
Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG

Betänkande av
Omställningskommissionen

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2014



National Library
of Sweden

SOU

1993:33

Åtgärder för att förbereda Sveriges
jordbruk och livsmedelsindustri
för EG

Betänkande av
Omställningskommissionen

SOU

1993:33

Ref KB Occ



Statens offentliga utredningar

1993:33

Jordbruksdepartementet

Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG

Betänkande av Omställningskommissionen
Stockholm 1993

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget som ingår i C E Fritzes AB. Allmänna Förlaget ombesörjer också, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor, remissutsändningar av SOU och Ds.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

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 utifrån Sveriges ansökan om medlemskap i EG 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, den 7 januari 1992 chefekonom Klas Eklund (t.o.m. 1992-09-30) samt den 9 december 1992 högskolelektor Anne-Marie Pålsson. Till huvudsekreterare resp. sekreterare utsågs den 27 januari 1992 avdelningschef Carl Johan Lidén, den 15 februari 1992 departementssekreterare Pernilla Ivarsson samt den 20 januari 1993 departementssekreterare Katrine Wiström. Som biträdande sekreterare förordnades den 1 februari 1992 fil. kand. Agneta Boman.

Yvonne Gustafsson, Kaarlo Laakso, Rolf Lindell, Dag von Schantz samt Keith Wijkander har för resp. finans-, utrikes-, miljö-, jordbruks- och kulturdepartementens räkning följt arbetet. Kommissionen har vidare biträttats av avdelningschef Hans Andersson, agronom Lennart Lindqvist, avdelningsdirektör Bengt Olsson samt avdelningsdirektör Lars Runemo.

Genom beslut den 22 januari 1992 förordnades som parlamentarisk referensgrupp till kommissionen riksdagsledamöterna Lennart Brunander (c), Jan Fransson (s) (t.o.m. 1992-12-09), Anita Gradin (s) (t.o.m. 1992-12-09), Holger Gustavsson (kds), Carl G Nilsson (m), Bengt Rosén (fp), Christer Windén (nyd), Annika Åhnberg samt den 10 december 1992 Jan Jennehag (v), Sylvia Lindgren (s) och Åke Selberg (s).

Kommissionen har den 2 september 1992 lämnat delbetänkandet (SOU 1992:87) Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG – förslag om vegetabiliesektorn, livsmedelsexporten och den ekologiska produktionen samt den 17 november 1992 lämnat delbetänkandet (SOU 1992:125) Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG – förslag om animaliesektorn.

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

Kommissionen får härmed överlämna betänkandet (SOU 1993:33) Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG.

Stockholm i april 1993

Claes Elmstedt

Mårten Carlsson

Olof Karlander

Pia Nilsson

Anne-Marie Pålsson

Per Wramner

/Carl Johan Lidén

Katrine Wiström

Innehållsförteckning

	Sida
Sammanfattning	9
1 Uppdraget, m.m.	19
2 EG-stöd utanför pris- och marknadsregleringar	23
2.1 EG:s regionala stöd till jordbruk och landsbygdsutveckling	24
2.2 Generella strukturstöd	26
2.2.1 Obligatoriska stöd	26
2.2.2 Frivilliga strukturstöd	26
2.3 Nationella stöd	27
3 Stödet till jordbruket i norra Sverige	29
3.1 Inledning	29
3.2 Målen för jordbruket i norra Sverige	29
3.3 Nuvarande stödformer	30
3.4 Förutsättningar i norra Sverige	32
3.4.1 Produktionsförutsättningar	33
3.4.2 Strukturella förutsättningar m.m.	34
3.5 EG:s stöd och stödformer	35
3.5.1 Regionala stöd i EG	35
3.5.2 Nationella stöd	35
3.6 Olika stödformer och effekter av dessa	35
3.6.1 Skillnader i stödsystem mellan Sverige och EG	35
3.6.2 Produktionsstöd	36
3.6.3 Stöd till produktionsfaktorer, t.ex. djur, areal och investeringar	36
3.6.4 Inkomststöd	37
3.6.5 Stöd till diversifiering	38
3.6.6 Övriga stödformer	39
3.7 Slutsatser	39
4 Mål och medel för att bevara ett öppet och levande kulturlandskap	43
4.1 Uppdraget, m.m.	43

	Sida
4.2 Miljömål, medel och förväntade effekter av 1990 års livsmedelspolitiska beslut	43
4.3 Resultat enligt myndigheternas pågående utvärdering	45
4.3.1 Åkerarealens förändring	45
4.3.2 Förändring av antalet mjölkkor	46
4.3.3 Förändring av antalet am- och dikor	47
4.3.4 Bevarandeprogram för odlingslandskapets natur- och kulturvärden	48
4.3.5 Landskapsvårdsersättning	49
4.3.6 Naturvårdsåtgärder i odlingsbygd	50
4.3.7 4 § skötsellagen	50
4.3.8 6a § skötsellagen	51
4.3.9 Framtida resursbehov för landskapsvårdsersättning och NOLA enligt Statens naturvårdsverks fördjupade anslagsframställning för budgetåren 1993/94–1995/96	51
4.4 Stöd till bevarande av odlingslandskap och biologisk mångfald inom EG	52
4.4.1 EG:s kompletterande stöd till jordbruksmetoder som skyddar miljön och bevarar landskapet	52
4.4.1.1 Åtgärder	52
4.4.1.2 Genomförande – zonprogram	53
4.4.1.3 Stödets storlek och EG:s medfinansiering	53
4.4.1.4 Nationell utformning av stöden	54
4.4.2 Övriga arealstöd inom EG	54
4.5 Arealersättning som medel för att bevara ett öppet och levande kulturlandskap	55
4.5.1 Naturskyddsföreningens förslag om generell och värdedifferentierad arealersättning	55
4.5.2 Förslag från länsförbunden av LRF i södra Sveriges skogs- och mellanbygder om arealersättning till företag med mjölk- och köttproduktion	57
4.6 Överväganden och förslag	58
4.6.1 Miljökonsekvenser vid en anpassning av den svenska jordbrukspolitiken till EG:s förhållanden	58

	Sida
4.6.1.1 Växtnäringsläckage och bekämpningsmedel	59
4.6.1.2 Odlingslandskapet	60
4.6.2 Landskapsvårdsersättningen och NOLA	61
4.6.3 Arealersättning som metod att bevara öppna landskap	64
5 Kollektivt finansierade åtgärder för att stärka jordbrukssektorns konkurrenskraft	67
5.1 EG-stöd	67
5.1.1 Stöd till förädling och marknadsföring	68
5.2 Nationella stöd	69
5.2.1 Exempel från enskilda länder	69
5.3 Förhållanden i Sverige	71
5.3.1 Kollektiv forskning	71
5.3.2 Rådgivning	72
5.3.3 Marknadsföring av förädlade livsmedel	72
5.4 Överväganden	73
6 Anpassning till nya djurskyddsregler	75
6.1 Nuvarande förhållanden	75
6.2 Investeringsbidrag för att underlätta anpassningen till nya regler	76
6.3 Investeringsbidrag som kompensation för strängare djurskydds- och miljöbestämmelser	77
6.4 Överväganden och förslag	78
7 Möjligheter för jordbrukare att ändra produktionsinriktning	79
7.1 Produktionsbegränsningar i Sverige och dess effekter på förändring av produktionsinriktningen	79
7.2 Produktionsbegränsningar i EG och dess effekter på förändring av produktionsinriktningen	81
7.3 CAP-reformens tillämpning i England – produktionsbegränsningen	82
7.3.1 Individuella begränsningar	82
7.3.2 Regionala begränsningar	82
7.4 Produktionsbegränsningar i Sverige efter ett EG-medlemskap	83

	Sida	
7.4.1	Regionala kvoter	83
7.4.2	Individuella kvoter	84
7.5	Kommissionens överväganden och förslag	85
7.6	Finansiering	86
8	Mindre gynnade områden i södra Sveriges skogs- och mellanbygder	89
8.1	Inledning	89
8.2	Utvecklingstendenser i Syd- och Mellansverige	89
8.3	Nuvarande stöd inom EG	91
8.3.1	Stöd till bergsjordbruk och andra mindre gynnade områden	91
8.3.2	Stöd till utveckling av landsbygdsområden enligt 5 b-stöd	95
8.3.3	Utvärdering och framtidsutsikter	97
8.4	Avgränsning av mindre gynnade områden i Sverige	98
8.4.1	Inledning	98
8.4.2	Befolkningstäthet och förvärvsarbete i areella näringar	98
8.4.3	Odlingslandskapets omfattning	100
8.4.4	Skördenivåer	100
8.4.5	Värdet på jordbruksmarken	102
8.4.6	Övriga faktorer	103
8.4.7	Områden av riksintresse för naturvård, kulturmiljö m.m.	104
8.5	Avgränsning av landsbygdsområden för 5 b-stöd	104
8.6	Stödformer	104
8.7	Överväganden och förslag	106
8.7.1	Behov av åtgärder i mindre gynnade områden	106
8.7.2	Val av områden	108
8.7.2.1	Mindre gynnade områden	108
8.7.2.2	Landsbygdsområden (5 b-områden)	110
8.7.3	Stödformer m.m.	112

Bilaga 1, dir. 1991:97

Bilaga 2, dir. 1993:28

Sammanfattning

Kommissionen har i sitt första betänkande (SOU 1992:87) lämnat förslag till anpassningsåtgärder inom vegetabiliesektorn, livsmedelsexporten och den ekologiska produktionen. I kommissionens andra betänkande (SOU 1992:125) lämnades förslag om anpassningsåtgärder inom animaliesektorn.

I föreliggande betänkande behandlar kommissionen dels några frågor som angetts i de ursprungliga direktiven eller aktualiserats i kommissionens förra betänkanden, dels det i tilläggsdirektiv erhållna uppdraget att bl.a. utreda om det finns områden i södra och mellersta Sveriges skogs- och mellanbygder som kan komma att behöva särskilda stödinsatser med anledning av ett EG-medlemskap.

Inledningsvis ges en kort sammanfattning av de viktigaste elementen i EG:s strukturpolitik på jordbruksområdet. Därefter behandlas stödet till jordbruket i norra Sverige samt mål och medel för att bevara ett öppet och levande kulturlandskap. Vidare behandlas bl.a. behovet av utvecklingsinsatser och andra kollektiva åtgärder inom jordbruket och livsmedelsindustrin.

EG-stöd utanför pris- och marknadsregleringar (kap. 2)

Den gemensamma jordbrukspolitiken är en stor utgiftspost för EG och har i huvudsak centrerats kring den gemensamma marknaden och dess pris- och marknadsregleringar. Ungefär 2/3 av EG:s totala utgifter år 1987 var utgifter för jordbrukspolitiken. Andelen minskar dock eftersom EG efter en strukturreform år 1988 har ökat utgifterna kraftigt för regional utjämning. Av EG:s utgifter för jordbrukspolitiken avser mer än 95 % garantiåtaganden (marknadsregleringar) och resten avser struktur- och regionalpolitiska åtgärder. Garantiutgifterna betalas helt av EG medan strukturstöden betalas av EG och resp. medlemsland gemensamt.

EG har två områdesrelaterade regionala stöd till jordbruk. Dels finns ett stöd till bergsjordbruk och andra mindre gynnade områden,

dels det s.k. 5 b-stödet vars syfte är att främja utveckling av landsbygden.

Stödet till bergsjordbruk och mindre gynnade områden (Less Favoured Areas, LFA) är ett direkt jordbruksstöd i form av djur- eller arealbidrag som tillkommit för att kompensera jordbrukarna i områden med svaga produktionsförutsättningar. 5 b-stödet som är inriktat på landsbygdsutveckling har en bredare uppläggning och syftar till att minska områdets beroende av jordbruk och stimulera övergång till annan verksamhet.

EG:s generella strukturstöd (ej områdesbegränsade) innehåller både frivilliga och obligatoriska program som EG medfinansierar. De viktigaste programmen är stöden till förädling och marknadsföring, investeringsstödet och startstödet till unga jordbrukare samt de nya stöden för miljöinsatser, förtidspensionering och skogsplantering av jordbruksmark. Investeringsstödet har begränsningar för att inte verka produktionshöjande.

Helt nationella stödprogram måste godkännas av EG och överensstämna med Romfördragets regler om konkurrensneutralitet. Stöd till katastrofhjälp, forskning, rådgivning, miljöinsatser och kvalitetsutveckling är exempel på stöd som godtas.

Stödet till jordbruket i norra Sverige (kap. 3)

Syftet med det nuvarande stödet till jordbruket i norra Sverige är i första hand regionalpolitiskt betingat. Det finns också beredskaps-, säkerhets- och miljöpolitiska motiv för att behålla jordbruksproduktionen och bosättningen.

Stödet utbetalas i dag huvudsakligen i form av ett prisstöd vilket kompletteras av djur- och arealbidrag. Nivån på stödet överstiger betydligt EG:s regionala stöd till jordbruk och landsbygdsutveckling. De speciella förhållandena som gäller för jordbruksproduktion i norra Sverige innebär dock så stora kostnadsnackdelar för jordbruket att en hög stödnivå är nödvändig om en jordbruksproduktion av oförändrad omfattning skall kunna bibehållas, vilket är innebörden av 1990 års beslut.

En anpassning till EG:s nuvarande stödssystem är av flera skäl realistisk. Följden för jordbruksföretagen i norra Sverige skulle bli mycket drastisk om endast EG:s generella stöd till mindre gynnade

områden tillämpades. Denna nivå på stödet skulle vara otillräcklig för att uppnå de livsmedelspolitiska målen för norra Sverige.

För kommissionens del har frågan närmast varit att bedöma huruvida det är lämpligt eller angeläget att förändra den nuvarande utformningen av stödet, dvs. bedöma effekterna av en avveckling av prisstödet och övergång till direktbidrag under tiden fram till ett medlemskap.

En omvandling av nuvarande stöd till direktstöd i form av djur- eller arealbidrag skulle ge höga belopp. Administrativt är djurbidrag mer komplicerade än pristillägg. Ett djurbidrag som betydligt överstiger dagens nivå skulle troligen ge negativa effekter. Vid sammanvägning av olika faktorer har pristillägg hittills funnits vara den lämpligaste stödformen för att uppnå målen för jordbruket i norra Sverige. Ett medlemskap i EG ändrar i sig inte den bedömningen.

Med hänsyn till detta och till att frågan om stödet till Norrland tas upp i förhandlingarna om ett svenskt medlemskap i EG anser inte kommissionen att det finns anledning att föreslå några förändringar av stödets nuvarande utformning.

Mål och medel för att bevara ett öppet och levande kulturlandskap (kap. 4)

Enligt direktiven (dir. 1991:97) skall kommissionen bl.a. göra en avstämning av besluten i 1990 års livsmedelspolitik avseende mål och medel för att bevara ett öppet och levande kulturlandskap samt i anslutning därtill pröva frågan om arealersättning som en metod att bevara öppna landskap.

Inledningsvis behandlas nuvarande förhållanden i Sverige och EG. Vidare redovisas två förslag till arealersättning från Svenska naturskyddsföreningen resp. Länsförbunden av LRF i södra Sveriges skogs- och mellanbygder.

På regeringens uppdrag utvärderar Naturvårdsverket, Jordbruksverket och Riksantikvarieämbetet i ett särskilt gemensamt projekt den livsmedelspolitiska reformens miljöeffekter. En första rapport lämnades till regeringen i oktober 1992.

I rapporten konstateras i fråga om odlingslandskapet att den nya politiken under den korta tid som gått inte lett till några större och mer genomgripande landskapsförändringar. Någon större nedläggning av

jordbruksmark har inte ägt rum och skogsplanteringen på åkermark är obetydlig. I stället för en förväntad minskning har antalet nötkreatur sedan år 1989 ökat med ca 60 000 djur. Även i landets skogs- och mellanbygder med dess många högt klassade bevarandeområden har antalet nötkreatur ökat.

Inom EG finns ett s.k. kompletterande stöd till jordbruksmetoder som skyddar miljön och bevarar landskapet. Till sin utformning påminner det om det svenska stödet till naturvårdsåtgärder i odlingslandskapet (NOLA-stödet) och om landskapsvårdsersättningen.

Enligt kommissionens uppfattning fungerar landskapsvårdsersättningen i stort sett på det sätt som avsågs när den infördes. I avvaktan på att stödet ersätts av EG:s kompletterande miljöåtgärder anser inte kommissionen att några förändringar av den nuvarande landskapsvårdsersättningen och NOLA-stödet bör göras.

Riksdagen har beslutat om oförändrade resurser för landskapsvård under budgetåret 1993/94. Därefter återstår endast ett halvår till den planerade tidpunkten för inträdet i EG. Det är angeläget att arbetet snarast påbörjas med att utreda hur stöden för bevarande av odlingslandskapet, den biologiska mångfalden och kulturvärdena i detta landskap skall utformas inom ramen för EG:s kompletterande miljöåtgärder. Naturskyddsföreningens förslag kan därvid ge värdefull ledning, t.ex. för hur olika kvaliteter och åtgärder skall definieras och värderas. Det program som därvid skall utarbetas bör bl.a. samordnas med stöden till jordbruket i norra Sverige och till de mindre gynnade områdena i södra och mellersta Sverige. Behovet av ytterligare resurser bör bedömas mot bakgrund av bl.a. de samlade åtgärderna för att bevara odlingslandskapet och dess värden. Förhandlingsutfallet får därvid en stor betydelse. Vidare bör EG:s medfinansiering av olika stöd beaktas. Kommissionen finner mot denna bakgrund att resurserna för landskapsvårdsersättning bör behållas minst oförändrade under tiden fram till år 1995.

Då arealersättning m.m. tillämpas i stor omfattning i EG finner kommissionen att Sverige som framtida medlem av EG kommer att ha mycket stora möjligheter att använda sig av arealersättning som medel att bevara öppna landskap. Därvid är det bl.a. av största betydelse att de bygder där hoten mot det öppna kulturlandskapet är störst, dvs. landets skogs- och mellanbygder, blir klassade som mindre gynnade områden (LFA) inom EG och att jordbruket i norra Sverige erhåller

särskilt stöd. Goda möjligheter finns också för Sverige att inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken i EG utforma olika regleringar och stöd så att landets skogs- och mellanbygder kan behålla ett livskraftigt jordbruk. Exempel härpå är regionala mjölkkvoter för att bibehålla mjölkproduktionen i skogs- och mellanbygderna. Vidare kan arealbidrag för olika grödor utformas så att skogs- och mellanbygderna gynnas.

Mot ovanstående bakgrund konstaterar kommissionen att arealersättning numera både i Sverige och i EG är en etablerad metod för att bevara öppna landskap. Kommissionen finner inte anledning att förslå nya former för arealersättning som medel för att bevara öppna landskap under tiden fram till ett medlemskap.

Kollektivt finansierade åtgärder för att stärka jordbrukssektorns konkurrenskraft (kap. 5)

Det är möjligt för EG:s medlemsländer att via Gemenskapens budget delfinansiera projekt som t.ex. syftar till att rationalisera produktionen och utveckla marknadsföringen. Möjligheterna är stora för medlemsländerna att införa olika typer av nationella stöd för kollektiva insatser såsom rådgivning, produktutveckling, försöksverksamhet, forskning och marknadsföring.

I t.ex. Danmark och Tyskland har man valt att finansiera vissa kollektiva insatser genom obligatoriska produktionsavgifter. Jordbruk och livsmedelsindustri bidrar därmed till att finansiera aktiviteter som är av gemensamt intresse för näringen. Avgifterna regleras i lag.

Inför ett svenskt EG-medlemskap kan frågan om behovet av kollektiva åtgärder och finansiering av sådana aktualiseras. Framför allt är detta en angelägenhet för jordbruksnäringen. Det kan bli svårt att lösa frågan genom frivilliga avgifter och bidrag på grund av jordbrukssektorns struktur. Om intresse finns från de svenska jordbruks-, skogs- eller livsmedelssektorerna att få till stånd kollektiva insatser anser kommissionen att statsmakterna bör medverka till att underlätta finansieringen härav genom att utforma system för medelsuppbörden genom lagstiftning.

Skälen för att samhället skall medverka härtill är dels att de verksamheter som medlen skall finansiera är av stor betydelse för sektorernas internationella konkurrenskraft, dels att erfarenheter visat att

en del av resultatet kommer konsumenterna till godo bl.a. i form av större utbud och lägre priser.

Anpassning till nya djurskyddsregler (kap. 6)

De svenska djurskyddsreglerna är hårdare än de som tillämpas i EG-länderna. Skillnaderna ökade när den nya djurskyddslagen infördes. I vissa fall är skillnaderna mot EG-länderna så stora att svenskt jordbruk drabbas av kostnadsnackdelar.

