige och EG i sättet att angripa problemen med överskott, jordbrukarinkomsternas utveckling m.m. framgår nu med all tydlighet. Förenklat uttryckt har Sverige valt mer marknadsmässiga lösningar medan EG valt att försöka reglera bort problemen. Med hänsyn till den stora skillnaden i komplexitet mellan Sveriges och EG:s jordbruk och jordbrukspolitiska miljö avstår kommissionen från att närmare jämföra och bedöma vägvalen.

Principiellt sett anser dock omställningskommissionen att den svenska vägen har stora fördelar från effektivitetssynpunkt. Priser och andra ekonomiska styrmedel är överlägsna som styrinstrument när det gäller marknadsanpassning och resursanvändning. EG:s reform verkar delvis i denna riktning och kan kanske därför ses som ett första steg mot mer renodlade marknadsmässiga lösningar. Även om en del frågetecken kvarstår, t.ex. när det gäller detaljer i CAP-reformen och problem som måste lösas i förhandlingarna, måste siktet nu vara inställt på EG:s reformerade jordbrukspolitik. Denna har inslag som vi i Sverige och även olika medlemsländer kan vara skeptiska eller kritiska till. I omställningskommissionens mer kortsiktiga anpassningsarbete måste dock bortses från detta. Möjligheten att påverka EG:s politik kommer först när Sverige blir medlem i Gemenskapen. Vid förhandlingarna om medlemskap finns också möjligheter till övergångsvisa arrangemang.

Det förberedelsearbete som pågår sedan Sverige ansökte om medlemskap i EG har siktet inställt på medlemskap fr.o.m. år 1995. Följ-

aktligen har omställningskommissionen denna tidpunkt som en utgångspunkt i sitt arbete. Med hänsyn till kommissionens uppgift har effekter av eventuella förändringar av denna tidpunkt eller uteblivet medlemskap inte analyserats. Anpassningsåtgärderna bör dock utformas så att något års försening inte innebär några större problem. Ett uteblivet medlemskap innebär självfallet att en genomgripande omprövning kan behövas. Kommissionen bedömer dock att i ett sådant läge en viss anpassning till EG:s förhållanden behövs bl.a. på grund av EES-avtalet och åtföljande bilaterala avtal på jordbruksområdet.

Omställningskommissionens uppgift är att lämna förslag till sådana åtgärder och förändringar inom vår livsmedelspolitik som behövs för att anpassa jordbruket och livsmedelsindustrin till förhållandena inom EG för att jordbruket skall vara konkurrenskraftigt vid tidpunkten för medlemskapet.

Anpassningsåtgärdernas syfte är att få ett jordbruk som har förutsättningar att överleva och utvecklas med de nya förutsättningar och spelregler som medlemskapet innebär. Anpassningen till EG:s politik och förhållanden i övrigt, t.ex. marknader och kostnadsnivåer, kan göras på olika sätt. Graden av nödvändig anpassning varierar också starkt mellan olika produktområden. Det leder till olika bedömningar av behov och tidsperspektiv för anpassningen. Kommissionen behandlar dessa frågor mer detaljerat i anslutning till de frågor som tas upp. Några mer generella utgångspunkter ligger dock till grund för förslagen.

Generellt sett kan tre anpassningsnivåer urskiljas. En första gäller målen för politiken. Sedan kan man tala om systemen för att nå målen, vanligen regleringar av olika slag. En tredje nivå rör priser, bidrag, kvoter osv. Som framgår av EG:s avis harmoniserar de jordbrukspolitiska målen i Sverige och EG ganska väl. På grund härav och den korta tidsrymd som kommissionens förslag omfattar, finns det inte någon anledning att formulera om de nuvarande jordbrukspolitiska målen. Det ingår inte heller i uppdraget.

När det gäller en anpassning av olika regelsystem är det generellt sett en fördel om detta kan ske före inträdet inom något eller några produktområden. Medlemskapsförhandlingarna på jordbruksområdet rör vanligen övergångslösningar till följd av olika former för stöd och regleringar i EG resp. det nya medlemslandet. Dessa förhandlingar underlättas naturligtvis ju mindre skillnaderna i system är. Färre frågor behöver tas upp. I övrigt gäller att inga förändringar

bör göras som försvårar förhandlingarna. EG har fler och mer komplicerade regleringar än vi har i Sverige. Införandet av dem kräver tekniskt utvecklingsarbete samt en omfattande utbildning av olika berörda parter. Om merparten av dem förändras vid samma tidpunkt kan genomförandeproblem förväntas såväl för myndigheter som för näringslivet. Betydande förluster av olika slag kan då uppkomma.

De förändringar av priser och villkor som görs under anpassningsperioden måste ge rätt signaler till marknadens aktörer. Priserna och kostnaderna måste närma sig EG:s nivåer. Självfallet får inte ändringar i produktpriser och villkor i övrigt för produktionen vara sådana att resurser tas i anspråk för en produktion som inte klarar konkurrensen inom EG. När det gäller anpassningen av nivån på produktionsmedels-, produkt- och konsumentpriser samt på bidrag och avgifter är det generellt sett inte nödvändigt med en fullständig anpassning före inträdet.

Prisnivån för jordbruksprodukter bestäms av marknadssituationen. Uppåt begränsas nivån av gränsskyddet. Den lägsta nivå som kan uppstå på en oreglerad marknad ligger vid världsmarknadspriset. Med en intern reglering kan den lägsta nivån begränsas till en prisskyddad nivå som avviker från världsmarknadspriset.

EG:s marknadspriser ligger såväl i konsument- som producentled för flera jordbruksprodukter lägre än de svenska, vilket innebär att vid en fullständig anpassning till EG:s marknad och jordbrukspolitik kommer våra pris- och stödnivåer att sjunka. Paradoxalt nog är samtidigt det totala svenska gränsskyddet lägre än EG:s. Den fullständiga anpassningen kräver således en sänkning av prisnivån samtidigt som gränsskyddet i vissa fall måste höjas.

Förklaringen till detta är att såväl regleringssystemen som marknadssituationerna skiljer sig åt. EG:s reglering innehåller ett överskydd för den egna produktionen. Den s.k. gemenskapspreferensen medför att priset på importerade varor ligger över priset på inhemska varor. Gränsskyddet skyddar en högre nivå än det interna marknadspriset. Därutöver karaktäriseras EG-marknaden för flera produkter av stora överskott, vilket bidragit till att pressa ner priserna.

Detta innebär att om gränsskyddet används som ett medel för att anpassa den svenska prisnivån till EG:s måste man sänka det och därigenom ytterligare öka avståndet mellan dagens nivåer. Ett svenskt EG-medlemskap skulle innebära att det svenska gränsskyddet för flera produkter skulle höjas. Kompensationskrav skulle därigenom kunna kom-

ma att riktas mot EG från länder som traditionellt haft handel med Sverige. En generell neddragning av gränsskyddet för att åstadkomma en anpassning av den svenska prisnivån skulle kunna öka sådana krav och medför därför i nuläget vissa svårigheter. Kommissionen gör bedömningen att det inför förhandlingarna är olämpligt att sänka gränsskyddet.

Ett annat sätt att åstadkomma en press nedåt på pris- och kostnadsnivån är att öka konkurrensen på marknaden, t.ex. genom att ge riktade kvoter med reducerad importavgift till EG. Genom att ge förmånen till EG riskerar man inte framtida kompensationsbetalningar.

Mot bakgrund av behovet av pris- och kostnadsanpassning inom flera produktområden och med hänsyn till GATT-överenskommelsen år 1989 som innebar att prisstödet till jordbruket frystes vid den då gällande nivån bedöms inte heller eventuella höjningar av gränsskyddet som lämpliga i nuläget.

Om det skulle visa sig angeläget att genomföra förändringar av gränsskyddet vid en senare tidpunkt men före ett EG-inträde kan denna fråga tas upp i samband med förhandlingarna.

Kommissionen avser att återkomma till dessa frågor i samband med att animaliesektorns EG-anpassning behandlas.

Åtminstone ett par stora frågor, nämligen det regionalpolitiska stödet och om omställningsmarken får inräknas i den svenska basarealen för odling av spannmål m.fl. prisreglerade grödor, får sin lösning först i och med att förhandlingarna är avslutade. Detta väntas inte bli fallet förrän tidigast mot slutet av år 1993. Det får ankomma på var och en berörd att bedöma utfallet av förhandlingarna. Även omställningskommissionen måste med hänsyn till tidskraven göra antaganden om förhandlingsutfallet i vissa frågor, som en grund för förslagen. I det följande redovisas ett par sådana av större vikt. I övrigt redovisas de i anslutning till de frågor som tas upp.

Det ena antagandet är att Sverige självt får ta det ekonomiska ansvaret för sin jordbruksproduktion före inträdet i EG. Det innebär bl.a. att avsättningsvillkoren m.m. under året före inträdet måste vara sådana att de inte ger nämnvärt utrymme åt spekulation genom lagring och produktionsplanering. I klartext innebär det att villkoren detta år inte får vara avsevärt sämre än inom EG.

Det andra antagandet rör den nyss nämnda frågan om den mark som ingår i omställningsprogrammet kommer att få ingå i den svenska basarealen för träda och arealbidrag. Kommissionen utgår från att

så blir fallet, utom vad gäller den mark som skogsplanterats. Vidare utgår kommissionen från att mark inom omställningsprogrammet får räknas som träda efter ett EG-medlemskap förutsatt att marken sköts och används i enlighet med EG:s regler. Till grund för antagandena ligger bl.a. följande förhållanden. EG:s basareal avser den areal som odlas med spannmål, oljeväxter eller baljväxter eller omfattades av ett offentligt finansierat trädprogram något av åren 1989, 1990 eller 1991. Den nuvarande svenska stödarealen grundar sig med något undantag, sockerbetor och potatis, på exakt samma definition och avser förhållandena år 1990. EG har vidare inga uttalade mål om att minska sin åkerareal. Vid de offentligt redovisade kontakter där frågan behandlats har också den svenska ståndpunkten att "åker är åker tills den blir skog" inte ifrågasatts. EG:s yttrande över Sverige som medlemsland i EG (avisen) pekar inte heller på några problem på den här punkten. Eftersom frågan hör hemma i förhandlingarna har emellertid inte några besked lämnats.

Enligt direktiven skall arbetet inriktas på att Sverige vid inträdet har en stark och konkurrenskraftig jordbruksnäring och livsmedelsindustri. I prop. 1991/92:96 om vissa jordbrukspolitiska frågor uttalar jordbruksministern att en utgångspunkt för kommissionens arbete bör vara att omställningen inte medför att svenska jordbruk, som har förutsättningar att vara konkurrenskraftiga i EG, slås ut. Kommissionen har inte haft möjlighet att närmare analysera hur de företag ser ut som är konkurrenskraftiga i ett EG-perspektiv. Sådana studier pågår på olika håll bl.a. inom SJV och LRF. Kommissionen kommer senare att behandla denna fråga. Inom primärproduktionen är det inom spannmålsområdet som en svag lönsamhet på grund av betydligt lägre priser än EG:s, under perioden fram till inträdet skulle kunna föranleda en långsiktigt omotiverad utslagning. Kommissionen kommer att beakta detta i sina förslag. För övriga produktionsgrenar, främst mjölk och övriga animalier, är omställningen till följd av 1990 års beslut i huvudsak genomförd. För dessa produkter ligger priserna i EG lägre än i Sverige. En förtida utslagning av konkurrenskraftiga företag på grund av pågående omställning blir därför inte aktuell. För att klara konkurrenskraften i EG måste generellt sett produktionskostnaderna sänkas i dessa produktionsgrenar.

I nyssnämnda proposition anges också att en utgångspunkt för kommissionens arbete är att jordbrukarnas omställning skall öka så att marknadsbalans på spannmålsområdet så snart som möjligt uppnås.

Med hänsyn till EG:s strävanden och åtgärder anser kommissionen att de förändringar som görs i omställningsprogrammen skall främja marknadsbalansen. Däremot är det inte i ett EG-perspektiv lika angeläget att ca 30 % av den svenska åkermark som används för öppen växtodling, dvs. allt utom vallodling, varaktigt ställs om till annat än livsmedelsproduktion. EG har inga konkreta mål på detta område även om skogsplantering, extensifiering och FoU-verksamhet stöds. I stället använder man sig av årlig träda och jordbank. Med hänsyn härtill samt till att marknaden för alternativen, främst bioenergin, inte förefaller att utvecklas på det sätt som förutsågs vid tiden för kontraktteckningen och till osäkerheten om marken får ingå i basarealen för stöd, bör en möjlighet finnas att avbryta omställningen för de jordbrukare som så önskar. Kommissionen anser emellertid att villkoren därvid bör utformas så att ett fullföljande av omställningen stimuleras.

När det gäller förslagets kostnader och finansiering är en utgångspunkt att förslagen inte bör föranleda ökade utgifter på statsbudgeten.

Effekterna på kommissionens arbete av årets rekordlåga skörd på grund av torkan skall avslutningsvis beröras. Enligt Jordbruksverkets beräkningar i mitten av juli skulle årets skörd komma att bli mellan 55 % och 75 % av normalskörden för olika grödor. En betydande osäkerhet finns om de ekonomiska konsekvenserna. Ekonomiska förluster av storleksordningen 3 miljarder kronor nämns. Stora regionala skillnader finns. Den senaste tidens utveckling pekar mot att skörden inte blir så låg som bedömningen i juli antyder. Konsekvenserna av torkan behöver därför inte bli fullt så stora som då antogs. Intäktsbortfallet försvårar dock investeringar i syfte att öka effektivitet och konkurrenskraft.

Även om effekterna av torkan på många sätt kan komma att påverka både jordbruket och behandlingen av föreliggande förslag har kommissionen valt att inte beakta dess effekter på företagen under kommande år vid utformningen av förslagen. Skälet härtill är främst att det gäller en extraordinär situation som kommissionen utgår ifrån att statsmakterna om så behövs behandlar i särskild ordning. Vidare är effekterna inte ännu (augusti) kända med tillräcklig säkerhet. Torkans effekter kan dock på olika sätt påverka både kostnader och finansiering för framför allt åtgärderna under 1993/94.

6 Vegetabilieproduktionens anpassning

6.1 Nuvarande förhållanden i Sverige

6.1.1 1990 års politiska beslut

Resursanpassningen av spannmålsproduktionen och en långsiktig jämvikt på marknaden skall enligt 1990 års livsmedelspolitiska beslut erhållas genom en avreglering där inlösen systemet avskaffas. Gränsskyddet skall i avvaktan på GATT-förhandlingarna bibehållas och fastställas genom ett administrativt pris (referenspriset). Med hänsyn till den omfattande överskottsproduktionen av spannmål skall marknadsregleringen avvecklas stegvis genom successivt sänkta inlösenpriser under en övergångsperiod vilket kompletteras med andra former av stöd.

Den tidigare regleringen på jordbrukets område bestod av två grundelement; gränsskyddet och den interna marknadsregleringen.

I den nya politiken behålls gränsskyddet medan den interna marknadsregleringen avvecklas. Avvecklingen på vegetabilieområdet sker successivt för att vara fullt genomförd den 1 juli 1994. Inlösenpriserna på spannmål sänks under perioden 1990–1993 från 130 till 90 kronor/100 kg. Fr.o.m. 1994 års skörd slopas inlösen skyldigheten från samhällets sida helt. Skulle det då finnas ett överskott kvar på marknaden får det avsättas på världsmarknaden till de priser som där råder.

På oljeväxtområdet är målsättningen att produktionen skall upprätthållas på motsvarande nivå som vid reformens genomförande under en fyraårig övergångsperiod fr.o.m. regleringsåret 1991/92. För att säkerställa nivån skall det ske en kontraktsteckning i offentlig regi. För 1991 och 1992 års skördar har kontrakt tecknats med odlarna avseende areal. För 1993 och 1994 skall kontrakt tecknas med handeln eller annan leverantör avseende en viss kvantitet frö. Inköp och försäljning av oljeväxtfrö skall ske till lägsta möjliga kostnad. För 1993 års skörd tillämpar Jordbruksverket ett system med anbudsförfarande.

6.1.2 Inkomst- och omställningsstöd under omställningsperioden

Så länge överskott råder på spannmålsområdet kommer priserna på marknaden att styras av inlösenpriserna. Beslutet om lägre inlösenpriser för överskottsspannmålen leder därför till fallande marknadpriser. För att prissänkningarna inte skall slå igenom på ett oacceptabelt sätt på jordbrukarnas inkomster under anpassningsperioden utgår ett inkomststöd under 1990/91–1992/93. Inkomststödet betalas ut per hektar och differentieras efter skördenivån. Grundprincipen för stödet är att marken 1990 skall ha använts för odling av prisreglerade grödor eller ingått i Omställning-90 programmet (ett offentligt program med betald träda). Stödet betalas ut till den som resp. år brukar marken.

Jordbrukare som väljer att ta åkermark ur produktion, vilken under 1990 använts för odling av prisreglerade grödor eller ingått i Omställning-90 programmet, får omställningsstöd. Som villkor för att omställningsstöd skall utgå måste marken varaktigt ställas om till annat än livsmedelsproduktion. Jordbrukaren måste dessutom minska odlingen av prisreglerade grödor motsvarande den areal för vilken omställningsstöd utgår.

Stödet utbetalas i samband med att anmälan godkänns. Åtgärden behövs dock inte vara genomförd förrän övergångsperioden är slut. När omställningen är gjord skall den godkännas och efter periodens slut, 1 juli 1996, är jordbrukaren fri att använda marken på vilket sätt som önskas. Vidtas däremot ingen åtgärd eller den inte blir godkänd är brukaren återbetalningspliktig med hela beloppet.

För vissa omställningsåtgärder som plantering av energi- och lövskog och anläggning av våtmark kan dessutom anläggningsstöd utgå. Bidraget betalas ut när åtgärden är genomförd. Totalt finns 500 miljoner kronor anslagna för anläggningsstödet.

Av följande uppställning framgår inkomst- och omställningsstöden i kronor per hektar samt inlösenpriset för spannmål (vete) i kronor/100 kg.

År	Inkomst- stöd, kr/ha	Omställnings- stöd, kr/ha	Inlösenpris, kr/100 kg
1990/91	1 100	–	130
1991/92	900	9 000	115
1992/93	700	6 000	100
1993/94	–	4 000	90
1994/95	–	–	–

6.1.3 Marknadssituation

Spannmålssektorn

Odlingen av spannmål uppgår i nuläget till ca 1,1 miljoner ha. Det är en minskning med ca 0,4–0,5 miljoner ha jämfört med mitten av 1980-talet. Minskningen förklaras till största delen av att arealen ingår i omställningsprogrammet.

Vid normal hektaravkastning och aktuell areal kan den totala spannmålsskörden beräknas till ca 5,1 miljoner ton. Av skörden används ca 0,7 miljoner ton för livsmedelsändamål, ca 3,3 miljoner ton för foder, utsäde m.m. och resterande del, ca 1,2 miljoner ton, avsätts på exportmarknaden.

Det finns ännu inga säkra uppgifter om 1992 års spannmålsskörd. Bedömningar som gjorts av Jordbruksverket under sommaren tyder på en skörd som blir väsentligt under normalskörd.

Tabell 1 Spannmålsbalans, miljoner kg

	1990	1991	1992*	Norm
Produktion	6 300	5 200	<3 900	5 100
Import	50	50	?	50
Summa tillgång	6 350	5 250	?	5 150
Konsumtion				
– Livsmedel	700	700	700	700
– Foder, m.m.	3 400	3 350	3 200	3 300
Export	2 250	1 100	–	1 150

* Prognos.

Skillnaden mellan inhemskt pris och världsmarknadspris kan för 1991/92 beräknas till ca 0,85 kronor/kg. Totalt uppgick kostnaderna för att avsätta överskottet från 1991 års skörd på världsmarknaden till ca 1 000 miljoner kronor (inkl. hanteringskostnader m.m.).

För att finansiera kostnaderna tas förmålningsavgifter (ca 700 miljoner kronor) och handelsgödsel- och bekämpningsmedelsavgifter (ca 350 miljoner kronor) i anspråk. Dessa avgifter räcker för att täcka kostnaderna för 1991/92.

Tabell 2 Finansiering av spannmålsexporten 1991/92, miljoner kronor

INTÄKTER	
Produktionsmedelsavgifter	350
Förmålningsavgifter	700
Summa intäkter	1 050
KOSTNADER	
Export av spannmål	935
Lagring, m.m.	25
Differens	+90

Oljeväxtsektorn

Odlingen av oljeväxtväxter uppgår normalt till ca 160 000 ha. Det ger vid normal grödfördelning och normala hektaravkastningar en total fröskörd på ca 320 000 ton (torkad vara med 8 % vattenhalt). Oljeväxternas konkurrensförmåga mot spannmålen har under senare år av olika skäl förstärkts. Arealen oljeväxter har för 1992 enligt preliminära uppgifter beräknats till totalt ca 130 000 ha vilket är en minskning jämfört med föregående år.

För 1993 års skörd har reglerna för kontraktsteckningen ändrats till att gälla en viss kvantitet. Jordbruksverket har genom ett anbuds-förfarande tecknat kontrakt för en kvantitet om 300 000 ton oljeväxter.

6.1.4 Omställningen

Omställningsstöd

Under 1991/92 anmäldes och beviljades omställningsstöd för ca 350 000 ha. Jämfört med Omställning-90 programmet var det en ökning med ca 90 000 ha. De totala kostnaderna för omställningsstödet uppgick till ca 3,1 miljarder kronor.

När anmälningstiden gick ut för omställningsstöd 1992/93 hade ytterligare ca 25 000–30 000 ha anmälts. Totalt inför 1992 års växtodlingssäsong ligger ca 375 000–380 000 ha i omställning.

Effekterna av omställningen i form av uteblivet överskott är svåra att beräkna eftersom det inte finns någon exakt uppskattning av avkastningsförmågan på den areal som ingår. Utgår man från genomsnittlig skörd för samtliga spannmålsslslag, ca 4 000 kg/ha, innebär det att omställningen har reducerat skörden med ca 1,5 miljoner ton. Uttryckt i inbesparade överskottskostnader motsvarar det i 1992/93 års prisnivå ca 1 000 miljoner kronor. Om man däremot förutsätter att omställningen skett på arealer med lägre avkastningsförmåga och hektaravkastningen beräknas till ca 3 000 kg/ha blir totaleffekten ca 1 miljon ton. Inbesparade exportkostnader uppgår då till ca 700 miljoner kronor.

Jordbruksverket har under våren 1992 genomfört en enkätundersökning i syfte att kartlägga användningen av omställningsarealen. Undersökningen visar att extensivt bete är det vanligaste omställningsalternativet. Mindre arealer kommer att skogsplanteras antingen med "vanlig" skog eller med energiskog. Andra projekt som kommit igång är odling av raps för energiändamål, odling av lin för fiber- och oljeframställning, gräs för energiändamål m.m. De sistnämnda användningsområdena väntas dock inte ta några större arealer i anspråk. Förhållandevis stor areal ligger fortfarande i s.k. vänteläge.

Tabell 3 Påbörjad eller planerad användning av omställningsarealen, procent

Åtgärd

Extensivt bete	45
Löv- och barrskog	9
Energigrödor	9
Energiskog	3
"Vet ej"	27
Övrigt	7

Anläggningsstöd

För att möjliggöra vissa omställningsåtgärder där kostnaderna för åtgärderna inte kan täckas av omställningsstödet finns ett anläggningsstöd. Exempel på åtgärder som omfattas av anläggningsstöd är plantering av lövskog och energiskog, anläggning av våtmark m.m.

Totalt finns 500 miljoner kronor tillgängliga. Intresset för stödet har varit stort och när tiden gick ut hade ansökningar motsvarande ca 800 miljoner kronor kommit in. Under 1991/92 (januari 92) har stöd beviljats med ca 300 miljoner kronor och därav har hittills 50 miljoner kronor utbetalats. Stödet betalas ut först när åtgärden vidtagits.

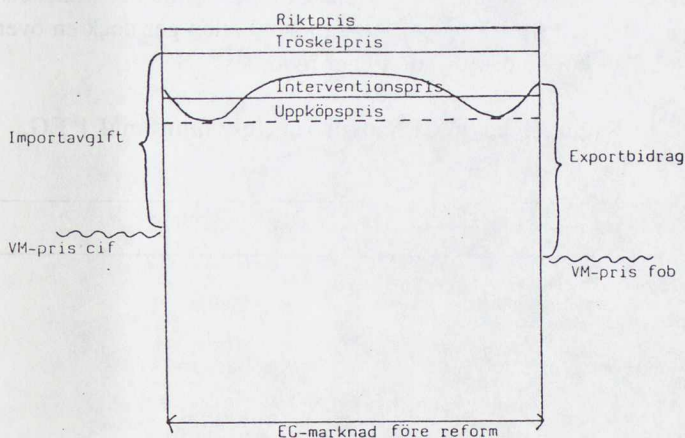
6.2 Nuvarande förhållanden inom EG

6.2.1 Regleringen av vegetabilier

Inom hela EG tillämpas i princip samma regler för prisregleringen på jordbruksprodukter och alla länder har samma gränsskydd mot länderna utanför Gemenskapen.

EG:s nuvarande reglering grundas, precis som den reglering som tidigare funnits i Sverige, dels på en intern marknadsreglering, dels på ett gränsskydd. En gång per år fastställer EG (rådet) priser för jordbruksprodukterna. Inom EG tillämpas en rad administrerade priser med olika funktioner. Interventionspriset avser det pris som EG betalar för överskottsspannmål. EG har skyldighet att köpa upp all spannmål som marknaden erbjuder. I praktiken är det dock ett lägre pris som tillämpas, uppköpspriset, vilket utgör ca 94 % av interventionspriset. Riktpriset är avsett att spegla det pris som råder på den marknad med störst underskott i EG, dvs. det högsta pris som marknaden förmår att betala. Tröskelpriset avser det pris som gränsskyddet avvägs utifrån. Nivån på tröskelpriset skall i princip avpassas så att det skall bli lika dyrt att importera varan som att köpa den från den största underskottsmarknaden inom EG (den marknad som har det högsta priset).

Figur 2 EG:s prissystem



För överskottsspännmål utgår exportbidrag så att skillnaden mellan det inhemska priset och världsmarknadspriset utjämnas.

Allt mer ekonomiskt kostsamma överskott ledde i slutet av 1980-talet fram till att EG införde ett system med en s.k. medansvarsavgift. EG beslutade då att begränsa prisgarantin för spannmål till en viss volym. Överstiger produktionen denna nivå sänks produktpriset. Under de senaste åren har produktionen varit större än den garanterade kvantiteten vilket medfört fallande priser.

6.2.2 Marknadssituationen

Spannmålssektorn

Trots att de institutionella priserna är de samma inom hela EG varierar marknadspriserna. Genomgående är att länder med överskott, Frankrike, Danmark, Storbritannien och Tyskland har lägre priser än underskottsländer, t.ex. länderna i Sydeuropa. I överskottsområdena är det uppköpspriset som styr marknaden och bildar ett lägsta pris. I underskottsområdena kan priserna röra sig upp mot tröskelprisnivån som utgör ett högsta pris.

Som exempel på marknadspriser inom EG visas i tabell 5 avräkningspriset till jordbrukaren för mjukvete i november 1991. Priserna är inte helt jämförbara eftersom det kan finnas skillnader i handelsled, kvaliteter och storlek på partierna men tabellen ger dock en översiktlig bild av hur ländernas pris ligger inbördes.

Tabell 4 Exempel på marknadspriser för spannmål i EG, kronor/100 kg, 1991

Land	
Belgien	117
Danmark	110
Tyskland	112
Grekland	132
Spanien	155
Frankrike	110
Italien	153
Holland	113
Portugal	186
Storbritannien	126
Sverige	115 (jämte arealbidrag med 900 kronor/ha)

Källa: SJV

Övriga vegetabilier

Oljeväxter

EG beslutade under hösten 1991 om en ny reglering på oljeväxtområdet. Beslutet var föranlett av en anmälan från USA till GATT. EG beslutade av den anledningen att lägga om stödet till oljeväxtodlingen från produktionsbidrag till industriledet till arealbidrag till jordbruket. Tidigare hade industrin fått köpa oljeväxtfrö från jordbrukarna till "inhemsk prisnivå". Industrin fick därefter ett produktionsbidrag vid användningen av inhemska råvaror eftersom dessa inte är belagda med införselavgifter.

I det nya systemet får jordbrukaren världsmarknadspris för frövaran men kompenseras genom ett arealbidrag. Priset på oljeväxtfrö beräknas med ledning av spannmålspriset gånger faktorn 2,1. För 1992/93 kommer ungefär lika mycket av intäkterna per hektar via pri-

set som via arealbidrag. I Danmark uppgår arealbidraget för höstoljeväxter till ca 4 000 kronor/ha.

Under våren har man i GATT underkänt EG:s nya oljeväxtreglering. Trots det kommer det nya systemet att användas under innevarande år.

Socker

På sockerområdet tillämpas ett system med kvoter. Kvantiteter inom de s.k. A- och B-kvoterna omfattas av prisregleringen medan socker inom C-kvoten är överskott och får exporteras till tredje land utan något stöd. Sockerregleringen är självfinansierad. För att bekosta de prisreglerade åtgärderna (exportbidrag) tas en intern avgift ut på det socker som levereras inom A- och B-kvoten. Avgiften kan utgå med maximalt 2 % i A-kvoten och med maximalt 37,5 % i B-kvoten. För övrigt gäller samma prissättningssystem med interventionspris, riktpris och tröskelpris som för spannmål. Priser fastställs både för vitsocker och för sockerbetor.

Stärkelse

Regleringen på stärkelseområdet är nära sammanlänkad med spannmålsregleringen. Införselavgifter och bidrag till stärkelse som används inom teknisk industri beräknas med ledning av noteringar och avgifter på spannmål. Dessa räknas sedan om via åtgångstal. Samma reglering gäller för samtliga stärkelseslag med den skillnaden att olika åtgångstal används.

EG tillämpar samma regler som i Sverige vad beträffar stärkelse som används för tekniska ändamål, dvs. industrin får köpa stärkelse till rabatterat pris. Till skillnad från Sverige tillåter EG exportbidrag på stärkelse. EG ger dessutom ett extra stöd till produktion av potatisstärkelse för att kompensera extra kostnader i produktionen jämfört med övriga stärkelseslag.

Matpotatis

EG:s reglering omfattar inte matpotatis. Det enda skyddet som finns är en tull.

Övriga grödor

Vallfrö är en prisreglerad gröda inom EG. Stödet utgår i förhållande till hur mycket frö som producerats. Samma stöd tillämpas i Sverige dock i kombination med ett arealbidrag. Enligt nu gällande beslut lämnas stöd i Sverige t.o.m. den 30 juni 1994.

Grönmjöl (torkat gräs som används till foder) erhåller i EG ett produktionsstöd. Stödet beräknas som skillnaden mellan ett inhemskt fastställt riktpreis och världsmarknadspriset.

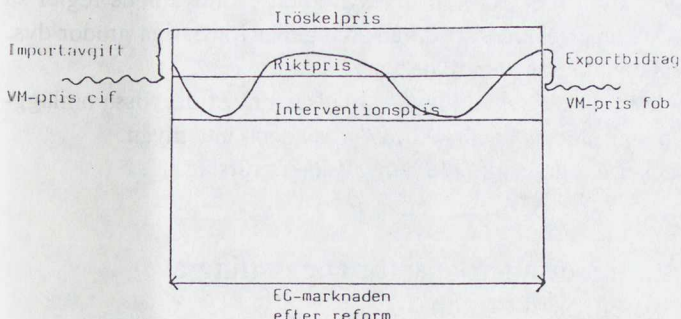
Stöd utgår till fodertillverkare som använder ärtor, bönor och lupiner som odlats inom EG. Stödet utgör skillnaden mellan EG:s fastställda pris och världsmarknadspriset. Införselavgift utgår inte och exportbidrag eller intervention finns ej.

6.2.3 EG:s reform av jordbrukspolitiken på vegetabilieområdet

På spannmålsområdet innebär EG:s reform att de centrala delarna av regleringen som gränsskydd, interventionsuppköp och exportbidrag behålls. De priser som i dag används får dock en delvis annan betydelse i det nya systemet.

Det centrala i reformen är riktpriiset som bl.a. utgör grunden för beräkningen av arealstödet. Riktpriiset är 94 kronor/100 kg (omräkning till kronor har gjorts med den gröna växelkursen i EG, 1 ecu = SEK 8,50) när reformen är helt genomförd 1995/96. Denna nivå har av EG bedömts sammanfalla med ett framtida pris på en stabiliserad världsmarknad. Interventionspriset (det pris som gäller vid uppköp av överskott) ligger 10 % under riktpriiset. Samma priser kommer att gälla för samtliga spannmålslag. Jämfört med nuläget innebär det en sänkning av interventionspriset från 132 kronor/dt till 85 kronor/dt. Tröskelpriset (det pris som gränsskyddas) hamnar på 132 kronor/dt när reformen är helt genomförd. Det innebär också att EG:s inhemska produktion blir mindre gynnad, än vad som är fallet i dag, jämfört med importerade varor. EG-preferensen minskar således. Den fastställs i reformen till 45 ecu/ton (SEK 383).

Figur 3 EG:s prissystem enligt reformbeslutet



Jordbruksföretagen kompenseras för prissänkningarna genom arealbidrag. I princip skall bidraget utgöra skillnaden mellan dagens prisnivå (interventionspris) och det riktpreis som gäller då reformen genomförs. Det genomsnittliga arealbidraget för hela EG har beräknats utifrån en avkastning på 4,6 ton/ha. Bidraget får fastställas nationellt och differentieras med hänsyn till avkastningen.

För att bli berättigad till arealkompensationen krävs att jordbrukaren lägger areal i träda. Jordbrukaren kan välja mellan att ha en ettårig träda som roterar i växtföljden eller ha en flerårig träda som ligger kvar år från år. Väljer jordbrukaren en ettårig träda är kravet att 15 % skall trädas. Hur stor andel som krävs vid alternativet med flerårig träda kommer att beslutas senast den 31 juli 1993. Trädan får inte användas till produktion av prisreglerade produkter.

Den areal som är utgångspunkt för arealbidraget och trädesarealen utgörs av spannmål, oljevaxter, proteingrödor och areal som ingått i något offentligt trädesprogram under något av åren 1989–1991. Basarealen kan antingen fastställas individuellt för jordbrukarna i ett medlemsland eller fastställas för en region. En region kan antingen bestå av ett helt medlemsland eller av del därav. Trädesbidraget utgår med samma belopp som arealbidraget. Uppnås inte trädeskravet utgår sanktioner.

De jordbrukare som har en årlig produktion som understiger 92 ton, vilket motsvarar 20 ha vid genomsnittsavkastning, slipper trädeskravet.

Det nuvarande systemet med medansvarsavgift avvecklas fr.o.m. 1992 års skörd.

På oljeväxtområdet skall en översyn göras av nuvarande regler så att dessa stämmer överens med vad som gäller för övriga grödor dvs. med såväl arealbidrag som trädeskrav.

Förändringar sker dessutom på stärkelseområdet där vissa omläggningar görs av stödet. Totalt sett förändras dock inte nivån.

För socker har det ännu inte lämnats några förslag.

6.3 Ytterlighetsalternativ för anpassning av vegetabilieproduktionen

Som en bakgrund till kommissionens förslag till anpassning av vegetabilieproduktionen analyseras vissa konsekvenser av att inte förändra 1990 års beslut före inträdet resp. en fullständig harmonisering med EG:s regler fr.o.m. 1993/94.

Dessa båda alternativ kan sägas utgöra ytterligheter för det svenska handlandet fram till ett EG-medlemskap.

6.3.1 Jämförelse av Sveriges och EG:s system

Ett viktigt mål för förändringen av politiken i såväl EG som i Sverige är att uppnå en bättre produktionsbalans. Några väsentliga skillnader i de medel som används för att nå målet finns mellan Sverige och EG. Det finns även en skillnad i tid mellan de båda reformerna. I Sverige är övergångsperioden nästan slut då EG:s reform påbörjas.

I Sverige söker man uppnå balans på marknaden genom att ta bort möjligheten att exportera överskott med hjälp av exportsubventioner. Det gäller både subventioner som bekostas av budgetmedel och kollektivt av jordbrukarna själva. Medlen för att uppnå balans i Sverige är dels sänkta inlösenpriser som efter en övergångsperiod helt försvinner, dels stöd till omställning av åkermark.

I EG bibehåller man grundelementen i den nuvarande regleringen, gränsskydd och exportbidrag, men man fördelar om en del av prisstödet till ett arealbidrag. Genom de produktionsbegränsande åtgärderna kommer exportbidragets roll att minska i betydelse. För att bli berättigad till arealbidraget krävs att en viss del av marken läggs i träda. Den trädade arealen skall skötas miljömässigt riktigt, t.ex. vara bevux-

en. EG:s medel för att nå balans är dels ett trädesprogram, dels en extensivare odling som uppnås genom att produktpriserna sänks.

Det finns skillnader mellan Sverige och EG i villkoren för odlingens omfattning. I EG finns ingen begränsning att odla spannmål på areal som tidigare använts för t.ex. vallodling och inte ingår i den s.k. basarealen. För sådan odling utgår inte något arealbidrag och jordbrukaren ersätts för denna odling bara via produktpriset. I Sverige är omställningsprogrammet kopplat till att spannmålsodlingen skall begränsas. För varje hektar som anmälts till omställning skall odlingen av prisreglerade grödor minskas i motsvarande grad räknat utifrån 1990 års förhållanden. En jordbrukare som tar omställningstöd kan sålunda inte utöka spannmålsarealen på sådan areal som tidigare utnyttjats för vallproduktion.

Producentpriserna i Sverige och EG kommer under de närmaste åren att närma sig varandra under förutsättning att Sverige har överskott. Om balans uppnås i den svenska produktionen, enligt 1990 års beslut, kan dock de svenska priserna ligga ca 25 % högre än EG:s.

Utvecklingen av Sveriges och EG:s reformer framgår av vidstående tablå.

6.3.2 Ingen förändring av 1990 års beslut

Förutsättningar

I bedömningen för perioden fram till 1995 har antagits att nuvarande politiska beslut fullföljs och att de regler som nu tillämpas inte kommer att ändras. Det betyder att:

- inkomststödet upphör 1992/93 (skördeåret 1992),
- omställningsstödet upphör 1993/94 (skördeåret 1993),
- inlösesystemet upphör den 1 juli 1994 (skördeåret 1993),
- omställningsperioden upphör den 1 juli 1996 (skördeåret 1996).

Det är dock inte bara dessa beslut som måste beaktas vid en bedömning av hur jordbrukarna agerar under de närmaste åren. Sveriges beslut om att söka medlemskap i EG och de beslut som fattas inom EG kommer att spela en väsentlig – inte minst psykologisk – roll för den svenska marknaden även före ett svenskt medlemskap. I de bedömningar som görs i detta avsnitt antas att EG:s regler gäller i Sverige fr.o.m. den 1 januari 1995. Resonemanget utgår också från att 1991 års världsmarknadsprisinivå fortsätter att gälla.

Sveriges och EG:s reformer av jordbrukspolitiken

	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96
	Ev. nya förslag			Svensk tillämp- ning av EG:s regler
Sverige				
Arealstöd, kr/ha	700 (18 kr/100 kg)*	-	-	-
Omställningsstöd, kr/ha	6 000	4 000		
Inlösenpris, kr/100 kg	100	90		
Gränsskyddat pris, kr/100 kg	126	126	126	
EG				
Arealstöd, kr/ha	-	980	1 350	1 760
Riktpris, kr/100 kg	200	(21 kr/100 kg)*	(29 kr/100 kg)*	(38 kr/100 kg)*
Inlösenpris, kr/100 kg	128	110	102	94
Gränsskyddat pris, kr/100 kg	190	99	92	85
		149	140	132

* Uttryckt i kr/kg spannmål.

Effekter på produktion och priser

Produktion, överskott och priser

Den besådda arealen för 1992/93 beräknas enligt de första prognoserna bli av samma storleksordning som under 1991/92. Vid normal hektaravkastning skulle det ha givit en spannmålsskörd på ca 5,1 miljoner ton. Användningen på den inhemska marknaden beräknas vara oförändrad. Överskottet kan sålunda vid normala förhållanden beräknas till ca 1–1,2 miljoner ton. På grund av torkan sommaren 1992 kommer emellertid inget överskott att uppstå. Den bedömning som nu kan göras av skördens storlek pekar på ett importbehov under 1992/93. Inkomststöd utgår med i genomsnitt 700 kronor/ha.

För 1993/94 faller inlösenpriset med ytterligare 0,10 kronor/kg till 0,90 kronor/kg. Jordbrukare som ansluter sig till omställningsprogrammet får 4 000 kronor/ha. Inkomststöd utgår däremot inte.

Förutsätts normalskörd 1993 kan kostnaden för överskottet beräknas till ca 600 miljoner kronor. För varje 10 000-tal hektar odlingen minskar faller exportkostnaderna med ca 25 miljoner kronor.

1994 års spannmålsskörd avsätts till största delen efter den 1 januari 1995, dvs. efter tidpunkten för ett eventuellt svenskt medlemskap. Priset i Sverige kommer därför redan fr.o.m. skörden 1994 att påverkas av EG:s prisnivåer. EG:s interventionspris (inlösenpriset) kommer 1994/95 att ligga runt 0,95 kronor/kg. Sverige kan inte ställa några krav på EG:s trädes- och arealbidrag för 1994 års odling eftersom medlemskap inte förelåg då odlingen och trädan anlades.

Sker inte någon anpassning av de svenska reglerna kommer man från handelns och odlarnas sida att låta spannmålen ligga kvar i lager till efter den 1 januari 1995 för att komma i åtnjutande av EG:s exportbidrag. Alternativet är att sälja ut spannmålen på världsmarknaden till de priser som där råder före den 1 januari 1995 eftersom det svenska inlösen systemet är avskaffat. Även 1994 års skörd av oljeväxter påverkas av EG:s regler eftersom en del av skörden säljs efter den 1 januari 1995.

Omställningen

Anslutningen till omställningsstödet under 1991 och 1992 omfattar totalt ca 375 000 ha. För att nå balans på spannmålsområdet måste dock ytterligare ca 300 000 ha tas ur produktion (beräknat utifrån en genomsnittlig hektaravkastning på 3 700 kg).

Av de omställningsåtgärder som hittills vidtagits är det extensivt bete som fått störst omfattning. Övriga omställningsåtgärder har endast i begränsad omfattning tagit mark i anspråk. På ungefär hälften av den anmälda arealen har inte omställningen påbörjats ännu. Många av dessa jordbrukare vet ännu inte vad marken skall användas till.

I nuläget synes det vara svårt att hitta omställningsalternativ utanför livsmedelssektorn som är lönsamma och som tar stora arealer i anspråk.

I det energipolitiska beslutet från 1991 behandlas bl.a. frågan om stöd till etanolframställning. I regeringens proposition om energipolitiken 1990/91:88 sägs följande:

”Överenskommelsen som nu har träffats innebär att del av stödet för omställningen av åkermark alternativt kan ges direkt till anläggning för etanolframställning. En förutsättning härför är att sammanhängande eventuella handelspolitiska konsekvenser först har klarats ut.”

Beslut har också fattats om skattebefrielse för etanol som används i form av rent bränsle till dieselmotorer. I enlighet med förslagen i årets kompletteringsproposition (prop. 1991/92:150, FiU30) har beslut fattats om att koldioxidavgift införs på fossila bränslen vilket också förbättrar etanolens konkurrenskraft. Vidtagna och planerade åtgärder gäller för såväl importerad som inhemskt tillverkad etanol.

Trots de stöd som ges till etanolen har det ännu inte kommit igång någon produktion baserad på spannmål eller annan jordbruksråvara.

Även andra energigrödor är utsatta för konkurrens utifrån eftersom importen av dessa är befriad från införselavgift. Det utgår inte någon avgift för t.ex. spannmål som importeras för att eldas.

På energiskogsområdet har det utvecklats sorter som är odlingsvärda och teknik har tagits fram för anläggning och skötsel. Vad beträffar skörd och hantering av produkten är kunskapen sämre men även på dessa områden pågår utvecklingsarbeten. Energiskattebeslutet i våras bedöms innebära ett ökat utbud av skogsflis vilket ytterligare skärper konkurrensen på energimarknaden. Det finns i nuläget inte mycket som tyder på att marknaderna för energiskog nämnvärt skulle förbättras under omställningsperioden.

Vad gäller övergång till extensivt bete finns det en begränsning i hur många djur som finns tillgängliga. Ett EG-medlemskap torde försämra lönsamheten i nötköttsproduktionen.

Den osäkerhet som råder beträffande reglerna vid ett EG-medlemskap bidrar också till att jordbrukarna är tveksamma till att anmäla ytterligare areal till omställning.

Mot ovanstående bakgrund bedömer kommissionen det i nuläget inte vara troligt att det kommer att ske någon större utökning av omställningsarealen, i varje fall inte så mycket så att marknadsbalans uppnås på spannmålsområdet. Som en följd härav kommer priserna inom landet att vara pressade under år med normal skörd.

Effekter på företagen

Under 1992 är inlösenpriset på spannmål 1,00 kronor/kg och inkomststödet 700 kronor/ha. Inkomststödet motsvarar ett produktpris på ca 0,18 kronor/kg (4 000 kg spannmål per hektar). Det är en sänkning med ca 0,19 kronor/kg sedan föregående år. Räknat per hektar blir det en intäktsminskning på ca 800 kronor (4 000 kg/ha). På grund av den låga skörden kan priserna stiga över inlösenprisnivån.

För 1993 är inlösenpriset 0,90 kronor/kg. Något arealbidrag utgår inte. Det innebär att intäkten sänks motsvarande 0,28 kronor/kg jämfört med 1992 vilket motsvarar ca 1 100 kronor/ha.

För 1994 års skörd påverkas prisläget i Sverige av de priser som råder inom EG. EG:s interventionspris uppgår till 92 kronor/100 kg.

Följande uppställning visar inlösenpriset, direktstödet och intäkterna från 1 ha (avkastning 4 000 kg/ha) under perioden 1989–1995.

Skördeår	Inlösenpris, kr/kg	Inkomststöd,		Intäkt, kr/ha
		kr/ha	kr/kg	
1989	1,39	–	–	5 560
1990	1,30	1 100	0,28	6 300
1991	1,15	900	0,22	5 500
1992*	1,00	700	0,18	4 700
1993	0,90	–	–	3 600
1994	0,85–0,92	–	–	3 400–3 680
(1994	1,10–1,20	–	–	4 400–4 800)**
1995	0,85	1 500	–	4 900

* Vid normalskörd.

** Avser en situation där balans råder på den inhemska marknaden.

Av tabellen framgår att intäkterna till jordbruket ökade i början av omställningsperioden för att därefter trappas av. För 1994 års skörd antas prisnivån anpassas till de priser som råder inom EG. På grund av att en del av skörden hinner omsättas före den 1 januari 1995 eller måste lagras längre än vad som planerats bör en viss nedjustering göras av EG:s interventionspris. I beräkningarna antas att det blir EG:s interventionspriser som blir gällande i Sverige eftersom ett överskott inom spannmålsproduktionen har förutsatts.

För 1994 visas även det alternativet där balans uppnåtts på spannmålsmarknaden.

Konsumenteffekter

Konsumentpriserna kan väntas sjunka 1994/95 som en följd av spannmålsöverskott samt slopade förmålningsavgifter. I ett längre perspektiv skulle jämvikt på en gränsskyddad inhemsk marknad betyda högre konsumentpriser än om Sverige har EG som hemmamarknad.

Kostnader

Det nuvarande systemet ger kostnader för inlösen av spannmål samt för utbetalning av direktstöd till jordbrukarna. Inlösen systemet skulle vid normalskörd ha kostat ungefär 850 miljoner kronor under 1992 och ca 600 miljoner kronor under 1993. Inkomststödet kan beräknas till ca 1 100 miljoner kronor för 1992. Omställningsstödet kostar ca 150 miljoner kronor beräknat efter gjorda anmälningar för 1992. Eftersom det kan finnas jordbrukare som planerat att ställa om 1993 räknas här med att så kan komma att ske för 25 000 ha, vilket ger en kostnad på 100 miljoner kronor.

Sammanställning över kostnaderna för inlösen av spannmål och direktstöd till jordbruket 1990–1994, miljoner kronor.

År	Inlösen av spannmål	Inkomststöd	Omställningsstöd
1990/91	3 000	2 100	–
1991/92	1 100	1 400	3 150
1992/93	850	1 100	150
1993/94	600	–	100
1994/95	–	–	–

Finansiering

För inlösen av spannmål disponeras förmalningsavgifter och produktionsmedelsavgifter på handelsgödsel och bekämpningsmedel. Förmalningsavgifterna uppgår netto till ca 700 miljoner kronor och avgifterna på handelsgödsel och bekämpningsmedel till ca 350 miljoner kronor. Totalt kan intäkterna beräknas till drygt 1 000 miljoner kronor. Vid normal skörd 1992 och 1993 bör överskottskostnaderna för spannmål täckas med dessa medel. Kostnaderna för direktstödet täcks av budgetmedel.

6.3.3 Fullständig anpassning till EG:s nya reform

Förutsättningar

I detta alternativ börjar Sverige att tillämpa EG:s system och pris/stödnivåer redan från 1993/94, omställningsprogrammet bibehålls dock enligt nuvarande regler.

Inlösen systemet bibehålls 1994/95.

Arealbidrag utgår under förutsättning att mark läggs i träda. Bidragen är differentierade efter avkastningsnivån. Arealbidrag och trädesersättning lämnas med samma belopp. Vid en avkastning på 4 000 kg/ha kan beloppet beräknas enligt följande för resp. år:

1993/94	850 kronor/ha
1994/95	1 175 ”

Trädan kan antingen utgöras av en ettårig träda som roterar i växtföljden eller som en fast träda som ligger på samma areal från år till år. Väljer man en ettårig träda är kravet att minst 15 % av basarealen skall läggas i träda. Effekterna av det fleråriga trädesalternativet skall utredas närmare av EG-kommissionen. Senast den 31 juli 1993 skall beslutas om hur stor andel av basarealen som skall trädas.

Jordbrukare med en produktion som understiger 92 ton spannmål är undantagna från trädeskraven vilket motsvarar drygt 20 ha vid medelskörd för hela landet.

Medlemsländerna har möjlighet att välja mellan individuella och regionala basarealer. Basarealen utgörs av genomsnittlig areal av spannmål, oljeväxter, proteingrödor och areal som ingått i ett offentligt trä-

desprogram under något av åren 1989–1991. Med region menas medlemsland eller del av medlemsland.

I det följande antas att den areal som ingår i det svenska omställningsprogrammet får tillgodoräknas vid fastställande av basareal. Till skillnad från nuvarande program i Sverige får man dock inte tillgodoräkna sig grödor som sockerbetor, potatis, vallfrö, konservvärtar m.m. Totalt uppgår odlingen av dessa grödor till ca 100 000 ha som den stödberättigade arealen skall reduceras med.

Effekter på produktion och priser

Vissa skillnader finns vad beträffar handelsled och kvalitetsfordringar mellan Sveriges och EG:s inlösen/interventionspriser. Priset till jordbrukarna i EG är något eller några ören lägre per kg än interventionspriset. På grund av osäkerhet om skillnaden beaktas inte denna i de fortsatta beräkningarna. Interventionspriserna är följande:

1993/94	99 kronor/100 kg
1994/95	92 ”
1995/96	85 ”

Gränsskyddat pris uppgår 1995 till 132 kronor/100 kg.

Av följande sammanställning framgår Sveriges basareal, trädeskrav enligt EG:s regler samt areal i det nuvarande omställningsprogrammet beräknat utifrån Jordbruksverkets stödregister, 1 000 ha.

Areal-grupp, ha	Basareal	Trädeskrav enl. EG, 15 %	Nuvarande omställning
0-20	320	0	75
>20	1 480	220	300
Summa	1 800	220	375

Med omställningsarealen inräknad i basarealen, dvs. den areal som ger rätt till arealbidrag, kan denna beräknas till ca 1,8 miljoner ha för hela landet. I nuläget uppgår arealen inom omställningsprogrammet till ca 0,375 miljoner ha.

För att nå upp till EG:s krav på träda krävs att ca 0,22 miljoner ha (15 %) trädas. Det kan jämföras med arealen i det nuvarande systemet som uppgår till ca 0,375 miljoner ha. Kravet på 15 % gäller dock för ettåriga trädor. För fast träda kommer EG att tillämpa ett högre procentkrav. För den svenska omställningsarealen finns krav på att den skall ligga fast. Detta skulle kunna medföra ett krav på att en större areal än 0,22 miljoner ha behöver trädas i Sverige för att uppfylla EG:s villkor.

Effekterna av trädeskravet torde därför inte ha någon större inverkan på spannmålsskördens storlek jämfört med nuläget.

Effekter på företagen

Enligt EG:s regler skall ett arealbidrag utgå som i princip skall täcka skillnaden mellan den prisnivå som gällde innan reformen och den nya nivån. Bidraget kan för 1995/96 vid normalavkastning i EG beräknas till ca 1 760 kronor/ha. I Sverige skulle motsvarande belopp uppgå till ca 1 500 kronor/ha.

För att få bidraget krävs dock att areal läggs i träda. Företagen skall teoretiskt inte påverkas ekonomiskt av reformen. Arealbidraget kommer med största sannolikhet att räknas ut för större regioner grundat på medelavkastningen. Företag som ligger över medeltalet i avkastning blir sålunda underkompenserade medan företag med lägre avkastning än medeltalet blir överkompenserade.

Företag med en produktion över 92 ton spannmål/år måste lägga en viss andel av arealen i träda. Trädesbidraget är visserligen lika stort som arealbidraget men kan företaget producera spannmål med vinst med de priser som råder efter reformen blir resultatet på dessa arealer sämre än om de använts för odling. Man bör dock beakta de positiva effekter som trädan medför då den ingår i växtföljden.

Danska studier som gjorts av effekterna av EG:s reform visar just att det är företagen med de högsta hektaravkastningarna som förlorar på reformen. De danske Landboforeninger har kommit fram till följande effekter för ett företag med 100 ha åkermark. I beräkningarna antar man ett arealbidrag på ca 2 000 kronor/ha vilket är genomsnittet för hela Danmark.