De nya djurskyddsbestämmelserna medför kostnadskrävande anpassningar av vilka vissa skulle kunna underlättas av investeringsbidrag. För de anpassningar av byggnader som krävs före år 1994 är tiden emellertid för knapp för att ett stöd skall hinna genomföras och få effekt. De anpassningar som krävs före år 1999 kan däremot underlättas av investeringsstöd. Med hänsyn till att detta datum ligger relativt långt fram i tiden är dock behovet av ett investeringsstöd inom det närmaste året inte överhängande.

Ett investeringsstöd riktat till djurskyddsinsatser bör i första hand utformas inom ramen för EG:s generella investeringsstöd och därför samordnas med och avvägas mot behovet av stöd till andra investeringar. Det är angeläget att i god tid före ett medlemskap inleda arbetet med att utforma ett nationellt program för detta stöd så att det kan träda i kraft från medlemskapsdatum. För närvarande sker det i Sverige en översyn av gällande djurskyddsbestämmelser. Resultatet av denna översyn bör också beaktas.

Möjligheter för jordbrukare att ändra produktionsinriktning (kap. 7)

Kommissionen har under sitt arbete vid olika tillfällen konfronterats med de problem som kvoteringar och andra regleringar medför när det gäller den enskilde jordbrukarens möjligheter att förändra produktionsinriktningen på sitt företag. Kommissionen har därför beslutat att särskilt behandla denna fråga.

Kommissionen vidhåller sitt tidigare förslag om en slopad odlingsbegränsning. Odlingsbegränsningen innebär att valet av produktion begränsas för jordbrukare som är anslutna till omställningsprogrammet och de kan därmed inte anpassa sin odling efter de nya förhållanden som uppstår vid ett EG-medlemskap.

Förutsatt att man i Sverige avvaktar med EG-anpassningen av reglerna för arealbidrag till tidpunkten för ett medlemskap, uppnås störst flexibilitet om odlingsbegränsningen slopas och arealbidraget frikopplas från stödarealen. Det innebär att arealbidrag bör lämnas för all aktuell odling av spannmål, oljeväxter, sockerbetor, proteingrödor, potatis, vallfrö, bruna bönor och konservärter oavsett tidigare markanvändning. Omställningskommissionen bedömer att nettoeffekten av att odlingsbegränsningen upphör inte blir så omfattande utan att finansieringen kan ske inom ramen för budgeterade medel.

Mindre gynnade områden i södra Sveriges skogs- och mellanbygder (kap. 8)

Utgångspunkten för kommissionens uppdrag är att förutsättningarna skall kunna upprätthållas för sysselsättningen och för det öppna odlingslandskapet i södra Sveriges skogs- och mellanbygder. Uppdraget är att utreda om det finns områden utanför det norra stödområdet, som kan komma att behöva särskilda stödinsatser med anledning av ett EG-medlemskap. Om sådana områden finns, är det kommissionens uppgift att identifiera dem och redovisa vilka åtgärder som kan vara lämpliga för att uppnå syftet att bibehålla odlingslandskapet i de aktuella områdena vid ett EG-medlemskap.

De olika stöden inom EG till mindre gynnade områden, landsbygdsområden och för att bevara ett öppet och levande kulturlandskap kompletterar varandra.

Utvecklingen i skogs- och mellanbygderna har under en lång tidsperiod lett till att betydande delar av odlingslandskapet övergått till skogsmark, vilket medfört förluster av värdefulla natur- och kulturmiljövärden och en minskning av sysselsättningen och servicen på landsbygden. Det kvarvarande jordbruket i dessa områden svarar i dag för en allt viktigare produktion av s.k. allmänna nyttigheter i form av ett bevarat öppet och levande odlingslandskap. Jordbruket med därtill knutna verksamheter är också en nödvändig bas för sysselsättning och service i glesbefolkade landsbygdsområden.

Enligt kommissionens uppfattning finns för närvarande inga fungerande eller ekonomiskt försvarbara alternativ till ett aktivt jordbruk kombinerat med andra verksamheter för att hålla odlingslandskapet öppet i skogs- och mellanbygderna. Inte heller är det möjligt att var-

aktigt upprätthålla en tillräcklig sysselsättning och service på den glesbefolkade svenska landsbygden utan aktiva lantbruksföretag.

Kommissionen förutser att en anslutning till EG-marknaden kommer att innebära att glest befolkade och av naturen mindre gynnade skogs- och mellanbygder får störst svårigheter att klara den nya konkurrenssituationen för mjölk- och köttproduktionen. Därmed ökar enligt kommissionens bedömning riskerna för en fortsatt minskning av odlingslandskapets omfattning och av sysselsättningen. För att motverka en sådan utveckling behövs även i Sverige särskilda stödsatser inom ramen för EG:s jordbrukspolitik.

Kommissionen föreslår att Sverige inför ett medlemskap i EG och inom ramen för EG:s stödformer och stödnivåer inom mindre gynnade områden förbereder ett införande av åtgärder som kan medverka till att bibehålla förutsättningar för varaktig sysselsättning och ett levande och varierat odlingslandskap i skogs- och mellanbygderna i södra och mellersta Sverige.

Kommissionens kartläggning visar att en stor del av EG:s strukturstöd på jordbruksområdet utgår till mindre gynnade områden, som omfattar betydande delar av EG:s landareal och drygt hälften av dess jordbruksmark. Bakomliggande motiv samt inriktning och utformning av EG:s nuvarande stöd till mindre gynnade områden är enligt kommissionens bedömning sådana att det bör vara möjligt för Sverige att vid ett medlemskap i EG få betydande områden i södra och mellersta Sveriges skogs- och mellanbygder antagna som stödområden.

Kommissionen har avgränsat områden, där förutsättningarna är sådana att stöd enligt EG:s nuvarande regler för mindre gynnade områden bör kunna lämnas. De områden som kommissionen föreslår har en liten andel öppet odlingslandskap eller ingår i kommuner som är glest befolkade eller har en hög andel sysselsatta i de areella näringarna. I de föreslagna områdena som redovisas på karta på sid. 111 är dessutom de ekonomiska produktionsförutsättningarna i jordbruket avsevärt sämre än genomsnittet för hela södra och mellersta Sverige.

Totalt omfattar det föreslagna området ca 50 % av den totala arealen åker och ca två tredjedelar av den totala arealen betesmark och av antalet mjölkkor i södra och mellersta Sverige.

Preciserade förslag till stödnivåer och stödformer inom mindre gynnade områden i södra och mellersta Sverige vid ett medlemskap i EG bör utarbetas som en del av ett samlat program som omfattar bå-

de de regionala och generella stöden. Behovet av åtgärder i form av djur- eller arealbidrag som kompensation för sämre produktionsförutsättningar för jordbruket kommer att variera mellan olika delar av de mindre gynnade områdena. I områden där sysselsättnings- och glesbygdsproblemen är de viktigaste bör en nära samordning ske med stöd för utveckling av landsbygdsområden och eventuellt andra regionalpolitiska stöd. I andra områden, där huvudproblemet är att odlingslandskapet är hotat, blir en samordning med de generella stöden för att bevara det öppna landskapet och den biologiska mångfalden mest angelägen.

Enligt kommissionens samlade bedömning bör EG:s nuvarande regler och tillåtna stödnivåer tillsammans med miljöstöden kunna tillgodose de svenska behoven av åtgärder inom de mindre gynnade områdena i södra och mellersta Sverige.

Kommissionen anser inte att det nu är möjligt att föreslå en detaljerad utformning av stödformer och stödnivåer inom jordbruket som medverkar till att odlingslandskapet och sysselsättningen långsiktigt kan upprätthållas inom de föreslagna mindre gynnade områdena. Det slutliga valet av stödformer och stödnivåer bör utvecklas successivt under tiden fram till ett EG-medlemskap. Kommissionen föreslår att frågan om detaljutformningen av struktur- och miljöstöden utreds samlat så att de kan träda i kraft vid ett EG-inträde den 1 januari 1995.

1 Uppdraget, m.m.

Enligt direktiven (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. Detta skedde sommaren 1992. Kommissionen skall beakta effekter och faktorer som inte var kända eller förutsedda vid tidpunkten för 1990 års livsmedelspolitiska beslut. I första hand skall effekterna av ett medlemskap i EG beaktas.

Utgångspunkten för arbetet är att omställningen av jordbruket skall fullföljas på ett sådant sätt att Sverige vid inträdet 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 och att målet om ett öppet och levande kulturlandskap kan uppnås.

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.

Kommissionen har i sitt första betänkande (SOU 1992:87) lämnat förslag till anpassningsåtgärder inom vegetabiliesektorn, livsmedelsexporten och den ekologiska produktionen. I kommissionens andra betänkande (SOU 1992:125) lämnades förslag om anpassningsåtgärder inom animaliesektorn.

I prop. 1992/93:130 om vissa jordbrukspolitiska frågor uttalas att regeringens målsättning är att Sverige skall bli medlem i EG fr.o.m. den 1 januari 1995. Det övergripande förhandlingsmålet på jordbruksområdet bör vara att en fullständig integrering med EG:s gemensamma jordbrukspolitik skall ske från den dag Sverige blir medlem. Utgångspunkten är att Sverige vid integrationen skall uppnå så stora positiva samhällsekonomiska effekter som möjligt med hänsyn tagen till både behovet av en stark och konkurrenskraftig jordbruksnäring och till konsumenternas och skattebetalarnas intressen. En ambition bör därvid vara att inga övergångsåtgärder skall behöva tillämpas sedan

Sverige blivit medlem samt att övriga konkurrensbegränsande åtgärder undanröjs, i båda fallen på basis av ömsesidighet. En anpassning mot de totalt sett lägre pris-, stöd- och kostnadsnivåer som gäller inom EG måste därför omedelbart påbörjas. Ett förhandlingsmål är också att upprätthålla en fortsatt hög ambitionsnivå på det regionalpolitiska området samt på miljö- och djurskydds/djurhälsoområdet.

I det anförande som Europaministern höll vid öppnandet av Sveriges förhandlingar om ett EG-medlemskap den 1 februari 1993 framhölls bl.a. jordbruks- och regionalpolitiken som huvudfrågor. Hänsyn måste tas till de specifika förutsättningarna för jordbruksproduktion i Sverige. Sverige har utvecklat en rad regionala stödåtgärder för jordbruksproduktion, landsbygdsutveckling, sysselsättning, miljö, ett öppet och varierande landskap liksom för bibehållande av biologisk mångfald. I anförandet betonades att under förhandlingarna måste en överenskommelse nås rörande tillvägagångssätt och metoder för att inom ramen för Gemenskapens politik nå dessa mål och för att slå vakt om och utveckla jordbruket i norra Sverige, i skogsområdena i söder samt på Öland och Gotland.

Kommissionen tar i detta betänkande upp några frågor som särskilt pekats ut i direktiven. En avstämning av 1990 års beslut om mål och medel för att bevara ett öppet och levande kulturlandskap görs i betänkandet. I anslutning till denna avstämning prövas frågan om arealersättning som en metod att bevara öppna landskap. I enlighet med Jordbruksministerns uttalande i prop. 1992/93:130 har kommissionen också beaktat de kompletterande miljöåtgärder som numera är en del av EG:s gemensamma jordbrukspolitik.

Kommissionen tar i betänkandet också upp stödet till jordbruket i norra Sverige. Vidare behandlas bl.a. behovet av utvecklingsinsatser och andra kollektivt finansierade åtgärder inom jordbruket och livsmedelsindustrin. Inom EG räknas även trädgårdsnäringen till jordbruk.

I betänkandet SOU 1992:125 med förslag om animaliesektorn anmälde kommissionen att den skulle pröva om stödet till skuldsatta jordbrukare behöver ändras till följd av kommissionens förslag till EG-anpassning för vegetabilie- och animaliesektorerna. Kommissionen pekade också på risken att många jordbrukare under år 1993 skulle kunna få likviditetsproblem och komma på obestånd. En arbetsgrupp har tillsatts inom jordbruksdepartementet för att bl.a. klarlägga problemens

omfattning och lämna förslag till åtgärder. Vid samråd med arbetsgruppen har kommissionen erfarit att gruppen kommer att behandla de av kommissionen aktualiserade frågorna. Kommissionen tar därför inte upp dem i detta betänkande.

Omställningskommissionens behandling av animalie- och vegetabilieområdet har huvudsakligen skett med utgångspunkt i EG:s pris- och marknadsregleringar. Den gemensamma jordbrukspolitiken omfattar även olika former av strukturåtgärder. Medlemsländerna har därutöver möjligheter att under vissa förutsättningar införa nationella stöd. Strukturdelen av EG:s gemensamma jordbrukspolitik aktualiseras i detta betänkande genom de frågor som behandlas. Eftersom strukturåtgärdernas och de regionala stödets inriktning och uppbyggnad är av generell betydelse för betänkandets innehåll ges inledningsvis en kort sammanfattning av de viktigaste elementen i strukturpolitiken.

En generell fråga om EG:s jordbrukspolitik som kommissionen också tar upp rör den praktiska utformningen och därigenom effekterna av ett införande av de produktionsbegränsningar som är en viktig del av politiken inom vissa varuområden, t.ex. vegetabiliesektorn samt mjölk- och nötköttproduktionen. Detta avsnitt är en utvidgning av områden som kommissionen redan behandlat i sina två första betänkanden.

Enligt tilläggsdirektiv (dir. 1993:28) skall kommissionen utreda om det finns områden i södra och mellersta Sveriges skogs- och mellanygder som kan komma att behöva särskilda stödinsatser med anledning av ett EG-medlemskap. Om så är fallet skall området identifieras. Vidare skall lämpliga åtgärder för att bibehålla odlingslandskapet i dessa områden redovisas. Kommissionen tar upp frågan i detta betänkande och lämnar bl.a. förslag till ett sådant område.

Betänkandet behandlar ett antal relativt fristående frågor. För att underlätta en separat läsning av de olika kapitlen har kommissionen valt att ibland upprepa bakgrundsbeskrivningar m.m.

2 EG-stöd utanför pris- och marknadsregleringar

Den gemensamma jordbrukspolitiken är en stor utgiftspost för EG och har i huvudsak centererats kring den gemensamma marknaden och dess pris- och marknadsregleringar. Ungefär 2/3 av EG:s totala utgifter år 1987 var utgifter för jordbrukspolitiken. Andelen minskar dock eftersom EG efter en strukturreform år 1988 har ökat utgifterna kraftigt för regional utjämning. Av EG:s utgifter för jordbrukspolitiken avser mer än 95 % garantiåtaganden (marknadsregleringar) och resten avser struktur- och regionalpolitiska åtgärder. Garantiutgifterna betalas helt av EG medan strukturstöden betalas av EG och resp. medlemsland gemensamt. EG:s totala budget för utbetalningar år 1992 är 63 miljarder ECU vilket motsvarar 1,15 % av BNP. Jordbrukspolitiken beräknas år 1992 kosta ca 35 miljarder ECU.

Inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitikens strukturdel finns ett antal stödprogram som främst syftar till att utveckla jordbruket och landsbygden. Vissa stödprogram har inriktats på områden med sämre produktionsförutsättningar. Andra strukturstöd omfattar alla Gemenskapens produktionsområden även om den nationella utformningen av stöden kan variera.

För de gemensamma strukturstöden anger EG normalt ramvillkor och maximala stödbelopp medan medlemsländerna svarar för den mer detaljerade utformningen. I praktiken är valfriheten ganska stor. Nivåerna på och villkoren för stöden varierar beroende på medlemsländernas ambitioner och möjligheter till medfinansiering av kostnaderna för stöden. Vissa strukturpolitiska program är obligatoriska för medlemsländerna att införa medan andra är frivilliga att genomföra helt, delvis eller inte alls. EG prövar från fall till fall om det nationella genomförandet av stöden skett på ett tillfredsställande sätt, om de nationellt beslutade ersättningsnivåerna kan anses som skäligen och om de överensstämmer med EG:s regler.

Genom reformen av CAP (den gemensamma jordbrukspolitiken – Common Agricultural Policy) tillkommer också ett antal obligatoriska stöd, främst med miljöförtecken, för medlemsländerna.

Vid sidan av den gemensamma politiken är det också möjligt för medlemsländerna att genomföra offentliga åtgärder som riktar sig till jordbruket på det nationella planet. De nationella åtgärderna omfattar, förutom delfinansiering av vissa EG-program, i första hand forskning och utveckling, utbildning, rådgivning och marknadsföring.

EG har på senare år betalat ca 1 miljard ECU per år för strukturåtgärder. Medfinansieringsgraden är ca 1/3 vilket betyder att totalt ca 3 miljarder ECU satsas på EG-medfinansierade insatser. Utslaget på ca 130 miljoner hektar åker och betesmark motsvarar det ca 25 ECU/ha och år. Dessutom tillkommer betydande belopp som medlemsländerna satsar i nationella stöd.

En översikt över strukturstöden inom jordbruket i EG-länderna ser ut på följande sätt:

EG-stöd

Regionala stöd (Avsnitt 2.1)

- stöd till missgynnade områden
- 5 b-stöd till landsbygdsutveckling

Generella stöd (ej områdesavgränsade) (Avsnitt 2.2)

- Ex: - investeringsstöd
- stöd till förtidspensionering
 - startstöd till yngre jordbrukare
 - förädling och marknadsföring
 - utbildning, fortbildning osv.

Nationella stöd (Avsnitt 2.3)

- Ex: - katastrofstöd
- forskning
 - utbildning osv.

2.1 EG:s regionala stöd till jordbruk och landsbygdsutveckling

EG har två områdesrelaterade regionala stöd till jordbruk. Dels finns ett stöd till bergsjordbruk och andra mindre gynnade områden, dels det s.k. 5 b-stödet vars syfte är att främja utveckling av landsbygden.

Stödet till bergsjordbruk och mindre gynnade områden (Less Favoured Areas, LFA) är ett direkt jordbruksstöd som tillkom för att kompensera jordbrukarna i områden med svaga produktionsförutsättningar. 5 b-stödet som är inriktat på landsbygdsutveckling har en bredare uppläggning och syftar till att minska områdets beroende av jordbruk och stimulera övergång till annan verksamhet. Drygt hälften av EG:s jordbruksareal är föremål för LFA-stöd och 17 % av EG:s landareal (5 % av befolkningen) ingår i 5 b-områden. I många områden utgår båda stödformerna.

För båda stödformerna gäller att stödet utgår i svaga regioner som uppfyller vissa kriterier vilka karaktäriserar området som mindre gynnat och därför i behov av särskilt stöd. För båda stödformerna gäller att EG betalar endast en del av stödet.

Sverige har inga jordbruk som med EG:s kriterier kan klassas som bergsjordbruk (mer än 600 m över havet).

Stöd till andra mindre gynnade områden utgår i eftersatta regioner som hotas av avfolkning och där bevarandet av naturmiljön är nödvändigt (dir. 75/268 artikel 3.4). De missgynnade områdena skall bl.a. karaktäriseras av hög andel sysselsatta i jordbruk, låga inkomster från jordbruket och låg befolkningstäthet. Stödet lämnas för att kompensera för odlings- och brukningsmässiga handikapp och utbetalas som årliga djur- eller arealbidrag. Den maximalt tillåtna stödnivån är 121,5 ECU per kreaturenhet eller ha. En ECU motsvarar ca 11 SEK (grön växelkurs, april 1993). Dessutom tillkommer att andra stödformer, t.ex. investeringsstöd, ofta är förmånligare inom dessa områden.

Stöd till landsbygdsutveckling (5 b-stöd) riktar sig till landsbygdsområden med svåra strukturella problem och låg socioekonomisk utvecklingsnivå. Det syftar till att förbättra de ekonomiska förutsättningarna genom insatser för att minska beroendet av jordbruk och stimulera framväxten av alternativa sysselsättningar. 5 b-stöd förutsätter ett väl avgränsat område med specifika problem som man vill lösa genom ett detaljerat flerårigt handlingsprogram t.ex. för infrastrukturförbättringar. Jordbruksföretag kan få stöd till förbättringar inom jordbruksdelen om det inte ökar livsmedelsöverskotten, till vidareförädling och marknadsföring samt till kompletterande verksamheter som t.ex. hantverk och turism. Stödet koncentreras således till vissa insatser för vissa företag, som regel i form av bidrag vid investeringar.

2.2 Generella strukturstöd

2.2.1 Obligatoriska stöd

Att ett stöd är obligatoriskt innebär att alla medlemsländer måste införa det. De närmare bestämmelserna för stödet anges i EG-förordning. Begränsningar av stödet har bl.a. införts för investeringar i sektorer där överproduktionen är särskilt kostsam för EG-budgeten. Vidare finns gränser för investeringarnas omfattning både beloppsmässigt (högst 60 000 ECU per sysselsatt eller 121 000 ECU per företag) och med avseende på antalet djurplatser, t.ex. högst 40 koplatser per sysselsatt. Stöd lämnas inte till utökning av svinproduktion. Investeringar i yttre miljö (t.ex. gödselvårdsanläggningar), djurmiljö och arbetsmiljö är däremot undantagna från begränsningar. I bestämmelserna för stödet finns också angivet hur stor del av investeringen som kan täckas genom stöd och i vilken utsträckning EG kan delfinansiera åtgärderna. Allmänt gäller att möjligheten till att få en större andel av investeringen täckt genom stöd är större i mindre gynnade områden. Den högsta bidragsandelen är 35 % för fasta anläggningar (utom markköp) samt 20 % för lösa inventarier. I mindre gynnade områden är de högsta bidragsandelarna 45 resp. 30 %.