	Företag I	Företag II
Avkastningsnivå, kg/ha	Ca 4 000	Ca 7 000
Växtodling, ha		
Korn	55	15
Vete	–	40
Raps	20	20
Ärter	10	10
Träda	15	15
Förändring av priser och arealbidrag, kronor	+51 600	–81 900
Kostnader för utebliven odling (trädeskravet)	–12 600	–47 500
Nettoeffekt	+39 000	–129 400
I procent på brutto- omsättningen	+8,3	–14,9

Konsumenteffekter

Effekterna på konsumentpriserna vid en fullständig EG-anpassning beror på med vilken situation jämförelsen görs. För 1993/94 innebär en fullständig EG-anpassning att inlösenpriserna ligger högre än enligt 1990 års beslut. Eftersom dessa styr konsumentpriserna blir även de sistnämnda högre.

En EG-anpassning ger 1994/95 lägre konsumentpriser än om jämvikt på den inhemska spannmålsmarknaden uppnåtts. Den slojade förmalningsavgiften medför ett behov av omfördelning av budgetmedel för att finansiera överskottskostnader och arealbidrag.

Kostnader

Vid en anpassning till EG:s system kommer kostnader för inlösen av spannmål att uppstå för 1994 års skörd. Hela kostnaden för 1994 års skörd har räknats med i följande kalkyler. Dessutom tillkommer kostnader för arealbidrag och trädesersättning för 1993/94 och 1994/95.

Kostnaderna för inlösen grundas på oförändrad spannmålsskörd 1993/94–1994/95 och ett överskott på 1 miljon ton.

År	Överskott, milj kg	Inlösenpris, kr/100 kg	Kostnad, kr/100 kg	Summa, milj kr
1993/94	1 000	99	69	690
1994/95	1 000	92	62	620

Omräknat till svensk avkastningsnivå utgår arealbidrag resp. trädesersättning med följande belopp:

1993/94	850 kronor/ha
1994/95	1 175 "

De företag som fått omställningsstöd har redan i förskott fått bidrag för hela omställningsperioden. Skulle trädesersättning utgå enligt de nya reglerna skulle det ske en överkompensation. I de fortsatta beräkningarna i detta sammanhang räknas omställningsarealen som träda men ersättning utgår inte. Kostnaderna för arealbidrag och trädesersättning uppgår totalt till 1,2 resp. 1,6 miljarder kronor under 1993/94 och 1994/95.

Totalt kan kostnaderna beräknas enligt följande:

1993/94	1,9 miljarder kronor
1994/95	2,2 "

Jämfört med det föregående alternativet blir det en merkostnad på ca 3,5 miljarder kronor för 1993/94–1994/95.

Finansiering

Finansieringen i EG av utgifterna för jordbrukspolitiken sker med budgetmedel och införselavgifter.

6.4 Förslag till anpassning av stödet till vegetabilieproduktionen under perioden 1993/94–1994/95

6.4.1 Inledning

I kapitel 4 har kommissionen redovisat sina bedömningar av de generella effekterna för livsmedelssektorn av ett EG-medlemskap. I kapitel 5 har mer specifika utgångspunkter för övervägandena i detta betänkande redovisats. Dessa bedömningar och utgångspunkter ligger till grund för föreliggande förslag om anpassning av stödet till vegetabilieproduktionen 1993/94–1994/95. Stödnivån har lagts något under EG:s. Därigenom tas inte resurser i anspråk under anpassningsperioden för en produktion som inte klarar konkurrensen i EG. I övrigt upprepas inte utgångspunkterna här.

Kommissionens förslag berör spannmålsområdet. En relativt långtgående teknisk anpassning har eftersträvat för att minska behovet av förändringar vid inträdet i EG. Kommissionen har även diskuterat övriga vegetabilier men anser inte att behov föreligger att i nuläget vidta några åtgärder för dessa.

6.4.2 Förutsättningar

Priser

Systemet med inlösenpriser bör förlängas med ett år t.o.m. 1994/95.

Inlösenpriset föreslås vara 90 kronor/100 kg för 1993/94 vilket är samma som i 1990 års livsmedelspolitiska beslut. För 1994/95 föreslås oförändrat pris, 90 kronor/100 kg. För 1995/96 ligger EG:s interventionspris på 85 kronor/100 kg.

Interna avgifter

Prisregleringsavgifterna på handelsgödsel och bekämpningsmedel har ingen motsvarighet i EG. De uppgår totalt till ca 350 miljoner kronor, vilket motsvarar ca 100–300 kronor/ha beroende på gödslingsintensitet och gröda. Regeringen har gett Jordbruksverket i uppdrag att utreda de miljöstyrande effekterna av prisreglerings- och miljöavgifterna på handelsgödsel och bekämpningsmedel. Vidare skall bl.a. den nivå redovisas på vilken en framtida miljöavgift bör ligga för att till-

sammans med andra åtgärder leda till att målen om minskat kväveläckage och minskad användning av bekämpningsmedel uppnås. Uppdraget skall redovisas den 1 januari 1993.

För att minska kostnaderna inom växtodlingen för 1994 års skörd bör prisregleringsavgifterna på handelsgödsel och bekämpningsmedel avskaffas från den 1 juli 1993 (jämför 6.4.6).

Förmalningsavgiften är en avgift som tas ut av kvarnarna för den spannmål som mals för human konsumtion. Avgiften används för att finansiera spannmålsexporten. Avgiften uppgår för närvarande till 1,15 kronor/kg spannmål och inbringar årligen netto ca 700 miljoner kronor. 1990 års beslut innebär att förmalningsavgift inte skulle tas ut efter den 30 juni 1994. Förmalningsavgifter finns inte i EG. Även om nu inlösenssystemet förlängs föreslår kommissionen mot denna bakgrund inte någon ändring i 1990 års beslut vilket innebär att förmalningsavgiften tas bort fr.o.m. den 1 juli 1994.

Arealbidrag

Kommissionen föreslår att arealbidrag lämnas under perioden 1993/94–1994/95. För att bli berättigad till bidraget krävs att minst 15 % av basarealen läggs i träda. Ersättning för trädan utgår med samma belopp som arealbidraget. Företag med en basareal under 20 ha undantas från trädeskravet. I avvaktan på klarhet om EG:s regler bör trädan inte få användas för någon form av produktion. Den skall skötas på ett miljömässigt korrekt sätt. Det bör uppdras åt Jordbruksverket att närmare ange de krav som därvid kan behöva ställas. Trädan får ligga fast på samma areal under båda åren. Jordbrukare som ingår i omställningsprogrammet får tillgodoräkna sig omställningsarealen vid beräkning av trädeskravet. Arealbidrag lämnas dock inte för träda som ligger kvar i omställningen under de aktuella åren.

Basarealen bör i huvudsak vara samma areal som ingår i det nuvarande programmet med inkomststöd och omställningsstöd dvs. användes för odling av prisreglerade grödor eller ingick i Omställning-90 programmet under 1990. Dock bör en anpassning till EG:s regler ske så att basarealen inte omfattar sockerbetor, potatis, konservärter, vallfrö m.m. Totalt kan odlingen av dessa grödor uppskattas till ca 100 000 ha. Kommissionen går inte närmare in på de tekniska detaljerna för en sådan förändring.

Inkomststödet lämnas enligt 1990 års beslut med 700 kronor/ha för 1992/93. För 1993/94 och 1994/95 föreslår kommissionen ett arealbidrag på 1 000 kronor/ha och år. 1995/96 är arealbidraget ca 1 500 kronor/ha i EG, omräknat till svenska förhållanden. Arealbidraget bör differentieras enligt samma principer som för nuvarande inkomst- och omställningsstöd dvs. bl.a. markens avkastningsförmåga i olika områden.

År	Arealbidrag	
	Kr/ha	Kr/100 kg*
1992/93	700	18
1993/94	1 000	25
1994/95	1 000	25
1995/96	1 500	38

* Uttryckt i kronor/100 kg spannmål vid en avkastning på 4 000 kg/ha.

Omställningsprogrammet

Kommissionens förslag innebär att incitamenten för anslutning till omställningsstödet blir svaga. Det talar för att slopa möjligheten till anslutning 1993. Å andra sidan kan det finnas jordbrukare som planerat för att ansluta sig detta år. Eftersom dessutom en utgångspunkt för kommissionens arbete är att omställningen bör fullföljas föreslår kommissionen inte någon förändring på denna punkt. Jordbrukarna bör därmed kunna anmäla areal för omställning även våren 1993.

Av skäl som bl.a. angetts i kapitel 5 bör de jordbrukare som är med i programmet ges en möjlighet att avbryta omställningen. Av praktiska skäl bör möjligheten till utträde finnas endast 1993.

Den begränsning i odlingen av reglerade grödor som finns för dem som erhållit omställningsstöd upphör om omställningen avbryts (jämför 6.1.2). Det innebär att dessa jordbrukare kan odla spannmål på tidigare vallar, dock utan arealbidrag, eftersom vallarna ej ingått i basarealen. Kommissionen föreslår att fortsättningsvis inga krav ställs på odlingsbegränsning. Det bör gälla såväl de företag som kvarstår i omställningsprogrammet som de som ansluter sig 1993. Motiven härför är bl.a. att sådana begränsningar inte finns i EG och att de minskar intresset för att delta i omställningen.

Omställningsstödet är ett bidrag till att genomföra varaktiga omställningsåtgärder inom en femårsperiod. Dessutom får marken inte användas för livsmedelsproduktion. Avbryter man omställningen i för tid är det rimligt att en del av ersättningen återbetalas. Det är svårt att finna en metod för beräkning av återbetalningen som beaktar alla aspekter. Kommissionen föreslår att de jordbrukare som säger upp omställningsavtalen skall betala tillbaka 5 000 kronor/ha. Denna summa avser de brukare som erhållit det genomsnittliga omställningsstödet 1991/92 dvs. 9 000 kronor/ha. Vid andra nivåer skall motsvarande procentuella avdrag göras. Planeringssituationen på det enskilda företaget är helt avgörande för i vilken omfattning jordbrukarna kommer att upphöra med omställningen. Kommissionen bedömer att ca 100 000 ha kommer att lämna omställningsprogrammet.

6.4.3 Effekter på produktionen

Spannmålsproduktionens storlek 1993/94 och 1994/95 påverkas bl.a. av omställningsarealernas utveckling, trädeskravet, arealbidragen och priserna. Om den areal som nu ligger i omställning (375 000 ha) kvarstår i omställningsprogrammet eller trädas och resterande del trädas enligt de föreslagna reglerna, så skulle den areal som inte används för odling av prisreglerade grödor öka med 125 000 ha till ca 500 000 ha.

Kommissionen har bedömt att ca 100 000 ha lämnar omställningsprogrammet. Flera faktorer talar för att en större del än 15 % av denna areal kommer att trädas. Den största delen av de arealer som lämnar omställningsprogrammet torde vara arealer som för närvarande ligger i s.k. vänteläge. Innehavarna av dessa arealer har i många fall gjort sig av med de resurser som krävs för odling. Intresset för att återuppta odlingen kan därför vara begränsat hos dessa jordbrukare.

Andra faktorer som påverkar den framtida produktionens storlek är t.ex. att det vid de priser och villkor i övrigt som kan förutses för spannmålsproduktionen finns jordbruksmark som ej kommer att vara lönsam att bruka. Bland dem som inte ställt om på grund av brist på fullgoda alternativ kan också många vilja träda mer än 15 %. Mindre arealer kan också komma att anslutas till omställningsstödet 1993. De sänkta spannmålspriserna minskar intensiteten och därmed avkastningen. Kommissionen kinner dock inte till några bedömningar av storleken på denna effekt. Den slojade odlingsbegränsningen för de

företag som är kvar i omställningen kan å andra sidan öka spannmålsodlingen något.

Det är sålunda förenat med en betydande osäkerhet att förutsäga produktionseffekterna av förslagen. En försiktig bedömning är att produktionen minskar med 400 miljoner kg jämfört med normalskörd 1992/93. Det innebär vid en avkastning på 4 000 kg/ha att ca 100 000 ha utöver nuvarande omställningsareal ej används för spannmålsproduktion. Spannmålsöverskottet skulle därmed vid normalskörd uppgå till 600 miljoner kg.

6.4.4 Effekter på lönsamheten

Effekterna på lönsamheten i spannmålsodlingen visas av utvecklingen av intäkterna från ett hektar under perioden 1992/93–1995/96.

I kolumnerna benämnda Sverige redovisas de belopp som använts i det föregående och i EG-kolumnerna redovisas de belopp som gäller vid en fullständig EG-anpassning från 1993/94. Stöden har för båda alternativen beräknats utifrån en hektaravkastning på 4 000 kg/ha.

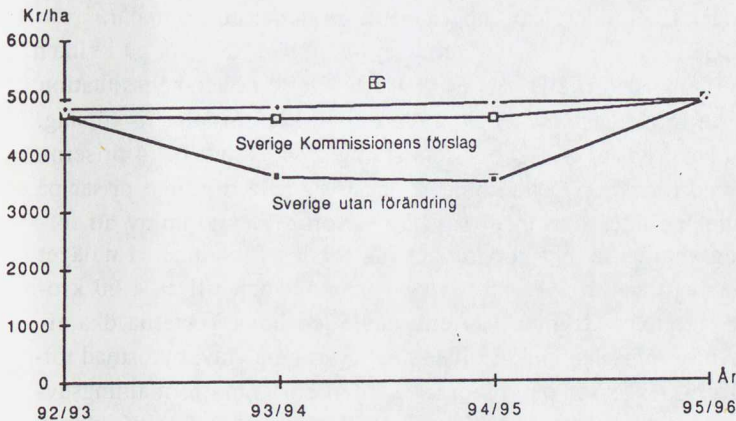
I beräkningarna har inlösenpriserna enligt nuvarande definitioner i Sverige resp. i EG använts. Vissa skillnader föreligger vad beträffar prisled och kvalitetsfordringar. I följande tabell har dessa faktorer ej beaktats.

År	Pris, kr/100kg		Arealbidrag		Summa	
	Sverige	EG	Sverige	EG	Sverige	EG
1992/93	100	120	700	–	4 700	4 800
1993/94	90	99	1 000	850	4 600	4 810
1994/95	90	92	1 000	1 190	4 600	4 870
1995/96	85	85	1 530	1 530	4 930	4 930

Av tablan framgår att intäkterna före inträdet ligger under EG:s nivåer. Det har i detta sammanhang inte gjorts några studier över vilka kostnadsskillnader som föreligger mellan Sverige och EG. En kostnadsfaktor som direkt påverkas under perioden är prisregleringsavgifterna på handelsgödsel och bekämpningsmedel. Om ingen del omvandlas till miljöavgift blir lönsamhetseffekten 100–300 kronor/ha beroende på gödslingsintensitet och gröda. Omfördelningseffekter mellan fö-

retag med olika avkastningsförmåga av det slag som redovisats från Danmark, avsnitt 6.3.3, kommer också att uppstå. Vidare gynnas generellt sett områden med sämre produktionsförutsättningar och jordbrukare som bedriver ett mindre intensivt jordbruk.

Figur 41 Intäkter i spannmålsodlingen i Sverige och EG, kronor/ha



Jämfört med den utveckling som förutsågs vid 1990 års beslut kommer spannmålspriset att bli betydligt lägre med kommissionens förslag. 1990 års beslut bedömdes innebära en prisnivå på spannmål på 1,15 kronor/kg om jämvikt uppnåts 1994/95. Kommissionens förslag ger ett spannmålspris som vid normala förhållanden uppgår till 0,90 kronor/kg. Ett lägre spannmålspris påverkar lönsamheten i animalieproduktionen. Totalt förbrukas ca 3 miljoner ton foderspannmål vilket vid ovanstående prisrelationer ger 750 miljoner kronor per år i lägre foderkostnader. I mjölkproduktionen förbättras lönsamheten 1994/95 med ca 300 miljoner kronor på grund av lägre spannmålspriser. Kommissionen återkommer till frågan om hur dessa effekter

¹ I fråga om kurvan för Sverige utan förändring se tabell i det tidigare avsnittet Effekter för företagen (6.3.2). I tabellen har intäkten för 1994/95 uppskattats till mellan 3 400 och 3 680 kronor/ha – i ovanstående figur uppges ett genomsnitt.

skall få genomslag i produkt- och konsumentpriser i samband med att animalieproduktionens anpassning behandlas.

6.4.5 Effekter på konsumentpriserna

För 1993/94 skulle konsumentpriserna normalt inte påverkas eftersom inlösenpriset för spannmål ligger kvar på oförändrad nivå. Priserna blir lägre 1993/94 än 1992/93. Denna effekt förstärks av att torkan under 1992 bidragit till högre priser än under ett normalår.

Effekterna av ett bibehållet inlösenssystem 1994/95 beror på i vilken balans marknaden skulle ha varit detta år. Om en överskottssituation skulle ha förelegat blir prisläget högre med kommissionens förslag. Om en balanssituation rått blir som framgår av avsnitt 6.4.4 priserna lägre med förslaget. Detta kommer också att leda till lägre priser på animalieprodukter. Prisnivån 1994/95 påverkas dessutom av att förmalningsavgiften enligt kommissionens förslag försvinner. I nuläget uppgår avgiften till 1,15 kronor/kg spannmål och till ca 1,60 kronor/kg omräknat till mjöl. I efterföljande led bör effekterna öka eftersom procentpåslag brukar tillämpas. Kvarnarnas råvarukostnad torde halveras. Effekten på brödspriset av den borttagna förmalningsavgiften har av konsumentberedningen uppskattats till ca 5 %. Kommissionen förutsätter att kostnadsänkningen får genomslag i konsumentpriset.

6.4.6 Miljöeffekter

Kommissionens förslag avser endast budgetåren 1993/94 och 1994/95 och är övergångslösningar inför ett medlemskap. En bedömning av miljöeffekterna för denna korta period är av begränsat värde. I stället bör miljökonsekvenserna inom jordbruket av ett svenskt EG-medlemskap analyseras. Detta arbete pågår inom Jordbruksverket.

När det gäller effekterna av kommissionens förslag på möjligheterna att nå målen för minskat växtnäringssläckage och minskad användning av bekämpningsmedel påverkas de framför allt av intensiteten i produktionen och sättet att bruka marken. Trädan skall som tidigare nämnts skötas på ett miljömässigt godtagbart sätt, vilket bl.a. torde innebära krav på att hålla den bevuxen i de södra delarna av landet för att minska växtnäringssläckaget.

Intensiteten påverkas främst av förhållandet mellan priserna på produkter och produktionsmedel. Lägre priser på produktionsmedel t.ex. handelsgödsel och bekämpningsmedel ökar användningen av dem medan lägre produktpriser minskar användningen. I förhållande till nuläget innebär förslagen att båda dessa priser faller. Hur det kommer att påverka möjligheten att nå miljömålen skall som nämnts utredas under hösten av Jordbruksverket som också skall utreda eventuella behov och nivåer på miljöavgifter för de nämnda produktionsmedlen. Eventuella förändringar av miljöavgifterna kan därefter göras under våren 1993 om behov därav finns så att inte de borttagna prisregleringsavgifterna leder till några negativa miljöeffekter.

En effekt av trädan är att en större åkerareal brukas än vad som behövs för att tillgodose efterfrågan på produkter. Från miljösynpunkt är detta en fördel eftersom öppenheten i landskapet är av största betydelse för den biologiska mångfalden i vårt land. Kommissionen återkommer till dessa frågor i samband med behandlingen av mål och medel för att bevara ett öppet och levande kulturlandskap.

6.4.7 Kostnader

Förslaget innebär att kostnader tillkommer för inlösen av spannmål under 1994/95 samt för arealbidrag under 1993/94–1994/95 jämfört med 1990 års livsmedelspolitiska beslut. Det tillkommer dock intäkter i form av återbetalning av omställningsstöd.

Spannmålsöverskottet bedöms minska med 400 miljoner kg. Vid en exportkostnad på 60 kronor/dt blir den årliga kostnaden för överskottet ca 360 miljoner kronor. Det är för 1993/94 ca 240 miljoner kronor lägre än om 1990 års beslut fullföljts. För 1994/95 slår kostnaderna igenom helt eftersom det i 1990 års beslut inte fanns något inlösen-system kvar.

Arealbidrag och trädesersättning lämnas för 1,5 miljoner ha. Kostnaden blir 1,5 miljarder kronor resp. år. Återbetalning av omställningsstöd uppgår till ca 0,5 miljarder kronor. Sammanlagt uppgår kostnaderna för båda åren till 3,7 miljarder kronor. Vid en fullständig anpassning till EG:s nivåer skulle motsvarande kostnader blivit ca 4,1 miljarder kronor.

Av sammanställningen nedan framgår de uppskattade kostnaderna, miljarder kronor.

	1993/94	1994/95
Inlösen	0,36	0,36
Arealbidrag/ trädesersättning	1,5	1,5
Summa	1,86	1,86

6.4.8 Finansiering

Som angetts i kapitel 5 är en utgångspunkt för kommissionens arbete att förslagen inte bör föranleda ökade utgifter på statsbudgeten.

I samband med 1990 års beslut beräknades de kostnader för omställningen som finansieras över statsbudgeten under övergångsperioden 1990/91–1994/95 till 13,6 miljarder kronor. Av dessa var 10,7 miljarder kronor kostnader för omställningsåtgärder och resten kostnader för permanenta åtgärder som skulle behöva finansieras även efter periodens slut. Huvuddelen av kostnaderna för omställningsåtgärderna är redan ianspråktagna. Resterande del är till stor del in-tecknad. Kommissionen kan i nuläget inte bedöma förbrukningen av medel under övergångsperioden inom den nämnda ramen och avstår därför från att använda andra medel inom ramen än de som återbetalas på grund av att omställningen avbryts.

Sedan överenskommelsen i GATT 1989 lämnas en del av stödet till jordbruket i form av s.k. direktbidrag, i huvudsak bidrag per djur av olika slag. Direktbidragen som tillkommit för att ersätta prishöjningar finansieras av budgetmedel. De har hittills utbetalats under budgetåren 1989/90–1991/92. Budgetåret 1991/92 uppgick beloppet till 2 395 miljoner kronor varav 1 478 miljoner kronor betalades ut som djurbidrag. Resterande del ca 700 miljoner kronor har bl.a. använts för amorteringen av den rörliga kredit som använts för att täcka kostnaderna för 1990 års spannmålsexport. I budgetpropositionen 1991/92:100, bil. 10 uttalas att "ett ställningstagande till kompensationsbeloppet 1992/93 får anstå till dess förhandlingarna i GATT är avslutande. Övervägandena bör då också göras med beaktande av att anpassningen av svenskt jordbruk och svensk jordbrukspolitik till EG inte får försvåras".

Kostnaderna för spannmålsöverskott har hittills främst finansierats med förmalningsavgifter och prisregleringsavgifter på handelsgödsel och bekämpningsmedel vilka årligen inbringat ca 700 resp. 350 miljoner kronor. Kommissionens förslag om att slopa de sistnämnda avgifterna för 1994 års skörd innebär att dessa bortfaller som finansieringskälla fr.o.m. den 1 juli 1993. Förmalningsavgiften kvarstår i enlighet med 1990 års beslut till den 30 juni 1994.

Kommissionen bedömer som tidigare redovisats att ca 100 000 ha mark kommer att lämna omställningsprogrammet. 500 miljoner kronor kommer då att återbetalas. Dessa kan förslagsvis fördelas med lika delar 1993/94 och 1994/95.

För budgetåret 1993/94 uppgår finansieringsbehovet till 1 860 miljoner kronor. Kommissionen föreslår att det finansieras på följande sätt.

Förmalningsavgifter	700 miljoner kronor
Återbetalning av omställningsstöd	250 " –
Direktbidrag varav	
spannmål som tidigare år	700 " –
omfördelning från animalier	<u>210</u> " –
Totalt	1 860 " –

Beslut om finansieringen av stödet till spannmålsproduktionen 1994/95 behöver inte tas av riksdagen förrän våren 1994. Förhandlingarna med EG skall då vara avslutade. Ett GATT-avtal kan förhoppningsvis då också vara i hamn. Förutsättningarna för finansieringen kan även på andra sätt vara ändrade. Kommissionen måste emellertid bygga sitt finansieringsförslag på nu kända förhållanden. Ett problem är därvid genomförandet av 1990 års beslut när det gäller hur förmalningsavgifterna skall ersättas som finansieringskälla.

I prop. 1989/90:146 om livsmedelspolitiken uttalade dåvarande departementschefen följande.

"Med de övergångsåtgärder som jag nu har föreslagit kommer regleringen för spannmål övergångsvis att behållas men trappas av. Jag anser att det även är befogat att övergångsvis behålla de interna avgif-

ter som för närvarande finansierar regleringsåtgärderna på spannmålsområdet, nämligen förmalningsavgiften samt avgiften på handelsgödsel och bekämpningsmedel. När förmalningsavgiften sänks bör motsvarande belopp tillerkännas jordbruket i form av ett höjt gränsskydd. Det bör ankomma på regeringen att besluta i denna fråga”.

Riksdagen biföll propositionen.

Kommissionen är mot bakgrund av utgångspunkterna i kapitel 5 i nuläget tveksam till möjligheterna att genomföra en gränsskyddshöjning den 1 juli 1994 och till dess effekter. Ett annat sätt att finansiera motsvarande belopp, 700 miljoner kronor, är budgetmedel. Skulle en utökning av dessa inte kunna genomföras av statsfinansiella skäl och andra vägar inte finns anser kommissionen att en ytterligare omfördelning av direktbidragen bör ske. Om så blir fallet blir finansieringen av kostnaderna för spannmålsproduktionen 1994/95 följande.

Återbetalning av omställningsstöd	250 miljoner kronor
Direktbidrag varav	
spannmål som tidigare år	700 ” –
omfördelning från animalier	<u>910</u> ” –
Totalt	1 860 ” –

Innebörden av denna finansiering är att medel som används för att finansiera kobidrag omfördelas till spannmålssektorn. En sådan omfördelning är i linje med de förändringar i stödnivåer som behöver göras inom animaliesektorn inför EG-medlemskapet. Kommissionen återkommer med förslag om anpassningsåtgärder för animaliesektorn.

7 Export av livsmedel

7.1 Inledning

Genom 1990 års beslut inleddes en successiv avreglering av den svenska jordbrukspolitiken och en övergång till ett mer marknadsinriktat system. De interna marknadsregleringarna avvecklas under en övergångsperiod. Priserna på de flesta prisreglerade produkter kommer därefter enbart att skyddas från internationell konkurrens genom ett fortsatt gränsskydd. Beslutet leder också till att de tidigare möjligheterna för producenterna att kollektivt finansiera export av överskottsproduktion för att upprätthålla den inhemska prisnivån tas bort.

Regeringen har den 5 mars 1992 beslutat att medverka med 60 miljoner kronor i en satsning på exportfrämjande åtgärder för livsmedel. Satsningen avser en fyraårsperiod. Det faktum att exportsubventionerna avvecklas genom 1990 års beslut om en ny livsmedelspolitik begränsar svensk livsmedelsindustris möjligheter till etablering på exportmarknader inom sådana varugrupper som inte omfattas av systemet för industrins råvarukostnadsutjämning.