Till de obligatoriska stöden hör också jordbruksreformens nya miljö-, skogsplanterings- och landskapsvårdsstöd samt trädesprogrammet. Den närmare utformningen av miljöstöden utvecklas i kap. 4 (Mål och medel för att bevara ett öppet och levande kulturlandskap). Inom Gemenskapen finns också generella stöd för att främja bildandet av producentorganisationer.

2.2.2 Frivilliga strukturstöd

Det finns också stödformer som är frivilliga för medlemsländerna att införa och där EG delfinansierar kostnaden. Bland dessa stöd kan nämnas stöd till förtidspensionering, etableringsstöd till yngre jordbrukare och EG:s stöd för att utveckla marknadsföring och förädling. Beloppsmässigt har de generella EG-stöden hittills dominerats av stöden till marknadsföring och förädling samt av det obligatoriska investeringsstödet och startstödet till unga jordbrukare. Stödet till marknadsföring och förädling utvecklas ytterligare i kap. 5.

I efterföljande tabell visas hur strukturstöden fördelas mellan olika insatser i några EG-länder.

Jordbruksfonden (FEOGA), orienteringsdelen

Redovisning av medelsfördelningen till horisontella stöd (5a) i Danmark, Tyskland, Frankrike, Holland och Storbritannien samt hela EG. Medeltal per år 1987–1990 i miljoner ECU.

Stödtyp	DK	D	FR	NL	GB	EG 12	EG 12
						%	m ECU
investeringsstöd	39,1%	20,4%	29,0%	54,4%	24,1%	20,5%	192,0
startstöd till unga jordbrukare	10,8%	4,2%	15,0%	0,6%	0,1%	5,1%	48,0
övergång till bokföringsm. redovisning	0,1%	0%	0,2%	0%	0%	0,1%	1,2
kompensation till missgynnade områden	0%	54,7%	31,0%	0,9%	49,1%	34,7%	325,0
miljöinsatser	0%	1,1%	0%	0%	1,1%	0,3%	2,4
skogsplantering	0,9%	0,2%	0%	0%	0,2%	0,1%	1,4
utbildning	10,0%	0,4%	2,6%	0,1%	0%	1,2%	11,3
träda	0%	3,7%	0,1%	1,3%	2,0%	1,1%	10,6
förädling och marknadsföring	39,1%	14,9%	20,8%	42,5%	22,7%	35,2%	330,0
andra stöd	0%	0,4%	1,3%	0,2%	0,7%	1,7%	15,6
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	937,5
Summa miljoner ECU	14,6	142	182	12,8	80	937,5	937,5

Källa: stencil från EG-kommissionen

2.3 Nationella stöd

Grundregeln för de nationella stöden utanför den gemensamma jordbrukspolitiken är att de skall vara i enlighet med Romfördragets regler om statsstöd, vilka syftar till att säkerställa fri konkurrens på EG-marknaden. I princip innebär det att stödet inte får verka konkurrensnedrivande i handeln mellan länder och inte heller vara produktionsdrivande. Sådana stöd som inte är förenliga med CAP:s marknadsregleringar och den fria marknadsbildningen är normalt förbjudna. Det gäller t.ex. pristillägg och stöd kopplat till produktionsenhet eller producerad kvantitet. Endast i undantagsfall kan de tillåtas om det kan påvisas att de inte medför produktionsökningar men t.ex. bidrar till en mer rationell marknadsföring. Ett viktigt undantag är ersättningarna till mindre gynnade områden som utgår i form av djur- eller arealbidrag.

I Romfördraget finns ett antal möjliga undantag från huvudprincipen om konkurrensneutralitet och ett enigt ministerråd kan i exceptionella fall också besluta att en stödåtgärd skall vara tillåten även om den inte överensstämmer med Romfördraget. Bedömningen av om en nationell stödåtgärd överensstämmer med EG:s konkurrensregler sker dock i första instans av EG-kommissionen. En viktig princip för tillåtna stödåtgärder är att de inte får ha karaktär av driftsstöd, dvs. effekten av åtgärderna bör räcka längre än den tid som åtgärderna pågår.

Exempel på nationella stödåtgärder som godkänts är stöd till katastrofhjälp, till forskning, försök, rådgivning och kvalitetsutveckling. Stöd till marknadsföring av jordbruksprodukter (utöver det generella strukturstödet) kan också godkännas om det kan anses vara i Gemenskapens allmänintresse. Det får i sådana fall inte vara fråga om reklam som enbart rör det enskilda företaget eller produkter som enbart framställs i det egna landet.

Exempel på nationella stöd som har **förbjudits** är produktionsstöd i Frankrike för jordgubbar (80 öre/kg), produktionsstöd i Italien för mandariner (45 öre/kg), reduktion av jordbrukets transportkostnader med 30 % i södra Italien samt stöd i Frankrike med 550 kr per kalv som fötts upp på gårdsmjök.

3 Stödet till jordbruket i norra Sverige

3.1 Inledning

Omställningskommissionen skall förbereda en avstämning av 1990 års livsmedelspolitiska beslut utifrån Sveriges ansökan om medlemskap i EG. Kommissionen skall i detta sammanhang även behandla formerna för stödet till jordbruket i norra Sverige.

Omställningskommissionens behandling begränsar sig till frågan om hur stödet bör vara utformat under tiden fram till ett medlemskap för att bäst tillgodose de mål för jordbruket i norra Sverige som statsmakterna har ställt upp. Kommissionen behandlar även frågan om ett prisstöd till jordbruket i norra Sverige. Frågan om stödets utformning under tiden efter ett medlemskap kommer att avgöras vid medlemskapsförhandlingarna.

3.2 Målen för jordbruket i norra Sverige

Den regionalpolitiska målsättningen i 1990 års livsmedelspolitiska beslut är att politiken skall bidra till en regional utjämning av sysselsättning och välfärd. Riksdagen anförde att jordbrukets regional- och säkerhetspolitiska betydelse i norra Sverige även fortsättningsvis motiverar ett särskilt stöd till näringen för att ge förutsättningar för ett livskraftigt jordbruk. I beslutet framhölls också ett miljömotiv för jordbruket i norra Sverige.

Jordbrukets regionalpolitiska betydelse grundar sig på en mängd värden som jordbruket bidrar med. Förutom den grundläggande produktionen av livsmedel bidrar jordbruket till att upprätthålla sysselsättning, befolkning och samhällsstruktur. En produktion i norra Sverige är vidare betydelsefull för livsmedelsberedskapen och har därutöver en viktig roll för att bevara landskapsbilden och de kulturella värden som hör samman därmed.

Motiven för ett särskilt stöd till jordbruket i norra Sverige är således flera och utformningen av stödet har skett efter en sammanvägd

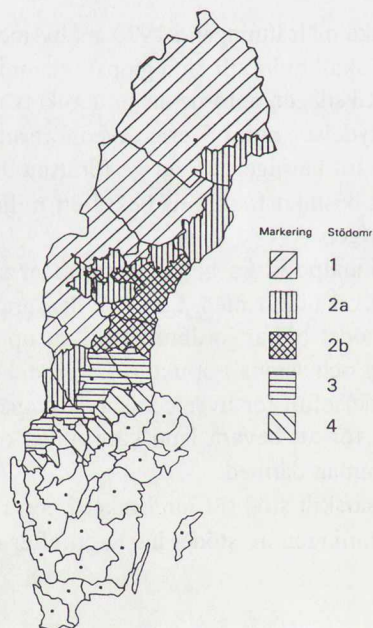
bedömning av hur dessa mål bäst och effektivast skall kunna uppnås samtidigt. Någon inbördes prioritering av målen finns inte.

Enligt 1990 års livsmedelspolitiska beslut skall lönsamheten i jordbruket i norra Sverige inte tillåtas sjunka nämnvärt till följd av den interna avregleringen, från nivån då beslutet fattades. En följd av detta blir att produktionsanpassningar som beror av reformen i princip sker utanför stödområdet.

3.3 Nuvarande stödformer

Stödet är i huvudsak utformat som ett produktionsstöd, dvs. producenterna får ett pristillägg för produkterna när de levereras till förädlingsindustrin. Norra Sverige är indelat i fem olika områden och stödet avtrappas successivt söderut. Stödområdena framgår av fig. 1. Stödnivån skiljer sig mellan dessa beroende på bl.a. områdenas odlingsförutsättningar. Faktorer som avgör indelningen är bl.a. variationer i avkastning, stallperiodens längd och kostnader för insatsvaror och investeringar.

Figur 1 Nuvarande områdesindelning för prisstöd till mjölkproduktionen i norra Sverige



Efter en överenskommelse i GATT år 1989 lämnas en del av stödet till jordbruket i form av s.k. direktbidrag, i huvudsak som ett bidrag per djur av olika slag. För budgetåret 1992/93 lämnas sådant stöd till mjölkkor, ungdjur, slaktsvin samt am- och dikor. Utöver de generella djurbidrag som lämnas i hela landet erhålls en del av stödet till jordbruket i norra Sverige också i form av direktbidrag.

För budgetåret 1992/93 uppgår stödet till följande belopp, öre/kg resp. kr/djur:

Pristillägg:	Stödområde 1		Stödområde 4
Mjölk, öre/kg	110	–	24
Kött av nöt, kalv, får och lamm, öre/kg	835	–	120
Kött av gris, öre/kg	205	–	–
Djurbidrag:			
Kr/mjölkkko	3 610	–	1 160
Kr/ungnöt	560	–	200
Kr/lamm	85	–	30
Kr/slaktsvin	45	–	20
Övrigt:			
Suggor, kr/sugga	1 455	–	350
Ägg, kr/insatt höna	13,45	–	4,90

Stödet till getproduktionen uppgår till 750 kr per mjölkande get. I matpotatisodlingen uppgår stödet till 4 340 resp. 2 650 kr per ha. Härutöver utgår stöd för merkostnader avseende intranporter för mejerier, slakterier och äggpackerier.

Av nedanstående sammanställning framgår hur stödet till mjölk- och köttproduktionen (nöt-, kalv-, får- och lamm samt griskött) beräknas fördelas mellan de olika stödområdena under budgetåret 1992/93, miljoner kronor.

Stödområde:	1	2 (A+B)	3	4	Samtliga
Pristillägg:					
Mjölk	59	186 + 82	40	40	407
Kött	17	71	13	7	108
Djurbidrag:					
Mjölk	36	115 + 64	37	34	286
Kött	<u>9</u>	<u>52</u>	<u>10</u>	<u>12</u>	<u>83</u>
Summa	121	570	100	93	884

Stödet till smågrisproduktionen beräknas uppgå till 9 miljoner kronor, stödet till potatisodlingen till 8 miljoner kronor samt stödet till äggproduktionen resp. getskötseln, 3 resp. 2 miljoner kronor.

Regeringen har i prop. 1992/93:183 föreslagit en oförändrad stödnivå för budgetåret 1993/94.

Med de aktuella stödnivåerna utgör norrlandsstödet en väsentlig del av intäkterna för företagen i stödområdet. I stödområde 1 kan norrlandsstödet för ett mjölkföretag med 20 kor och en avkastning i mjölkproduktionen om 6 000 kg/ko och år överslagsmässigt beräknas uppgå till 235 000 kr (stöd till mjölk och nötkött). För motsvarande företag i område 4 kan stödet beräknas till 60 000 kr.

Förutom pristödet kan jordbruksföretagen i vissa delar av norra Sverige få del av glesbygdstödet. Detta regionala stöd lämnas i form av lånegarantier och bidrag till de flesta typer av investeringar vid företag belägna inom glesbygdstödområden. Även jordbruksföretag kan få glesbygdstöd, till jordbruksinvesteringar och investeringar i kompletterande verksamheter.

3.4 Förutsättningar i norra Sverige

Nivån på stödet till jordbruket i norra Sverige är hög, särskilt i stödområde 1 och 2. De speciella förhållanden som gäller i norra Sverige gör dock att denna nivå är nödvändig för att upprätthålla lönsamheten i produktionen och därmed uppnå de mål man avser med stödet.

Stödområdet motsvarar ungefär 70 % av Sveriges yta, men mindre än 20 % av landets åkerareal och 25 % av jordbruksföretagen. Det finns ungefär 24 000 företag som är större än 2 ha i stödområdet var-

av heltidsföretagen i huvudsak består av ca 6 000 mjölkföretag (ca 20 % av landets mjölkproduktion). Den genomsnittliga arealen per företag är ca 17 ha i norra Sverige, jämfört med 30 ha i landet som helhet. Andelen småbruk är högre i norra Sverige än genomsnittet för landet.

Andelen växtodlingsföretag är betydligt lägre än genomsnittet för landet medan andelen mjölkgårdar å andra sidan är något högre. Inriktningen på animalieproduktion – främst kött och mjölk – är markerad i stödområdet. Mjölkgårdarna i norra Sverige hade genomsnittligt färre antal kor, 18 stycken, än riksnivån som var 24 mjölkkor år 1991. Antalet företag har under den senaste tjugoårsperioden minskat mer i norra Sverige än i landet i övrigt. Åldersstrukturen i stödområdet skiljer sig också gentemot övriga delar av landet. Andelen brukare under 45 år är färre medan andelen över 65 år är fler jämfört med det svenska genomsnittet.

3.4.1 Produktionsförutsättningar

Livsmedelsproduktionen i norra Sverige begränsas jämfört med resten av landet av en rad naturgivna förhållanden.

Förutsättningarna för växtodling begränsas av den korta vegetationsperioden och den låga medeltemperaturen under växtsäsongen. Antalet soltimmar är dock högt under den korta vegetationsperioden. Medelavkastningen för t.ex. spannmål är i allmänhet betydligt lägre i stödområdet än i resten av landet med undantag av Sydsvenska höglandet. Det norrländska klimatet medför emellertid mindre risk för sjukdoms- och parasitangrepp, som i sin tur minskar behovet av kemiska bekämpningsmedel. Användningen av bekämpningsmedel är jämförelsevis mycket låg i norra Sverige. Samma sak gäller användningen av handelsgödsel.

Förutsättningarna för animalieproduktionen påverkas av stallperioden vilken är längre än i landets södra delar. Detta påverkar behovet av foder, arbete och lagringskapacitet och därmed kostnaderna för produktionen. Den låga medeltemperaturen påverkar också energibehov och uppvärmningskostnader i produktionen.

3.4.2 Strukturella förutsättningar m.m.

Avstånden är långa och befolkningstätheten låg i norra Sverige. Fusioner inom förädlingsindustrin har lett till att antalet produktionsplatser successivt minskat. De långa avstånden är av särskild betydelse i mejerisektorn eftersom mjölken varannan dag måste hämtas vid gården.

Den geografiska strukturen påverkar också möjligheten till alternativ/kompletterande sysselsättning i tätort. Låg efterfrågan på arbetskraft och hög arbetslöshet på de lokala arbetsmarknaderna betyder ofta att boende i kombination med deltidsjordbruk och pendling inte är ett möjligt alternativ. En anledning till att samhället slår vakt om bosättning och utkomstmöjligheter i jordbruket är att andra näringar som t.ex. skogsbruk och turism är beroende av en fungerande infrastruktur.

Den låga befolkningstätheten medför också relativt sett högre kostnader för att distribuera förmödenheter och livsmedel.

Mejeriföreningarna i Norrland har i allmänhet en något sämre betalningsförmåga än föreningarna i södra Sverige om man exkluderar pristilläggen. Av nedanstående sammanställning framgår mjölkpriserna i de olika mejeriföreningarna i Norrland och en jämförelse med ARLA resp. Skånemejerier. I redovisningen har för att jämförbarhet skall gälla mellan åren hänsyn tagits till de fusioner som gjorts.

Avräkningspris till mjölkleverantör, öre/kg Mejeriförening:

Pris inkl. efterlikvid, tilläggs- och retroaktiva betalningar

	Grundpris			Pris inkl. pristillägg		
	1990	1991	1992	1990	1991	1992
Milko	288	279	273	323	314	308
NNP	276	261	270	356	342	351
Norrmejerier	276	265	269	370	359	364
ARLA	291	284	288	291	284	288
Skånemejerier	294	288	295	294	288	295

3.5 EG:s stöd och stödformer

3.5.1 Regionala stöd i EG

EG har inom jordbruksområdet två viktigare typer av regionala stöd. Det är dels stöd till bergsjordbruk och mindre gynnade områden (Less favoured areas, LFA), dels det s.k. 5 b-stödet till landsbygdsutveckling. Det första stödet är ett direkt jordbruksstöd för att kompensera jordbrukarna för svaga produktionsförutsättningar. 5 b-stödet har en bredare inriktning och syftar till att minska områdets beroende av jordbruk och stimulera övergång till annan verksamhet. Stödformerna beskrivs utförligare i tidigare avsnitt (se kap. 2).

3.5.2 Nationella stöd

Utänför EG:s gemensamma jordbrukspolitik är det under vissa förutsättningar möjligt för medlemsländerna att lämna särskilt stöd. Grundregeln är att nationella stöd utom ramen för EG:s jordbrukspolitik är förbjudna om de verkar konkurrenssnedvridande i handeln mellan länderna eller är produktionsdrivande. I princip är därför pristillägg eller stöd kopplat till produktionsenhet eller producerad kvantitet förbjudna. Sådana stöd kan endast i undantagsfall tillåtas om det kan påvisas att de inte bidrar till produktionsökning men t.ex. bidrar till mer rationell marknadsföring.

3.6 Olika stödformer och effekter av dessa

Som ett underlag för Omställningskommissionens arbete har Jordbruksverket utrett konsekvenser av en övergång från pristillägg till stöd relaterade till produktionsmedel, t.ex. areal- eller djurbidrag. I detta sammanhang har också för- och nackdelar med olika stödtyper och stödkombinationer redovisats (Rapport 1992:36).

3.6.1 Skillnader i stödssystem mellan Sverige och EG

Stödet till norra Sverige är i huvudsak utformat som ett produktionsstöd, dvs. producenterna får ett pristillägg för produkterna när de levereras till förädlingsindustrin. Pristilläggen är för flera produkter kombinerade med djurbidrag. Ett arealbidrag utbetalas för potatisod-

lingen. Inom EG sker utbetalningarna till mindre gynnade områden främst i form av arealstöd och djurbidrag. I norra Sverige utgår också stöd till svin- och äggproduktion, produktionsgrenar som inte omfattas av EG:s regionalstöd. Transportstöd förekommer inte i EG, åtminstone inte som stöd per kvantitet vara. Stödnivån i Sverige är avsevärt högre än nivån på EG:s stöd till mindre gynnade områden. I Sverige tillämpades vidare mellan budgetåren 1987/88 och 1991/92 ett åtgärdsprogram för jordbruket i norra Sverige vars syfte bl.a. var att stimulera kompletterande verksamhet. Detta program kan närmast jämföras med EG:s 5 b-stöd till diversifiering av jordbruksföretagen.

3.6.2 Produktionsstöd

Produktionsstödet i Norrland utbetalas dels i form av ett tillägg till avräkningspriset för resp. produkt (prisstöd), dels som ett transportstöd som utgår till förädlingsindustrin för att kompensera regionen för höga transportkostnader.

Prisstöd gynnar företag med hög avkastning vilket har positiva effekter för produktivitetsutvecklingen. Eftersom prisstödet ges per producerad enhet är avkastningen avgörande för intäkternas storlek. Stödet har i sin nuvarande utformning ingen större effekt på produktionsens förläggning över året. I relation till djur- och arealbidrag är stödformen förhållandevis lätt och billig att administrera. Det är betydligt svårare att kontrollera pristillägget på kött än på mjölk.

3.6.3 Stöd till produktionsfaktorer, t.ex. djur, areal och investeringar

Djurbidrag utbetalas inom Norrlandsstödet i dag till flera produktionsgrenar. Utbetalningarna baseras på uppgifter vid ett visst räkningstillfälle. **Arealbidrag** används för närvarande för stöd till potatisodling i norra Sverige.

Direktbidragen gynnar jordbruk med låg avkastning eftersom avkastningsnivån inte är avgörande för stödets storlek. Djur- och arealbidragen stimulerar en mer extensiv produktion, men däremot inte produktivitetsutvecklingen på samma sätt som prisstödet.

Det nuvarande systemet för djurbidragsberäkning med en räkning per år leder bl.a. till ojämna leveranser vilket påverkar slakteriernas

kapacitetsutnyttjande negativt. Problemet är särskilt markant i områden med höga stödbelopp. Jordbruksverket har därför nyligen beslutat öka antalet räkningstillfällen för att komma tillrätta med dessa problem. Jämfört med pristillägg är djurbidragen administrativt sett en relativt arbetskrävande och kostsam stödform.

Om stödet till jordbruket i norra Sverige till viss del skulle omvandlas till arealbidrag skulle även växtodlingsföretagen få del av stödet. Enskilda företag med viss produktionsinriktning skulle dock påverkas negativt, t.ex. mjölkproducenter som inte har så stor växtodlingsareal och som därför baserar sin produktion på en stor andel inköpt foder. Utformningen och villkoren för ett arealstöd påverkar naturligtvis hur stödet fördelas mellan olika företag, med hänsyn till faktorer som produktionsinriktning, struktur och ägarförhållanden. Markägarförhållandena i norra Sverige skulle kunna få betydelse, särskilt vid företag som har s.k. avtalslösa eller muntliga arrenden. Vid utformning av stödvillkor skulle särskild hänsyn behövas tas för att säkerställa att brukaren och inte markägaren erhåller stödet.

Investeringsstöd utbetalas inom EG bl.a. till bergsjordbruk och mindre gynnade områden men också till jordbruksföretag för diversifiering av verksamheten. Inom ramen för det generella glesbygdstödet kan även jordbruksföretag som är belägna i glesbygdsområden få lånegarantier och bidrag till olika typer av investeringar.

En fördel med stödformen är att den inte ger någon snedvridande effekt på priserna. Ett investeringsstöd kan sänka företagets kapitalkostnader så att de därigenom blir mindre beroende av annat stöd, t.ex. prisstöd eller direktbidrag.

3.6.4 Inkomststöd

Ett **inkomststöd** innebär att företagen inom ett stödområde får ett ersättningsbelopp för att bedriva jordbruksproduktion. Ett inkomststöd är direkt inriktat på jordbrukarens inkomster till skillnad mot t.ex. prisstöd vilket är relaterat till produktionen. I sin renaste form skulle ett inkomststöd kunna betalas ut som en klumpsumma till varje företag oberoende av produktionsnivå. Under förutsättning att det finns alternativa produktionsmöjligheter som skulle bli lönsamma för primärproduktionen när prisstödet för de traditionella produktionsgrenarna trappas ner så skulle ett inkomststöd som är frikopplat från produktio-

nen ha mindre snedvridande effekt på resursanvändningen, dvs. olika produktionsinriktningar skulle kunna konkurrera på mer jämbördiga villkor.

Man kan dock tänka sig alternativa utformningar av ett inkomststöd vilka direkt eller indirekt är relaterade till verksamheten vid företaget. Exempelvis kan ett belopp utgå per företag vid en minsta arbetsinsats eller minsta areal. Stödet skulle också kunna utbetalas proportionellt mot ett beräknat behov av arbetsinsats eller mot företagets nettoresultat. Stödformen finns i dag inte i EG eller i Sverige.

Ett inkomststöd styr alltså inte produktionen på samma sätt som ett prisstöd. Vilken multiplikatoreffekt ett inkomststöd i norra Sverige skulle ge, t.ex. genom sysselsättning i förädlingsindustri och transportled, är beroende av vilken produktionsinriktning som blir mest lönsam för jordbruket under de nya förutsättningarna. Det är troligt att ett inkomststöd som relateras till behovet av arbetsinsats eller arealomfattning uppmuntrar till extensiv drift med mindre användning av maskiner och insatsvaror och en större insats av arbetskraft. Detta kan leda till förändringar i resursfördelningen eftersom värdet av arbete höjs i förhållande till värdet av kapitalinsats.

Om stödet inte på något sätt är kopplat till produktionens storlek kan det medföra att produktionsvolymen sjunker i stödområdet. Beredskapsmålet skulle i så fall vara svårt att uppnå. En sänkt produktionsvolym skulle också indirekt kunna ge negativa effekter för infrastruktur och sysselsättningen inom andra näringar. Administrativt är troligen ett inkomststöd svårt att utforma. Det gäller såväl i fråga om att fastslå rimliga stödbelopp som att avgränsa vad som är ett jordbruksföretag.

3.6.5 Stöd till diversifiering

Olika stöd kan också ges för att stimulera en övergång till eller komplettering med annan verksamhet än jordbruk. Det s.k. åtgärdsprogrammet för jordbruket i norra Sverige som syftade till att främja tillkomst och utveckling av kombinationsföretag är ett exempel på sådant stöd. Programmet pågick mellan budgetåren 1987/88 och 1991/92. Även det generella glesbygdstödet kan medverka till en diversifiering av verksamheten vid ett företag. Inom EG kan detta program jämföras med 5 b-stödet till diversifiering av jordbruksföretagen.

3.6.6 Övriga stödformer

Utöver de tidigare nämnda stöden förekommer i Sverige även andra former av stöd vilka närmast kompletterar produktions- och produktionsfaktorstöd vid svåra produktionsförhållanden och stora kostnadsnackdelar. Exempel på sådana stödformer är **starthjälp**, **stöd till skuldsatta företag** (upphör den 1 juli 1996) **rådgivning och utbildning**. Stöden är inte begränsade till norra Sverige. Ett stöd som tillämpas i EG utan motsvarighet i Sverige är marknadsföringsstöd, t.ex. vid introduktion av en ny vara på en marknad.

3.7 Slutsatser

Syftet med det nuvarande stödet till jordbruket i norra Sverige är i första hand regionalpolitiskt betingat. Det finns också beredskaps-, säkerhets- och miljöpolitiska motiv för att behålla jordbruksproduktionen och bosättningen. I den livsmedelspolitiska målformuleringen för norra Sveriges jordbruk finns det ingen inbördes prioritering av målen vilket försvårar en utvärdering av effektiviteten hos olika medel. Att avgöra vilken stödform, eller kombination av stödformer, som på bästa sätt uppfyller målen bör således ske mot bakgrund av flera faktorer, bl.a. träffsäkerheten i stödet, kostnaden för den administrativa hanteringen och i vad mån stödformen verkar snedvridande på produktionsstrukturen. Med hänsyn till de ramar som kommissionens uppdrag och direktiv utgör har dock någon genomgripande analys av mål och medel för stödet till norra Sverige inte gjorts.

Stödet utbetalas i dag huvudsakligen i form av ett prisstöd vilket kompletteras av djur- och arealbidrag. Nivån på stödet överstiger betydligt EG:s regionala stöd till jordbruk och landsbygdsutveckling. De speciella förhållandena som gäller för jordbruksproduktion i norra Sverige innebär dock så stora kostnadsnackdelar för jordbruket att en hög stödnivå är nödvändig om en jordbruksproduktion av oförändrad omfattning skall kunna bibehållas, vilket är innebörden av 1990 års beslut.

En anpassning till EG:s nuvarande stödsystem är av flera skäl orealistisk. Generellt sett gäller att förhållandena i norra Sverige – t.ex. avseende struktur och produktion – inte motsvarar de förhållanden (landsbygdsproblem) i EG som styrkt framväxten av EG:s regional-

stöd. Det gör det svårt att direkt tillämpa EG:s regler på svenska förhållanden. Inom ramen för EG:s stöd bör det dock finnas utrymme för regionalstöd till mindre gynnade svenska områden. Följden för jordbruksföretagen i norra Sverige skulle dock bli mycket drastisk om endast EG:s generella stöd till mindre gynnade områden tillämpades. Denna nivå på stödet skulle vara otillräcklig för att uppnå de livsmedelspolitiska målen för norra Sverige.

EG:s stöd är framför allt inriktade på direktstöd och investeringsstöd. Prisstöd är i princip inte ett tillåtet regionalstöd. Inte heller bland de nationella stöd som lämnas av medlemsstaterna förekommer något prisstöd motsvarande stödet till norra Sverige. Inställningen från EG kan förväntas vara restriktiv till ett svenskt önskemål om sådant. Frågan är en viktig del av de svenska medlemskapsförhandlingarna. Att slå vakt om och utveckla jordbruket i norra Sverige framhölls som ett viktigt svenskt förhandlingsmål i det anförande som Europaministern höll vid öppnandet av förhandlingarna.

För Omställningskommissionen blir frågan mot denna bakgrund närmast huruvida det är lämpligt eller angeläget att förändra den nuvarande utformningen av stödet, dvs. bedöma effekterna av en avveckling av prisstödet och övergång till direktbidrag under tiden fram till medlemskap.

Den nuvarande formen för stöd inriktas i första hand på att ge förutsättningar för att upprätthålla en viss produktion i norra Sverige. Därmed finns underlag för att bibehålla befolkningen i området.

Produktionens inriktning och struktur har betydelse för möjligheten att uppfylla de livsmedelspolitiska målen. De arealbunda produktionsgrenarna (mjölk och nötkött) bidrar till att uppfylla flera av målen. Stödet är i dag framför allt kanaliserat till mjölkföretagen. Dessa företag svarar för en relativt stor andel av det totala produktionsvärdet av jordbruksprodukter i norra Sverige. En rationell primärproduktion kan vidare i vissa fall vara en förutsättning för att upprätthålla lönsamheten i förädlingsindustrin. Framför allt gäller detta i fråga om mejeriproduktionen.

En omfördelning av det samlade stödet till jordbruket och landsbygden i norra Sverige mot en större andel av stöd av 5 b-modell (exempelvis stöd till landsbygdsutveckling) skulle på sikt kunna förbättra förutsättningarna för jordbruket och därmed minska behovet av direkta stöd. De för jordbruket positiva effekterna av en förbättrad infra-

struktur, ett mera differentierat näringsliv m.m. får emellertid inget omedelbart genomslag. Minskar man nivån på det direkta stödet till jordbruksföretagen för snabbt är risken stor att en snabb utslagning av företagen kommer att ske.

En omvandling av nuvarande stöd till direktstöd i form av djur- eller arealbidrag skulle ge höga belopp. Som exempel kan nämnas att om hela norrlandsstödet till mjölkproduktionen skulle utbetalas som djurbidrag skulle detta vid en avkastningsnivå om 6 000 kg/ko uppgå till 10 200 kr/ko i område 1 resp. 2 600 kr i område 4. I vissa fall skulle nivån på stödet komma att överstiga värdet på den produktionsfaktor den är relaterad till. Detta skulle i sin tur kunna leda till kapitaliseringseffekter, dvs. bidraget skulle kunna höja priset på mark.

Med djurbidrag och lägre produktpriser är det inte längre företags-ekonomiskt lönsamt för den enskilde brukaren att producera lika mycket mjölk per djur som tidigare. Om detta leder till att produktio- nen i mjölkbesättningarna minskar kan det medföra högre transport- kostnader för att hämta mjölken, vilket har negativa effekter för indu- strin. De negativa effekterna av höga stödbelopp som skulle bli följd- en av en omläggning av hela prisstödet till djurbidrag är särskilt tyd- liga i mjölkproduktionen.

Som kommissionen påpekat i tidigare betänkanden är det angeläget att en effektivisering sker i förädlingsledet för att lönsamheten skall bibehållas i primärproduktionen.

Det är av flera skäl särskilt viktigt att bedöma effekterna av en för- ändrad stödform på just mjölkproduktionen. Denna svarar, tillsam- mans med nötköttproduktionen, för den dominerande produktionen i norra Sverige. Tillsammans bidrar dessa produktionsgrenar i högre utsträckning än annan produktion till att uppfylla miljömål om öppna landskap etc.

När det gäller miljömålet kan det dock finnas anledning att i vissa områden vidta särskilda åtgärder, t.ex. för att hålla landskapet öppet. Eftersom strävan i så fall är att behålla ett bete och inte att upprätthå- lla produktionen kan djur- eller arealbidrag vara ett effektivare medel än prisstöd för att uppnå detta mål.

Administrativt är djurbidrag mer komplicerade än pristillägg. Ett djurbidrag som betydligt överstiger dagens nivå skulle troligen ge ne- gativa effekter. Vid sammanvägning av olika faktorer har pristillägg hittills funnits vara den lämpligaste stödformen för att uppnå målen

för jordbruket i norra Sverige. Ett medlemskap i EG ändrar i sig inte den bedömningen.

Med hänsyn till detta och till att frågan om stödet till Norrland tas upp i förhandlingarna om ett svenskt medlemskap i EG anser inte Omställningskommissionen att det finns anledning att föreslå några förändringar av stödets nuvarande utformning.

4 Mål och medel för att bevara ett öppet och levande kulturlandskap

4.1 Uppdraget, m.m.

Enligt direktiven (dir. 1991:97) skall kommissionen bl.a. göra en avstämning av besluten i 1990 års livsmedelspolitik avseende mål och medel för att bevara ett öppet och levande kulturlandskap samt i anslutning därtill pröva frågan om arealersättning som en metod att bevara öppna landskap.

I regeringens prop. 1992/93:130 om vissa jordbrukspolitiska frågor erinras om att den reformerade gemensamma jordbrukspolitiken inom EG har kompletterats med flera åtgärder där inriktningen i viss utsträckning ansluter till syftet med det svenska landskapsvårdsstödet. Även dessa kompletterande åtgärder bör beaktas när kommissionen gör sin avstämning på detta område.

Kommissionen skall i första hand utgå från de uppföljningar av reformen som genomförs av olika myndigheter. Statens naturvårdsverk, Statens jordbruksverk och Riksantikvarieämbetet har regeringens uppdrag att utvärdera miljöeffekterna av den nya livsmedelspolitiken.

4.2 Miljömål, medel och förväntade effekter av 1990 års livsmedelspolitiska beslut

Ett övergripande mål för livsmedelspolitiken är en god hushållning med samhällets totala resurser. Miljömålet är att slå vakt om ett rikt och varierat odlingslandskap och att minimera jordbrukets miljöbelastning.

Det livsmedelspolitiska beslutet år 1990 innebär bl.a. en övergång från en reglerad till en fri inhemsk marknad. Jordbruket skall underkastas samma villkor som andra näringar, vilket bl.a. innebär att producenterna endast kan få ersättning för efterfrågade varor och tjänster. Kollektiva nyttigheter skall betalas med offentliga medel.

1990 års beslut innebär att jordbrukarna själva får ta ansvar för eventuella förluster vid avsättning av överskottsproduktion på världsmarknaden. Förutsättningarna för lönsam produktion för export bedömdes under överskådlig tid vara ytterst små. Produktionen behövde därför anpassas till vad som kunde avsättas inom landet. En sådan anpassning medför att mer än en halv miljon hektar jordbruksmark behöver ställas om för annan användning än livsmedelsproduktion. Mjölkoantalet bedömdes vid beslutet behöva minska med ca 50 000 kor.

Det traditionella jordbruket med växtodling och djurhållning ger med sina åkrar, ängar och betesmarker en stor variation i landskapet. Variationen av olika markslag ger förutsättningar för ett rikt växt- och djurliv. Bebyggelse, fornlämningar, vägar, fägor och hägnader berättar om odlingens historia. Odlingslandskapet är en länk mellan vår samtid och vår historia och också en viktig del av vårt kulturarv.

Omställningen medför stora förändringar i odlingslandskapet. Nya grödor eller skog blir normala inslag på åkermark. Det varierande kulturlandskapet i skogs- och mellanbygderna, med dess rika biologiska och historiska innehåll, hotas att utarmas genom nedläggning, igenväxning och skogsplantering. En tredjedel av alla hotade och sällsynta växter är direkt knutna till odlingslandskapet.

I samband med det livsmedelspolitiska beslutet anslogs därför medel för landskapsvård för att bevara de värdefullaste delarna av odlingslandskapet. Med anslaget för landskapsvårdande åtgärder skall nationellt värdefulla områden med fastlagda kvaliteter från natur- och kulturmiljövårdssynpunkt bevaras. Syftet är att bibehålla variationen i odlingslandskapet samt bevara den biologiska mångfalden och de natur- och kulturelmiljövärden som där finns. Anslaget avses vara permanent. För budgetåren 1990/91–1992/93 anslogs 100, 200 resp. 250 miljoner kronor.

Medlen för Naturvårdsåtgärder i odlingslandskapet (NOLA) ökade från 10 miljoner kronor till närmare 40 miljoner kronor till följd av det livsmedelspolitiska beslutet. Detta stöd syftar till att bevara biologiskt värdefulla naturliga betes- och slättermarker. Detta skall ske genom ersättning till brukare för fortsatt traditionell skötsel. Till skillnad från landskapsvårdsåtgärden kan NOLA användas till små, isolerade objekt och användas utan krav på långsiktig bärkraft hos lantbruksföretagen.

Sedan budgetåret 1988/89 har Riksantikvarieämbetet tilldelats särskilda medel för vårdinsatser för att bevara värdefulla kulturlandskapsavsnitt och särdrag i odlingslandskapet. Medlen, för närvarande ca 8 miljoner kronor per år, används såväl till upprustning och återställningsåtgärder som till återkommande vård i utvalda områden. År 1990 omfattade arbetet 58 objekt. Riksantikvarieämbetet har också medel för vård av kulturhistoriskt värdefull agrar bebyggelse.

Skötsellagen kompletterades år 1984 med hänsynsregler. Syftet var att bevara för natur- och kulturmiljövården värdefulla inslag i odlingslandskapet. Föreskrifterna har skärpts. Resurserna för tillsyn och information om odlingslandskapets bevarandevärden har också ökat.

Nedläggning av jordbruksmark (inkl. betesmark) skall enligt 4 § skötsellagen anmälas till länsstyrelsen senast åtta månader i förväg. Syftet är att ge länsstyrelsen tid och möjlighet att vidta åtgärder om viktiga bevarandevärden riskerar att gå förlorade.

Sammantaget skall detta enligt det livsmedelspolitiska beslutet leda till ett rikare och mer varierat odlingslandskap med starkt biologisk mångfald och ökad genetisk variation, större aktsamhet om icke förnybara kulturvärden och ett minskat intresse att ta bort små landskapselement.

Regeringen har uppdragit åt Naturvårdsverket att i samråd med Jordbruksverket och Riksantikvarieämbetet fortlöpande följa och utvärdera miljöeffekterna av den livsmedelspolitiska reformen. En första rapport lämnades i oktober 1992. Naturvårdsverket skall fortsättningsvis årligen i samband med anslagsframställan redovisa uppdraget.

4.3 Resultat enligt myndigheternas pågående utvärdering

4.3.1 Åkerarealens förändring

De förändringar av åkermarkens omfattning efter det livsmedelspolitiska beslutet som den officiella statistiken visar kan utläsas ur nedanstående sammanställning. Materialet är hämtat från lantbrukets företagsregister för åren 1989–1992 och redovisas per produktionsområde (hektar åkermark).

Prod.omr.	1989	1990	1991	1992	Index
Gss	354 554	355 030	351 004	350 270	99 %
Gmb	325 373	324 426	324 417	321 745	99 %
Gns	461 420	462 008	452 539	450 519	98 %
Ss	657 583	656 787	633 975	626 438	95 %
Gsk	540 264	535 982	528 556	523 363	97 %
Ssk	208 862	207 267	201 858	199 799	96 %
Nn	171 422	170 689	168 679	168 331	98 %
Nö	132 821	131 128	128 346	127 467	96 %
Summa:	2 852 299	2 843 317	2 789 374	2 767 932	97 %

Indexkolumnen speglar förändringen i procent med år 1989 som basår. Förändringen har varit störst i Svealands slättbygder (Ss) och minst i Götalands slätt- och mellanbygder (Gss och Gmb). Mellan åren 1990 och 1991 minskade den totala åkerarealen med ca 54 000 ha i landet. Den relativt kraftiga minskningen av åkermark mellan dessa båda år beror delvis på att företag som lagt hela åkermarken i omställning utgått ur statistiken. Mellan åren 1991 och 1992 avtog minskningstakten till ca 21 000 ha. En stor andel av den i statistiken redovisade nedlagda åkermarken torde ligga i s.k. vänteläge inom omställningsprogrammet.

Skogsvårdsstyrelserna har på Skogsstyrelsens uppdrag bedömt skogsodlingens omfattning på nedlagd jordbruksmark inom ramen för omställningsprogrammet. Därvid redovisades för år 1991 att plantering av barrskog utförts på 3 000 ha, platering av ädellövskog på 800 ha och plantering av vanlig lövskog på 1 300 ha jordbruksmark i landet som helhet. Enligt en enkätundersökning av Skogsstyrelsen i december 1991 planerades skogsplantering på en betydligt större areal, totalt 62 225 ha under åren 1991–1996, varav knappt hälften avsåg barrskog. Utvecklingen tyder för närvarande på att endast en mindre del härav kommer att planteras.

4.3.2 Förändring av antalet mjölkkor

Antalet mjölkkor fördelat på produktionsområden för åren 1989–1992 redovisas nedan. Uppgifterna har hämtats från lantbrukets företagsregister.