I ett EG-perspektiv blir den totala EG-marknaden Sveriges hemmamarknad. Därför bör förutsättningarna för och behovet av åtgärder som kan underlätta en svensk etablering på denna marknad prövas. Syftet med sådana åtgärder bör vara att svenska livsmedelsföretag därigenom ges möjlighet att arbeta på EG-marknaden och lära sig denna marknads villkor. Hänsyn bör tas till att det bilaterala jordbruksavtal som Sverige slutit med EG inom EES-avtalets ram öppnar vissa exportmöjligheter genom de kvoter som parterna ger varandra, samt till de avvägningar som måste göras till andra behov av långsiktig anpassning som svensk jordbruksnäring och livsmedelsindustri står inför.

7.2 Inhemska förhållanden

7.2.1 1990 års livsmedelspolitiska beslut, m.m.

En utgångspunkt för riksdagens beslut år 1990 om en ny livsmedelspolitik var att "produktionen i princip skall vara underkastad samma villkor som andra näringar. Producenterna skall endast ersättas för efterfrågade varor och tjänster."

Övergången från en reglerad till en fri marknad skall enligt riksdagsbeslutet ske under socialt acceptabla former. Övergången mellan systemen skall ske under en femårsperiod vilken inleddes den 1 juli 1991. Under denna period gäller ett antal övergångsarrangemang. 1990 års livsmedelspolitiska beslut behandlas utförligare i kapitel 2.

Att jordbruksproduktionen anpassas till vad som efterfrågas på marknaden innanför ett yttre gränsskydd innebär, med den normalt rådande lägre världsmarknadsprisnivån, att produktionen på sikt anpassas till vad som efterfrågas inom Sverige. De överskott av jordbruksråvaror som tidigare producerades minskar därmed, eftersom produktionen inte blir lönsam.

Överskottsproduktionen uppstod genom att producenterna garanterades ett pris för hela produktionen. De varor som inte kunde avsättas på den svenska marknaden fick med förlust säljas på världsmarknaden. Detta var möjligt genom att exportsubventioner täckte skillnaden mellan det inhemskt garanterade priset och världsmarknadspriset.

Exportsubventionerna var alltså i den gamla politiken inte ett medel för att stimulera handel utan en del av den reglering som skulle upprätthålla ett fastställt inhemskt pris. Produkterna som exporterades var huvudsakligen oförädlade "bulkvaror". Beslut om avsättningsmarknad avgjordes i allmänhet av önskemål om att hålla förlustkostnaderna så låga som möjligt.

Exportsubventionerna finansierades i huvudsak kollektivt av producenterna genom att olika avgifter togs ut på produktionen. Dessutom användes budgetmedel.

Övergångsbestämmelser för nöt- och griskött

För att finansiera nöt- och grisköttexport tillämpas under budgetåren 1991/92–1993/94 ett temporärt system. För detta ändamål utgår budgetmedel med totalt 450 miljoner kronor för hela perioden. Det temporära systemet administreras av Jordbruksverket.

Utformningen av det temporära systemet har skett med hänsyn till avvägningar mellan producent- och konsumentintressen. Syftet är att medverka till att partipriserna upprätthålls. Konsumenternas intresse består främst i att överskott av t.ex. framdelskött kan slå igenom på marknaden i form av lägre priser. Bidragen som betalas ut är därför begränsade till vissa delar av sortimentet, t.ex. sorteringar, skinka och sidfläsk och utgår inte för alla detaljer hela tiden (SJVFS 1991:14).

Under perioden 1/7-1991—28/6-1992 har inom ramen för detta stöd exporterats 2 990 ton nötkött och 10 795 ton griskött. I totala exportbidrag motsvarar detta för nötkött 67 miljoner kronor och för griskött 135 miljoner kronor.

Övergångsbestämmelser för mejerisektorn

Den interna mjölkprisregleringen upphörde den 1 juli 1991. Ett förenklat system för lönsamhetsutjämning utan exportfinansiering infördes samtidigt för mejeriproduktionen. Detta system skall avvecklas den 1 juli 1995. Inom ramen för detta har under 1991/92 omfördelats ca 1 500 miljoner kronor från konsumtionsmjölk och grädde till övriga mjölkprodukter (ost, mjölkpulver m.m.).

Genom riksdagsbeslut under våren 1992 (prop. 1991/92:96, JoU15, rskr. 253) har riksdagen gett regeringen bemyndigande att avveckla utjämningsystemet i annan takt än som tidigare beslutats.

7.2.2 Export av kött- och mjölkprodukter

Nöt- och griskött

På nötköttsområdet har utrikeshandeln till största delen utgjorts av s.k. utbyteshandel. Vid de prisrelationer som rått har konsumtionen av t.ex. bakdelsdetaljer av nötkött varit större än den svenska produktionen. Skillnaden i efterfrågan har täckts genom import samtidigt som överskottsdetaljer exporterats. Nötköttsimporten har till övervägande del bestått av detaljer som filé, biff och entrecote medan exporten utgjorts av framdelskött. Under 1991/92 har dock även import av helkropp ägt rum i ökad utsträckning.

Säsongsvariationer i konsumtionen har för griskött inneburit att den svenska produktionen varit tvungen att överstiga konsumtionen om denna skulle täckas av svenska varor under hösten då efterfrågan säsongsmässigt är hög. Exportmönstret har motsvarat det på nötköttsidan genom att ädlare styckningsdetaljer importerats (t.ex. fläskfilé och bacon) medan exporten huvudsakligen bestått av skinka och sida (sidfläsk m.m.).

För tiden 1988-1990 har den svenska exporten av nöt- och griskött huvudsakligen utgjorts av styckat kött. Under år 1990 exporterades ca 4 500 ton fryst, styckat nötkött. Viktigaste exportmarknader utgjorde

Mexiko (45 %) och USA (33 %). En del av den svenska exporten gick även till Norge under dessa år. Trots det svenska arrangemanget med EG för färskt nötkött (se vidare 7.3.3) har mycket lite av den svenska nötköttsexporten gått till EG-marknaden under dessa år, t.ex. jämfört med situationen före år 1986. Till stor del kan detta förklaras av den svaga marknadssituationen för nötkött i EG med marknadspriser som permanent legat under interventionspriserna.

Grisköttsexporten gick under samma treårsperiod till ett trettiotal länder. De viktigaste marknaderna var Mexiko och USA. Under år 1990 exporterades knappt 30 000 ton styckat fläskkött. Av EG-ländernas totala importandel på 20 % stod Belgien, Luxemburg och Spanien för de största kvantiteterna.

Mjolkprodukter

Exporten av mejeriprodukter har minskat kraftigt efter det att avregleringen inleddes den 1 juli 1991. Under åren 1988–1990 växte volymen av de kvantiteter skummjörkspulver och smör som lyftes ut från den svenska marknaden medan ostexportens omfång var mera konstant. Under 1990 exporterades 30 500 ton skummjörkspulver och 32 000 ton smör medan ostexporten för perioden 1988–1990 i genomsnitt låg runt drygt 3 000 ton. Ost exporterades under perioden framför allt till USA (ca 30 %) och Australien (ca 20 %), medan exporten till EG pendlade mellan tre och elva (1990) procent av den totala ostexporten. De högsta priserna betalades på den norska marknaden. Det genomsnittliga exportvärdet för ostexporten till EG-marknaden fluktuerade kraftigt över perioden. Samtidigt som den svenska ostexporten till EG utgjorde en förhållandevis liten del av den totala svenska exporten, motsvarar EG:s export av ost till Sverige en stor del av den svenska ostimporten med andelar mellan 60 och 70 % för hela perioden.

7.2.3 Livsmedelsindustrins råvarukostnadsutjämning (RÅK)

För att den svenska livsmedelsindustri som är utsatt för internationell konkurrens inte skall komma i ett sämre läge än konkurrenterna i andra länder, som har tillgång till jordbruksråvaror till lägre priser, tillämpas i Sverige två system för utjämning av industrins kostnader för

jordbruksråvaror – ett externt och ett internt (tillsammans kallat RÅK-systemet).

Inom det externa systemets ram kan den svenska livsmedelsindustrin i princip exportera förädlade livsmedel där kostnaden för ingående jordbruksråvaror utjämnas till världsmarknadspris. På motsvarande sätt tas en avgift ut för jordbruksråvaruinnehållet i importerade livsmedel. Det interna systemet kommer att avvecklas och berörs här inte vidare.

Ett flertal av de livsmedel som ingår i RÅK-systemet ingår också i Sveriges frihandelsavtal med EG (s.k. protokoll 2-produkter). För dessa varor gäller frihandel, medan kostnaden för ingående jordbruksråvara prisutjämnas.

Vid avregleringens inledning gjordes vissa begränsningar i möjligheterna att få exportbidrag för råvaror inom RÅK-systemets ram i syfte att förhindra att sådana varor som tidigare kunde erhålla exportbidrag inom jordbruksregleringen skulle flyttas över till RÅK-systemet. Exportbidrag ges därför fr.o.m. den 1 juli 1991 maximalt för 35 % mjölkpulver och 15 % torkade äggprodukter av den färdiga varans vikt. Samtidigt utökades varuomfattningen i systemet med bl.a. köttberedningar vilkas råvaruinnehåll tidigare lämnats exportbidrag för inom jordbruksprisregleringen. För dessa varor begränsas bidraget inom RÅK, nu liksom tidigare, till högst 40 % av den färdiga varans vikt.

För att kompensera bortfallet av exportstöd för svensk råvara använder vissa industrier i ökad utsträckning importerad råvara (gäller mjölkpulver, ägg och kött). Vid export av färdigvaran kan restitution sökas hos Jordbruksverket för erlagd införselavgift. Därigenom erhåller berörd industri utjämnning till världsmarknadsprisnivå. En annan möjlighet som står öppen vid export av berörda färdigvaror är att mot en särskild bankgaranti erhålla avgiftsbefrielse vid import av råvaran.

RÅK-systemet kommer att förändras i samband med att protokoll 3 i EES-avtalet, som berör dessa produkter, implementeras fullt ut.

7.3 Handelspolitiska avtal och överenskommelser

7.3.1 Pågående GATT-förhandlingar

Allmänna tull- och handelsavtalet (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) upprättades år 1947. Syftet var att liberalisera världshandeln. GATT har under efterkrigstiden utvecklats till det centrala organet för internationella handelsförhandlingar. Samarbetet omfattar nu hundratalet stater. Sverige inträdde som avtalslutande part år 1950. Inom ramen för GATT genomfördes fram till slutet av 1970-talet sju förhandlingsrundor. Handeln med jordbruksprodukter berördes i mycket liten utsträckning i dessa. Den senaste och pågående förhandlingsrundan, den s.k. Uruguay-rundan, inleddes under hösten 1986. Jordbruksområdet har blivit ett av de viktigare och avgörande delområdena i förhandlingarna.

I december 1991 presenterade GATT:s generaldirektör ett förslag till uppgörelse på jordbruksområdet vilket legat till grund för det fortsatta arbetet. Enligt förslaget skall medlemsländerna vidta åtgärder inom tre områden: marknadstillträde inkl. gränsskydd, internstöd och exportstöd. Utifrån de principer för hur de olika stödformerna skall reduceras har medlemsländerna under våren presenterat sina förhandlingsbud.

Det svenska budet lades vid en tidpunkt då reformen av EG:s jordbrukspolitik ännu inte var beslutad utan diskussioner pågick. Vägledande för förhandlingsbudet har dock varit att närma Sverige till EG:s nivå. Förhandlingsbudet innebär bl.a. att vi åtar oss att fram till 1999 skära ner volymen (- 24%) och värdet (- 36%) av de exportsubventioner som utbetalades inom jordbruksregleringen under basperioden 1986-1990. Om åtagandena i budet genomförs medför det en begränsning av möjligheterna att återinföra exportsubventioner. GATT-förhandlingarna är ännu inte avslutade och kommissionen har i sina förslag utgått från att det förhandlingsbud som Sverige lagt gäller som en begränsning.

7.3.2 Svenska ostavtal med USA och Canada

I samband med Tokyorundan i GATT införde USA år 1979 ett system med importkvoter för ost. Varje lands importkvot är uppdelad på delkvoter för olika ostslag. Av Sveriges 1 350 ton består huvudparten av "övrig ost" (s.k. NSPF-ost: non specially provided for in the ta-

riff schedules) samt till en mindre del av edamerost och margarinost (low fat). Förutsättningarna för export till USA försämrades i och med att exportbidragen upphörde den 1 juli 1991. Ingen export ägde rum under andra halvåret 1991. En förbättring har dock skett sedan början av år 1992 och för närvarande förekommer en viss ostexport, främst inom NSPF-kvoten. Detta beror på såväl höjda importpriser som sänkta produktionskostnader.

Sedan år 1981 har Sverige också ett ostarrangemang med Canada. Detta är inte rent bilateralt utan har förhandlats gemensamt av de nordiska länderna. Enligt avtalet garanteras inte Sverige eller de nordiska länderna någon kvot utan Canada har gjort ett allmänt åtagande att inte vidta några åtgärder som försvårar den nordiska ostexporten. I gengäld åtar sig de nordiska länderna att de restitutioner eller liknande som utbetalas skall vara så avpassade att priserna på exportosten inte understiger priserna på liknande kanadensiska ostslag.

7.3.3 Sveriges nötköttsarrangemang med EG

I samband med att Sverige ingick frihandelsavtal med EG år 1973 infördes ett särskilt arrangemang för nötköttsexport till EG från Sverige, Österrike och Schweiz. EG tillämpar en särskild avgift vid import av färskt nötkött, helt eller styckat, från dessa länder. Avgiften baseras på ett särskilt exportpris som beräknas genom att uppgifter från de tre länderna rörande partipriser och exportbidrag vägs samman. Österrike ingår sedan maj 1992 inte längre i arrangemanget och i enlighet med detta baseras avgiften på en sammanvägning av uppgifter från Sverige och Schweiz. Den särskilda importavgiften är i regel avsevärt lägre än den generella avgiften, för närvarande 0 kronor. Utöver den reducerade avgiften tillkommer dock tull på 20 % vid import till EG.

7.3.4 EES-avtalet och den bilaterala jordbruksöverenskommelsen

EES-avtalet omfattar inte den egentliga jordbrukspolitik, jordbruksnäringsen påverkas trots detta såväl direkt som indirekt av avtalet. Indirekt påverkas jordbrukssektorn genom den fria rörlighet för varor, tjänster, kapital och arbetskraft som avtalet innebär. Det är framför allt i fråga om kostnader för insatsvaror, tjänster och finansiering

som avtalet kan få positiva effekter, dvs. leda till sänkta kostnader. Avtalet omfattar handeln med vissa bearbetade jordbruksprodukter vilka även tidigare omfattats av EFTA-ländernas frihandelsavtal med EG. EES-avtalet innebär en utvidgning av tidigare varuomfattning samt ett enhetligt prisutjämningsystem för hela EES-området (protokoll 3 till avtalet). En viktig konsekvens blir att utjämningsbeloppen kraftigt reduceras. Införandet av ett mer enhetligt system innebär vidare att det interna avgiftsfinansierade systemet inte längre kan tillämpas. En ändring till ett externt system kräver emellertid ändring av gällande GATT-bindningar.

Till själva avtalet har också knutits ett antal bilaterala jordbruksöverenskommelser mellan EG och enskilda EFTA-länder. Detta avtal innebär att vissa jordbruksvaror från EG vid import till Sverige resp. vissa svenska jordbruksvaror vid import till EG befrias från införselavgifter och tullar, i de flesta fall inom ramen för överenskomna kvantiteter.

För färskt nötkött och nötköttsprodukter inrättas ömsesidiga tull- och avgiftsfria kvoter. För nötkött omfattar kvoterna 4 000 ton för vardera parten, medan 1 500 ton bearbetade köttvaror ges tillträde till svensk marknad och 2 500 ton av motsvarande svenska varor till EG:s marknad.

EG öppnar vidare tull- och avgiftsfria kvoter för svensk export av bl.a. ost och margarin. På motsvarande sätt etablerar Sverige i och med avtalet en kvot för tullfri import från EG av margarin och en avgiftsfri importkvot för ost, t.ex. ost av camembert-typ, grönmögelost samt fetaost. Margarinkvoterna omfattar 1 000 ton på vardera marknad. Den svenska exportkvoten för ost till EG är 1 000 ton (hårdost), medan 1 300 ton ost från EG ges tillträde till den svenska marknaden. Avtalet är vad gäller de ömsesidiga förmånerna i princip balanserat. Balansen förutsätter att EG inte tillämpar exportbidrag vid utnyttjande av kvoterna. Detta är inte klart uttalat i avtalet, men har sedermera bekräftats i en särskild skrivelse från EG-kommissionen.

Ett viktigt inslag i avtalet är utvecklingsklausulen som ger möjlighet att, om parterna är ense, ge och erhålla förmåner utöver dem som överenskommits.

Sammantaget kommer avtalen att ge svenskt jordbruk och livsmedelsindustri ökade möjligheter att konkurrera på EG-marknaden och för protokoll 3-produkter på hela EES-marknaden, samtidigt som konkurrensen naturligtvis ökar på hemmamarknaden.

7.3.5 Övriga avtal

Utöver de kvoter som öppnas inom ramen för det bilaterala jordbruksavtalet med EG pågår förhandlingarna med andra länder om bilaterala kvoter. Åtagande i form av bl.a. tulllätnader på jordbruksprodukter har redan förhandlats fram med de baltiska staterna.

7.4 EG:s marknadsreglering för mejeriprodukter, nöt- och griskött

De generella principerna för EG:s marknadsreglering har redan behandlats i kapitel 3. I detta kapitel tas också den nyligen beslutade reformen av Gemenskapens jordbrukspolitik upp. I det följande görs en beskrivning av principerna för regleringen för mejeriprodukter, nöt- och griskött. Eftersom politikens traditionella instrument kommer att vara kvar även efter reformens genomförande så kommer dessa principer således fortfarande att gälla vid den tidpunkt som ett svenskt medlemskap kan bli aktuellt.

Effekter på pris- och kostnadsnivåer i produktionen, samt på konkurrenstryck på marknaden, av ett medlemskap är också faktorer som har betydelse för den fortsatta diskussionen. Detta har dock behandlats i kapitel 4 och utvecklas därför inte ytterligare i det följande.

7.4.1 Mejeriprodukter

Det kraftigaste marknadsingripandet inom mejerisektorn är de kvoter som gäller för mjölkproduktionen. Varje EG-land har tilldelats en produktionskvot.

Målsättningen med regleringen är att garantera ett visst pris (riktpreis) till producenterna för mjölk och mejeriprodukter som säljs på EG-marknaden eller utanför denna. Marknadsregleringens delar syftar på olika sätt till att möjliggöra att riktpriiset för den levererade mjölken skall uppnås.

På samma sätt som för spannmålsregleringen tillämpas ett system med intervention – offentliga stödköp till ett lägsta garantipris – av vissa produkter, nämligen smör, skummjölkspulver och vissa italienska ostar. Interventionsköp skall vara en undantagsåtgärd och inköpen kan begränsas till vissa delar av året. Uppköpen sker när marknadspriset sjunkit till en viss nivå under interventionspriset. Som ett alterna-

tiv till de offentliga uppköpen för lagring kan EG-stöd lämnas till privat lagring av vissa mejeriprodukter. För olika mejeriprodukter fastställs också med utgångspunkt i riktpriSET ett tröskelpriS, vilket i sin tur utgör grund för gränsskyddet (införselavgiften skall i princip utgöra skillnaden mellan tröskelpriS och världsmarknadspris).

Systemet för gränsskyddet är komplicerat på mejerisidan. Tull förekommer i fråga om mejeriprodukter enbart för varor som omfattas av råvarukostnadsutjämning, t.ex. fruktyoghurt. MjölK och mejerivaror beläggs med införselavgifter vilka kan variera för olika varor, olika marknader samt över tiden, t.ex. kan lägre avgifter tas ut för sådana varor som ingår i handel mellan EG och andra marknader inom ramen för bilaterala avtal, t.ex. i vissa kvotarrangemang. Principen är att införselavgiften beräknas som skillnaden mellan tröskelpriSET och en prisnivå på den importerade varan. Därutöver finns ett antal importrestriktioner vilka framför allt grundas på särskilda avtal som EG slutit med olika tredje-länder men även inom GATT:s ram.

Exportbidragen fastställs med utgångspunkt i de priser som tillämpas i den internationella handeln med mejeriprodukter. Restitutionerna kan som tidigare nämnts också differentieras med hänsyn till exportmarknad. För närvarande kan bidrag lämnas för ca 100 produkter inom mejerisektorn. Bidragen fastställs var fjärde vecka.

Såväl EG:s exportbidrag som införselavgifter varierar för olika produkter, framför allt beroende på förädlingsgrad. För att ge en uppfattning om nivån på exportbidraget kan nämnas att för ost av grevétyp erhöLL EG-exportörer ca 13,50 kronor/kg i exportbidrag under våren 1992. Detta motsvarade ungefär nivån på den svenska införselavgiften på samma produkt. Motsvarande införselavgift för export till EG av samma ostsört vid detta tillfälle låg samtidigt något högre (14,75 kronor/kg).

EG har till skillnad från Sverige ett flertal bilaterala handelsavtal som omfattar handeln med mejeriprodukter (i huvudsak ost), vilka också kan påverka beräkningen av importavgifter och exportbidrag. Därigenom har EG skapat undantag från de generella reglerna.

7.4.2 Nötkött

Inom nötköttsregleringen fastställs årligen ett orienteringspris och, i förhållande till detta, ett interventionspris. Dessa priser avser pris till producent. Priserna fastställs för vissa standardkvaliteter. Interven-

tionsuppköpen är begränsade och kan t.ex. först göras i en medlemstat när marknadspriset nationellt sjunker till en viss nivå under interventionspriset. Marknadspriset kan således ligga under interventionspriset. Dessutom finns en övre gräns för hur mycket som årligen totalt inom EG kan köpas in enligt interventionsförfarande. Interventionsköp begränsas numera till vissa delmarknader, vissa slag av kött, vissa kvantiteter och vissa delar av året.

Priset vid försäljning från interventionslager varierar beroende på om köttet exporteras, är bearbetat eller används på EG-marknaden. Precis som för mejeriprodukter kan stöd utgå till privat lagring.

Gränsskyddet vid import av nötkött till EG består både av tull och rörliga införselavgifter. Tullen är 20 % för kött och 26 % för köttkonserver. Införselavgiftens nivå bestäms av förhållandet mellan marknadspris och orienteringspris. I vissa fall tas ingen införselavgift ut, t.ex. när marknadspriset når en viss nivå över orienteringspriset.

Eftersom gemenskapspreferensen för nötkött är stark styrs huvudparten av importen av internationella preferensavtal, vilka avgör storlek på såväl tull som införselavgift. Det tidigare nämnda svenska nötköttsarrangemanget för färskt nötkött är ett sådant avtal. De införselavgifter och tullar som EG tillämpar avgörs således av såväl prisnivå som nivån på eventuella exportbidrag i exportlandet.

Exportbidrag sätts utifrån skillnaden mellan prisnivån inom EG och världsmarknaden. Nivån är kopplad till produktens kvalitet, värde och exportdestination. Destinationsländerna är indelade i flera grupper. Sverige återfinns i den grupp till vilken lägsta nivån på exportsubventioner utgår. Exportbidragen i EG är, jämfört med Sverige, mycket låga. Detta beror på de lägre marknadspriserna och på att export utanför interventionssystemet endast förekommer i relativt liten omfattning. Kött från interventionslager kan exporteras under olika förutsättningar. I normalfallet handlar det om utförsäljning av stora kvantiteter. Exportörerna kan t.ex. få köpa köttet till nedsatta priser och härutöver får exportbidrag. För denna export utgår alltså indirekta exportsubventioner. I vissa fall utgår dock inga bidrag vid export från interventionslager.

I tabell 5 ges exempel på nivån på exportbidrag och införselavgifter i EG och Sverige vid ett tillfälle under våren 1992. Av tabellen framgår att EG differentierar exportbidragen beroende på destination. På motsvarande sätt tillämpar man olika införselavgifter med hänsyn till köttets ursprungsland. Vidare framgår att för de varor där

Sverige ger exportbidrag är motsvarande EG bidrag lägre. Tabellen skall dock främst ses som ett exempel vilket något åskådliggör komplexiteten i EG:s reglering. Att även andra särlösningar och undantagsbestämmelser i handeln med köttprodukter tillämpas framgår av texten ovan.

Tabell 5 Exempel på exportbidrag och införelavgifter för nötkött - maj - 1992*

	Exportbidrag från		(SEK/kg) Införelavgifter till	
	EG	Sverige	EG ¹	Sverige
Färskt eller kylt nötkött				
Hela eller halva kroppar destination: Sv:	3,75-4,90	-	Sv: -	14,00-17,30
övriga:	7,50-14,60	-	21,01	
Benfritt nötkött Sv:	3,60-8,90	-	Sv: -	30,00
övriga:	7,15-26,50	-	36,06	
Fruset nötkött				
Hela eller halva kroppar Sv:	3,75	-	Sv: 14,50	14,00-17,30
övriga:	7,50-10,80	-	14,50	
Benfritt nötkött Sv:	3,60-5,30	20,80	Sv: 24,95	30,00
övriga:	7,15-14,00		24,95	

* EG:s exportbidrag och införelavgifter från Kødbranchens fællesråd, Dk, och omräknade till SEK enligt grön centralkurs 1ECU=8,5 SEK.

¹ Utöver införelavgifter tas även tull ut vid import till EG. Eftersom denna är en värdetull avgörs storleken av värdet på importvaran. Uppskattningsvis skulle tullen för svenskt färskt kött, hela eller halva kroppar vara lika med 6 kronor/kg. För benfritt nötkött kan tullbeloppet variera mellan 8 och 30 kronor/kg beroende på vara (den högsta tullen skulle t.ex. tas ut för ädlare bitar av typ oxfilé). Tullbeloppen för fruset kött

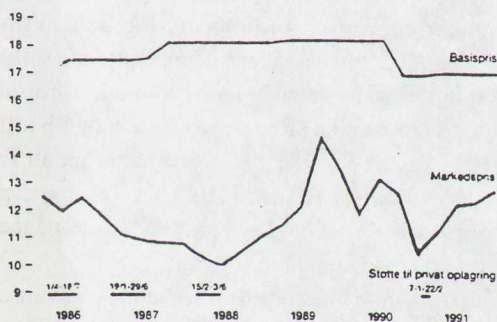
7.4.3 Griskött

Grisköttproduktion behandlas regleringstekniskt inom EG i princip som en vidareförädling av spannmål. Ekonomin i grisproduktionen är i hög utsträckning påverkad av spannmålspriserna eftersom spannmål utgör en väsentlig beståndsdel av fodret – och därmed av produktionskostnaderna. För griskött finns därför ingen permanent interventionsordning av motsvarande slag som för nötkött och stödet till griskött belastar den gemensamma budgeten i mycket liten utsträckning. Årliken fastställs ett baspris som utgör det eftersträlvade producentpriset.