Prod.omr.	1989	1990	1991	1992	Index
Gss	33 109	33 954	31 205	31 249	94 %
Gmb	80 198	81 802	77 935	79 145	99 %
Gns	63 534	64 879	59 897	59 887	94 %
Ss	79 584	80 717	72 406	72 073	91 %
Gsk	187 343	189 025	170 189	168 206	90 %
Ssk	43 598	44 446	39 741	38 720	89 %
Nn	45 119	45 384	43 015	42 595	94 %
Nö	36 492	36 202	33 824	34 073	93 %
Summa:	568 977	576 409	528 212	525 948	92 %

Indexkolumnen visar förändringen i procent med år 1989 som basår. Mjölkkooantalet ökade mellan åren 1989 och 1990 i alla områden utom i övre Norrland (Nö), där en mindre minskning inträffade. Därefter skedde en kraftig minskning med ca 48 000 mjölkkor i hela landet mellan åren 1990 och 1991. Möjligheterna att erhålla omställningsbidrag för avveckling av mjölkproduktionen är en väsentlig förklaring till utvecklingen. Störst var minskningen i Götalands och Svealands skogsbygder (Gsk och Ssk) och Svealands slättbygder (Ss).

Mellan åren 1991 och 1992 har en marginell minskning – drygt 2 000 kor – skett i landet som helhet. Minskningen har framför allt skett i skogsbygderna i södra och mellersta Sverige. Södra Sveriges slätt- och mellanbygder uppvisar en viss ökning av mjölkkooantalet det senaste året.

4.3.3 Förändring av antalet am- och dikor

Antalet am- och dikor fördelat på produktionsområden för åren 1989–1992 redovisas nedan. Uppgifterna är hämtade från lantbrukets företagsregister.

Prod.omr.	1989	1990	1991	1992	Index
Gss	6 784	7 662	9 123	12 284	181 %
Gmb	12 467	14 105	17 279	23 602	189 %
Gns	5 771	7 131	10 477	15 788	274 %
Ss	7 544	9 235	12 546	18 952	251 %
Gsk	27 312	30 515	39 777	52 808	193 %
Ssk	2 437	3 374	4 898	7 105	292 %
Nn	694	1 841	2 550	3 893	304 %
Nö	694	865	1 092	1 426	205 %
Summa:	64 290	74 728	97 742	135 858	211 %

Indexkolumnen visar förändringen i procent med år 1989 som basår. Antalet am- och dikor har mer än fördubblats under perioden 1989–1992 i riket som helhet. Ökningstakten har stigit år från år under perioden. Den minsta ökningen i procent har skett i södra Sveriges slätt- och mellanbygder. Ökningen torde främst bero på att am- och dikor ersatt mjölkkor vid företag som avvecklat mjölkproduktionen. Även omställningsstödet inom jordbruket kan ha bidragit till ökningen.

Totala ökningen av antalet am- och dikor uppgår till nära 72 000 kor för perioden 1989–1992. Den ökningen är större än minskningen av antalet mjölkkor i landet under samma period. Mjölkoantalet minskade då med 43 000 djur. Sammanfattningsvis har således djurantalet ökat med ca 60 000 sedan år 1989.

Antalet kvigor, tjurar och stutar redovisade i lantbrukets företagsregister uppvisar också en ökning för samma period. Totalt ökade antalet med 32 000 djur.

4.3.4 Bevarandeprogram för odlingslandskapets natur- och kulturvärden

Den livsmedelspolitiska reformen aktualiserade behovet av att snabbt ta fram långsiktiga länsvisa program för bevarande av odlingslandskapets natur- och kulturvärden. Programmen skall ge en samlad redovisning av kända natur- och kulturvärden. Bevarandeprogrammen anger var de värdefulla områdena finns, hur värdefulla de är och vad som motiverar värdet. Till programmen hör kortsiktiga åtgärdsprogram

för de kommande tre åren. Dessa skall ange vilka bevarandeåtgärder som bör genomföras och vilka områden som är aktuella för dessa åtgärder. Syftet är således att rikta tillgängliga styrmedel till de värdefullaste områdena och få fram underlag för bl.a. fysisk planering och beslut i frågor som rör odlingslandskapets förändringar.

4.3.5 Landskapsvårdsersättning

Medlen för landskapsvårdsersättning disponeras regionalt av länsstyrelserna för att ge aktiva jordbrukare ersättning för att de skall upprätthålla hävden av jordbruksmark som är av nationellt intresse för natur- och kulturmiljövården. Utbetalningarna grundas på civilrättsliga avtal mellan staten (länsstyrelsen) och jordbrukaren. Vid halvårsskiftet 1992 hade drygt 5 400 avtal om landskapsvårdsersättning ingåtts, med en total areal om ca 147 000 ha. Enligt en av Naturvårdsverket genomförd enkät till länsstyrelserna var antalet avtal den 31 december 1992 7 598 stycken. Arealerna är ungefär lika stora för åker som för naturlig betesmark. Dessa marker är högt prioriterade och har väl dokumenterade värden. Dessa odlingslandskap bedöms vara av ovärderlig betydelse för bevarande av biologisk mångfald och för historisk förståelse m.m.

Ersättningen för skötsel av olika markslag varierar. För åker betalas vanligen 300–700 kr/ha och för naturbetesmark 900–1 500 kr/ha. Genomsnittskostnaden, oavsett markslag, är för hela landet ca 700 kr/ha. Före utbetalning lämnar brukaren in en försäkran om att avtalad skötsel utförts.

De medel för landskapsvårdsersättning som länsstyrelserna tilldelats för att ingå avtal med lantbrukare var totalt 181,95 miljoner kronor budgetåret 1991/92. Medel som bundits upp i avtal för årliga utbetalningar var vid utgången av nämnda budgetår 97 miljoner kronor. Enligt Naturvårdsverkets enkät uppgick de i avtal uppbundna medlen till 143 miljoner kronor den 31 december 1992. De tillgängliga medlen har således inte hunnit förbrukas. Från länsstyrelsernas sida anges att orsaken härtill har varit att tillräckliga resurser för administration och utbildning inte erhållits. Efter det att bevarandeprogrammen nu färdigställts i de flesta län har arbetet med avtalsteckandet tagit fart.

4.3.6 Naturvårdsåtgärder i odlingsbygd

Medlen för naturvårdsåtgärder i odlingsbygd (NOLA) är ett komplement till landskapsvårdsersättningen. Till skillnad från denna är NOLA-ersättningen endast avsedd för objekt med höga biologiska värden. Enstaka små objekt kan också få denna ersättning.

Vid halvårsskiftet 1992 hade ca 3 400 avtal om NOLA ingåtts omfattande en total areal av 42 000 ha. Större delen utgörs av naturbetesmarker och dessa motsvarar 20 % av den areal som klassificerats som värdefull i den riksomfattande ängs- och hagmarksinventeringen. Närmare hälften av landets kända areal av högt klassificerade naturliga slåttermarker är föremål för NOLA-avtal.

Av tilldelade medel budgetåret 1991/92 har vid utgången av detta budgetår 70 % bundits upp i avtal. Knappt 10 % av tilldelade medel har använts för administration.

4.3.7 4 § skötsellagen

De senaste två budgetåren har ca 7 200 anmälningar om nedläggning av jordbruksmark enligt 4 § skötsellagen gjorts motsvarande 75 000 ha. 85 % av dessa inkom det första året, till största delen som en konsekvens av ansökningar om omställningsstöd. Av den anmälda arealen utgör endast 5 % eller ca 4 000 ha betesmark. Den totala betesmarksarealen i landet uppgår till något mer än 500 000 ha. Med betesmark avses här mark som används till bete och som inte är lämplig att plöjas. I de län som har färdiga bevarandeprogram berör ca 30 % av anmälningarna bevarandeområden.

Av nedläggningsanmälningarna har ca 10 % resulterat i följdbeslut. Huvuddelen har rört avtal om landskapsvårdsersättning eller NOLA. Länsstyrelserna anser att den administrativa betydelsen av 4 § skötsellagen i första hand är att de får möjlighet att ställa villkor för att mildra konsekvenserna av ändrad markanvändning. Tidsfristen åtta månader för att diskutera ändrad markanvändning med jordbrukaren anses tillräcklig. Hanteringen av anmälningarna om nedläggning underlättas när bevarandeprogrammen finns färdiga.

Anmälningsplikten fångar mycket ofullständigt upp den passiva nedläggningen (igenväxningen). Myndigheterna som utvärderar livsmedelspolitikens miljöeffekter antar att större delen av den faktiska nedläggningen, främst betesmark, inte kommer till länsstyrelsernas kännedom.

4.3.8 6a § skötsellagen

Länsstyrelsen har möjlighet att meddela föreläggande och förbud enligt föreskrifterna i 6a § skötsellagen. Dessa skall dock föregås av råd och anvisningar. De senaste två budgetåren har 46 sådana råd och ett förbud meddelats. Skador på bevarandevärden förekommer troligen i viss omfattning som resultat av bristande kunskap från lantbrukarens sida. I dessa fall är det svårt för länsstyrelsen att utöva tillsyn eftersom ingreppen inte är kända.

4.3.9 Framtida resursbehov för landskapsvårdsersättning och NOLA enligt Statens naturvårdsverks fördjupade anslagsframställning för budgetåren 1993/94–1995/96

Statens naturvårdsverk och Riksantikvarieämbetet har begärt in uppgifter från samtliga länsstyrelser om dels hur stor areal odlingsmark som klassificerats som värdefull för naturvården resp. kulturmiljövården, dels om arealfördelningen på markslagen åker, naturlig slättermark, naturbetesmark och kultiverad betesmark. Verken har också begärt in uppgifter från länsstyrelserna om bl.a. totalarealen odlingsmark i hektar som enligt åtgärdsprogrammen föreslås bevaras genom NOLA- resp. landskapsvårdsmedel för resp. budgetår 1993/94, 1994/95 och 1995/96.

Länsstyrelsernas svar tyder på att den areal som bör bevaras med medel för NOLA och landskapsvårdsersättning är minst 500 000 – 600 000 ha företrädesvis i skogs- och mellanbygderna. I denna areal ingår såväl naturbetesmarker och kultiverade betesmarker som åker. Dessa bedöms bilda jordbrukslandskap av ovärderlig betydelse för biologisk mångfald, historisk förståelse, rekreation m.m. Många av dessa marker har en kontinuitet i odling och betesdrift som är unik i ett europeiskt perspektiv.

En preliminär sammanställning av den riksomfattande ängs- och hagmarksinventeringen visar att i landet finns minst 170 000 ha naturliga slätter- och betesmarker som bedöms vara av värdeklass I (högsta bevarandevärde) – III (högt bevarandevärde). Naturvårdsverket påpekar att även övriga ängs- och hagmarksobjekt, som uppmärksammats vid inventeringen och som bedömts vara av "visst bevarandevärde" är av stor betydelse för bevarandet av den biologiska mångfalden i odlingslandskapet.

Naturvårdsverket har med länsstyrelsernas uppskattningar som underlag bedömt behovet av medel för landskapsvårdsersättning till 350 miljoner kronor budgetåret 1993/94 för att öka till 500 miljoner kronor budgetåret 1995/96. Länsstyrelsernas anspråk på NOLA-medel överskrider väsentligt nuvarande ram på ca 40 miljoner kronor. Behoven för 1993/94 bedöms uppgå till minst 60 miljoner kronor.

4.4 Stöd till bevarande av odlingslandskap och biologisk mångfald inom EG

4.4.1 EG:s kompletterande stöd till jordbruksmetoder som skyddar miljön och bevarar landskapet

4.4.1.1 Åtgärder

EG har redan i dag vissa stöd som gynnar miljövänlig produktion. Med reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken har dessa stöd-möjligheter utvidgats betydligt. De nya stöden syftar till att minska jordbrukets miljöbelastning och till att bevara odlingslandskapet. Reformen omfattar bl.a. möjligheter till stöd till lantbrukare som förbin-der sig:

- a) att minska användningen av handelsgödsel och/eller bekämpningsmedel, eller att införa ekologiska produktionsmetoder,
- b) att på annat sätt än under punkten ovan extensifiera växtodlingen eller att omställa åkerjord till extensivt bete,
- c) att reducera antalet får och nötkreatur per foderarealenhet,
- d) att använda andra miljövänliga odlingsmetoder eller bevara odlingslandskapet eller ovanliga lokala utrotningshotade husdjursraser,
- e) att vårda jordbruks- och skogsmark som har övergetts,
- f) att ta jordbruksmark ur produktion i minst 20 år, i synnerhet för upprättande av biotoper eller naturreservat,
- g) att sköta mark som är tillgänglig för allmänheten och dess fritidsaktiviteter.

Därutöver omfattar reglerna möjligheter till stöd till utbildning om miljövänliga produktionsmetoder inom jord- och skogsbruk och i metoder för att hålla landskapet öppet.

4.4.1.2 *Genomförande – zonprogram*

Generellt gäller för de nya stöden att resp. land är skyldigt att erbjuda dem till lantbrukarna.

Varje medlemsstat skall upprätta zonprogram för områden av homogen karaktär vad gäller miljö och natur. Dessa skall innehålla en definition av det geografiska området, en beskrivning av områdets naturliga och miljömässiga förutsättningar och dess strukturella karaktär. Principiellt skall programmen omfatta alla former av stöd, men där så är skäligt kan programmet begränsas till att omfatta endast de stöd som svarar mot denna zons speciella karaktär. Ett land kan också låta vissa stödformer gälla generellt i hela landet. Hur programmen utformas i detalj är upp till varje land att bestämma så länge de inte strider mot EG-förordningen. Programmen skall ha en räkttid om minst fem år.

Varje medlemsland skall göra en uppskattning av kostnaden för att genomföra programmen och en redovisning av hur man avser att föra ut information till berörda lantbrukare eller andra intressenter. De utarbetade programmen utgör sedan förslag som skall godkännas av EG-kommissionen. Därvid prövas om de överensstämmer med förordningens mål och hur stor EG:s medfinansiering skall vara.

EG:s medlemsländer skall ta fram program före den 1 juli 1993. Några praktiska erfarenheter finns därför ännu inte av hur de nya stöden kommer att fungera.

4.4.1.3 *Stödets storlek och EG:s medfinansiering*

EG:s regler innehåller maximalt för EG:s medfinansiering. Medlemsländernas program får innehålla högre ersättningsnivåer. De överskjutande beloppen får dock i sådana fall finansieras av medlemslandet till hundra procent. Medfinansieringen uppgår normalt till femtio procent. EG:s budget för dessa program uppgår för närvarande till 800 miljoner ECU, dvs. ca 9 miljarder kronor.

Till prisreglerade grödor som anpassats till programmets krav är EG:s maximibelopp 150 ECU/ha. 250 ECU/ha kan utgå till icke prisreglerade grödor, till bete och för att hålla nedlagda marker i stånd. Till mark som trädas under minst 20 år kan stöd utgå med högst 600 ECU/ha och år som vanlig trädesersättning.

Stöd till odling av växter som är anpassade till lokala betingelser och vars genetiska material är hotat, kan årligen uppgå till högst 250 ECU/ha. På motsvarande sätt kan ett stöd på 100 ECU/djurenhet utgå till den som bevarar utrotningshotade husdjursraser.

Stöd på högst 2 500 ECU per person kan också utgå till utbildning och praktiska kurser i jordbruks- och skogsproduktion som är anpassad till kraven på skydd av miljön och naturresurserna och bevarandet av landsbygden och landskapet.

4.4.1.4 Nationell utformning av stöden

I förordningen om stöd till miljöskyddande åtgärder och ett bevarat odlingslandskap stadgas att medlemsstaterna har rätt att införa ytterligare stödåtgärder eller betala ut högre nationella belopp i stöd än vad förordningen reglerar – dock med reservation att det inte får verka snedvridande på konkurrensförhållandena. Det bör också framhållas att programmen kan innehålla även andra åtgärder än de tidigare nämnda under förutsättning att de främjar miljön i medlemslandet och i övrigt uppfyller förordningens syften. Exempelvis bör stöd också kunna lämnas till bevarande av landskapets kulturhistoriska värden.

Varje land skall bl.a. självt besluta om vilka villkor man vill ställa upp för stödet, hur mycket stöd som skall kunna utgå och hur granskning och uppföljning av åtagandena skall gå till.

Stöden till miljöskyddande åtgärder och till ett bevarat odlingslandskap är inte några generellt utgående bidrag, utan bygger på avtal om ersättning. Varje lantbrukare måste ingå avtal med landets ansvariga myndigheter där det fastställs vilka slags åtgärder som skall utföras under femårsperioden. Det är också upp till varje medlemsstat att avgöra om avtalet skall gälla en hel gård eller bara omfatta delar av den.

4.4.2 Övriga arealstöd inom EG

Genom reformen av EG:s jordbrukspolitik CAP omvandlas en stor del av stödet till vegetabilieproduktionen från prisstöd till inkomststöd i form av arealbidrag. I princip lämnas arealbidrag för all odling av jordbruksgrödor utom vallodling. Krav på att viss areal ligger i träda gäller för större företag. Arealbidrag lämnas även för träda. En när-

mare redovisning härav har kommissionen lämnat i sitt betänkande (SOU 1992:87) som bl.a. innehåller förslag om vegetabiliesektorns anpassning.

Särskilt stöd till jordbruket i mindre gynnade områden (LFA-områden) kan lämnas i form av arealbidrag.

4.5 Arealersättning som medel för att bevara ett öppet och levande kulturlandskap

4.5.1 Naturskyddsföreningens förslag om generell och värdedifferentierad arealersättning

Svenska naturskyddsföreningen har i samband med ett möte med kommissionen presenterat promemorian "Generell och värdedifferentierad arealersättning – förslag till ersättningssystem för jordbruksmarkens kollektiva nyttigheter". Förslaget syftar till att värna om och vidareutveckla den biologiska mångfalden och övriga s.k. kollektiva nyttigheter.

Föreningens grundsyn är att lantbrukaren skall ha betalt för de kollektiva nyttigheter som produceras i form av ett öppet, biotop- och artrikt landskap, m.m. En sådan "samhällslön" bedöms också kunna medverka till att jordbruk bevaras som annars skulle ha lagts ned. Man betonar vikten av att den produktion som är mest lämpad för slätt- resp. skogs- och mellanbygder kan åstadkommas med hjälp av styrmedel på marknaden. Föreningen vill förhindra att skogsbygdens mjölk- och köttproduktion fortlöpande flyttas ut på slätten. Därför föreslår föreningen bl.a. att kraftansträngningar görs för att på omställd åkermark snarast få i gång produktion av energigrödor.

Föreningens förslag om arealersättning grundas på bl.a. följande principiella utgångspunkter:

a) Ersättningen bör vara differentierad så att den motsvarar markens avkastning av kollektiva nyttigheter. Ju högre naturvårds-, kulturminnes-, rekreations- eller beredskapsvärden, desto större ersättning. Differentierad kompensation ger incitament att bruka all samhällsekonomiskt lönsam mark, dvs. den mark som avkastar produkter och kollektiva nyttigheter vars värde överstiger kostnaderna för brukandet. All jordbruksmark bör behandlas likvärdigt utifrån resp. värden och inte efter vad det kostar att bruka den. Enligt föreningen är kostnadstäckningsprincipen "förknippad med flera olägenheter, bl.a.

lägre dynamisk effektivitet, mindre säkerhetsmarginaler och behov av fortlöpande omjustering av ersättningsbeloppen”.

b) Arealersättningen bör kopplas till krav på värde. Jordbrukaren bör få klara besked om vilka villkor som gäller för värderingen av markerna. Det är viktigt att kraven ställs med avseende på biologisk kvalitet, kulturhistoriskt värde, osv. och inte i termer av brukningsåtgärder. Brukaren bör givetvis informeras om vilka brukningsåtgärder som kan behövas för att värdena skall bestå eller utvecklas positivt.

c) Arealersättningen bör vara generell, dvs. utgå till all jordbruksmark. Arealersättningen kan dock bli noll kronor om marken skulle sakna kollektiva värden. Är ersättningen inte generell leder den på en konkurrensmarknad till att ungefär lika mycket mark läggs ned någon annanstans. Växtodlingen blir intensivare. Gränsdragningsproblem mellan stödberättigad och icke stödberättigad mark uppstår. Ineffektivitet, orättvisa och avsaknad av möjligheter att bevara eller förhöja landskapsvärdena på övriga arealer blir följden. Även företagsekonomiskt lönsam mark och mark, som av den myndighet som administrerar stödet, bedöms tillhöra ”icke långsiktigt bestående företag” bör därför erhålla ersättning.

d) Brukarna bör behandlas likvärdigt enligt PCP, Producer Compensation Principle. Enligt ”polluter pays principle”, skall den som förorenar bära miljökostnaderna. Av motsvarande rättviseskäl kan det anses rimligt att producenter av kollektiva nyttigheter kompenseras.