Medlemstaternas sammanvägda genomsnittspriser, vilka rapporteras in till kommissionen varje vecka, utgör det s.k. referenspriset. Referensprisets förhållande till det fastställda baspriset kan utgöra grund för eventuella marknadsingripanden. Interventionsköp kan göras både genom offentliga uppköp och/eller stöd till privat lagring. Stöd genom interventionsköp har hittills, under normala förhållanden, inte förekommit inom EG. Grisköttmarknaden är i praktiken i liten omfattning berörd av regleringen varför marknadsinslaget är högt och priserna kan variera i hög utsträckning, vilket framgår av figur 5.

Figur 5

Markedsprisen for halve svin i EF



Källa: Danske Slagterier

Det yttre gränsskyddet för griskött är uppbyggt med utgångspunkt i slusspriser och importavgifter. Slusspriserna skall i princip ange produktionskostnaderna för en grisuppfödare inom EG som skulle ha fått

köpa spannmålen till världsmarknadspris. Importavgifterna beräknas med utgångspunkt i EG-producentens merkostnader för spannmålen med ett tillägg av en gemenskapspreferens. Beräkningen av avgiften utgår från tröskelpriset, vilket i allmänhet ligger över marknadspriset. I beräkningen förutsätts också att produktionen baseras på (dyr) EG-producerad spannmål.

Vid beräkning av exportbidragen för griskött utgår EG från interna och externa marknadsförhållanden och från den skillnad i uppfödningkostnad som skulle existerat om spannmålen i stället hade kunnat köpas till världsmarknadspris.

Även EG:s exportbidrag för griskött ligger för motsvarande produkter under nivån på de bidrag som i dag utbetalas i Sverige. EG:s exportörer erhöll under våren 1992 ca 2 kronor/kg i exportbidrag för samtliga varor. Det svenska exportbidraget för de produkter som erhöll bidrag, t.ex. skinka och sida, låg samtidigt på mellan 10 och 19 kronor/kg beroende på produkt. Införselavgiften till Sverige för dessa varor låg runt 19 kronor/kg medan EG:s motsvarande införselavgifter var mellan 6 och 8 kronor/kg beroende på produkt.

7.5 Behovet av förändringar – måldiskussion

En utgångspunkt för kommissionens arbete är att omställningen av jordbruket skall fullföljas på ett sådant sätt så att Sverige vid inträdet i EG har en stark och konkurrenskraftig jordbruksnäring och livsmedelsindustri. Kommissionen kan föreslå sådana förändringar av livsmedelspolitiken som den anser är motiverade av de ändrade förutsättningar som ett EG-medlemskap innebär. Regering och riksdag har under våren 1992 (prop. 1991/92:96, JoU15, rskr. 253) pekat på att frågan om exportsubventioner, vilka avskaffades i 1990 års livsmedelspolitiska beslut, på nytt bör prövas, bl.a. mot bakgrund av att de pågående GATT-förhandlingarna inte har kunnat avslutas.

Diskussionen i det följande rör om exportbidrag behövs för att anpassa svensk jordbrukspolitik till EG:s framtida politik och för att svensk livsmedelsindustri skall kunna verka på EG-marknaden fram till medlemskapstidpunkten.

Som framtida medlemmar av EG kommer Sverige att omfattas av den gemensamma jordbrukspolitik. Den har vid den tidpunkten mer direkta inkomststöd och lägre priser än i dagsläget. En utgångspunkt

för det fortsatta resonemanget är dock att stödnivån (av sammanlagda pris- och direktstöd) i EG i stort motsvarar dagens – dvs. en lägre nivå än dagens svenska. Ett undantag gäller dock för mjölkproduktionen där lönsamheten som en följd av reformen kan förväntas öka för EG:s mjölkproducenter jämfört med en fortsatt tillämpning av den nuvarande politiken. Det system med intervention och exportstöd som tillämpas inom EG i dag kommer att finnas kvar. Dessa instrument administreras av EG-kommissionen och finansieras med gemensamma budgetmedel. Liksom i det gamla svenska systemet är de grundelement i en politik som syftar till att upprätthålla ett administrativt pris och även verka prisstabiliserande.

Utöver den gemensamma politik som rör livsmedelsexporten har enskilda medlemsländer nationella exportorganisationer vars uppgift är att främja livsmedelsexport. Några EG-medel utgår inte till deras verksamhet. Dessa organisationer får heller inte betala ut några ytterligare direkta exportsubventioner till utvalda produkter som skulle kunna snedvrída konkurrensen. Deras insatser inriktas i huvudsak på generella marknadsföringsinsatser.

EG:s exportpolitik skiljer sig dock från det svenska system med exportsubventioner som tidigare tillämpades. Interventionen, dvs. stödköpen, är begränsad till vissa varor (t.ex. smör, mjölkpulver och vissa kvalitetsklasser av kött) och volymer och sker först när priset når en viss nivå. Marknadspriserna ges större möjlighet att variera och konkurrensen på marknaden är i allmänhet hård. Exportsubventionerna tillämpas också på ett sätt som tar hänsyn till exportmarknaden för olika produkter.

Exporthantering är i stor utsträckning kopplad till ett anbudsförfarande, vilket syftar till att ge en effektivare användning av de utbetalade bidragen. Som medlemmar kommer vi således inte att få tillbaka vår gamla typ av exportbidrag som i princip utjämnade hela skillnaden mellan inhemskt pris och världsmarknadspris. Interventionsinköp får betydelse i situationer när marknadspriserna når låga nivåer. Svenska exportörer kommer att få konkurrera med andra EG-exportörer om att få utnyttja subventioner för export till länder utanför Gemenskapen.

Från den tidpunkt när Sverige deltar fullt ut i CAP kommer svenska livsmedel att fritt kunna säljas inom gemenskapen. Med undantag för eventuella sanitära skyddsbestämmelser kommer inga handelshinder att finnas mellan Sverige och övriga EG. Det svenska jordbrukets

och livsmedelsindustrins konkurrenskraft avgörs av hur väl näringen lyckas anpassa sig till EG-marknadens efterfrågan och till den prisnivå som kommer att gälla där. EG kommer även i framtiden att ha en marknadsreglering som garanterar att en lägsta prisnivå skyddas. De varor som kan produceras till denna lägsta prisnivå kan avsättas genom interventions- och exportstödsystemet.

I dag möter svenska exportörer ett gränsskydd vid export till EG. Eftersom EG:s reglering innehåller ett inte obetydligt inslag av överskydd – det skyddade priset är i allmänhet högre än det fiktiska marknadspriset – och eftersom Sverige (med vissa undantag) inte har några exportsubventioner är export till EG av vissa produkter i praktiken omöjlig. Man kan hävda att dessa varor hindras från att etableras på en marknad som de vid en senare tidpunkt skulle vara konkurrenskraftiga på – under förutsättning att de kan produceras och säljas till där gällande priser.

Enligt kommissionen bör den svenska livsmedelsindustrin redan före ett medlemskap kunna verka på EG:s marknad, t.ex. etablera kanaler för svenska produkter och göra dessa kända. För industrin ligger det naturligtvis ett stort värde i att kunna bearbeta en marknad som inom ett par år kan komma att vara en del av hemmamarknaden.

Det finns olika möjligheter att få tillträde till EG-marknaden. I EG:s exportpolitik görs marknadsmässiga avvägningar, t.ex. i fråga om nivån på exportbidrag med hänsyn till destinationen. Motsvarande svenska insatser – exportsubventioner som uteslutande riktade sig mot EG-marknaden – skulle av handelspolitiska skäl sannolikt vara omöjliga att införa, samt eventuellt leda till motreaktioner från EG. Sverige har dock genom de kvoter som det bilaterala jordbruksavtalet ger skaffat sig ett utrymme för export utan handelshinder till EG:s marknad. Även genom det preferensavtal i fråga om färskt nötkött som Sverige har slutit med EG får Sverige en förmånligare behandling. Genom det frihandelsavtal som finns för vissa förädlade produkter finns också ett utrymme för livsmedelsexport av s.k. RÅK-produkter.

Om man vill underlätta för svensk export till just EG under perioden fram till medlemskap är en utvidgning av kvoterna den bästa vägen. Kvoterna prioriterar EG gentemot andra marknader. Exporten kostar vare sig skattebetalare eller producenter några subventioner. Problemet är att en utvidgning av kvoterna för närvarande inte är aktuellt för EG-sidan. Kommissionen har erfarit att en förhandling om

utvidgning av kvoterna inte kan komma till stånd förrän tidigast under 1993. Kommissionen anser att Sverige bör sträva efter och verka för en utvidgning av det bilaterala avtalet så snart det finns möjligheter för detta, men eftersom denna vägs framkomlighet inte är given måste dock även andra vägar prövas.

Genom 1990 års politik har möjligheten att använda subventioner för att möjliggöra och bekosta export tagits bort. Denna möjlighet kommer att finnas för Sverige som EG-medlem. Vid en bedömning av om det är motiverat att före ett medlemskap återinföra denna möjlighet bör beaktas vilka effekter olika utformningar av exportbidrag får och vad man kan uppnå i form av marknadsetablering.

Ett av de viktigare syftena med 1990 års livsmedelspolitiska beslut var att eliminera den olönsamma överskottsproduktionen. Detta är också ett av motiven bakom den nyligen beslutade reformen av CAP. Med reformen vill EG minska överskottsproduktionen. De överskott som produceras inom många av EG:s jordbrukssektorer belastar den gemensamma budgeten men trycker också ner marknadspriserna.

Konkurrensläget skiljer EG:s marknad från den svenska. Inom animalieproduktionen (framför allt mejeriprodukter och nötkött) har marknaden under de senaste åren präglats av kraftiga överskott, vilka pressat ner marknadspriserna i nivå med eller under interventionspriserna. Sverige har en svagare konkurrenssituation och, bl.a. till följd av effekter genom avregleringen, mer balanserade marknader vilket innebär att priserna höjs upp till gränsskyddad nivå vid underskott på marknaden.

Möjligheterna att ta sig in på EG:s marknad med produkter av bulkkaraktär är mot denna bakgrund, samt med hänsyn till överskyddet i gränsskyddet, förmodligen små och marknadspriserna mycket låga. Det betyder att export av bulkprodukter med hjälp av exportsubventioner inte kan vara en lönsam affär varken före eller efter ett medlemskap. Vid överväganden om åtgärder för att främja export inom de närmaste två åren måste hänsyn också tas till de volymbegränsningar för subventionerad export som ett eventuellt GATT-avtal kan innebära. Bulkexport skulle vidare varken bidra till att långsiktigt lönsamma marknader byggs upp eller till att de svenska priserna anpassas till EG:s. De produkter som kan vara aktuella måste sålunda vara förädlade och exporteras i en begränsad mängd.

Att främja livsmedelsexport genom bidrag kan sannolikt bara ske genom stöd av generell karaktär med hänsyn till exportmarknaderna.

Ett generellt stöd kan utnyttjas för såväl export till EG som till andra marknader. Beroende på exportlandets prisnivå och gränsskydd kan lönsamheten i exporten variera – dvs. ett exportstöd behöver inte nödvändigtvis leda till en export till EG. Upparbetade svenska exportmarknader till tredje land är en tillgång i de kommande medlemskapsförhandlingarna.

Exportbidrag kan finansieras antingen genom budgetmedel – som sker i EG – eller genom en produktionsavgift, enligt det tidigare svenska systemet. Exportbidrag kan, beroende på hur de utformas och beroende på konkurrensläget på den inhemska marknaden, påverka prisbildningen i olika omfattning. Mot bakgrund av behovet av en anpassning av svensk pris- och kostnadsnivå inför EG-medlemskapet bör ett bidrag utformas så att det inte höjer de svenska marknadspriserna. Även från konsumentsynpunkt är detta önskvärt. Detta talar för att budgetmedel bör användas.

En avgörande fråga för vilka effekter i fråga om marknadsetablering ett exportstöd får är hur livsmedelsindustrin agerar. Ett begränsat exportstöd för vissa förädlade produkter skulle innebära att branschen aktivt måste komplettera detta med marknadsföringsinsatser. Exportbidragen inom EG är generellt sett lägre än skillnaden mellan det svenska produktionspriset och världsmarknadspriset. Exportbidrag som motsvarar den nivå som tillämpas inom EG skulle därför inte utjämna skillnaden mellan svenskt pris och världsmarknadspris. Vid en sådan ordning får denna skillnad bäras av de svenska företagen.

Skall insatser göras för att främja svensk livsmedellexport som innebär subventionerad export bör sådana insatser begränsas till vissa förädlade produkter som kan få en marknad inom eller utanför EG efter ett medlemskap. Kommissionen har inte sett det som sin uppgift att bedöma enskilda produkters möjliga konkurrenskraft. Avsikten är inte att lämna förslag som i detalj reglerar produktomfång och nivåer. Kommissionen har dock i några undantagsfall funnit det angeläget att peka på behovet av insatser för vissa produkter. Insatserna bör utformas så att de inte verkar prishöjande på den svenska marknaden och således motverkar en långsiktig anpassning till EG:s stödnivåer. Administrationen kring systemet bör göras enkel.

7.6 Överväganden och förslag

Mot bakgrund av vad som tidigare redovisats föreslås i det följande åtgärder för att främja exporten av förädlade livsmedel inför ett EG-medlemskap.

Kommissionen förordar i första hand att regeringen verkar för att de ömsesidiga tull- och avgiftsfria kvoter som inrättats inom det bilaterala jordbruksavtal som slutits i anslutning till EES-avtalet för vissa jordbruks- och livsmedelsprodukter utökas både i fråga om varuomfattning och kvantiteter. Möjlighet till detta finns i avtalets utvecklingsklausul. En sådan utvidgning skulle enligt kommissionen vara det bästa sättet att underlätta för svensk export under perioden fram till ett svenskt medlemskap.

Som framgår av föregående avsnitt måste dock även andra vägar prövas. Förslaget är därvid huvudsakligen utformat som ett principresonemang med inriktning på sådana produkter där svensk livsmedelsindustri efter ett medlemskap kan förväntas bedriva en lönsam handel på EG:s villkor. Den konkreta och mer detaljerade utformningen av insatserna bör överlåtas till Jordbruksverket i samverkan med livsmedelsexportörerna. Jordbruksverket bör också löpande följa och utvärdera effekterna av de genomförda förslagen för att, om så behövs, genomföra eller föreslå erforderliga åtgärder.

Kommissionens utgångspunkt har varit att det är produkternas framtida konkurrenskraft som skall avgöra behovet av insatser. Med detta angreppssätt kan det visa sig att även andra livsmedelsprodukter än de som ryms i det följande förslaget borde omfattas av särskilda insatser. T.ex. kan det röra produkter som i råvaru och/eller förädlingsledet uppnått sådana särskilda kvaliteter att de efter visst initialt stöd kan bedömas vara konkurrenskraftiga även på EG-marknaden. I nuläget är det dock inte möjligt att förutsäga vilka produkter som skulle kunna beröras. Kommissionen har inte tagit ställning till en produktomfattning som skulle motivera ändrade bestämmelser. Det bör ankomma på Jordbruksverket att föreslå lämpliga åtgärder om ett sådant behov visar sig.

Det svenska exportstödet bör anpassas till den nivå som gäller inom EG. Därmed skapas incitament för en fortsatt kostnadsanpassning som kan göra svenska produkter konkurrenskraftiga med EG:s. Kommissionens bedömning är att exportstödet kommer att få en begränsad omfattning.

7.6.1 Finansiering av förslagen

I enlighet med vad som tidigare angetts i kapitel 5 i fråga om finansiering av kommissionens förslag bör förslagen inte föranleda ökade utgifter på statsbudgeten. Finansieringsmöjligheterna utvecklas ytterligare i avsnitt 6.4.8. I de förslag som läggs i det följande har huvudinriktningen varit att de ytterligare medel som behövs för att finansiera förslagen skall tas från de direktbidrag som sedan överenskommelsen i GATT 1989 via budgetmedel lämnas som stöd till jordbruket. Det innebär en omfördelning av animaliesektorns direktbidrag vilket också är en logisk koppling eftersom de exportfrämjande insatserna främst berör livsmedel med animaliskt ursprung.

7.6.2 Mejerivaror

Ostexport

I fråga om varuomfattning är kommissionens bedömning att inom mejeriområdet kan det vara motiverat att införa ett exportstöd för ost i begränsad omfattning. Ost är en förädlad produkt för vilken det finns möjligheter till en långsiktig marknadsetablering på utländska marknader.

Den totala svenska ostexporten har under slutet av 1980-talet legat runt drygt 3 000 ton. Det är rimligt att utgå från att detta även fortsättningsvis, på kort sikt eller fram till svenskt medlemskapsdatum, kommer att vara en framtida högsta exportvolym om möjlighet till subventionerad export återinförs. Inom EES-avtalets ram ges Sverige därutöver en avgiftsfri exportkvot till EG om 1 000 ton. Det bud som Sverige under våren 1992 lagt inom ramen för de pågående GATT-förhandlingarna inom Uruguay-rundan ger ett visst utrymme för att återinföra exportsubventioner. Förhandlingsbudet innebär bl.a. att vi åtar oss att fram till 1999 skära ner volymen (- 24 %) och värdet (- 36 %) av de exportsubventioner som utbetalades under basperioden 1986-1990 (se tidigare avsnitt om GATT).

Vid utformning av ett exportstödssystem för ost bör dock vissa begränsningar iaktas. Hänsyn skall tas till de ramar som GATT-budet ger. För ostexport är det genomsnittliga värdet av utbetalda exportsubventioner 34 miljoner kronor och basvolymen motsvarar 3 000 ton. Nivån på stödet bör vidare inte överstiga den exportsubvention som EG betalar ut för ost (kronor/kg).

Ett exportstöd motsvarande det ovanstående kostar 34 miljoner kronor per år om det maximala utrymmet som GATT-budet ger kan utnyttjas. Under förutsättning att svenska företag utöver den avgiftsfria exporten till EG lyckats exportera i samma omfattning som under tiden före 1990 års beslut skulle det medge ett genomsnittligt exportbidrag på ca 11 kronor/kg. Under förutsättning att Sverige blir medlem av EG den 1 januari 1995 och exportstödet kan börja utbetalas från halvårsskiftet 1993 kan det för perioden fram till medlemskap totalt röra sig om 51 miljoner kronor

För alla mejeriprodukter tillämpas för närvarande ett förenklat system för lönsamhetsutjämning mellan olika mejerier. Syftet är att alla mejerier oavsett produktionsinriktning skall ges likartade möjligheter att betala producenterna samma pris för råvaran. I systemet belastas lönsamma produkter (med hänsyn till förhållandet mellan produktionskostnad och konsumentpris) med avgifter medan ett bidrag utgår till mejeriet för all invägd mjölk oavsett vad den har använts till. Den totala omsättningen i utjämningsystemet för mjölk ligger under ett år på ca 2,5 miljarder kronor. Systemet infördes för en övergångsperiod som en följd av 1990 års livsmedelspolitiska beslut och skall i enlighet med detta beslut vara helt avvecklat den 1 juli 1995.

Exportstödet finansiering kan antingen ske inom ramen för det förenklade utjämningsystemet eller genom budgetmedel. Systemen har olika kännetecken och får olika effekter.

En finansiering inom ramen för utjämningsystemet skulle relativt enkelt kunna införas. Delar av avgifterna skulle avsättas för exportfinansiering. Bidragen till den invägda mjölken skulle därmed behöva minska vilket skulle beröra alla mejerier. Att använda sig av utjämningsystemet vore dock inte en anpassning till EG. Det kan vidare vara svårt att exakt avgöra volymen på den kommande exporten och därmed vilka avgifter som behöver tas ut för att finansiera den. Systemet skulle därför behöva ha en regleringsfunktion över tiden. Att använda utjämningsystemet innebär i princip att man återinför en kollektiv finansiering av exporten, eftersom samtliga mejerier bidrar till finansieringen. Riksdagens beslut om livsmedelspolitiken innebär vidare att avgifterna i det förenklade utjämningsystemet inte får användas för exportfinansiering (1989/90:146, JoU25, s. 62).

Att avsätta direkta medel för export skulle vara ett mer transparent system eftersom det öppet redovisade vilka exportsubventioner som utgätt. Ur EG-anpassningsperspektiv skulle det ligga närmare det sy-

stem som tillämpas inom EG där budgetmedel används för att finansiera exporten. Kommissionen förordar därför att medel avsätts inom ramen för jordbrukets direktbidrag.

Det är svårt att kvantifiera effekterna på konsumentpriser och produktionsnivå av ett exportstödsystem för ost. De effekter som exportstödet kan ge på konsumentpriset är beroende på den aktuella marknadssituationen och på hur exportsystemet utformas. I ett läge med överskott som pressar ner den inhemska prisnivån kan exportsubventioner, som tar bort överskottet från marknaden, innebära att prisnivån ökar upp till högst den nivå som införselavgifterna skyddar. Om marknaden är i balans eller om det finns ett underskott så att priset ligger i nivå med eller nära referenspriset får exporten inga sådana effekter. Det minskade utbudet av inhemska ost leder i så fall till ökad import. Med de priselasticiteter som gäller för ost beräknar konsumentberedningen att effekten av att 3 000 ton ost exporteras från den svenska marknaden i ett läge med stark prispress där industrin kan tillgodogöra sig hela prishöjningen skulle kunna medföra en 4 %ig prisökning på ost. Med de begränsningar som kommissionen har lagt in i förutsättningarna för hur exportsubventionerna får tillämpas och systemets utformning skall dock en sådan situation inte få uppstå. Med hänsyn till dessa begränsningar bör således effekterna på konsumentpriserna vara begränsade.

I fråga om produktion gäller att om mejeriindustrin lyckas behålla den svenska marknadsandel man har i dag ges ett utrymme för att öka produktionen.

Försäljning av konsumtionsmjölk och grädde till färje- och flygtrafik mellan Sverige och utlandet

Ytterligare ett område där en svensk marknad kan förutsättas efter ett svenskt EG-medlemskap men där de nuvarande bestämmelserna förhindrar export gäller försäljning av konsumtionsmjölk och grädde till färje- och flygtrafik mellan Sverige och utlandet (vid s.k. skeppsfournering).

Svenska mejeriprodukter (främst konsumtionsmjölk och grädde) kan inte priskonkurrera med de – i huvudsak danska – varor som erhåller exportstöd från EG. I praktiken har detta lett till att svensk mjölk har förlorat sin marknadsandel och t.ex. till att dansk mjölk

fraktas genom Sverige för att serveras på färjetrafiken mellan Sverige och Finland.

Möjlighet för mejerierna att konkurrera på dessa marknader skulle kunna uppnås genom en avgiftsnedsättning för dessa produkter inom ramen för det förenklade utjämningsystemet.

För att en avgiftsnedsättning för dessa varor skall kunna medges måste dock ett undantag från riksdagsbeslutet om att det förenklade utjämningsystemet inte får användas för kollektiv exportfinansiering göras.

Den försäljning till flyg och färjor som skulle kunna bli aktuell rör sig om små kvantiteter. Avgiften för k-mjolk är i dag 1,40 kronor/kg. Svenska Mejeriernas Riksförening uppskattar att en avgiftsbefrielse skulle leda till ca 2 miljoner kg mjölkråvaror i form av mjölk och grädde skulle kunna säljas till flyg och färjetrafik. Detta motsvarar mindre än en promille av den totala invägningen av mjölk i Sverige.

Med hänsyn till att det här rör sig om förädlade konsumentvaror för vilka man kan förutsätta att det efter ett svenskt EG-medlemskap kommer att finnas en svensk marknad samt att det rör sig om förhållandevis mycket små kvantiteter anser kommissionen att det finns anledning att medge en nedsättning av avgifterna inom utjämningsystemets ram. Nuvarande avgiftsnivåer är inte relaterade till exportkostnader. I enlighet med utgångspunkten att exportstöd bör sättas i nivå med motsvarande EG-stöd bör samma avvägning göras i detta fall och avgiftsnedsättningen bör ligga i nivå med exportstödet inom EG, dvs. ca 80 öre/liter för konsumtionsmjölk. Förslaget bör träda i kraft den 1 januari 1993.

Förslaget leder inte till några märkbara effekter på konsumentpriser och produktion eftersom kvantiteterna är obetydliga.

7.6.3 Nöt- och griskött

I dag finns ett temporär system för nöt- och griskött i vilket medel för exportsubventioner finns avsatta under budgetåren 1991/92–1993/94. Totalt disponeras 450 miljoner kronor för hela perioden. Riksdagen har nyligen beslutat att de medel som avsatts för att finansiera export av kött skall få föras mellan budgetåren för att medge en större flexibilitet.

Som framgår av tidigare redovisning är de subventioner som utbetalas i dag bl.a. anpassade ill sådana produkter där det kan finnas ett be-

hov av att tillfälligtvis lyfta ut ett pristryckande överskott från marknaden. Förädlingsgrad och en bedömning av produkternas etableringsmöjlighet på olika exportmarknader är i mindre utsträckning faktorer som beaktats. Nivån på exportsubventionerna ligger för närvarande betydligt över vad EG betalar ut för motsvarande produkter som exporteras till Sverige.

För att bidra till en anpassning mot förhållandena inom EG anser kommissionen att nivån på exportbidragen successivt bör anpassas till vad som utbetalas inom EG. I detta sammanhang bör den differentiering av bidragen som EG gör med hänsyn till exportmarknader bedömas. För att stimulera export av mer förädlade produkter eller nischvaror vilka bedöms som långsiktigt konkurrenskraftiga på internationella marknader bör exportstödet också styras till sådana varor. Detta innebär en förändring jämfört med det syfte – främst prisstabilitet på den inhemska marknaden – som legat till grund för utformningen av det temporära exportsystemet.

Det kan röra styckningsdetaljer som anpassats till en särskild konsumentefterfrågan, t.ex. i fråga om framställningsmetod eller förpackning. Förädlingsgrad och marknadsanpassning bör alltså i högre grad än hittills premieras. Att i detalj utforma bestämmelser som tar hänsyn till detta bör överlåtas till Jordbruksverket i samråd med livsmedelsindustrin.

Kommissionen anser att exportstödet för kött och fläsk bör förlängas med ett halvår till den 1 januari 1995. Kommissionens utgångspunkt att Sverige skall ta ansvar för överskottsproduktionen fram till tidpunkten för medlemskap talar också för en förlängning av det temporära systemet. Kostnaderna för detta går inte att uppskatta i dag. De bör dock inte få överstiga 50 miljoner kronor, vilket innebär oförändrad nivå jämfört med 1993/94. Medlen finansieras av en omfördelning av direktbidraget till animalier. Den nya inriktningen på det temporära systemet bör kunna tillämpas från den 1 januari 1993.

7.6.4 RÅK

För att den svenska livsmedelsindustri som är utsatt för internationell konkurrens inte skall komma i ett sämre läge än konkurrenterna i andra länder, som har tillgång till jordbruksråvaror till lägre priser, tillämpas i Sverige två system för utjämning av industrins kostnader för

jordbruksråvaror – ett externt och ett internt (tillsammans kallat RÅK-systemet).

För de förädlade livsmedel som omfattas av RÅK-systemet sker en prisutjämning till världsmarknadsprisnivå vid såväl import som export. RÅK-systemet finansieras delvis med importavgifter och delvis med budgetmedel.

Det är troligen inom detta system som de flesta av de förädlade svenska produkter som kan bli långsiktigt konkurrenskraftiga på EG-marknaden återfinns.