All jordbruksmark föreslås värderas i ett poängsystem. Poängsättningen föreslås ske skiftesvis och redovisas i kartform. Åkermark och betesmark klassificeras enligt olika system. Åkermarkens värde som kollektiv nyttinghet betingas enligt föreningen dels av att den hålls öppen, dels av dess bevarandekvalitet.

Högsta poäng i en poängskala 1–12 för öppethållande föreslås ges till åkermark i skogsbygd och inom de norrländska stodområdena. Öppethållandets rekreations- och kulturhistoriska värden föreslås poängsättas med hjälp från resp. kommun och länsantikvarien.

Bevarandekvaliteten för landskapsbild, biologiska och kulturhistoriska värden är relaterad till landskapets innehåll av bryn och landskapselement som åkerholmar, stenmurar och diken. Marken föreslås indelas i fyra klasser med 0, 2, 4 eller 6 ”mängdpoäng” efter förekom-

ten av sådana inslag. Mängdpoängen multipliceras med en faktor för brynens och elementens bevarandevärde.

Öppethållandet ger 1–20 poäng och bevarandekvaliteten 0–24, totalt 1–44 poäng.

Betesmarken behöver bedömas skifte för skifte med avseende på vilka naturvårds- och andra kollektiva värden som finns. För betesmarkens naturvärden föreslås poängskalan 5, 15, 20, 25 samt 30 poäng. I regel torde ängs- och hagmarksinventeringens klass I–III berättiga resp. mark de tre högst poängen. Övrig betesmark torde inledningsvis få den näst lägsta poängen. Tidigare åker som betas motiverar i allmänhet endast 5 naturvårds-poäng. Länsantikvarierna tilldelas en poängssumma att tilldela betesarealen 0,6 eller 12 poäng efter kulturhistoriskt bevarandevärde. Kommunerna får poängsätta betesmarken med 5–18 poäng för skönhets-, rekreationsvärden o.dyl.

Utbetalningen till en fastighet blir enligt förslaget summan av ersättningen till de olika skiftena på fastigheten. Ett skiftes ersättning bestäms av dess areal multiplicerad med dess poängtal och ersättning per poäng. Med 100 kr per poäng medför förslaget att all åkermark ersätts med mellan 100 kr/ha och 4 400 kr/ha och all betesmark med mellan 1 000 kr/ha och 6 000 kr/ha.

Det ovan nämnda förslaget bedöms av föreningen framför allt gynna skogsbygdens jordbruk. Det ger även ett viktigt bidrag till att vårda och restaurera det mosaiklandskap med rester av naturbetesmark som på sina håll återfinns i mellan- och slättbygderna. Den föreslagna arealersättningen avses helt ersätta nuvarande landskapsvårdsersättning och NOLA-stöd.

En konsekvens av förslagets utgångspunkter blir att ersättningen för jordbruksmarkens kollektiva nyttigheter skulle behöva öka till ca 3 miljarder kronor per år för åkermarken och till ca 1 miljard kronor för betesmarken.

4.5.2 Förslag från länsförbunden av LRF i södra Sveriges skogs- och mellanbygder om arealersättning till företag med mjölk- och köttproduktion

Länsförbunden av LRF i södra Sveriges skogs- och mellanbygder har vid möte med kommissionen presenterat ett förslag om arealersättning riktat till företag i södra Sveriges skogs- och mellanbygder med

mjölk- och köttproduktion. De motiv som framfördes för ett sådant stöd var att södra Sveriges skogs- och mellanbygder har flera kostnadsnackdelar jämfört med mer utpräglade jordbruksbygder. Detta beror på flera faktorer men främst följande:

- de naturgivna produktionsförutsättningarna,
- fastighetsstrukturen (små åkrar, dålig arrondering),
- transportkostnaderna.

Enligt förbunden är jordbruket och det öppna landskapet i dessa områden av nämnda orsaker starkt hotat. För att ge möjlighet till fortsatt jordbruk och ett bibehållet öppet landskap i dessa bygder föreslås att ett stödområde för jordbruket inrättas. Inom detta område föreslås en generell arealersättning. Ersättningen bör motsvara kostnadsnackdelarna. För mjölkproduktionen bedöms dessa nackdelar motsvara en merkostnad på ca 40 öre per kg mjölk.

Det stöd som föreslås skall ses som en ersättning för bevarande av odlingslandskapet. Endast företag med grovfoderkonsumerande djur föreslås erhålla stöd, dvs. företag med kor, ungdjur och får. Stödet kommer därmed endast aktiva mjölk- och köttproducenter till del.

För att få en klar anknytning till värdet av landskapsvård föreslås att ersättningen ges i form av en arealersättning. I den stödgrundande arealen föreslås endast ingå arealen slåttervall och betesvall på åker samt permanent betesmark. Därmed får stödet en inriktning som stimulerar till grovfoderbaserad produktion och inte till spannmålsodling. Stödarealen begränsas också av djurhållningens omfattning på företaget. Det föreslås ske på så sätt att stöd högst kan erhållas för en areal motsvarande ett schablonmässigt beräknat arealbehov för grovfoder och bete på företaget.

Stödet föreslås differentieras med avseende på kostnadsnackdelarna inom olika delområden. I genomsnitt bedöms en ersättning på 2 200 kr per ha behöva utgå. Totalt bedöms förslaget medföra ett medelsbehov på 600–700 miljoner kronor per år.

4.6 Överväganden och förslag

4.6.1 Miljökonsekvenser vid en anpassning av den svenska jordbrukspolitik till EG:s förhållanden

I det följande redovisar kommissionen översiktligt effekterna av sina förslag vad gäller möjligheterna att klara miljömålen för växtnäring-

läckage och bekämpningsmedel samt ett rikt och varierat odlingslandskap.

4.6.1.1 Växtnäringsläckage och bekämpningsmedel

I betänkandet SOU 1992:125 med förslag om animaliesektorn redovisade kommissionen kortfattat vissa miljöeffekter av förslagen.

Förslagen innebär bl.a. minskad lönsamhet i mjölk- och nötköttsproduktionen om inte kostnaderna kan sänkas i motsvarande mån som intäkterna minskar. Kommissionen bedömde därvid bl.a. att mjölkproduktionen generellt sett torde ha goda förutsättningar för att kunna sänka kostnaderna och därmed klara konkurrenskraften. Variationer kunde dock tänkas förekomma i olika delar av landet. Särskilt i skogsbygder skulle anpassningsproblemen kunna bli stora. Inom nötköttsproduktionen förutsåg kommissionen anpassningssvårigheter, särskilt inom den intensiva produktionen. I betänkandet SOU 1992:87 med förslag om bl.a. vegetabilieproduktionen konstaterade kommissionen att det för denna produktion kan finnas förutsättningar att med de stödnivåer som gäller inom EG långsiktigt upprätthålla en åkerareal som är större än den som skulle ha gällt vid ett fullföljande av 1990 års reform.

Sedan kommissionen lämnat sina betänkanden har den svenska kronan deprecierats med för närvarande mer än 20 % gentemot ECU:n och den danska kronan. Under de närmaste åren torde man kunna räkna med att värdet förblir mellan 10 och 15 % lägre än före deprecieringen. Detta förhållande får en stor betydelse för den svenska jordbruksproduktionens konkurrenskraft inom EG under förutsättning att kostnaderna inte stiger mer än i andra länder. Anpassningen underlättas väsentligt för mjölk- och nötköttsproduktionen. För spannmålsodlingen väntas väsentligt högre intäkter. Fördelarna uppkommer dock först i samband med medlemskapet. På grund av det svenska gränsskyddets konstruktion föranleder inte deprecieringen någon ökad lönsamhet i nuläget. Tvärtom blir lönsamheten sämre på grund av fördyrade importerade insatsvaror.

Möjligheterna att nå målen om halverat kväveläckage resp. halverad användning av kemiska bekämpningsmedel påverkas bl.a. av intensiteten i produktionen samt av markanvändningen. Jordbruksverket har på regeringens uppdrag utrett de miljöskyddande effekterna av prisreglerings- och miljöavgifterna på handelsgödsel och bekämpnings-

medel samt vilka avgifter som behövs för att tillsammans med andra åtgärder leda till att nämnda miljömål nås (SJV:s Rapport 1992:41). Verket bedömer att den borttagna prisregleringsavgiften på kväve inte förhindrar att målen för kväveanvändning resp. kväveläckage nås bl.a. på grund av att produktpriserna samtidigt sänkts. Priserna på kvävegödselmedel höjs också på grund av deprecieringen. Arealerna av spannmål och andra vegetabilier torde inte genomgå några större förändringar under år 1994. Däremot föreslår Jordbruksverket att den borttagna prisregleringsavgiften på bekämpningsmedel ersätts av en ny och höjd miljöavgift för att målet om ytterligare en halvering av bekämpningsmedelsanvändningen efter år 1996 skall kunna uppnås. Deprecieringen höjer även här priserna. Skulle ett trädssystem införas år 1994 innebär det att användningen av såväl kväve som kemiska bekämpningsmedel minskar. Kommissionen förutsätter i ett sådant fall att villkoren för trädans skötsel liksom i EG blir sådana att växtnäringssläckage motverkas. Mot denna bakgrund bedömer kommissionen att den pågående anpassningen till EG:s jordbrukspolitik inte nämnvärt torde påverka möjligheterna att nå målen för kväveläckage och bekämpningsmedelsanvändning. Ett EG-medlemskap förändrar i stort inte denna bild. Miljöprogrammen kan utvecklas och drivas vidare. Intensiteten i växtodlingen torde inte öka eftersom de höjda intäkterna härrör sig från arealbidrag och inte från produktpriser. Stöd till olika miljöfrämjande åtgärder kan ges för att minska intensitet och miljöbelastning i jordbruket. Exempel härpå är stöd till ekologisk produktion, kantzoner vid vattendrag och extensivt bete.

4.6.1.2 Odlingslandskapet

Möjligheterna att nå målet om ett rikt och varierat odlingslandskap beror i grunden av konkurrenskraften för vegetabilieproduktionen och för mjölk-, nötkött- och fårproduktionen (betande djur). Därtill kommer de möjligheter samhället har att i särskild ordning betala för produktion av vissa miljövärden i odlingslandskapet såsom natur- och kulturvärden samt biologisk mångfald.

Som framgår av avsnitt 4.3 pågår för närvarande ingen nämnvärd nedläggning av jordbruksmark. Antalet nötkreatur ökar. Landskapsvårdsprogrammet bedöms det närmaste året nå full omfattning. Mot den bakgrunden torde kunna konstateras att odlingslandskapet och

dess värden inte hotas av anpassningen av jordbruket fram till ett medlemskap. Kommissionen vill i detta sammanhang dock framhålla att såväl de biologiska som kulturella värdena i landskapet för närvarande långsamt reduceras. Betesmarkernas biologiska värden sjunker genom lägre betetryck och otillräckliga manuella insatser, vilket leder till ökad igenväxning. Ett annat exempel är att arronderingsförbättringar minskar småbiotopernas antal och värden samt tar bort spåren av tidigare sätt att bruka jorden.

De pågående EG-förhandlingarna rör flera grundvillkor av största betydelse för det svenska odlingslandskapet såsom kvoter för olika vegetabilieprodukter och för produktionen av mjölk, nötkött och får. Vidare avgörs i förhandlingarna stödet till jordbruket i norra Sverige och vilka områden i södra Sverige som skall klassas som mindre gynnade och därmed, om Sverige så vill, kunna komma i åtnjutande av vissa särskilda stöd. Eftersom konkurrenskraften generellt sett förbättrats inom de nämnda produktionsgrenarna får kvoter m.m. en avgörande betydelse för produktionens omfattning. Kommissionen vill inte uttala sig om förhandlingsresultatet men utgår från att det kommer att utgöra en god grund för att utveckla ett livskraftigt jordbruk i hela Sverige. Det är nämligen en förutsättning för att målet om ett rikt och varierat odlingslandskap skall kunna nås efter ett EG-medlemskap. Kommissionen konstaterar också att särskilda medel finns inom den gemensamma jordbrukspolitikerna för att kvalitativt bibehålla eller öka miljövärdena i odlingslandskapet. Det är närmast en nationell fråga att avgöra i vilken utsträckning sådana medel för miljöfrämjande åtgärder i jordbruket skall utnyttjas. Kommissionen återkommer till denna fråga i avsnitt 4.6.3.

4.6.2 Landskapsvårdsersättningen och NOLA

Kommissionen skall enligt direktiven göra en avstämning av mål och medel i 1990 års livsmedelspolitiska beslut för att bevara ett öppet och levande kulturlandskap. I detta uppdrag ligger främst att ta ställning till i vad mån det finns anledning att före ett medlemskap i EG vidta förändringar i landskapsvårdsersättningen.

På regeringens uppdrag utvärderar Naturvårdsverket, Jordbruksverket och Riksantikvarieämbetet i ett särskilt gemensamt projekt den

livsmedelspolitiska reformens miljöeffekter. En första rapport har lämnats till regeringen i oktober 1992.

I rapporten konstateras i fråga om odlingslandskapet att den nya politiken under den korta tid som gått inte lett till några större, mer genomgripande landskapsförändringar. På grund av en inledningsvis hög arbetsbelastning vid länsstyrelserna med bevarandeprogram m.m. till ledning för landskapsvårdsarbetet har tillgängliga medel inte helt förbrukats. Enligt vad som nu uppges av Naturvårdsverket torde de anvisade medlen för landskapsvårdsersättning och NOLA-stöd förbrukas innevarande budgetår. Naturvårdsverket har i sin fördjupade anslagsframställning för budgetåret 1993/94–1995/96 bedömt att medelsbehovet behöver öka till 500 miljoner kronor. Verket har därvid utgått från att 1990 års livsmedelspolitiska beslut fullföljs.

Under avsnitt 4.3 har kommissionen redovisat utvecklingen av markanvändning och djurantal i produktionsområden sedan 1990 års beslut. Kommissionen konstaterar att någon större nedläggning av jordbruksmark inte ägt rum och att skogsplanteringen på åkermark för närvarande är obetydlig. I stället för en förväntad minskning har antalet nötkreatur sedan år 1989 ökat med ca 60 000 djur. Även i landets skogs- och mellanbygder med dess många högt klassade bevarandeområden har antalet nötkreatur ökat.

Arbetet med landskapsvårdsersättningen har mött viss kritik från främst lantbrukarhåll. Till en början kritiserades att anvisade medel inte förbrukats och därmed inte kommit det aktiva jordbruket till del. Att arbetet med avtalstecknandet gått trögt i början torde vara ostriktigt. Samtidigt har det enligt kommissionens uppfattning varit en rimlig prioritering av länsstyrelserna att endast teckna avtal för områden med redan kända höga natur- och kulturvärden och övrigt avvakta till dess arbetet med bevarandeprogrammen och åtgärdsprogrammen färdigställts. Därmed har de anvisade medlen kunnat styras till de mest bevarandevärda områdena.

Vidare har kritiken riktat in sig på de kriterier som legat till grund för urval av objekt. De genomförda ängs- och hagmarksinventeringarna har fått en i mångas tycke alltför stor genomslagskraft. NOLA-kriterier påstås ha styrt valet av bevarandeområden i alltför stor utsträckning.

Stora områden – utanför klass I–III i ängs- och hagmarksinventeringen – hamnar ofta helt utanför stödmöjligheterna. Med hänsyn till att

landskapets värden särskilt skall beaktas och dessa vanligen är knutna till ängs- och hagmarker anser kommissionen denna effekt vara i enlighet med stödets intentioner.

Kommissionen kan också konstatera att en god balans mellan odlingslandskapets olika värden har uppnåtts. Så är t.ex. de arealer som erhåller ersättning till 50 % åkermark och till 50 % betesmark. Arbetet har också sedan bevarandeprogrammen fastlagts, inriktats mot sammanhängande bygder.

Kommissionen vill i sammanhanget erinra om att 1990 års livsmedelspolitiska beslut innebar bl.a. att minst 500 000 ha åker skulle behöva användas för annat än livsmedelsproduktion. Mjölproduktionen skulle kunna komma att minska och/eller omlokaliseras. Risken bedömdes som stor att effekterna härav skulle omöjliggöra att nå målet om ett rikt och varierat odlingslandskap. Därför skulle samhället i särskild ordning köpa de tjänster av jordbrukarna som behövdes för att bevara de mest värdefulla områdena. Eftersom inte all mark skulle kunna bevaras öppen måste insatserna grundas på planering utifrån olika definierade kvaliteter i landskapet. Jordbrukare i områden med låg prioritet ställs därför utanför möjligheten att sälja tjänster. Värdet av insatserna och därmed ersättningen kan också variera avsevärt. By ställs mot by, jordbrukare mot jordbrukare och betesmark mot betesmark. Därtill skall det reella nedläggningsshotet mot marken i fråga beaktas vid upphandlingen.

En del av kritiken mot landskapsvårdsersättningen bottenar i att man inte haft denna bakgrund klar för sig eller velat acceptera den. Enligt kommissionens uppfattning fungerar emellertid landskapsvårdsersättningen i stort på det sätt som avsågs när den infördes.

Vid utformningen av en svensk ersättning för att bevara odlingslandskapet inom ramen för EG:s kompletterande miljöåtgärder kan vissa av de kritiserade effekterna mildras. EG:s system har en mer generell inriktning. De miljöåtgärder som kan erhålla ersättning skall vara definierade i förväg. Alla jordbrukare som finns i den region där programmet gäller och som uppfyller de definierade villkoren har rätt att teckna avtal. I avvaktan på att stödet ersätts av EG:s kompletterande miljöåtgärder anser inte kommissionen att några förändringar av den nuvarande landskapsvårdsersättningen och NOLA-stödet bör göras.

Riksdagen har beslutat om oförändrade resurser för landskapsvård under budgetåret 1993/94. Därefter återstår endast ett halvår till den planerade tidpunkten för inträdet i EG. Det är angeläget att arbetet snarast påbörjas med att utreda hur stöden för bevarande av odlingslandskapet och den biologiska mångfalden och kulturvärdena i detta landskap skall utformas inom ramen för EG:s kompletterande miljöåtgärder. Naturskyddsföreningens förslag kan därvid ge värdefull ledning, t.ex. för hur olika kvaliteter och åtgärder skall definieras och värderas. Det program som därvid skall utarbetas bör bl.a. samordnas med stöden till jordbruket i norra Sverige och till de mindre gynnade områdena i södra och mellersta Sverige. Behovet av ytterligare resurser bör bedömas mot bakgrund av bl.a. de samlade åtgärderna för att bevara odlingslandskapet och dess värden. Som nämnts i avsnitt 4.6.1.2 får därvid förhandlingsutfallet en stor betydelse. Vidare bör EG:s medfinansiering av olika stöd beaktas. Kommissionen finner mot denna bakgrund att resurserna för landskapsvårdsersättning bör behållas minst oförändrade under tiden fram till år 1995.

4.6.3 Arealersättning som metod att bevara öppna landskap

Kommissionen skall också enligt direktiven pröva frågan om arealersättning som en metod att bevara öppna landskap. Därvid har kommissionen bl.a. tagit del av Naturskyddsföreningens och länsförbundens av LRF i södra Sveriges skogs- och mellanbygder i avsnitt 4.5 redovisade förslag.

En genomgång av de arealstöd som förekommer inom EG visar en rik flora av sådana stöd såsom arealbidrag för vegetabilieproduktion, trädesersättning och stöd till jordbruk inom mindre gynnade områden. De flesta av dessa stöd har direkt eller indirekt till effekt att de förbättrar jordbrukarnas möjligheter att fortsätta med jordbruksdriften och genom en mindre intensiv odling bevara ett öppet landskap. Inom ramen för EG:s miljöstöd tillämpas som ovan nämnts också olika åtgärder vars syfte är att genom arealersättning bidra till ett rikt och varierat odlingslandskap. Även i Sverige används sedan några år arealersättning i olika former i en betydande omfattning.

Kommissionen konstaterar att Naturskyddsföreningens förslag – genom att sätta produktionen av landskapsvärden och biologisk mångfald i förgrunden – radikalt avviker från såväl Sveriges som EG:s

jordbrukspolitik. Mot bakgrund av direktiven har kommissionen därför inte närmare prövat förslaget genomförbarhet, konsekvenser eller möjlighet till finansiering.