Vid avregleringens inledning gjordes vissa begränsningar i möjligheterna att få exportbidrag för råvaror inom RÅK-systemets ram. Denna begränsning infördes för att undvika att RÅK-systemet skulle komma att användas för en subventionerad bulkexport genom att vissa råvaror, t.ex. mjölkpulver, "flyttades över" till lågt förädlade produkter med högt råvaruinnehåll som rymdes inom RÅK-systemet och därigenom erhöll fullständig kompensation. Exportbidrag ges därför fr.o.m. den 1 juli 1991 maximalt för 35 % mjölkpulver och 15 % torrade äggprodukter av den färdiga varans vikt.

Samtidigt utökades varuomfattningen i systemet med bl.a. köttberedningar vilkas råvaruinnehåll tidigare kostnadsutjämnats inom jordbruksprisregleringen. För dessa varor begränsas bidraget till högst 40 % av den färdiga varans vikt. Livsmedel vars innehåll av dessa råvaror ligger inom dessa gränser kostnadskompenseras dock fullt ut inom systemet. För just köttberedningar kan det förefalla inkonsekvent att det löpande eller periodvis lämnas exportbidrag för vissa styckningsdetaljer inom det temporära exportsystemet medan köttinnehållet i förädlade produkter bara till en viss del kostnadsutjämnas.

Detta innebär att vissa förädlade produkter, som t.ex. köttbullar och petit choux-mixer, bara till en del kompenseras för råvaruinnehållet. Detta har bl.a. lett till att förädlingsindustrin för att kompensera bortfallet av exportstöd i ökad utsträckning använder importerad råvara i produktionen. För denna erhålls nämligen restitution vid export (gäller mjölkpulver, ägg och kött). Dessa svenska råvaror kan därför sägas vara diskriminerade i produktionen av vissa förädlade livsmedel för export.

Mot ovanstående bakgrund anser kommissionen att råvarugränserna för utjämning bör förändras så att en större del av råvaruinnehållet än vad som dagens begränsning medger kostnadsutjämnas. En sådan förändring kommer dock inte att fullständigt anpassa systemet

till EG:s RÅK-systemet bör inte heller i framtiden kunna utnyttjas för bulkexport. Jordbruksverket skall se över RÅK-systemet i samband med att protokoll 3 till EES-avtalet implementeras. Förändringar kan lämpligen göras i detta sammanhang.

Med hänsyn till den osäkerhet som finns i fråga om tidpunkten för när protokoll 3 kan implementeras, bl.a. med hänsyn till att förhandlingarna mellan EG och EFTA om dess slutliga utformning ännu inte är avslutade, anser kommissionen att om det som här föreslås visar sig kunna genomföras först avsevärt senare än den 1 januari 1993 bör förändringarna göras oavsett tidsschemat för protokoll 3, lämpligen den 1 januari 1993.

Kommissionen har inte kunnat uppskatta de kostnader som en utvidgning av råvarugränserna kan innebära, bl.a. på grund av de effekter som en samtidig förändring av utjämningsystemet kan komma att medföra.

8 Åtgärder för att främja ekologisk produktion

8.1 Sverige

8.1.1 Idébakgrund

Det finns ingen entydig definition av vad som är ekologisk produktion. De som är verksamma inom den ekologiska rörelsen betonar att ekologisk produktion bygger på en helhetssyn, som omfattar de ekologiska, ekonomiska och sociala sidorna av lantbruksproduktionen både i lokalt och globalt perspektiv. I den ekologiska produktionen betraktas naturen som en helhet med sitt eget värde och människan har ett moraliskt ansvar att driva lantbruket på ett sådant sätt att kulturlandskapet utgör en positiv del av naturen.

I den ekologiska produktionen eftersträvas att:

- producera livsmedel av hög kvalitet, i tillräcklig mängd och rättvist fördelat,
- ge lantbrukaren en rimlig inkomst och tillfredsställelse i arbetet samt en säker arbetsmiljö,
- skapa en miljö som tillfredsställer husdjurens naturliga beteende och behov,
- skapa ett kulturlandskap med artrikedom och genetisk mångfald inom arterna, där de levande organismernas utvecklingsmöjligheter säkras,
- hushålla med naturresurser så att minsta möjliga skadliga påverkan på miljön uppstår,
- bevara jordens bördighet på lång sikt,
- skapa en god kontakt mellan lantbrukare och konsumenter,
- skapa största möjliga recirkulation av näringsämnen genom att integrera stadssamhällen, agroecosystem och naturliga ekosystem.

Grunden för växtodlingen inom trädgård, jord- och skogsbruk är hänsynen till jordens struktur och bördighet, en mångfald i valet av grödor, samt en varierad växtföljd.

Jordens bördighet upprätthålls huvudsakligen genom en recirkulation av organiskt material. Genom odlingsåtgärderna strävar man efter att i möjligaste mån förebygga skador av skadegörare och ogräs. Lättlöslig konstgödsel och syntetiska bekämpningsmedel används inte.

I lantbruket eftersträvas balans mellan antalet djur och arealen. Detta innebär att djuren utfodras så mycket som möjligt med foder producerat på den egna gården och jorden tillförs gödsel så att risken för miljöföroreningar blir så liten som möjligt.

Många av de mål som ovan anges gäller emellertid även för det svenska jordbruket i övrigt. Den utveckling mot en miljövänligare produktion som pågår inom det konventionella jordbruket minskar avståndet till den ekologiska produktionen. I denna process är den ekologiska produktionen en pådrivande kraft.

8.1.2 Regler för ekologisk produktion

Kontrollorganisationen för ekologisk produktion (KRAV) har fastställt regler för hur den ekologiska produktionen skall bedrivas. Dessa har även använts av statsmakterna i samband med omläggningsstödet till ekologisk produktion (8.1.5).

Växtodling

Odlingen skall bedrivas utan handelsgödsel (konstgödsel) och syntetiska bekämpningsmedel. Bekämpnings- och växtskyddsmedel framtagna direkt ur växter och djur är tillåtna. Syntetiska tillsatser till dessa får inte förekomma.

Minst ett år (karensår) måste gå efter omläggning av odlingen innan grödan kan godkännas som ekologiskt odlad. Odlingen måste bedrivas på hela – eller under omläggningstiden på en väl avgränsad del av – brukningsenheten. Betat utsäde får inte användas.

Åkermark belägen inom 25 meter från väg med viss minsta trafikintensitet får inte användas för grödor som avses för humankonsumtion.

Djurhållning

Huvudinriktningen skall vara integrerad produktion, dvs. att alla djur skall leva hela sitt liv på samma gård. Antalet djur på gården skall baseras på den egna foderproduktionen. Aveln skall inriktas på att få fram djur med goda bruksegenskaper såsom funktionell kroppsbyggnad, hög motståndskraft mot sjukdomar, god förmåga att tillvarata lo-

kala foderslag, förmåga till naturlig förökning och goda föräldraegenskaper.

Medicinsk brunstsynkronisering, embryoöverföring och genmanipulation är ej tillåtet.

Utfodringen skall inriktas på att använda hemmaproducerat foder som odlats efter ekologiska principer. Självförsörjningsgraden skall vara minst 50 % räknat på årligt foderintag.

Rutinmässig förebyggande behandling med läkemedel eller kemiska bekämpningsmedel får inte förekomma. För köttdjur som behandlats med sådana medel gäller 12 månaders karens.

8.1.3 Marknaden för ekologiska produkter

Antalet varuslag på marknaden av ekologiskt producerade livsmedel ökar fortlöpande. Olika serier av miljömärkta varor har också växt fram på senare tid. Eko-produkternas marknadsandel är dock totalt sett inte större än ca 1–2 % för närvarande. Inom storstadsregionerna är marknadsandelen större. Marknadsandelar på ca 5 % bedöms kunna uppnås om säsongvariationerna i produktionen kan bemästras så att en säker och stabil marknad kan upprätthållas året om.

Spannmålsprodukter

Ca 12 000 ton ekologiskt odlad spannmål fanns under 1991 till försäljning. Mjöl av olika växtslag och havregryn finns i god tillgång på marknaden och förekommer numera i de flesta butiker. Andra produkter på marknaden är müsli, havregryn, knäckebröd och mjukt bröd. Ekologiskt öl framställt på ekologiskt odlat malkorn är under utveckling.

Marknaden för fodersäd är fortfarande mycket begränsad, men kan komma att utvidgas betydligt om marknaden för ekologiskt producerade kött- och mejerivaror kommer igång.

En viss export av spannmål förekommer också.

För ekologiskt odlad spannmål har odlaren erhållit ett merpris på ca 30 % jämfört med priset på konventionellt odlad spannmål.

Trindsäd

Försäljningen av gula ärter har ökat kraftigt. Även ekologiskt odlade bruna bönor finns på marknaden. Marknadsutrymme finns för en ökning av produktionen av trindsäd.

Potatis och grönsaker

Potatis och grönsaker säljs till största delen färska. Sortimentet är i det närmaste fullständigt på grönsakssidan. De största produkterna är potatis, morötter, vitkål, lök, kålrot, palsternacka, selleri och rödbetor. Mjölksyrade produkter av grönsaker finns i mindre omfattning.

I dag är ca 2 % av alla grönsaker och all potatis som säljs i Sverige ekologiskt odlade. Störst marknadsandel har morötterna med ca 8 % av marknaden. Snabbast ökar den ekologiskt odlade potatisen med en ökningstakt på 25 % per år. En marknadsandel på 10 % bedöms som möjlig att uppnå.

Något överskott av ekologiskt odlade grönsaker finns inte. Tvärtom finns ett stort utrymme för en ökad produktion. Ekologiskt odlad potatis har tidvis importerats.

Priset till odlaren för potatis och grönsaker som odlats ekologiskt ligger ca 50 % över priset för motsvarande konventionellt odlade varor.

Kött- och mejeriprodukter

Marknaden för ekologiskt producerat kött är mycket begränsad, och i stort sett obearbetad. En del utvecklingsprojekt pågår dock. Utvecklingen har kommit längre när det gäller ekologiskt producerad mjölk, men marknadsandelen är ännu mycket liten, under 1 %.

För mjölken får lantbrukaren ett merpris på ca 25 öre per kg.

Kontrollkostnaden för KRAV-märkningen är ett hinder för att få fram produkter. Dessutom är bestämmelserna för djurstallar, foder, slakt etc. i många fall svåra att leva upp till.

8.1.4 Stöd till FoU, rådgivning, marknadsföring och kontroll

Forskning och utveckling

Huvudansvaret för forsknings- och utvecklingsverksamheten rörande alternativa produktionsformer inom jordbruket och trädgårdsnäringsringen har skogs- och jordbrukets forskningsråd (SJFR). Forskningsrådet har en särskild programkommitté med uppgift att precisera användningen av avsatta medel för den ekologiska odlingen.

Under femårsperioden 1986/87–1990/91 anvisades totalt 16,3 miljoner kronor till forskning om alternativ (ekologisk) odling. Härav utgjorde 8 miljoner kronor ett engångsbelopp avsatt år 1988 av prisregleringsmedel.

För 1991/92 budgeterades totalt forskningsinsatser m.m. inom området för ca 6 miljoner kronor och för 1992/93 6,2 miljoner kronor.

Rådgivning

Det stigande intresset för det ekologiska lantbruket har inneburit att efterfrågan på och behovet av rådgivning har ökat. Rådgivningen stöds för närvarande med ca 5,5 miljoner kronor av statliga medel. I samtliga län finns rådgivare vid resp. länsstyrelse som har kunskap om ekologiskt lantbruk. Dessutom finns tre regionala specialister i syd- och mellansverige. Även i norrlandslänen finns flera rådgivare inom ekologiskt lantbruk, som finansieras inom ramen för "Åtgärdsprogrammet för jordbruket i norra Sverige". Inom ekologisk djurhållning finns en central specialisttjänst. Vid lantbruksuniversitetet finns en statskonsulent med inriktning på ekologiskt lantbruk.

Exempel på rådgivningsverksamhet som bedrivs är

- kursverksamhet
- fältvandringar
- odlingsringar och ERFA-grupper
- individuell rådgivning
- demonstrationsodlingar
- projekt av olika slag

Rådgivarna stöds bl.a. med hjälp av gemensamt producerat rådgivningsmaterial.

Marknadsföring

Behovet av marknadsföring av ekologiskt producerade produkter är stort.

Under innevarande budgetår förfogar jordbruksverket över ca 2 miljoner kronor för stöd till marknadsfrämjande åtgärder. Dessa medel har främst satsats på

- marknadsfrämjande åtgärder inom spannmålsområdet,
- delfinansiering av marknads/kvalitetskonsulenter inom storstadsregionerna Stockholm, Göteborg och Malmö/Kristianstad,
- marknadsföring av KRAV – resp. Demeter-märket.

Kontrollen

Som en följd av den ökande handeln med ekologiskt odlade produkter uppkom behovet av en enhetlig kontroll av den ekologiska odlingen, och en gemensam märkning av produkterna. I Sverige finns två kontrollorganisationer – KRAV och Svenska Demeterförbundet – varav KRAV är den största.

KRAV, som bildades 1985, är en ekonomisk förening med olika organisationer, som på olika sätt är engagerade inom området, som medlemmar. Svenska Demeterförbundet är en kontroll- och garantiorganisation för biodynamiskt odlade produkter.

Visst statligt stöd utgår till båda dessa organisationer (sammanlagt 330 000 kronor budgetåret 1991/92).

8.1.5 Omlägningsstöd

Våren 1989 infördes ett särskilt stöd till jordbruksföretag för

1. omläggning till alternativ (ekologisk) odling,
2. fortsatt alternativ (ekologisk) odling på arealer som lagts om till sådan odling år 1988 eller tidigare.

För att få del av stödet måste anmälan ha gjorts senast den 28 april 1989. Nyanslutning är således inte möjlig.

Stödet är treårigt med ett stödbelopp per hektar som varierar mellan 700 kronor och 2 900 kronor beroende på skördeområde. Vid större arealer kan omläggningen till ekologisk odling få ske stegvis under högst fem år. Arealer upp till 5 ha måste ställas om första året 1989. Stöd utbetalas under tre år – omlägningsåret, jämte ytterligare

två år. Bidrag utgår endast till prisreglerade grödor utom när det gäller första året då stöd även kan utgå till vall, grönfoder och grön gödslingsgrödor.

Omläggningen skall vara varaktig. För att undvika krav på återbetalning skall arealen odlas ekologiskt i minst sex år.

Ca 1 800 lantbrukare anmälde sig till stödet med en areal på totalt drygt 43 000 ha. I dag odlas i Sverige ca 38 000 ha enligt ekologiska odlingsmetoder. Det motsvarar ca 1,3 % av Sveriges åkerareal.

8.2 EG

8.2.1 Skillnader mellan Sveriges och EG:s regler för ekologisk odling

Inom EG regleras det ekologiska lantbruket, dels av en särskild förordning (EEG 2092/91), dels av nationella regler. Ett enskilt land kan besluta om strängare regler än de minimikrav som finns i förordningen. Förordningen är ett detaljerat regelverk som tar upp definitioner, märkning, odlingsregler, kontrollsystem, import från tredje land, m.m.

I förordningen regleras produktionen av råvaror ingående medan förädlingsdelen inte alls berörs på samma sätt. I jämförelse med de svenska reglerna är EG:s regler om förädling, tillsatser och processer oklara och ofullständiga.

De förädlingsregler som finns tycks inte på något sätt begränsa tillverknings sättet. Enda undantaget är att joniserande strålning inte är tillåten i tillverkningsprocessen.

Vidare är reglerna för märkning och annonsering av ekologiskt producerade produkter oklara och svårtolkade jämfört med de svenska reglerna.

Användning av betat utsäde är tillåten enligt EG:s regler under vissa villkor. Betat utsäde får aldrig användas enligt svenska regler.

Alla produkter skall transporteras i slutna förpackningar. Dessa krav tillämpas inte i Sverige.

På en annan viktig punkt är EG:s regler strängare än de svenska nämligen i fråga om karenstid. Inom EG tillämpas en karenstid på minst två år vilket skall jämföras med ett år i Sverige.

Beträffande stallgödsel finns det i dagsläget inga särskilda restriktioner inom EG bara man följer de allmänna reglerna för gödselhante-

ring för resp. land. I Sverige är reglerna hårdare och från 1995 är det stopp för all stallgödsel från "industriell" djurhållning, höns i burar osv.

Beträffande användning av rötslam är det på motsvarande sätt fritt fram inom EG. Detta skall jämföras med reglerna i Sverige som förbjudit all användning av rötslam. KRAV:s mål är dock att öppna möjligheterna, men under starkt formulerade kvalitetskrav.

8.2.2 Ekonomiskt stöd till ekologiskt lantbruk inom EG

I den nyligen beslutade reformen av EG:s gemensamma jordbrukspolitik, baserad på en revidering av Mac Sharry-förslaget finns stöd till ekologiskt lantbruk med bland de kompletterande stöden till miljöfrämjande åtgärder. Dessa stöd delfinansieras av EG med 50 % eller med 75 % inom mindre gynnade områden (LFA:s).

På växtodlingsområdet är grundbeloppet för stödet från EG maximerat till 2 125 kronor/ha och motsvarande tal för djur är 1 785 kronor/djurenhet. För att erhålla sådant stöd skall ett stödprogram utarbetas av medlemsländerna. Programmet skall sedan godkännas av EG-kommissionen.

8.2.3 Stöd till ekologisk odling i Danmark

Liksom i Sverige infördes i Danmark 1989 ett omställningsstöd för omläggning till ekologisk jordbruksproduktion. Stödet är treårigt och beräknas årligen med utgångspunkt från omlagd areal och antalet djurenheter per hektar. Omläggningen skall omfatta hela företaget och vara genomförd under en fyraårsperiod. Stödet varierar beroende på djurintensiteten mellan 2 600 kronor/ha och 3 800 kronor/ha totalt för treårsperioden. Stödbeloppens storlek och de olika nivåerna beroende på djurantal syftar till att skapa harmoniska företag vad gäller balansen mellan animalie- och vegetabilieproduktionen.

För att få del av omställningsstödet krävs att företaget auktoriseras som godkänd producent av ekologiska produkter. Auktorisationen och kontrollen av de ekologiska lantbruken sköts av lantbruksministeriets "Plantedirektorat".

Det statliga stödet till ekologisk odling i Danmark omfattar förutom omställningsstödet ett utvecklingsstöd. Totalt har under perioden

1987–1991 lämnats utvecklingsstöd med ca 70 miljoner Dkr. Ungefär hälften härav har satsats på forskning och försöksverksamhet. Ett indirekt stöd till ekologiskt lantbruk utgör den kostnadsfria auktorisationen och kontrollen som utförs av Plantedirektoratet.

Det statliga stödet till ekologiskt lantbruk ses nu över. Utvecklingsstödet skall utvärderas och rapport avlämnas senast 15 oktober 1992.

Näringen har genom det statliga stödet fått ett uppsving på många områden. Antalet ekologiska lantbruk har ökat från ca 150 till nära 700 sedan 1981. Totalt omfattar dessa företag ca 18 000 ha vilket motsvarar 0,6 % av den danska jordbruksarealen.

8.3 Överväganden och förslag

8.3.1 Mål och behov av stöd

Enligt direktiven till omställningskommissionen skall arbetet inriktas på att Sverige vid inträdet i EG skall ha en stark och konkurrenskraftig jordbruksnäring och livsmedelsindustri.

I prop. 1991/92:96 om vissa jordbrukspolitiska frågor erinrar jordbruksministern om att miljöhänsynen uppmärksammas i allt högre omfattning i vår omvärld. I det beslut om reform av livsmedelspolitiken som fattades 1990 var miljöhänsynen av avgörande betydelse för reformens utformning, bl.a. vad gäller behovet av ett mindre kemikalieberoende jordbruk. Omställningskommissionen bör därför i sitt arbete, mot bakgrund av utvecklingen inom EG, beakta behovet av mer principiella förändringar i omställningsbesluten också vad gäller åtgärder för alternativ odling.

Ett främjande av det ekologiska jordbruket ligger i linje med den övergripande målsättningen för livsmedelspolitiken att tillgodose behovet på marknaden av produkter av hög kvalitet framställda under etiskt högtstående former. Detsamma gäller angående livsmedelspolitikens mål att all jordbruksproduktion skall ske under hänsynstagande till miljön så att en långsiktigt uthållig produktion av sunda livsmedel kan garanteras. Den generella inriktningen att minska jordbrukets beroende av handelsgödsel och andra kemikalier leder till en minskning av skillnaderna mellan det konventionella och det ekologiska jordbruket.

Det är också angeläget att kunna tillgodose den särskilda marknad som finns, såväl inom som utanför landet, för ekologiskt producerade livsmedel. Ett annat motiv för att stödja den ekologiska produktionen är att erfarenheter och landvinningar inom forskningens område som görs inom det ekologiska jordbruket i ett längre perspektiv även kommer det konventionella jordbruket till del. Ett främjande av det ekologiska jordbruket kan därför motiveras från flera utgångspunkter.

De restriktioner som det ekologiska jordbruket lägger på produktionen medför merkostnader av olika slag. Särskilt gäller detta under omlägningsperioden. Det kan vara svårt att på marknaden ta ut det merpris som behövs, för att fullt ut kompensera den lägre bruttoavkastning som det ekologiska jordbruket i allmänhet ger i detta skede. Ett visst ekonomiskt stöd till företag som lägger om till ekologisk produktion kan därför vara motiverat.

En ny produktionsgren, som den ekologiska produktionen, är för sin utveckling beroende av samhälleligt stöd till kunskapsuppbyggnad och marknadsutveckling m.m. Utan ett sådant stöd är risken stor att den ekologiska produktionens utveckling hämmas till förfång för både konsumenter och producenter.

När det gäller ett permanent individuellt direkt stöd till den ekologiska produktionen anser kommissionen att den framtida konkurrenssituationen inom EG bör avvaktas. Vidare bör i det sammanhanget den ekologiska produktionens möjligheter till stöd inom andra program beaktas.

8.3.2 Direktstöd till ekologisk produktion

Som tidigare redovisades fanns möjlighet 1989 att ansöka om stöd för omläggning till alternativ (ekologisk) odling. Även redan befintliga alternativodlare kunde få del av stödet. Det innebär att i stort sett alla i dag befintliga alternativodlare har kommit i åtnjutande av det stödet. Någon möjlighet att nyansluta sig finns dock inte.

För att öka tillgången av ekologiska produkter och därigenom bygga upp en stabilare marknad behövs fler producenter av ekologiska livsmedel. En stimulans i form av ett omlägningsstöd skulle verka i den riktningen. En anpassning till EG:s regler om två års karenstid gör en omläggning kostsammare än tidigare, vilket också är ett motiv för ett sådant stöd.

När det gäller att införa ett omlägningsstöd före 1995 är det ett problem att EG:s villkor inte är kända. Full klarhet härom får man inte förrän i samband med godkännandet av ett sådant stöd. Ett omlägningsstöd är till sin natur långsiktigt. Dels sker omläggningen successivt under några år, dels ställs som villkor att ekologisk produktion skall bedrivas några år efter det att omläggningen påbörjats. Det blir därför bekymmer för alla inblandade parter om villkoren i avtalet om stöd måste ändras under stödperioden. Mot denna bakgrund anser kommissionen att ett omlägningsstöd inte bör påbörjas förrän det godkänts av EG. Det bör kunna ske under 1994 eller under förhandlingarna 1993. Kommissionen föreslår att ett förslag till stöd till omläggning till ekologisk produktion inom ramen för EG:s s.k. kompletterande miljöprogram utarbetas snarast och att därefter förhandlingar med EG påbörjas så att det kan träda i kraft senast den 1 januari 1995.

8.3.3 Övrigt stöd

Forskning och utveckling

Det stöd som samhället för närvarande anvisar för forskning och utveckling om ekologiskt lantbruk inriktas först och främst på projekt av grundforskningskaraktär. På kort sikt kan resurser på nuvarande nivå ge en tillfredsställande behovstäckning i denna del. En stor efterfrågan på forskningsmedel som inte kunnat tillgodoses med nuvarande ramar gäller medel för tillämpad forskning. En ökad satsning på tillämpad forskning skulle kunna ge resultat som snabbt skulle komma jordbrukarna till del med de rådgivningsresurser för ekologisk produktion, som för närvarande finns och förväntas finnas de närmaste åren framöver.

Rådgivning

Det ökade intresset för ekologisk odling som omställningsstödet 1989 bl.a. skapade har följts upp med rådgivningsinsatser som huvudsakligen finansierats med samhällsstöd. Det är angeläget att dessa resurser bibehålls. Möjligen kan visst stöd för sådan verksamhet även kunna komma att erhållas inom ovannämnda EG-program.

Kontroll

Till skillnad från t.ex. förhållandena i Danmark svarar de svenska producenterna av ekologiska produkter i princip själva för kostnaderna för kontrollen. Dessa kostnader uppgick till drygt 4 miljoner kronor 1991. Ett visst begränsat samhällsstöd (330 000 kronor 1991/92) erhåller dock kontrollorganisationerna för närvarande.

Speciellt betungande upplevs kontrollkostnaderna för den ekologiska djurhållningen. De utgör en broms på utvecklingen. En utökad kontrollerad ekologisk djurhållning skulle också skapa en viktig och ökad marknad för ekologisk fodersäd. Detta skulle vara till stor fördel för den ekologiska spannmålsodlingen där avsättningssvårigheter lätt uppstår för den spannmål som inte håller kvalitetskraven för brödspannmål.

Marknadsföring

Det är viktigt att satsningar för en ökad produktion av ekologiska produkter kombineras med aktiva insatser för att nå ut på marknaden med dessa produkter. Ytterligare insatser på detta område bör ses som en naturlig och självklar investering för att nå en stark position för det ekologiska lantbruket vid inträdet i EG.

8.3.4 Förslag

Det förslag som kommissionen lägger fram om generell anpassning av stödet till vegetabilieproduktionen för perioden 1993/94–1994/95 inför inträdet i EG kommer att stimulera och underlätta en omläggning till ekologisk odling. Vid övergång till sådan odling innebär kravet på karensår att något merpris för produktionen inte kan erhållas första året, omläggningsåret. Med det framlagda förslaget öppnas nu möjligheten att erhålla ersättning för träda på "karensårsareal" till den del den inryms i företagets totala basareal (stödarkreal). Trädesbruk med grönräda är också ett naturligt inslag i växtföljden vid företag med ekologisk produktion men utan eller med få nötkreatur. Dessa företag gynnas relativt sett mer av förslaget än vad den konventionella odlingen gör.

Med hänsyn till övervägandena i de föregående avsnitten bör ett förslag till stöd till omläggning till ekologisk produktion inom ramen för

EG:s kompletterande miljöprogram utarbetas snarast. Förhandlingar med EG om ett godkännande av ett sådant program bör ske så att det kan träda i kraft senast den 1 januari 1995.

Tills vidare bör stödet till den ekologiska produktionens utveckling byggas ut inom områdena tillämpad forskning och utveckling, marknadsföringsinsatser och kontroll. Kommissionen föreslår att sammanlagt 10 miljoner kronor per år anvisas för nämnda ändamål för åren 1993/94 och 1994/95 utöver de resurser som i dag står till förfogande. Härav bör 5 miljoner kronor avse forskning och utveckling med prioritering på tillämpad forskning. För marknadsföringsinsatser bör anvisas 3 miljoner kronor. Stödet till kontrollorganisationerna bör öka med 2 miljoner kronor. Finansieringen av förslaget bör ske genom omfördelning av medel från de nuvarande direktbidragen till jordbruket.

Klas Eklund

SÄRSKILT YTTRANDE

Omställningskommissionen har fått i uppdrag att komma med förslag hur den svenska jordbrukspolitiken skall kunna anpassas till EGs, inför ett kommande svenskt medlemskap.

Det finns två sätt att tolka detta uppdrag.

- o *Det ena* är snävt. Det innebär att man helt enkelt undersöker vilka förändringar som måste till för att det svenska regel- och stödsystemet så snart som möjligt skall få samma omfattning och tekniska utformning som EGs.
- o *Det andra* sättet är vidare. Det innebär att man ställer sig den övergripande frågan om det lämpliga i en sådan utveckling. Då inkluderas i analysen inte bara anpassning av regelsystem utan också graden av konkurrens i Sverige respektive EG, skillnader i prisnivåer, etc. Då måste man också ställa frågan om takten i anpassningen samt huruvida det finns delar i den svenska politiken som inte alls bör anpassas så länge vi är utanför EG.

Kommissionens uppgift är inte att göra någon ny, stor livsmedelspolitisk utredning. Det är därför förstaeligt att kommissionen valt att göra en relativt snäv tolkning av direktiven och nöjt sig med att konstruera ett konkret förslag om hur en anpassning tekniskt skall gå till. Utgångspunkten är då att Sverige blir medlem i EG 1995 och att regelanpassningen bör ske så snart som möjligt.

Kommissionens tolkning av direktiven är inte orimlig. Inom denna ram har kommissionen utfört sitt arbete väl, och dessutom kommit med vissa utblickar mot ett bredare synsätt.

Jag menar likväl att det finns starka skäl att föra ett vidare resonemang, och än tydligare föra in frågan om prisnivåer, konsumenttillfredsställelse och långsiktig konkurrenskraft.

Det betyder att ifrågasätta själva uppdraget för kommissionen, såsom direktiven formulerat det.

Undertecknad har därför valt att i detta särskilda yttrande i principiella termer skissera en sådan bredare analys, om än mycket kortfattad. Huvudslutsatsen blir då att Sverige ej bör föregripa en eventuell, framtida EG-anslutning genom att nu anpassa den svenska jordbruksregleringen till EG. Detta gäller i synnerhet i det politiskt oklara läge som nu råder vad gäller tidtabellen för den svenska medlemsansökan.

Utgångspunkter

Tullar och gränsskydd har förekommit mycket länge. Men den moderna svenska jordbruksregleringen föddes på 1930-talet. Den var en del i "kohandeln" mellan socialdemokraterna och bondeförbundet; bondeförbundet stödde krispolitiken i utbyte mot att socialdemokraterna införde stöd till jordbruket. Liknande uppgörelser förekom också i andra länder under depressionen.

Regleringen bestod i sina huvuddrag i över 50 år. Dess syfte var att garantera jordbrukarna en viss minimistandard, över den nivå som en ren marknad skulle givit. Medlet var höga införselavgifter (en sorts rörliga tullar) som stängde ute importkonkurrens samt garanterade minimipriser på spannmål, kött, mjölk, mm. Det ledde till att de svenska jordbrukarna producerade mer, och till högre priser, än vad de skulle gjort i en oreglerad ekonomi. För detta anfördes också säkerhetspolitiska argument; Sverige behövde en viss självförsörjningsgrad i händelse av krig och avspärning.

Kostnaderna för politiken var dock höga. Dels kostade den skattebetalarna ett antal miljarder per år. Dels medförde den att samhällsnyttiga resurser (arbete och kapital) användes till verksamhet som inte möttes av köpkraftig efterfrågan. Det yttrade sig i överproduktion ("smörberg", "mjölkhav"), som med hjälp av exportsubventioner dumpades på världsmarknaden. De höga priserna ledde till klagomål från konsumenterna, varför staten efter hand införde nya subventioner, nu i

konsumentledet, för att hålla nere priserna. Ett tag hade vi alltså dubbla subventionssystem; först betalade konsumenterna extra för att hålla uppe producentpriserna så att bönderna skulle odla mycket, sedan betalade skattebetalarna extra för att konsumentpriserna skulle kunna sänkas och överskottet reduceras.

Dessutom ledde de omfattande subventionerna till oönskade - men ofrånkomliga - bieffekter i andra led av produktionskedjan. Livsmedelsindustrin blev en skyddad zon, med svag konkurrens och med ett minskat och snedvridet omvandlingstryck. Resultatet blev att produktivitet utvecklingen hämmades och att matpriserna steg snabbare än konsumentpriserna i övrigt. Stödsystemens utformning stimulerade också intensiv odling, med mycket stor användning av konstgödsel och kemikalier. Detta drev fram nya subventionssystem (stöd till träda, arealbidrag mm), som sökte motverka de ursprungliga systemens effekter.

1990 års reform

Mot den bakgrunden fattade riksdagen år 1990 beslut om en långtgående reformering av den svenska livsmedelspolitiken. Den planekonomiska styrningen skulle minskas, subventionsgraden dras ned och resursanvändningen vridas mot mindre miljöförstöring. Näringen skulle bantas, men också göras mer konkurrenskraftig genom att i högre grad tvingas stå på egna ben.

Portalformuleringarna i 1990 års beslut går ut på att konsumenternas önskemål skall styra produktionen. Det är utbud och efterfrågan som skall avgöra jordbrukets inriktning, precis som för andra näringar. Visserligen skulle gränsskyddet tills vidare behållas - det skulle inte avvecklas förrän GATT-förhandlingarna så bestämt - men inom landet skulle en avreglering ske.

Avregleringen riktade in sig på grundbulnen i regleringssystemet, nämligen systemet för exportfinansiering. Det har inneburet att överskottsproduktion köps upp av staten till ett i

förväg fastställt pris (det s.k inlösenpriset). Överskottet säljs sedan till lägre priser på världsmarknaden. Enligt 1990 års beslut skulle inlösenpriserna för spannmål gradvis sänkas under en fyraårsperiod. Efter 1994 skulle stödet försvinna helt. Eventuella överskott skulle då inte längre köpas upp av staten, utan måste avsättas av jordbrukarna själva på världsmarknaden, till världsmarknadspriser. För oljevaxter (raps mm) skulle ett anbudsförfarande ersätta den gamla regleringen. Det viktiga är att avsättningsgarantier och exportsubventioner försvinner. Det blir en tydligare koppling mellan konsument och producent.

Minskat stöd innebär minskad produktion. Odlingen blir mindre intensiv, vilket betyder att större arealer odlas för en given volym. Det sliter mindre på naturen, bl.a genom att gifter användningen minskar. Produktionsminskningen bedömdes av riksdagen ändå bli såpass stor att den odlade arealen i Sverige, totalt sett, skulle minska. Dessa kalkyler är emellertid inte oomtvistade; vissa bedömare hävdar att effekterna av de mindre intensiva produktionsmetoderna (mindre handelsgödsel, plöjningsfri odling, mm) är så starka att det, netto, inte behöver bli någon nedläggning av areal.

Oavsett vilket, kan man inte rycka undan stödssystemen till en reglerad näring rakt av; det skulle oförskyllt drabba många enskilda jordbrukare. För att mildra anpassningen och dämpa genomslaget på jordbrukarnas inkomster föreslogs bl.a ett särskilt inkomststöd för perioden 1990-93 samt ett omställningsstöd för 1990-94. Det sistnämnda skulle utgå till de jordbrukare som varaktigt ställer om sin mark till annat än livsmedelsproduktion. Särskilt stöd finns tillgängligt för de odlare som använder mer miljövänliga produktionsmetoder. Sammantaget avsattes 13-14 miljarder kr för de olika stödåtgärderna.

Under den tid som gått sedan beslutet togs, har en gradvis omställning börjat. Den syns på två sätt. Livsmedelspriserna har ökat betydligt långsammare än tidigare, både tagna för sig och i förhållande till konsumentpriserna i övrigt (delvis beror detta dock på sänkt moms). Vidare har en viss ned-

läggning av åkermark skett, dock mindre än vad som förut-sattes i 1990 års beslut.

Det är inte helt klart varför nedläggningen gått så långsamt. Lantbrukarnas egna organisationer framhåller osäkerhet om vad som kommer att ske om och när Sverige blir medlem i EG samt brist på lönsamma alternativ som viktiga faktorer. Det ligger en del i detta. Samtidigt är det uppenbart att just dessa intresseorganisationers egna angrepp på avregleringen - och de signaler om reträtt från reformen som då och då hörs från delar av regeringen - bidragit till att skapa osäkerheten. Tydligt är, att det inte funnits några klara, trovärdiga spelre-gler om hur avregleringen skall gå till och hur lång tid den skall ta. Detta har inte minst inskräpts av debatten om torkan sommaren 1992 och i vilken utsträckning denna borde föran-leda extra stöd.

Som det nu ser ut kommer svenskt jordbruk antagligen att ha ett visst överskott, framför allt av spannmål, också vid om-ställningsperiodens slut 1994. Självfallet skulle ett återinfö-rande av exportsubventioner innebära att omställningen upp-hör och att överskotten även i framtiden blir betydande.

EGs jordbrukspolitik

Den europeiska gemenskapen har en jordbrukspolitik som i mycket liknar det system som Sverige hade före 1990. Gränsskydd och rörliga inlösenpriser stänger ute import, ga-ranterar en stor inre marknad, håller uppe produktionsvolym-en och arealen. Nackdelarna är också de samma: Höga fis-kala kostnader, intensiv och miljöfarlig odling, omfattande byråkrati och stora överskott (som i sin tur drar extra kostna-der och drabtar u-ländernas möjligheter att exportera, då de dumpas på världsmarknaden).

En viktig skillnad gentemot det svenska jordbruket bör dock noteras. Livsmedelspriserna ligger, som kommissionen un-derstryker i sitt betänkande, betydligt lägre på kontinenten än i Sverige. Det beror på flera faktorer. För det första är kost-naderna i själva jordbruket ofta lägre, pga bättre jordmån och

klimat, lägre lönekostnader samt mindre satsning på ekologiskt jordbruk. För det andra är de totala stödnivåerna till jordbruket lägre än i Sverige, i synnerhet när det gäller animalieproduktionen. Och för det tredje - och viktigaste - är konkurrensen hårdare i förädlingsledet, vilket pressar priserna för konsumenten. I snitt ligger matpriserna 25-30 procent lägre i Västeuropa än i Sverige.

Det svenska systemet innebär en högre total stödnivå än EGs; 1990 utgjorde, som framgår av kommissionens betänkande, offentligt reglerat stöd hela 61 procent av den svenske jordbrukarens ersättning, för EG-jordbrukaren var motsvarande siffra 49 procent, för den amerikanske bonden 29 procent och för den australiensiske 14 procent. Prognoser för 1991 visar en svensk stödnivå på 59 procent och en EG-nivå på 49. Den svenska nivån ligger alltså en femtedel över EGs.

Under våren och sommaren 1992 har EG beslutat om en reform av den gemensamma jordbrukspolitiken. Man vill också i EG minska överskotten, bland annat genom prissänkningar. Enligt det nya programmet skall inlösenpriserna sänkas, och samtidigt skall en mer extensiv markanvändning stimuleras. Man övergår gradvis från prisstöd till arealbidrag och stöd till träda. Den totala stödnivån sänks något.

Om de svenska respektive västeuropeiska reformerna förverkligas som det är tänkt, kommer skillnaden i stödnivå mellan Sverige och EG att minska, eftersom det svenska stödet minskar mer än EGs, men fortfarande kommer den svenska nivån att ligga högre än EGs. Dock kommer de svenska inlösenpriserna för spannmål att hamna under EGs, i och med att systemet med inlösenpriser i Sverige helt försvinner efter 1994. Också i andra avseenden kommer de respektive systemen att skilja sig åt. Bland annat har EG ett mer omfattande system för exportstöd. Och fortfarande är EGs system mer miljöskadligt.

Den svenska medlemsansökan

År 1991 sökte Sverige medlemskap i EG. Därmed förändrades förutsättningarna för livsmedelsnäringen och livsmedelspolitiken. EG kommer att innebära skärpt konkurrens och en press nedåt på de svenska priserna. Om Sverige blir medlem, måste vi emellertid också delta i EGs gemensamma jordbrukspolitik. EG-kommissionens utlåtande om den svenska medlemsansökan är tydlig på den punkten. Regleringssystemet måste läggas om. Sverige måste betala in till den gemensamma kassan, och en del av det svenska jordbruket kommer att bli berättigat till stöd på samma villkor som dagens EG-bönder.

Detta reser frågor om 1990 års svenska reform. Skall den ligga kvar så länge som möjligt, eller skall Sverige redan nu börja anpassa sitt regelsystem till EGs? Omställningskommissionen har uppgiften att lägga förslag till hur en anpassning till EGs jordbrukspolitik skall gå till. Målet är, enligt direktiven, att jordbruksnäringen skall vara konkurrenskraftig då Sverige blir medlem.

Detta skulle kunna tolkas som att Sverige så snart som möjligt bör anpassa regelsystemet till EGs. Många representanter för näringen har förespråkat en förtida anpassning av *delar* av reglerna. Mer specifikt: att Sverige ej bör sänka inlösenpriset för spannmål under EG-nivå samt att vi bör införa exportstöd i linje med EG. Argumentet är att vi inte på grund av avvikande regler skall slå ut jordbruk som skulle kunna bli konkurrenskraftiga vid ett framtida medlemskap.

Vad är konkurrenskraft?

Argumentet för höjda stöd är bevarad konkurrenskraft. Det är dock inte alldeles klart vad som bör menas med "konkurrenskraft". I allmänna ordalag brukar man avse näringens förmåga att producera de varor och tjänster som kunderna efterfrågar. Detta bestäms i sin tur av arbetskraftens kompetens och löner, av den tekniska nivån och investeringarna, förmågan att marknadsföra och utveckla produk-

terna, mm. Det viktiga i en "EG-anpassning" blir då att förstärka kompetens, höja kvalitet och sänka kostnader. Med denna syn vore en koncentration på regelsystem och krav på samma subventioner som i andra länder väl snäv. I synnerhet blir det alltför snävt att i förtid enbart anpassa de stödsystem där subventionsgraden vid en EG-anpassning måste *höjas*.

Detta låter kanske, sett ifrån ett producentintresse, konstigt. Är det inte självklart att vi måste ge samma stöd som andra?

Inte nödvändigtvis. Det skall vi göra bara om det anses vara ett mål i sig att bevara resurserna inom en viss, specifik näring. Men inte om målet är att få ett i sin helhet så konkurrenskraftigt näringsliv som möjligt. Exportsubventioner gynnar ägarna och de anställda i den bransch som får stödet - men det missgynnar alla andra medborgare, som får betala det. I den meningen innebär stödet resursslöseri, oavsett vad andra länder gör. Subventioner medför att resurser låses i en viss näring, vars produkter inte efterfrågas på marknaden, i stället för att sättas in i andra företag och branscher där avkastningen är större och produkterna mer efterfrågade. Kostnaden för detta får betalas av hela samhället i form av mindre produktion och lägre materiell standard.

Att andra länder väljer att subventionera en viss näring är därför inget skäl att följa deras exempel - om det inte finns särskilda skäl att bevara just denna, speciella typ av sysselsättning.

Den slutsatsen förstärks av att "jordbruket" är ett vitt begrepp. Det finns således än mindre skäl att ge stöd till just de specifika delar av näringen på just de specifika villkor som EG av olika anledningar stannar för. Om konkurrenskraft i jordbruket skall vara huvudkriteriet, kanske ett svenskt stöd bör ha en *annan* inriktning, nämligen på de delar av näringen där det finns speciella, svenska, komparativa fördelar. Det kan gälla särskilda, miljövänligt odlade produkter, produktion av speciell, hög kvalitet, etc.

När man talar om "konkurrenskraft" behöver det således inte betyda att en viss näring skall överleva lika stor som i dag -

till vilka kostnader som helt. Den önskvärda konkurrenskraften kan ta sig uttryck i att en mindre, men "vassare" del av näringen - dvs den del som bättre kan stå på egna ben även i ett hårdare konkurrens klimat - överlever och utvecklas. I ett sådant perspektiv blir inte jordbruket i sig det viktiga, utan uppmärksamheten måste riktas mot hela kedjan; primärproduktion, förädling, distribution, detaljhandel. Kommissionen framhåller också detta i sitt betänkande, men tvingas likväl av direktiven främst att koncentrera sig på regelsystemen i primärnäringen.

Uppgiften att skapa en konkurrenskraftig näring kan alltså, schematiskt uttryckt, tolkas på åtminstone två sätt: *Antingen* som att vi nu snabbt bör stärka jordbruksstödet, så att Sverige har en så stor primärnäring som möjligt den dag den ska in i EGs regelsystem. *Eller* som att näringen själv måste ta ansvar för att bli mer effektiv inför den hårdnande konkurrens som kommer. I så fall gäller att vi inte bör ge mer stöd än dem vi redan beslutat om, men möjligen i än högre grad rikta in det så att det blir en mer trimmad livsmedelsnäring som kommer att möta den skärpta konkurrensen från Europa. I det första fallet definieras konkurrenskraft utifrån producentintresset - att ha en så stor näring som möjligt; i det andra fallet från konsumentintresset - att den skall kunna tillfredsställa konsumenternas behov så bra som möjligt. I det sistnämnda fallet måste också förädlingsledet i produktionen tas med i analysen.

Vad kommer att ske med konkurrensen i EG?

Jag menar att den andra synen är den som bör styra politiken. Konsumentintresset bör sättas främst - inte minst för att företagens förmåga att tillgodose konsumenternas krav till syvende og sidst är det som avgör deras möjligheter att överleva. EG har betydligt lägre konsumentpriser för livsmedel än Sverige. Om den svenska livsmedelsproduktionen ej lyckas pressa priser och kostnader kommer utslagningen i den svenska näringen att bli stor.

Bakgrunden till denna bedömning är delvis vad som kommer att ske i EG och i den globala handeln med jordbruksprodukter.

EG har nu visserligen antagit ett program för jordbrukspolitiken de närmaste åren. Men kommissionen i Bryssel har förklarat att man tänker gå vidare med reformen, och fortsätta att driva på i riktning mot ett mer marknadsinriktat system. Vidare befinner sig EG för närvarande själv i stark omvandling. Det är osäkert vad som kommer att ske med Maastrichtfördraget och den framtida unionen. Det kan bli justeringar av jordbruksbeslutet. Tidtabellen kan förändras.

Det svenska jordbrukets framtida konkurrenssituation gäller dels konkurrensen inom EG, dels förhållandet till länder utanför EG. Beträffande den första aspekten, kommer Sverige att möta kraftigt skärpt konkurrens - t.o.m kraftigare än vad bönderna i dagens EG möter. Tidigare har man i EG haft särskilda växelkurser för jordbruksprodukter ("gröna valutor"). I och med att den inre marknaden träder i kraft och gränskontrollerna avskaffas kommer alla EG-länder att få konkurrera fritt på varandras marknader. Det ger både möjligheter och hot för svenskt jordbruk. Svenska producenter kommer att få växande marknader och därmed kunna sälja mer i andra EG-länder, men effektiva och priskonkurrerande européer - med lägre priser och kostnader än de svenska - kommer samtidigt att få tillgång till den svenska marknaden.

När det gäller konkurrensen gentemot tredje land, bör man hålla i minnet att EG inte är ensamt i världen. För närvarande pågår förhandlingar med bland annat USA, Australien och tredje världen inom ramen för GATT. EGs motparter där har en långt mer liberal inställning till jordbruksregleringar och gränsskydd än EG. Dessutom utsätts EG för ett växande tryck från de forna kommunistländerna i öst, som kräver att EGs inre marknad öppnas även för deras jordbruksprodukter.

Till detta bör läggas EGs egen utveckling, som innebär att medlemsländerna får allt fler och större gemensamma politikområden (den sociala dimensionen). Det kommer att

medföra att trycket på den gemensamma budgeten ökar, och att jordbruket kommer att få ökad konkurrens om medlen.

Det är därför troligt att den jordbruksreform vi nu ser inom EG - precis som omställningskommissionen framhåller - bara är det första steget i riktning mot att minska regleringarnas omfattning. Hur lång tid det tar innan nästa steg tas, och exakt hur det kommer att se ut, vet ingen. Det är dock sannolikt att det kommer att innefatta minskat gränsskydd och nedskurna exportsubventioner. Hur det än utformas tekniskt, kommer det under alla omständigheter att medföra ökad import från bl.a Östeuropa samt en ytterligare press nedåt på livsmedelspriserna i Västeuropa.

Det är inte självklart att man inför dessa utsikter i förväg skall anpassa alla delar av den svenska livsmedelspolitiken till EGs, såsom den sistnämnda just i dag ser ut. I synnerhet bör man akta sig att falla undan för de krav enligt vilka subventionerna bör ökas på de områden där den svenska nivån ligger under EGs, utan att minst motsvarande sänkningar görs på de områden där den svenska nivån ligger över EGs. Därför är det en viktig markering när omställningskommissionen betonar att framför allt subventionsnivån inom animalieproduktionen måste ned.

Min uppfattning är att konkurrens klimatet under alla omständigheter kommer att skärpas. Samtidigt är det svenska budgetunderskottet stort och växande. Att till höga kostnader hålla en dyrbar produktionsapparat "i malpåse" utifrån kalkylen att den förr eller senare kommer att kunna utnyttjas fullt ut i EG, blir då inte försvarbart - i synnerhet om vi inte vet när, eller ens om, Sverige blir medlem.

Exportsubventioner?

Detta gör också att man bör vara skeptisk till att anpassa sig till EGs exportstödsystem. Det kännetecknas av ett inlösenpris, som köper upp överskott till garanterad prisnivå och sedan subventionerar avsättning på världsmarknaden till lägre priser. Men huvudproblemen med den svenska livsmedels-

exportens konkurrenskraft ligger nog inte i jordbruket, utan - precis som omställningskommissionen framhåller - i förädlingsledet och distributionen. Livsmedelsindustrin är monopoliserad, har dålig produktutveckling, svag FoU, långsam teknisk utveckling och långsam produktivitetstillväxt. Marknadstillträdet i Europa är dåligt. Detaljhandeln domineras av karteller. Att det blivit så är delvis också en följd av regleringarna; garanterad avsättning minskar omvandlingstrycket.

Det är svårt att med säkerhet uttala sig om effekterna av att nya europeiska konkurrenter kommer in på de svenska marknaderna. En rimlig gissning är dock att de svenska producenter med störst möjlighet att klara sig är de som i god tid börjar tillverka varor för en mer sparsmakad och kvalitetskrävande kundkrets, svensk eller utländsk, i stället för traditionella bulkvaror.

Mot den bakgrunden förefaller generella exportsubventioner till jordbruket inte vara någon särskilt bra metod att stärka konkurrenskraften. För det första gäller naturligtvis allt som redan sagts om att stödet utgör en nettokostnad för samhälle och konsumenter. För det andra riktas stödet till fel led i produktionskedjan, och ger dessutom fel drivkrafter; exportsubventioner enligt EGs metod gynnar nämligen främst just de enkla bulkvaror där de svenska konkurrensmöjligheterna synes vara små. De bidrar också till att hålla uppe prisnivån - och som redan framgått, är det just där den främsta svenska akilleshälen finns.

Stimulans av svensk export (och framgångsrik importkonkurrens) sker därför i detta vidare perspektiv sannolikt bäst genom att i primärproduktionen fortsätta 1990 års politik, dvs att inte återinföra ett garanterat inlösenpris, som håller uppe prisnivån och bromsar moderniseringen av produktionen. Därutöver är det viktigt att stimulera förnyelsen av livsmedelsindustrin. Det rör sig då om åtgärder för att bryta upp monopol och skärpa konkurrensen, stimulera FoU och ge direkt stöd till marknadsföring i utlandet.

Vissa handelspolitiska insatser kan dock tänkas. För det första bör man söka öka de kvoter för frihandel som redan

finns. För det andra kan man tänka sig tillfälliga, riktade exportsubventioner till vissa, begränsade områden som har en möjlighet att långsiktigt vinna konkurrenskraft i Europa om de får fotfäste i den hårdnande konkurrensen. Det gäller framför allt produkter där svenska tillverkare har extra höga miljömässiga och ekologiska krav. Det kan också gälla produkter utanför dagens regleringar, speciella för Sverige. Dessa åtgärder är dock undantag, och de skall explicit anges vara tillfälliga.

Huvudmedlet måste vara priskonkurrens och produktutveckling, inte subventioner. En förtida selektiv anpassning av exportstödet riskerar att ge långsiktigt negativa effekter på konkurrenskraften.

Villkoren för anslutningen

Ibland hörs från näringsens företrädare argumentet att vi skulle kunna påverka villkoren för en EG-anslutning i för Sverige positiv riktning genom en selektiv anpassning av det svenska regleringssystemet. Tanken är då att ett utvidgat stöd skall hålla uppe eller t.o.m öka den svenska åkerarealen, så att denna är så stor som möjligt vid en EG-anslutning; detta skulle då göra det möjligt för de svenska producenterna att få en större del av EGs jordbruksstöd. Företrädare för näringen hävdar också ibland att vi i Sverige bör definiera om stödområdena, så att möjligheterna att kvittera ut regionalt stöd från EG ökar.

Omställningskommissionen har inte gått på den linjen - och det är bra. Återigen gäller att dessa argument är rimliga enbart om man med konkurrenskraft menar att näringsens omfattning skall maximeras - för att sedan omedelbart läggas ned! Nackdelarna är också tydliga. Sådana åtgärder drar resurser från andra näringar och från alla skattebetalare och konsumenter. Menar man att konkurrenskraft skall definieras utifrån förmågan att tillgodose konsumenternas intresse, finns inte någon poäng alls i den typen av anpassning. Tvärtom kan man starkt ifrågasätta poängen i att konsumenter och skattebetalare som kollektivt skall investera i de osäkra utsik-

terna att enskilda bönder ges chansen att få betalt en andra gång (först svensk avreglering, sedan EGs omställning) för att ta mark ur drift.

Det är inte heller så att omdefinitioner av stöd och stödområden på hemmaplan är någon garanti för att vi i framtiden kommer att få mer av det gemensamma EG-stödet. Detta bestäms i Bryssel, gemensamt av alla medlemsländer, och det kan vi inte påverka förrän vi är medlemmar. Det är svårt att tro att andra EG-länder skulle ta positivt intryck av att vi i Sverige väljer att - *efter* det att vi ansökt om medlemskap - stöpa om våra stöd i det uttalade syftet att maximera utbetalningarna från den gemensamma kassan. Risken är väl snarare att det går tvärtom. Vi kan framstå som mer än lovligt näriga.

Detta gäller i synnerhet som en del av det svenska regionala stödet - framför allt i Norrland - är utomordentligt generöst. Och som tidigare angivits, ligger den svenska stödnivån generellt högre än i EG.