Då arealersättning m.m. tillämpas i stor omfattning i EG finner kommissionen att Sverige som framtida medlem av Gemenskapen kommer att ha mycket stora möjligheter att använda sig av arealersättning som medel att bevara öppna landskap. Därvid är det bl.a. av största betydelse att de bygder där hoten mot det öppna kulturlandskapet är störst, dvs. landets skogs- och mellanbygder, blir klassade som mindre gynnade områden (LFA) inom EG och att jordbruket i norra Sverige erhåller särskilt stöd. Goda möjligheter finns också för Sverige att inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken i EG utforma olika regleringar och stöd så att landets skogs- och mellanbygder kan behålla ett livskraftigt jordbruk. Exempel härpå är regionala mjölkkvoter för att bibehålla mjölkproduktionen i skogs- och mellanbygderna. Vidare kan arealbidrag för olika grödor utformas så att skogs- och mellanbygderna gynnas. Inom EG finns också ett flertal stöd som är särskilt inriktade på mindre gynnade områden. Kommissionen behandlar den frågan närmare i kap. 8.

Mot ovanstående bakgrund konstaterar kommissionen att arealersättning numera både i Sverige och i EG är en etablerad metod för att bevara öppna landskap. Kommissionen finner inte anledning att föreslå nya former för arealersättning som medel för att bevara öppna landskap under tiden fram till ett medlemskap.

5 Kollektivt finansierade åtgärder för att stärka jordbrukssektorns konkurrenskraft

En utgångspunkt för kommissionens arbete är att Sverige vid ett EG-inträde skall ha en stark och konkurrenskraftig jordbruksnäring och livsmedelsindustri. Kommissionen har i sina tidigare betänkanden understrukit vikten av produkt- och marknadsutveckling och av FoU-insatser som medel för att uppnå detta. För att stärka konkurrenskraften på den utökade hemmamarknad som ett medlemskap skulle innebära behöver marknadspositionerna stärkas, t.ex. genom marknadsanalyser och produktutveckling. Framför allt gäller det på områden där Sverige har komparativa fördelar.

Avsikten är att i detta kapitel visa på olika möjligheter inom EG att genomföra kollektiva åtgärder. Beskrivningen görs dels med utgångspunkt i de medfinansierade strukturstöden, dels genom exempel på hur man på nationell nivå i Danmark och Tyskland valt att finansiera kollektiva åtgärder för jordbruks- och trädgårdssektorn.

5.1 EG-stöd

Inom EG finns olika generella strukturstöd utanför pris- och marknadsregleringen till vilka EG lämnar bidrag (jfr kap. 2). Vissa stöd är obligatoriska för medlemsländerna att införa. Andra är frivilliga. Till det viktigare av de obligatoriska stöden hör investeringsstöd till primärjordbruk. Till de frivilliga strukturstöden hör stöd till förädling och marknadsföring av jordbruks- och skogsbruksprodukter (EG förordning 866/90 och 867/90). Definitionsmässigt inkluderas även trädgårdsnäringen i jordbruksbegreppet i EG och omfattas således också av detta och andra generella stöd till jordbruket. Marknadsföringsstödet har ingen motsvarighet i Sverige. I vissa medlemsländer som t.ex. Danmark satsar man stora belopp på detta stöd.

5.1.1 Stöd till förädling och marknadsföring

Syftet med stödet är att förbättra och rationalisera hantering, vidareförädling och marknadsföring av jordbruks- och skogsbruksprodukter, speciellt nya produkter. Medlemsländerna får själva differentiera stödet mellan regioner och produkter. Det är endast ledet efter primärjordbruket som kan få förädlingsstöd. Det skall också finnas en nära relation till jordbruket. Beloppsmässigt är det ett omfattande stöd för den gemensamma EG-budgeten.

För att få del av stödet måste medlemsländerna utarbeta en sektorsplan som skall godkännas av EG-kommissionen. För att en investering skall bli godkänd enligt EG:s kriterier och kunna få stöd från jordbruksfondens utvecklingssektion ställs förutom krav på sektorsplanen också vissa krav på investeringen. En stödberättigad investering måste t.ex. ha samband med:

- rationalisering eller utveckling av förädling av jordbruksprodukter eller en återvinning av biprodukter eller restprodukter från framställningen,
- förbättrad marknadsföring, inkl. prisbildning,
- införandet av ny produktionsteknik, inkl. utvecklandet av nya produkter och biprodukter eller marknader, samt satsningar på "innovativa" investeringar,
- förbättrad produktkvalitet.

EG:s regler upptar också vilka investeringar som kan vara bidragsberättigade, t.ex. byggnader, maskiner och kostnader för arkitekter och ingenjörer. Vidare har EG fastställt kriterier för vilka investeringar som är prioriterade och för investeringar som inte alls är stödberättigade. Det maximala stödet från fonden uppgår till 50 % i mål 1-områden (dvs. regioner vars utvecklingsnivå generellt sett är låg, framför allt omfattas Medelhavsländerna och Irland) och 30 % i övriga områden. För Danmarks del uppgick t.ex. EG:s stödandel år 1990 till 12,5 % av den beräknade totalkostnaden för stödprogrammet. Medlemsländerna måste, oavsett område, betala 5 % av kostnaderna för investeringarna. Stödmottagarna måste i mål 1-områden svara för åtminstone 25 % av kostnaderna och för 45 % i övriga områden.

5.2 Nationella stöd

Utöver de obligatoriska och frivilliga strukturstöd som medfinansieras av EG har medlemstaterna möjlighet att under vissa villkor införa nationellt finansierade stöd. Nationella stöd får i princip inte verka konkurrenssnedvridande i handeln mellan länderna eller vara produktionsdrivande. Införande av nya eller ändringar av befintliga stöd i medlemsländerna måste anmälas till EG-kommissionen som gör en prövning av stödets godtagbarhet. EG-kommissionen gör även en kontinuerlig översyn och prövning av medlemsländernas stödåtgärder och dessas förenlighet med Romfördraget. Rådet kan dock i vissa fall fatta beslut om att godkänna ett stöd som enligt normal bedömning skulle betraktas som oförenlig med Romfördraget.

EG-kommissionens bedömningar av förslag till nationella stöd påverkas i allmänhet av marknadssituationen för olika produkter. En viktig princip vid bedömning av stödåtgärden är att effekten av stödet bör räcka längre än den tid åtgärden pågår. EG-kommissionen har därför i allmänhet en negativ inställning till stödformer som påminner om driftsstöd. Exempel på former av nationella stöd som godkänts är:

- stöd till katastrofer, sjukdomsutbrott och odlingskador,
- stöd till kvalitets- och hygienförbättring samt hälso- och kvalitetskontroll,
- stöd till forskning, försök och rådgivning m.m.

EG-kommissionen har t.ex. godkänt nationella program där utgifterna för forskning, djurhälsa och marknadsföring täcks genom avgifter på den inhemska produktionen.

5.2.1 Exempel från enskilda länder

Som Omställningskommissionen tagit upp i sitt första delbetänkande (SOU 1992:87) har enskilda medlemsländer nationella marknadsorganisationer vars syfte är att främja marknadsföring på hemma- och utlandsmarknader. I vissa länder avsätts också medel till bl.a. forskning och utveckling genom avgifter på produktionen. Detta sker utöver statliga satsningar genom Jordbruks- och Utbildningsdepartementen till universitet och andra institutioner.

I Tyskland koordineras gemensamma insatser för lantbruksnäringen genom CMA (centrala marknadsföringsbolaget för den tyska jordbruksnäringen). CMA representerar försäljningsintressena i Tyskland och utlandet för de olika branscherna inom jordbruks-, skogsbruks- och trädgårdssektorn, men bedriver själv ingen handel. I enlighet med EG:s regler för stöd till marknadsföring får det inte vara fråga om reklam som enbart rör enskilda företag eller produkter som enbart framställs i det egna landet. Målet för CMA är att med den förenade jordbruksnäringens medel och metoder bibehålla och öka konkurrenskraften hos tyskt jordbruk inom de ramar som gäller för den gemensamma europeiska marknaden. Bland CMA:s arbetsuppgifter ingår marknadsanalyser och produktutveckling samt att främja kvalitetsmärkning och utbildning av butiks- och exportpersonal.

Verksamheten finansieras genom en marknadsfond till vilken tyska jordbruks- och förädlingsföretag bidrar. Storleken på bidragen till fonden relateras till produktionsvärdet eller den producerade kvantiteten av enskilda produkter. Avgiftsuttaget regleras i en särskild lag – marknadsfondslagen – och uppbörden sköts av en federal myndighet (Bundesamt).

I Tyskland finns också en gemensam pris- och marknadsbevakningsorganisation för produkter från jord-, skogs- och livsmedelssektorn, ZMP (Zentrale Markt- und Preisberichtsstelle). Genom kontinuerlig och snabb bevakning skall verksamheten säkerställa att alla aktörer på jordbruksmarknaderna ges marknadsöversikt och transparens. Även denna organisation finansieras på i princip samma sätt som CMA, dvs. genom den s.k. Absatzfonden. ZMP bedriver också uppdragsverksamhet och tar då betalt för sina tjänster.

Även i Danmark finansieras kollektiva insatser inom jord- och skogsbruket med producentavgifter. För såväl vegetabilie- som animalieproduktionen tas det ut avgifter vilka förs till olika produktionsavgiftsfonder. Inom dessa fonder avsätts en andel av produktionsavgifterna till forskning, utveckling och rådgivning. Därutöver återförs en viss del av den danska "jordskatten" till det danska jordbruket. Dessa s.k. promillemedel fördelas till de olika produktionsavgiftsfonderna och till gemensamma exportfrämjande insatser. Dessutom går en betydande del av promilleavgifterna till finansiering av lantbrukets rådgivning.

Fondernas syfte och avgiftsuppbörden är fastlagda i dansk lag. De huvudområden för fondernas verksamhet som lyfts fram är bl.a. sjukdomsbekämpning, hälsofrämjande och kontroll, forskning, försök och utveckling samt rådgivning inom resp. område.

5.3 Förhållanden i Sverige

Vissa, för jordbruket, kollektiva insatser finansierades fram till 1990 års livsmedelspolitiska beslut inom ramen för regleringsekonomin. Inflödet av medel i regleringsekonomin bestod av införselavgifter, tillverkningsavgifter och interna avgifter på jordbruksproduktionen. När marknadsregleringarna avvecklades upphörde också större delen av den verksamhet som finansierades med regleringsmedel. Vissa av de kollektiva åtgärderna skulle efter en avreglering vara näringens ansvar. Viss verksamhet som finansierades inom regleringsekonomin var dock sådan att även statsmakterna hade ett stort intresse av att den drevs vidare. Kostnaden för denna skulle då kunna finansieras över statsbudgeten.

5.3.1 Kollektiv forskning

Viss jordbruksforskning och växtförädling av mer tillämpad art finansierades tidigare av medel inom jordbruksprisregleringen, s.k. inomramsmedel, vilka tillfördes bl.a. Stiftelsen Lantbruksforskning. Stiftelsen bildades år 1986 av Lantbrukarnas riksförbund och de lantbrukskooperativa branscherna. Genom stiftelsen har lantbruket finansierat forskning av mer långsiktig och generell art. Avsättningarna till detta har, utöver de nämnda regleringsmedlen, skett genom direkta bidrag. Inomramsmedlen har sedan överförts på statsbudgetanslag (prop. 1990/91:100, bet. 1990/91:JoU22, rskr. 1990/91:202). Regeringen har i den nyligen lagda prop. 1992/93:170 om forskning för kunskap och framsteg föreslagit att Stiftelsen Lantbruksforskning skall erhålla 42 miljoner kronor för 1993/94 års verksamhet. I ett längre perspektiv kan det finnas behov av nya lösningar i finansieringsfrågan. Bl.a. med hänsyn till näringens struktur kan denna fråga inte lösas genom individuella bidrag eller villkor som baseras på frivilliga insamlingar.

Kollektiva insamlingar kan ske på olika sätt. En möjlighet är att medel avsätts från regleringsavgifter och generella skatter som belastar de areella näringarna. Medel avsätts då lämpligen efter överenskommelse mellan stat och näring. Ett annat sätt är att sätta en avgift på varje producerad enhet. För detta krävs lagstöd.

5.3.2 Rådgivning

Frågan om rådgivningen i jordbruket har utretts. I Rådgivningsutredningens betänkande (SOU 1992:99) Rådgivning inom jordbruket och trädgårdsnäringen föreslås bl.a. att statens engagemang i rådgivningen i framtiden skall begränsas till de situationer då rådgivningen är ett medel för att uppnå angelägna samhällsmål eller för att effektivt genomföra myndighetsutövning och andra myndighetsuppgifter. Rådgivning inom jordbruket kommer även i framtiden att vara en statlig angelägenhet, men i princip skall den inte längre omfatta produktions-teknisk och företagsekonomisk rådgivning som i stället bör bedrivas i näringens regi. De statliga anslagen till rådgivningen kommer att minska budgetåret 1993/94.

5.3.3 Marknadsföring av förädlade livsmedel

För jordbruket och livsmedelsindustrin i Sverige innebär EES-avtalet, men framför allt ett svenskt EG-medlemskap, förändrade konkurrensvillkor på såväl svensk som europeisk marknad. Omställningskommissionen föreslog i sitt första delbetänkande (SOU 1992:87) åtgärder för att främja export av förädlade livsmedel under tiden fram till ett EG-medlemskap. Förslagen behandlas för närvarande av riksdagen.

Regeringen har under år 1992 beslutat att medverka med 60 miljoner kronor i en satsning på exportfrämjande åtgärder för livsmedel under perioden 1992–1996. Insatserna skall avse marknadsföring av svenska förädlade livsmedel i första hand till Europa. Projektmedlen förvaltas av Exportrådet. En särskild styrgrupp har tillsatts med representanter för livsmedelsindustrin, Jordbruksverket och Exportrådet. Styrgruppen beslutar om hur medlen skall användas. Styrgruppen kommer särskilt att söka efter projektidéer som innehåller nya, långsiktiga och konkreta möjligheter att marknadsföra och exportera

svenska livsmedel. Medlen är således inte avsedda att användas för enskilda företags löpande marknadsföring.

5.4 Överväganden

Det är möjligt för EG:s medlemsländer att via Gemenskapens budget delfinansiera projekt som t.ex. syftar till att rationalisera produktionen och utveckla marknadsföringen. Det kommer också att vara möjligt för Sverige att som EG-medlem införa ett sådant stöd. Hur stödet i så fall utformas kan vi själva påverka efter våra nationella prioriteringar.

Detta gäller generellt för de frivilliga och obligatoriska strukturstöd som finns inom EG. En allmän slutsats i fråga om EG:s medfinansierade strukturstöd är därför att det, i likhet med vad som tidigare sagts om EG:s miljöinriktade stöd (kap. 4), kan vara angeläget att före ett medlemskap utarbeta svenska program och riktlinjer så att stödet kan träda i kraft vid tidpunkten för medlemskap. Stödets utformning är inte i första hand en förhandlingfråga utan en fråga om nationella prioriteringar och önskemål. För att Sverige som medlem skall kunna tillämpa strukturstöden måste dock EG-kommissionen ha godkänt den nationella utformningen. De nationella stöd för jordbruksnäringen som Sverige därutöver vill ha skall bedömas av EG-kommissionen utifrån Romfördragets regler.

Exempel från olika EG-länder visar att det finns stora möjligheter för medlemsländerna att införa olika typer av nationella stöd för kollektiva insatser som t.ex. rådgivning, produktutveckling, försöksverksamhet, forskning och marknadsföring.

I t.ex. Danmark och Tyskland har man valt att finansiera vissa kollektiva insatser genom obligatoriska produktionsavgifter. Jordbruk och livsmedelsindustri bidrar därmed till att finansiera aktiviteter som är av gemensamt intresse för näringen. Avgifterna regleras i lag.

Inför ett svenskt EG-medlemskap kan således frågan om behovet av kollektiva åtgärder och finansiering av sådana aktualiseras. Framför allt är detta en angelägenhet för jordbruksnäringen. Jordbrukssektorns struktur kan dock göra det svårt att genom frivilliga bidrag eller avgifter lösa frågan. Ett motsvarande lagstöd som tillämpas i Danmark och Tyskland kan då vara ett sätt att underlätta avgiftsuttag om de svenska jordbruks-, skogs- eller livsmedelssektorerna skulle vara

intresserade av att bygga upp ett liknande system genom vilka medel fonderas för gemensamma åtgärder.

Om intresse finns från de nämnda sektorerna för att få till stånd sådana kollektivt finansierade åtgärder som ovan nämnts anser kommissionen att statsmakterna bör medverka till att underlätta finansieringen härav genom att utforma system för medelsuppbörden genom lagstiftning. Skälen för att samhället skall medverka härtill är dels att de verksamheter som medlen skall finansiera är av stor betydelse för sektorernas internationella konkurrenskraft, dels att erfarenheter visat att en del av resultatet kommer konsumenterna till godo bl.a. i form av större utbud och lägre priser.

Vidare anser kommissionen att det är angeläget att inleda en närmarer granskning av EG:s obligatoriska och frivilliga strukturstöd från svenska utgångspunkter med syfte att utforma nationella program i överensstämmelse med EG:s regler så att dessa stödprogram kan börja tillämpas från tidpunkten för medlemskap.

6 Anpassning till nya djurskyddsregler

6.1 Nuvarande förhållanden

De svenska djurskyddsreglerna är hårdare än de som tillämpas i EG-länderna och skillnaderna ökade när den nya djurskyddslagen infördes. I vissa fall är skillnaderna mot EG-länderna så stora att svenskt jordbruk drabbas av kostnadsnackdelar. Jordbruksverket har i sitt remissvar på Omställningskommissionens delbetänkande om animaliesektorn bl.a. gjort bedömningen att de svenska kraven på större byggnadsyta ger en nettofördyring av ca 1 kr/kg griskött. Även ägg- och fågelköttproduktionen drabbas av betydande fördyringar. Från jordbrukarhåll har man framfört att svenska animalieproducenter behöver kompenseras för de kostnadsskillnader som djurskyddsreglerna ger upphov till så att svenska produkter kan konkurrera på lika villkor.

Den nya djurskyddslagen och dess tillämpningsföreskrifter innebär att många företag med djurhållning måste genomföra förändringar i denna. En del av förändringarna är av mindre omfattning och har redan trätt i kraft. Andra förändringar är mer genomgripande, t.ex. de som kräver ombyggnad av stallar. De träder därför i kraft efter en övergångsperiod. Ikraftträdandet av dessa bestämmelser har koncentrerats till två tidpunkter, den 1 januari 1994 och den 1 januari 1999. För stallar som nybyggs har de nya djurskyddsreglerna redan trätt i kraft. Några viktiga förändringar som berör befintliga stallar redovisas nedan med tidpunkt för ikraftträdandet.

Bestämmelse (äldre byggnader)	Tidpunkt för ikraftträdande
Nya båsmått för mjölkkor	1999
Måttföreskrifter för slaktsvin	1999
Högst 300 slaktsvin per stallavdelning	1999
Lösgående svin (i praktiken suggor)	1994
Burförbud för värphöns	1999
Viss utrustning i värphönsburar (klonötare och hela mellanväggar)	1994
Bestämmelser om högsta tillåtna halt av luftfuktighet och luftföroreningar	1994

Den långsiktiga kostnaden för näringen att anpassa sig till bestämmelserna i tabellen har uppskattats till storleksordningen 500 miljoner kronor per år varav halva summan avser burförbudet för värphöns. Den långsiktiga kostnaden inkluderar fördyrade byggnadskostnader (som regel på grund av större ytkrav) för både äldre och nya byggnader.

Många bestämmelser har inte direkt samband med byggnader eller anläggningar och vållar inte investeringskostnader. Det gäller t.ex. kravet på att kor skall hållas på bete sommartid, minskning av antalet värphöns per bur och kravet på att vissa djur skall ha ströbädd. I dessa fall består kostnadsförändringen av ökade arbetskostnader, minskade intäkter eller löpande kostnader för t.ex. inköp av spån eller halm vid företag som saknar egen ströhalm. Dessa kostnader är mycket svåra att kompensera rättvist och det är knappast möjligt att göra företagsvisa beräkningar. Den enda realistiska ersättningsmöjligheten torde vara schabloniserade ersättningar efter djurantal eller andra enkla kriterier.

6.2 Investeringsbidrag för att underlätta anpassningen till nya regler

Bestämmelserna i tabellen i avsnitt 6.1 är av den karaktären att de kräver investeringar. Därmed kan investeringsbidrag vara en hjälp för fö-

retagen i anpassningen. Andra djurskyddsbestämmelser har inte en direkt koppling till byggnadsinvesteringar och kostnaderna kan därför inte påverkas av investeringsbidrag.

Tidpunkterna för bestämmelsernas ikraftträdande är år 1994 resp. år 1999. Anpassningen kan förväntas ske successivt och förändringarna utförs ofta i kombination med andra byggnadsinvesteringar. Ett eventuellt investeringsstöd kan inte av tidsskäl införas förrän tidigast den 1 januari 1994. Det innebär att stödet inte får någon effekt för de investeringar som skall vara genomförda den 1 januari 1994. Där emot kan ett investeringsstöd hinna få god effekt för de anpassningar som krävs till år 1999.