Omställning och arealnedläggning

Att nu - innan vi blir medlemmar - dra upp de delar av det svenska jordbruksstödet som ligger under EG-nivån till EGs medför att den delen av jordbruksnäringen blir större än vad den annars skulle varit. En del jordbruk överlever, som annars skulle slagits ut. Det innebär en typ av kostnad, som betalas av skattebetalare och konsumenter.

Att fortsätta den svenska avregleringen kan leda till fortsatt krympning av den svenska arealen, även om det är långtifrån säkert. Fler jordbruk slås ut, men de som blir kvar har då bättre förutsättningar att överleva också i ett hårdare konkurrens klimat. Det innebär en annan typ av kostnad, nämligen för anpassning och kanske också högre arbetslöshet under anpassningsperioden.

Vad vet vi om de kvantitativa följderna? Det är utomordentligt svårt att göra några siffermässiga kalkyler. Dagens ut-

veckling innebär, att jordbrukarna inte lägger ned lika mycket areal som var tänkt i 90 års reform - trots att de får omställningsstöd. De väntar, bl.a för att se vad som ska ske med jordbruksstödet. Därför är det svårt att ange ett referensalternativ.

Men just det faktum att inte arealnedläggningen blivit större, trots omställningsstöd, kan ju leda till slutsatsen att risken för nedläggningar inte är så stor att det bör leda till att över-skottsstöd återinförs...

Dessutom är det tveksamt att på detta vis ändra signalerna till jordbrukarna. Ett antal - om än litet - jordbrukare har ju tagit 90 års beslut på allvar och påbörjat en omställning. Att lägga om kurs vore att straffa dessa. Det skulle i sin tur försvåra nästa försök att avreglera jordbruket.

Slutsatser

Det finns fördelar med att ansluta sig till EGs jordbrukspolitik - stödnivån är lägre och konkurrensen kommer att bli hårdare. Det är viktigt att redan nu börja förbereda sig för den verklighet som då kan komma.

Men anpassning och konkurrenskraft bör inte uteslutande definieras från producentsidan, utan också från konsumentsidan. Då handlar det framför allt om att anpassa sig nedåt, till EGs pris- och stödnivå. Detta bör ske så snart som möjligt. Det är bra för konsumenterna, det är ett villkor för långsiktig överlevnad av näringen - och det kommer att bli än viktigare när också EGs regleringssystem på allvar utmanas av andra.

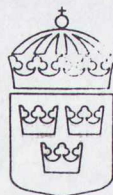
Allt detta gäller i synnerhet då vi inte vet om eller när vi kommer att bli medlemmar av EG. För det första kan ett medlemskap dröja flera år - varvid en förtida, selektiv anpassning uppåt av inlösenpriser och exportstöd kan bli mycket dyr. För det andra är det principiellt dubiöst att föregripa en folkomröstning vars utfall vi inte känner - särskilt då resultatet av en sådan anpassning är så ekonomiskt tvivelaktigt som i detta fall.

Slutsatsen blir att 1990 års beslut bör ligga fast så länge som möjligt. Vissa marginella förändringar kan behöva göras vad gäller temporärt, riktat exportstöd till vissa förädlade, högkvalitetsprodukter. Men huvudinriktningen måste vara omvandling - och det framför allt i förädlingsledet.

Paradoxalt kan det alltså vara så att den bästa anpassningen - i meningen mest effektiva förberedelsen inför den större, gemensamma marknaden - kan vara den som innebär en så liten formell anpassning som möjligt till EGs jordbruksprisregleringar.

Det är därför själva utgångspunkten för omställningskommissionens uppdrag kan ifrågasättas.

Kommittédirektiv



Dir. 1991:97

Kommission för att förbereda en avstämning av jordbrukets omställning

Dir. 1991:97

Beslut vid regeringssammanträde 1991-11-21

Chefen för jordbruksdepartementet, statsrådet Olsson, anför.

Mitt förslag

Jag föreslår att en särskild kommission tillsätts med uppgift att förbereda en avstämning av de omställningsbeslut som omfattas av 1990 års livsmedelspolitiska beslut (prop. 1989/90:146, JoU25, rskr. 327). Kommissionen skall därvid beakta effekter och faktorer som inte var kända eller förutsedda vid tidpunkten för beslutet, i första hand konsekvenserna av en anslutning till EG.

Utgångspunkter för kommissionen

Den livsmedelspolitiska reformen

Riksdagen beslutade den 9 juni 1990 om en reform av livsmedelspolitiken (prop. 1989/90:146, JoU25, rskr. 327). Bakgrunden till det livsmedelspolitiska beslutet var att den dåvarande livsmedelspolitiken uppvisade en dålig måluppfyllelse. Överproduktionen var kostsam, inkomst målet urholkades av överskottskostnaderna och av kapitaliseringseffekten. Inte heller konsument målet kunde sägas vara uppfyllt, eftersom prisutvecklingen på livsmedel översteg inflationen. Samtidigt avskärmades konsumenter och producenter från varandra. Syftet med det livsmedelspolitiska beslutet var att genom avreglering och marknadsanpassning uppnå balans i livsmedelsproduktionen.

Beslutet innebär att prisstödets roll som livsmedelspolitiskt medel tonas ned, samtidigt som direkta medel för att uppnå målen angående miljö, landskapsvård, regional fördelning och beredskap förstärks. Flertalet interna regleringar har avskaffats fr.o.m. den 1 juli 1991, vilket innebär att priserna

på de flesta prisreglerade produkter skyddas enbart med hjälp av ett gränsskydd. Producenterna måste i högre grad själva aktivt arbeta för att finna avsättning för sin produktion. Förutsättningarna förbättras avsevärt för att konsumenternas önskemål avseende bl.a. kvalitet och ett varierat utbud får genomslagskraft i livsmedelskedjan.

Riksdagen beslutade också att övergången till en mer avreglerad marknad för jordbrukets produkter skulle ske under socialt acceptabla former. Under övergångsperioden vidtas därför särskilda åtgärder bl.a. för att stimulera en varaktig omställning till alternativ markanvändning. Ett särskilt omställningsstöd lämnas under budgetåren 1991/92 - 1993/94 för åkermark som tas ur livsmedelsproduktion och överförs till annan varaktig användning. Vidare lämnas ett särskilt anläggningsstöd under budgetåren 1991/92 - 1994/95 för anläggning av våtmarker samt för plantering av lövträd och energiskog. Inlösen systemet för spannmål skall avvecklas stegvis för att vara helt avvecklat den 1 juli 1994. Under denna period sänks det garanterade inlösenpriset successivt till 90 öre/kg.

Särskilda stödåtgärder riktas också till de skuldtyngda jordbrukare som under en övergångsperiod kan komma att få ekonomiska svårigheter till följd av avvecklingen av den interna marknadsregleringen. Stödet ges dels som stöd för rekonstruktion av jordbruksföretag eller som avvecklingsstöd, dels i form av rådgivning m.m.

Riksdagen beslutade också att anvisa medel för åtgärder som syftar till att både minska mjölkproduktionen och förhindra ett pristryckande överskott av nötkött på grund av utslaktningen av mjölkkor. Dessutom har riksdagen för budgetåren 1991/92 - 1993/94 anvisat medel för att finansiera köttexport.

Beslutet innebär vidare att miljömålet i jordbrukspolitiken skall vara att slå vakt om ett rikt och varierat odlingslandskap och att minimera jordbrukets miljöbelastning. Stödet till landskapsvård skall säkerställa skydd av värdefulla miljöer som innehåller fastlagda kvaliteter från naturvårds- eller kulturmiljövårdssynpunkt. Den fortsatta hävden av dessa marker skall säkerställas genom att avtal träffas med berörda brukare.

Kostnaderna för de olika åtgärderna under övergångsperioden beräknades av riksdagen uppgå till 13,6 miljarder kronor exkl. kostnaderna för inlösen av spannmål.

Uppföljningsuppdragen

Enligt riksdagsbeslutet är det av största vikt att noga följa upp den livsmedelspolitiska reformens effekter. Uppdrag har därför lämnats till statens jordbruksverk, statens pris- och konkurrensverk, statens naturvårdverk, statens livsmedelsverk och livsmedelsekonomiska samarbetsnämnden att noga följa utvecklingen inom resp. ansvarsområden. Myndigheterna skall regel-

bundet redovisa utvecklingen och eventuella behov av åtgärder till regeringen.

År 1990 tillsattes också en särskild konsumentberedning med uppgift att kontinuerligt följa och utvärdera den livsmedelspolitiska reformen ur ett brett konsumentperspektiv. De frågor som beredningen särskilt skall bevaka och bedöma är om reformen leder till ett effektivare resursutnyttjande som gynnar samhällsintresset, bl.a. i form av en dämpad prisökningstakt på livsmedel. Hur reformen påverkar utbudet av och kvaliteten på livsmedel tillhör också de områden som beredningen bör analysera. Beredningen skall själv kunna ta upp andra viktiga konsumentfrågor som kan förväntas påverkas av den livsmedelspolitiska reformen och som av beredningen bedöms kräva särskild belysning.

Riksdagen framhöll att det alltid finns möjligheter för t.ex. de politiska partierna att ta initiativ till ytterligare åtgärder om så skulle visa sig nödvändigt.

Uruguayrundan i GATT

Den s.k. Uruguayrundan i GATT har jordbruket som en mycket viktig punkt på dagordningen. I Punta del Este-överenskommelsen, som är utgångspunkten för förhandlingarna, enades de deltagande länderna bl.a. om att liberalisera handeln, förbättra konkurrenssituationen genom ökad disciplin och förstärkning av GATTs regler samt att minimera negativa effekter av sanitära och fyto sanitära föreskrifter.

Ministermötet i december 1990 kunde inte avsluta Uruguayrundan sedan det stod klart att positionerna var alltför låsta på jordbruksområdet. Förhandlingarna har emellertid fortsatt under år 1991. På jordbrukets område har parterna inriktat förhandlingarna mot sänkningar av internstöd, gränsskydd och exportsubventioner. Mycket tyder på att förhandlingarna nu går mot ett avgörande vid årsskiftet 1991/92.

Ansökan om medlemskap i EG

Sedan det livsmedelspolitiska beslutet fattades har Sverige ansökt om medlemskap i de europeiska gemenskaperna. Regeringen har publicerat en s.k. grönbok där en första kartläggning av konsekvenserna av ett medlemskap inom resp. område redovisas. Av denna studie framgår att EGs stöd till jordbruket i dag ligger på en lägre nivå än det svenska. En anpassning av stödnivån är därför nödvändig, vilket förutsätter förändringar av den svenska jordbruksproduktionen i olika avseenden. Vidare framgår att en lägre prisnivå för flertalet produktionsgrenar inom animalieområdet är att förvänta vid ett medlemskap.

Foderkostnaderna beräknas sjunka men inte tillräckligt för att helt kom-

pensera den lägre prisnivån. Sjunkande foderpriser beräknas medföra stora förändringar av produktionsmönstret. För vegetabilieproduktionen förväntas en anpassning till EG få vissa effekter på produktionen. De långsiktiga svenska jämviktspriserna kan komma att ligga över dagens marknadspriser i EG. För oljeväxter har EG beslutat om ett nytt system baserat på världsmarknadspris för oljeväxtfrö kompletterat med arealstöd fr.o.m. 1992 års skörd. Den svenska socker- och matpotatisproduktionen bedöms inte påverkas i någon större omfattning. Det kan dock konstateras att det ännu återstår ett omfattande arbete bl.a. med att analysera kostnadsläget för svensk jordbruksproduktion och livsmedelsindustri innan det är möjligt att överblicka alla konsekvenserna av ett medlemskap.

På jordbrukets område kompliceras denna kartläggning av att EG nu behandlar ett förslag till en genomgripande reform av den gemensamma jordbrukspolitiken (CAP). Utgångspunkterna är lägre stödpriser, produktionsbegränsningar, ökat inslag av direkta och selektiva stödformer samt ökat miljöhänsyn.

EGs gemensamma jordbrukspolitik ingår inte i EES-avtalet, varför hela området återstår att förhandla med EG.

Utredning av stödet till jordbruket i norra Sverige

I enlighet med riksdagens beslut (prop. 1990/91:99, JoU27, rskr. 276) genomför en parlamentariskt sammansatt arbetsgrupp för närvarande en genomgripande och förutsättningslös översyn av stödet till jordbruket i norra Sverige inför budgetåret 1992/93.

Riksdagen konstaterade i sitt beslut att den modell som i dag används för att beräkna merkostnader och lönsamhet i det norrländska jordbruket inte uppfyller de krav som bör ställas på ett framtida beräkningssystem. Ett sådant system måste vara förenligt med reglerna i ett kommande GATT-avtal och även utformas med hänsyn till EGs gemensamma jordbrukspolitik. Arbetsgruppen kommer att lämna ett förslag till system i slutet av november 1991. I regeringens direktiv till arbetsgruppen ingår också att planera för en förändring av stödformen så att den anpassas till vad som gäller inom EG.

Utredningsuppdraget

Jag föreslår mot bakgrund av vad jag nu har anfört att en särskild kommission tillsätts med uppgift att förbereda den avstämning av omställningsslutet i 1990 års livsmedelspolitik som skall ske efter det att EG har lagt fast principerna för sin kommande jordbrukspolitik. I sitt arbete skall kommissionen beakta effekter och faktorer som inte var kända eller förutsedda vid tidpunkten för beslutet. I första hand skall effekterna av ett EG-medlem-

skap beaktas.

Kommissionen bör i detta sammanhang även behandla stödet till jordbruket i norra Sverige i ett långsiktigt perspektiv.

Utgångspunkten för kommissionens arbete bör vara att omställningen av jordbruket skall fullföljas på ett sådant sätt att Sverige vid inträdet i EG har en stark och konkurrenskraftig jordbruksnäring och livsmedelsindustri. Det är angeläget att det svenska jordbruket får möjlighet att konkurrera på lika villkor med omvärlden.

Vid sin avstämning av besluten avseende mål och medel för att bevara ett öppet och levande kulturlandskap bör kommissionen också pröva frågan om arealersättning som en metod att bevara öppna landskap.

Kommissionen bör vid sin avstämning i första hand utgå från de uppföljningar av reformen som genomförs av olika myndigheter. Till grund för arbetet bör också ligga de analyser som görs av konsekvenserna av ett EG-medlemskap för svenska konsumenter, svenskt jordbruk och svensk livsmedelsindustri.

Kommissionen bör löpande redovisa sina slutsatser och lämna förslag till erforderliga förändringar i gällande beslut för att i första hand åstadkomma en smidig anpassning av svenskt jordbruk och svensk livsmedelsindustri till EG.

Till kommissionen bör knytas en parlamentarisk grupp med företrädare för riksdagspartierna. Kommissionen skall regelbundet redovisa sitt arbete till denna grupp.

Arbetet bör bedrivas i nära kontakt med berörda myndigheter, organisationer och utredningar.

Kommissionen bör beakta regeringens direktiv (dir. 1984:5) till kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagets inriktning och regeringens direktiv (dir. 1988:43) om EG-aspekter i utredningsverksamheten.

Hemställen

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen be-
myndigar chefen för jordbruksdepartementet

att tillkalla en särskild kommission med högst sex ledamöter – omfattad
av kommittéförordningen (1976:119) – med uppdrag

att förbereda en avstämning av de omställningsbeslut som omfattas av
1990 års livsmedelspolitiska beslut,

att utse en av ledamöterna att vara ordförande,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt
kommissionen.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belastas på huvudtitelns anslag Utredningar m.m.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Jordbruksdepartementet)



Statens offentliga utredningar 1992

Kronologisk förteckning

1. Frihet – ansvar – kompetens. Grundutbildningens villkor i högskolan. U.
2. Regler för risker. Ett seminarium om varför vi tillåter mer föroreningar inne än ute. M.
3. Psykiskt stördas situation i kommunerna – en probleminventering ur socialtjänstens perspektiv. S.
4. Psykiatri i Norden – ett jämförande perspektiv. S.
5. Koncession för försäkringsammanslutningar. Fi.
6. Ny mervärdesskattlag.
– Motiv. Del 1.
– Förfatningstext och bilagor. Del 2. Fi.
7. Kompetensutveckling - en nationell strategi. A.
8. Fastighetstaxering m.m. – Bostadsrätter. Fi.
9. Ekonomi och rätt i kyrkan. C.
10. Ett nytt bolag för rundradiosändningar. Ku.
11. Fastighetsskatt. Fi.
12. Konstnärlig högskoleutbildning. U.
13. Bundna aktier. Ju.
14. Mindre kadmium i handelsgödsel. Jo.
15. Ledning och ledarskap i högskolan – några perspektiv och möjligheter. U.
16. Kroppen efter döden. S.
17. Den sista undersökningen – obduktionen i ett psykologiskt perspektiv. S.
18. Tvångsvård i socialtjänsten – ansvar och innehåll. S.
19. Långtidsutredningen 1992. Fi.
20. Statens hundskola. Ombildning från myndighet till aktiebolag. S.
21. Bostadsstöd till pensionärer. S.
22. EES-anpassning av kreditupplysningslagen. Ju.
23. Kontrollfrågor i tuldatoriseringen m.m. Fi.
24. Avreglerad bostadsmarknad. Fi.
25. Utvärdering av försöksverksamheten med 3-årig yrkesinriktad utbildning i gymnasieskolan. U.
26. Rätten till folkpension – kvalifikationsregler i internationella förhållanden. S.
27. Årsarbetstid. A.
28. Kartläggning av kasinospel – enligt internationella regler. Fi.
29. Smittskyddsinstitutet – ny organisation för Sveriges nationella smittskyddsfunktioner. S.
30. Kreditförsäkring – Några aktuella problem. Fi.
31. Lagstiftning om satellitsändningar av TV-program. Ku.
32. Nya Inlandsbanan. K.
33. Kasinospelsverksamhet i folkörelsernas tjänst? C.
34. Fastighetsdatasystemets datorstruktur. M.
35. Kart- och mättningsutbildningar i nya skolformer. M.
36. Radio och TV i ett. Ku.
37. Psykiatri och dess patienter – levnadsförhållanden, vårdens innehåll och utveckling. S.
38. Fristående skolor. Bidrag och elevavgifter. U.
39. Begreppet arbetsskada. S.
40. Risk- och skadehantering i stallig verksamhet. Fi.
41. Angående vattenskotrar. M.
42. Kretslopp – Basen för hållbar stadsutveckling. M.
43. Ecocycles – The Basis of Sustainable Urban Development. M.
44. Resurser för högskolans grundutbildning. U.
45. Miljöfarligt avfall – ansvar och riktlinjer. M.
46. Livskvalitet för psykiskt långtidssjuka – forskning kring service, stöd och vård. S.
47. Avreglerad bostadsmarknad, Del II. Fi.
48. Effektivare statistikstyrning – Den statliga statistikens finansiering och samordning. Fi.
49. EES-anpassning av marknadsföringslagstiftningen. C.
50. Avgifter och högkostnads skydd inom äldre- och handikappomsorgen. S.
51. Översyn av sjöpolitiken. Ju.
52. Ett samhälle för alla. S.
53. Skatt på dieselolja. Fi.
54. Mer för mindre – nya styrformer för barn- och ungdomspolitik. C.
55. Råd för forskning om transporter och kommunikation. K.
Råd för forskning om transporter och kommunikation. Bilagor. K.
56. Färjor och farleder. K.
57. Beskattning av vissa naturaförmåner m.m. Fi.
58. Miljöskulden. En rapport om hur miljöskulden utvecklas om vi ingenting gör. M.
59. Läraruppdraget. U.
60. Enklare regler för statsanställda. Fi.
61. Ett reformerat åklagarväsende. Del. A och B. Ju.
62. Forskning och utveckling för totalförsvaret – förslag till åtgärder. Fö.
63. Regionala roller – en perspektivstudie. C.
64. Utiskt mot framtidens regioner – sju debattinlägg. C.
65. Kartboken. C.
66. Västsverige – region i utveckling. C.
67. Fortsatt reformering av företagsbeskattningen. Del 1. Fi.
68. Långsiktig miljöforskning. M.
69. Meningsfull vistelse på asylförläggning. Ku.
70. Teleg. K.
71. Bostadsförmedling i nya former. Fi.
72. Det kommunala medlemskapet. C.

Statens offentliga utredningar 1992

Kronologisk förteckning

73. Valfärd och valfrihet – service, stöd och vård för psykiskt störda. S.
74. Prova privat – Proving och mätteknik inom SP och SMP i europaperspektiv. N.
75. Ekonomisk politik under kriser och i krig. Fi.
76. Skogspolitiken inför 2000-talet. Huvudbetänkande. Skogspolitiken inför 2000-talet. Bilagor I. Skogspolitiken inför 2000-talet. Bilagor II. Jo.
77. Psykiskt störda i socialförsäkringen – ett kunskapsunderlag. S.
78. Utredningen om vissa internationella insolvensfrågor. Ju.
79. Statens fastigheter och lokaler – ny organisation. Fi.
80. Kriminologisk och kriminalpolitisk forskning. Ju.
81. Trafikpolisen mer än dubbelt bättre. Ju.
82. Genteknik – en utmaning. Ju.
83. Aktiebolagslagen och EG. Ju.
84. Ersättning för kränkning genom brott. Ju.
85. Förvaltning av försvarsfastigheter. Fö.
86. Ett nytt betygssystem. U.
87. Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG – förslag om vegetabiliesektorn, livsmedelsexporten och den ekologiska produktionen. Jo.

Statens offentliga utredningar 1992

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Bundna aktier. [13]
- EES-anpassning av kreditupplysningslagen. [22]
- Översyn av sjöpolisen. [51]
- Ett reformerat åklagarväsende. Del A och B. [61]
- Utredningen om vissa internationella insolvensfrågor. [78]
- Kriminologisk och kriminalpolitisk forskning. [80]
- Trafikpolisen mer än dubbelt bättre. [81]
- Genteknik – en utmaning. [82]
- Aktiebolagslagen och EG. [83]
- Ersättning för kränkning genom brott. [84]

Försvarsdepartementet

- Forskning och utveckling för totalförsvaret – förslag till åtgärder. [62]
- Förvaltning av försvarsfastigheter. [85]

Socialdepartementet

- Psykiskt stördas situation i kommunerna – en probleminventering ur socialtjänstens perspektiv. [3]
- Psykiatri i Norden – ett jämförande perspektiv. [4]
- Kroppen efter döden. [16]
- Den sista undersökningen – obduktionen i ett psykologiskt perspektiv. [17]
- Tvångsvård i socialtjänsten – ansvar och innehåll. [18]
- Statens hundskola. Ombildning från myndighet till aktiebolag. [20]
- Bostadsstöd till pensionärer. [21]
- Rätten till folkpension – kvalifikationsregler i internationella förhållanden. [26]
- Smittskyddsinstitutet – ny organisation för Sveriges nationella smittskyddsfunktioner. [29]
- Psykiatri och dess patienter – levnadsförhållanden, vårdens innehåll och utveckling. [37]
- Begreppet arbetsskada. [39]
- Livskvalitet för psykiskt långtidsjuka – forskning kring service, stöd och vård. [46]
- Avgifter och högkostnadsskydd inom äldre- och handikappomsorgen. [50]
- Ett samhälle för alla. [52]
- Välfärd och valfrihet – service, stöd och vård för psykiskt störda. [73]
- Psykiskt störda i socialförsäkringen – ett kunskapsunderlag. [77]

Kommunikationsdepartementet

- Nya Inlandsbanan. [32]
- Råd för forskning om transporter och kommunikation. Råd för forskning om transporter och kommunikation. Bilagor. [55]
- Färjor och farleder. [56]
- Telelag. [70]

Finansdepartementet

- Koncession för försäkringssammanslutningar. [5]
- Ny mervärdesskattelag. – Motiv. Del 1. – Författningstext och bilagor. Del 2. [6]
- Fastighetstaxering m.m. – Bostadsrätt. [8]
- Fastighetsskatt. [11]
- Långtidsutredningen 1992. [19]
- Kontrollfrågor i tullmotoriseringen m.m. [23]
- Avreglerad bostadsmarknad. [24]
- Kartläggning av kasinospel – enligt internationella regler. [28]
- Kreditförsäkring – Några aktuella problem. [30]
- Risk- och skadehantering i statlig verksamhet. [40]
- Avreglerad bostadsmarknad, Del II. [47]
- Effektivare statistikstyrning – Den statliga statistikens finansiering och samordning. [48]
- Skatt på dieselolja. [53]
- Beskattning av vissa naturaförmåner m.m. [57]
- Enklare regler för statsanställda. [60]
- Fortsatt reformering av företagsbeskattningen. Del 1. [67]
- Bostadsförmedling i nya former. [71]
- Ekonomisk politik under kriser och i krig. [75]
- Statens fastigheter och lokaler – ny organisation. [79]

Utbildningsdepartementet

- Frihet – ansvar – kompetens. Grundutbildningens villkor i högskolan. [1]
- Konstnärlig högskoleutbildning. [12]
- Ledning och ledarskap i högskolan – några perspektiv och möjligheter. [15]
- Utvärdering av försöksverksamheten med 3-årig yrkesinriktad utbildning i gymnasieskolan. [25]
- Fristående skolor. Bidrag och elevavgifter. [38]
- Resurser för högskolans grundutbildning. [44]
- Läraryrket. [59]
- Ett nytt betygssystem. [86]

Statens offentliga utredningar 1992

Systematisk förteckning

Jordbruksdepartementet

- Mindre kadmium i handelsgödsel. [14]
Skogspolitiken inför 2000-talet. Huvudbetänkande. [76]
Skogspolitiken inför 2000-talet. Bilagor I. [76]
Skogspolitiken inför 2000-talet. Bilagor II. [76]
Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG – förslag om vegetabilie-sektorn, livsmedelsexporten och den ekologiska produktionen. [87]

Arbetsmarknadsdepartementet

- Kompetensutveckling - en nationell strategi. [7]
Årsarbetstid. [27]

Kulturdepartementet

- Ett nytt bolag för rundradiosändningar. [10]
Lagstiftning om satellitsändningar av TV-program. [31]
Radio och TV i ett. [36]
Meningsfull vistelse på asylförläggning. [69]

Näringsdepartementet

- Prova privat – Provnings och mätteknik inom SP och SMP i europaperspektiv. [74]

Civildepartementet

- Ekonomi och rätt i kyrkan. [9]
Kasinospelsverksamhet i folkrörelsernas tjänst? [33]
EES-anpassning av marknadsföringslagstiftningen. [49]
Mer för mindre – nya styrformer för barn- och ungdomspolitiken. [54]
Regionala roller – en perspektivstudie. [63]
Utsikt mot framtidens regioner – sju debattinlägg. [64]
Kartboken. [65]
Västsvrige – region i utveckling. [66]
Det kommunala medlemskapet. [72]

Miljö- och naturresursdepartementet

- Regler för risker. Ett seminarium om varför vi tillåter mer föroreningar inne än ute. [2]
Fastighetsdatasystemets datorstruktur. [34]
Kart- och mätningutbildningar i nya skolformer. [35]
Angående vattenskotrar. [41]
Kretslopp – Basen för hållbar stadsutveckling. [42]
Ecocycles – The Basis of Sustainable Urban Development. [43]
Miljöfarligt avfall – ansvar och riktlinjer. [45]
Miljöskulden. En rapport om hur miljöskulden utvecklas om vi ingenting gör. [58]
Långsiktig miljöforskning. [68]