6.3 Investeringsbidrag som kompensation för strängare djurskydds- och miljöbestämmelser

En jämförelse med bestämmelserna inom EG visar att de svenska djurskyddsbestämmelserna är hårdare och medför dyrare produktion. Det kan därför finnas ett motiv för att ge svenska producenter investeringsbidrag för djurskyddsinsatser. Andra miljöbestämmelser skiljer sig däremot inte så mycket från vad som tillämpas i de nordliga EGländerna, som vi i första hand har anledning att jämföra med.

Inom EG finns ett investeringsstöd till jordbrukare som är obligatoriskt, dvs. varje land måste införa ett investeringsstöd (jfr kap. 2). Reglerna för stödet kan emellertid variera inom EG:s ramar och har därför utformats olika i olika länder. Man kan t.ex. välja att differentiera stödet mellan regioner och produktionsgrenar. EG:s regler sätter vissa gränser för stödet beträffande bidragsnivå och företagsstorlek, t.ex. högst 35 % bidrag till fasta investeringar (utom mark) och högst 20 % till lösa inventarier. Inom s.k. missgynnade områden kan bidraget räknas upp med 10 procentenheter till 45 resp. 30 %. För att bromsa överproduktionen lämnas inte bidrag till investeringar för mer än 40 mjölkkor (60 vid 1 1/2 sysselsatt) och inte till utökad svinproduktion. Ett EG-anpassat investeringsstöd kan utformas så att vissa investeringar ger högre bidrag, t.ex. investeringar för bättre djur- och arbetsmiljö.

Stöd lämnas inte till företag med produktion av ägg eller slaktkyckling inom EG. Det torde däremot vara möjligt för Sverige som medlem i EG att införa nationellt stöd för ombyggnad från burhållning

till frigående höns om investeringen sker i djurskyddssyfte och inte verkar produktionshöjande.

6.4 Överväganden och förslag

De nya svenska djurskyddsbestämmelserna medför kostnadskrävande anpassningar som skulle kunna underlättas av investeringsbidrag. För de anpassningar som krävs före år 1994 är tiden emellertid knapp för att ett stöd skall hinna genomföras och få effekt. De anpassningar som krävs före år 1999 kan däremot underlättas av investeringsstöd. Med hänsyn till att detta datum ligger relativt långt fram i tiden är dock behovet av ett investeringsstöd inom det närmaste året inte överhängande.

Kommissionen anser att det i dag kan finnas skäl att avvakta utfallet av de nyligen inledda medlemskapsförhandlingarna innan ett slutligt ställningstagande tas till ett eventuellt stöd och utformningen av ett sådant. Ett svenskt investeringsstöd – nationellt eller inom ramen för EG:s medfinansierade strukturstöd – bör utformas i enlighet med EG:s bestämmelser.

Det är i dag oklart vad EG:s regler kan medge i fråga om t.ex. stöd till vissa produktionsgrenar, framför allt gäller det ägg och slaktkyckling. Som ovan nämnts har EG ett obligatoriskt generellt investeringsstöd vilket Sverige som EG-medlem måste införa. Ett investeringsstöd riktat till djurskyddsinsatser bör i första hand utformas inom ramen för detta stöd och därför samordnas med och avvägas mot behovet av stöd till andra investeringar. Det är angeläget att i god tid före ett medlemskap inleda arbetet med att utforma ett nationellt program för detta stöd så att det kan träda i kraft från medlemskapsdatum. För närvarande sker det i Sverige en översyn av gällande djurskyddsbestämmelser. Resultatet av denna översyn bör också beaktas.

7 Möjligheter för jordbrukare att ändra produktionsinriktning

Kommissionen har under sitt arbete att anpassa jordbrukspolitiken vid olika tillfällen konfronterats med de problem som kvoteringar och andra regleringar medför när det gäller den enskilde jordbrukarens möjligheter att förändra produktionsinriktningen på sitt företag. Kommissionen har därför beslutat att särskilt behandla denna fråga.

I kapitlet behandlas effekterna av regleringar som påverkar jordbrukarnas möjligheter att förändra produktionen när förutsättningarna förändras. Nedan följer en beskrivning av svenska förhållanden på detta område före ett medlemskap samt hur dessa kan komma att förändras vid ett EG-medlemskap. EG:s jordbrukspolitik är något flexiblere i denna fråga. Även detta beskrivs i kapitlet och exemplifieras med en beskrivning av CAP-reformens tillämpning i England.

Kommissionen behandlar i huvudsak de produktionsbegränsningar som styr vegetabilieproduktionen. I detta sammanhang bör dock framhållas att produktionsbegränsningar inom vegetabiliesektorn även påverkar animalieproduktionen.

7.1 Produktionsbegränsningar i Sverige och dess effekter på förändring av produktionsinriktningen

Det har under en längre period producerats ett överskott av jordbruksprodukter i Sverige. Staten har under den senaste femårsperioden strävat efter att styra produktionen på åkermark mot annan produktion än livsmedel. Exempel på det är Omställning 90 och 1990 års livsmedelspolitiska beslut. Enligt 1990 års beslut lämnades under en övergångsperiod ett inkomststöd och infördes ett omställningsprogram med avsikt att stimulera till annan produktion än livsmedel. På omställda arealer odlas i dag bl.a. energigrödor, löv- och barrskog samt extensiva beten. Omställningsprogrammet innebär även att odlingen av de grödor som år 1990 var prisreglerade inte får öka under omställnings-

perioden (t.o.m. den 31 juni 1996) för de jordbrukare som deltar i programmet. Detta brukar benämnas produktions- eller odlingsbegränsning. De jordbrukare som är anslutna till omställningsprogrammet måste således beakta effekterna av odlingsbegränsningen när de planerar en eventuell förändring av företagets produktionsinriktning. Om en jordbrukare är med i omställningsprogrammet och upphör med sin mjölkproduktion, kan han inte avbryta vallodlingen och övergå till spannmålsproduktion under pågående omställningsperiod. Odlingsbegränsningen gäller dock endast t.o.m. den 31 juni 1996 och berör endast de jordbrukare som har anslutit mark till omställningsprogrammet. Jordbrukare som inte är med i omställningsprogrammet får utöka sin odling av prisreglerade grödor men erhåller inget arealbidrag för den utökade odlingen.

Produktionen av vissa andra grödor begränsas med hjälp av kontrakt mellan odlare och den berörda industrin. Detta gäller bl.a. för odlingen av sockerbetor, fabrikspotatis, konservärter etc.

I 1993 års budgetproposition (prop. 1992/93:100 bil. 10) föreslogs att 1990 års odling skulle ligga till grund för utbetalningarna av arealbidrag åren 1993 och 1994. Det innebär att arealbidraget fördelas utifrån uppgifter för 1990 års odling som finns registrerade i Jordbruksverkets stödregister. Det faktum att arealbidraget baserar sig på en historisk areal försvårar genomförandet av förändringar på det enskilda företaget. Sådana förändringar kan vara nödvändiga för att företaget skall kunna vara bärkraftigt på sikt. Förslaget innebär t.ex. att en jordbrukare, som år 1990 odlade vall och nu har upphört med odlingen på grund av att han upphört med mjölkproduktion, inte har möjlighet att få arealbidrag för spannmålsodling på de arealer där han tidigare odlade vall. Denna jordbrukare har svårt att finna en annan produktion för marken. Situationen hade blivit likartad för de företagare som av någon anledning blivit av med sin kontraktsodling av exempelvis sockerbetor, konservärter eller potatis om inte riksdagen beslutat att inkludera dessa grödor i stödarealen även fortsättningsvis. Systemet medför även kapitaliseringseffekter. En gård med gynnsam stödareal värderas högre än vad som hade varit fallet utan den individuella begränsningen.

Det har inte förekommit någon begränsning inom animalieproduktionen annat än den frivilliga kvotering som mjölkproducenterna själva valde att införa för mjölkproduktionen. Kvoteringen pågick endast

under en kortare period. Systemet var komplicerat att hantera och krävde en omfattande administration. Kvoterna utgjorde hinder bl.a. vid nyetablering och dessutom uppstod en kapitaliseringseffekt. Gårdar med en stor tilldelad kvot steg i värde samtidigt som gårdar med låg eller ingen kvot alls sjönk i värde.

7.2 Produktionsbegränsningar i EG och dess effekter på förändring av produktionsinriktningen

Utbudet av jordbruksprodukter överstiger efterfrågan på ett flertal områden inom EG. Tidigare har man valt att kvotera viss produktion såsom mjölk- och sockerbetsproduktion för att därmed begränsa utbudet. Dessutom kommer produktionen att begränsas ytterligare eftersom systemet med kvoter utvidgas genom CAP-reformen till att omfatta även produktionen av spannmål, oljeväxter och proteingrödor. Vidare kvoteras bidragen till får, am- och dikor samt till handjur av nötkreatur. Genom införandet av CAP-reformen omfördelas en del av stödet till jordbrukarna från prisstöd till inkomststöd, t.ex. arealbidrag.

EG:s nya kvotering av vegetabilieprodukter som omfattar spannmål, oljeväxter, proteingrödor samt ersättningsberättigad träda behöver inte fastställas för varje enskild jordbrukare. CAP-reformen gör det möjligt för varje land att självständigt besluta om kvoterna skall avse produktionen i en viss region eller om kvoten skall begränsa produktionen för den enskilda jordbrukaren. Flertalet länder har inför 1993 års odling valt att låta kvoten avse produktionen i en region och begränsar därmed inte odlingen för den enskilda jordbrukaren. Danmark har valt att låta hela landet utgöra en enda stor region och i Storbritannien har man valt att indela landet i fyra regioner.

7.3 CAP-reformens tillämpning i England – produktionsbegränsningen

I det följande beskrivs hur trädeskrav m.m. har utformats i England¹ för att illustrera den praktiska tillämpningen av CAP-reformen inom vegetabiliesektorn. I England har kvoterna fördelats på fyra regioner. Det innebär att det inte har fastställts en bestämd areal för varje jordbrukare utan att det står varje odlare relativt fritt att odla efter önskemål. Skulle den regionala kvoten överskridas bestraffas alla odlare i en region kollektivt.

7.3.1 Individuella begränsningar

Den areal som är berättigad att ingå i basarealen för den enskilde jordbrukaren baserar sig på odlingen budgetåret 1991/92. All odling av oljeväxter, spannmål, proteingrödor, sockerbetor, potatis, vall (som är sådd efter den 1 juli 1987) är berättigad mark som därmed kan ingå i den enskildes basarealen. De arealer som inte kan ligga till grund för att ansöka om arealbidrag är bl.a. skogsplanterad åkermark, betesmarker och vissa trädade arealer som ingår i andra trädesprogram.

Inom den individuella basarealen är det sedan fritt för den enskilde jordbrukaren att ansöka om arealbidrag för aktuell odling av oljeväxter, spannmål, proteingrödor (sötlupin, ärter och åkerbönor) samt sötmajs. En förutsättning för att en jordbrukare skall erhålla arealbidrag är att det dessutom trädas exakt 15 % av jordbruksföretagets bidragsberättigade mark. Den bidragsberättigade marken inkluderar även den obligatoriska trädan. Bidragets storlek varierar beroende på val av gröda. Det lämnas stöd för odling av spannmål, oljeväxter, träda resp. proteingrödor.

7.3.2 Regionala begränsningar

Den regionala basarealen beräknas som genomsnittet av antalet hektar som under åren 1989, 1990 och 1991 användes för odling av spannmål, oljeväxter, proteingrödor eller som bestod av träda ansluten till ett trädesprogram. Det finns således ingen fastställd areal för den enskilde brukaren som anger hur mycket han får odla och begära bidrag

¹ MAFF, "Arable payments - explanatory booklet", augusti 1992, England.

för under budgetåret 1992/93. En jordbrukare behöver inte utnyttja hela sin basareal. Han kan även utöka eller minska odlingen av bidragsberättigade grödor nästkommande år.

Om den anmälda bidragsberättigade odlingen sammanlagt överstiger den regionala basarealen (genomsnittproduktionen för åren 1989–1991) under ett år, får det till följd att den bidragsberättigade arealen minskar för alla jordbrukare i motsvarande omfattning. Året därefter ökar dessutom trädeskravet för odlarna med en procentandel som motsvarar den mängd areal som kvoten överskreds med föregående år. Det lämnas dock inte någon trädesersättning för det utökade trädeskravet. Bestrafningen blir således kollektiv.

Med ett dylikt förslag kan inte den fastställda kostnaden för arealbidrag och trädesbidrag överstiga det budgeterade beloppet. Under första året kan dock exportbehovet öka något om kvoten skulle överskridas. Detta kompenseras dock i viss mån påföljande år eftersom det inte lämnas trädesbidrag för det utökade trädeskravet.

7.4 Produktionsbegränsningar i Sverige efter ett EG-medlemskap

Sverige kan vid inträdet i EG välja om man vill införa regionala kvoter eller individuella. För att minska överskottsproduktionen måste dock någon av dessa två regleringar införas vid ett EG-medlemskap. Nedan följer en beskrivning av några tänkbara lösningar.

7.4.1 Regionala kvoter

Om man i Sverige fastställer att kvoteringen skall gälla för en specificerad region kan tillämpningen utformas enligt engelsk modell. Systemet med regionala kvoter innebär att det finns möjligheter för det enskilda företaget att byta produktionsinriktning. En nackdel med regionala kvoter kan vara att incitamenten att minska produktionen av exempelvis spannmål inledningsvis blir lägre än om kvoten hade varit fastställd för det enskilda företaget. Detta regleras dock genom att trädeskravet utvidgas påföljande år utan att det lämnas trädesbidrag för utökningen. Ett system med regionala kvoter torde medföra att resurserna inom en region fördelas mera effektivt. Ett trädeskrav baserat

på regionala kvoter ökar möjligheterna att förändra produktionen för en ny brukare vid generationsskiften eller köp. Jordbrukarna blir flexibla och kan agera efter de signaler som marknaden ger. Denna fråga får liten, om någon, inverkan på den nationella budgeten, inte heller påverkas EG:s budget nämnvärt, men det får stor betydelse för den enskilde jordbrukarens handlingsförmåga.

7.4.2 Individuella kvoter

Om Sverige väljer att fördela kvoter på individuell nivå fixeras produktionen för det enskilda företaget. Individuella kvoter försvårar genomförandet av förändringar som kan vara nödvändiga för att ett företag skall kunna bedriva en långsiktigt lönsam produktion. De jordbrukare som vinner på det individuella systemet är de som var brukare vid införandet av kvoter och som tilldelades en hög kvot. De kan vid avveckling av verksamheten sälja gården till ett högre belopp än det gården hade betingat i en friare marknadssituation.

Skulle regeringen trots vad som tidigare sagts välja att fördela kvoterna på företagsnivå är det viktigt att man i möjligaste mån undviker tidigare beskrivna effekter. Att undvika dylika effekter är viktigt för alla länder inom EG. För Sveriges del är detta speciellt viktigt med tanke på att produktionsförutsättningarna förändras avsevärt vid ett EG-medlemskap.

Man kan emellertid lindra nackdelarna med individuella kvoter genom administrativa åtgärder. Nedan följer en kort beskrivning av några lösningar som exemplifierar problematiken. Ett alternativ är t.ex. att fördela kvoter till jordbrukarna när systemet införs. Därefter tillåts odlarna att *handla med kvoterna*. De som vinner på ett dylikt system är de som fick kvoten gratis vid tidpunkten för införandet. Ett annat alternativ är att man inför ett *kösystem* där exempelvis en jordbrukare på våren måste anmäla odlingsinriktningen för kommande växtodlingssäsong. Den kvot som inte används kan därefter fördelas ut till andra efter någon prioriteringsordning. En annan variant på kösystem kan vara att en jordbrukare, som under två år inte utnyttjar sin tilldelade kvot eller avvecklar verksamheten, blir av med den tilldelade kvoten. Kvoten kan sedan fördelas till nystartade jordbrukare eller till dem som vill utöka sin odling. Ytterligare ett alternativ är att man inför ett *anbudssystem*. De som har bästa förutsättningarna och

största betalningsförmågan får odla de avsedda grödorna. Odlingen kan då komma att koncentreras till bättre jordbruksbygder.

En del av dessa lösningar kräver en omfattande administration. Dessutom blir det konstruerade lösningar som bromsar utveckling och motverkar att resurserna fördelas på det effektivaste sättet.

7.5 Kommissionens överväganden och förslag

De olika beräkningsgrunder som står öppna för Sverige vid utbetalning av arealbidrag före ett medlemskap kan sammanfattas i tre huvudinriktningar.

1. Sverige väljer att fördela kvoterna individuellt, varpå regleringen utgör ett hinder vid förändring av produktionsinriktning.

2. Sverige anpassar sitt stödssystem till EG:s reglering med regionala kvoter.

3. Sverige avvaktar med att anpassa reglerna för arealbidrag till EG:s regelverk till tidpunkten för ett medlemskap. Arealbidrag lämnas i stället för all aktuell odling av spannmål, oljeväxter, proteingrödor, sockerbetor, potatis, vallfrö, bruna bönor och konservärter oavsett tidigare markanvändning.

Kommissionen anser att det är ett stort problem för såväl jordbrukarna som samhället om produktionen begränsas individuellt på historiska grunder. Företagarna bör ha frihet att kunna utveckla och anpassa företagen till de yttre faktorer som påverkar verksamheten och som kontinuerligt förändras. Dessutom är en begränsning olycklig ur samhällssynpunkt, eftersom resurserna efter hand får en ineffektiv fördelning. Ett individuellt stöd beräknat utifrån 1990 års odling försvårar nyetablering och andra överlåtelse för en lång tid framöver. Hur omfattande effekterna blir beror på hur länge 1990 års odling kommer att vara styrande.

Riksdagen har gett regeringen i uppgift att se över omställningsprogrammet för att anpassa det till EG:s regler. Det är således för närvarande oklart vilka förutsättningar som kommer att gälla för 1994/95 års odling. Med anledning härav anger Omställningskommissionen två lösningar som bygger på olika förutsättningar.

Kommissionen vidhåller sitt tidigare förslag om en slopad odlingsbegränsning. Odlingsbegränsningen innebär att valet av produktion begränsas för de jordbrukare som är anslutna till omställningsprogram-

met. De kan inte anpassa sin odling efter de nya förhållanden som uppstår vid ett EG-medlemskap, vilket gör att de får sämre möjligheter att anpassa sig än de jordbrukare som valde att stå utanför. När anmälan till omställningsprogrammet gjordes våren 1991 var det ännu inte känt att Sverige skulle ansöka om EG-medlemskap. Dessa förändrade förutsättningar är väsentliga och bör därför beaktas.

Förutsatt att man i Sverige avvaktar med EG-anpassningen av reglerna för arealbidrag till tidpunkten för ett medlemskap, uppnås störst flexibilitet om det inte krävs några begränsningar av produktionens omfattning, dvs. genom att odlingsbegränsningen slopas och arealbidraget frikopplas från stödarealen. Det innebär att arealbidrag bör lämnas för all aktuell odling av spannmål, oljeväxter, proteingrödor, sockerbeter, potatis, vallfrö, bruna bönor och konservärter oavsett tidigare markanvändning. Omställningskommissionen förordar denna lösning med anledning av att förutsättningarna för jordbruksproduktionen påtagligt har förändrats jämfört med vad som förutsågs vid 1990 års livsmedelspolitiska beslut.

Vid en EG-anpassning av reglerna för stöd till vegetabilieproduktionen före ett medlemskap anser kommissionen att systemet med regionala kvoter bör väljas. Härigenom tillgodoses såväl företagarfriheten som en optimal resursfördelning inom en region.

7.6 Finansiering

I enlighet med riksdagens beslut angående arealersättningen för spannmål, oljeväxter, proteingrödor, sockerbeter, potatis etc. förväntas den bidragsberättigade arealen att uppgå till ca 1 515 000 ha efter det att omställningsarealen är frånräknad. Ett arealbidrag med 1 000 kr/ha skulle medföra att kostnaden för arealbidrag blir ca 1 500 miljoner kronor och exportkostnaderna ca 610–730 miljoner kronor budgetåret 1994/95 under antagande om att den genomsnittliga exportkostnaden blir mellan 50–60 öre/kg. Om odlingsbegränsningen släpps innebär det att man accepterar en spannmålsodling utöver den tidigare fastställda bidragsberättigade arealen. Vid en jämförelse med faktisk odling under år 1992 har det dock visat sig att odlingen av dessa grödor ligger ca 70 000 ha lägre än den bidragsberättigade arealen.

I Omställningskommissionens andra delbetänkande antogs att valens konkurrenskraft skulle minska på grund av att proteinfoderregle-

ringen föreslogs upphöra den 1 juli 1993. Med anledning av att den svenska kronan har deprecierats torde effekten inte bli av den omfattningen som antogs i betänkandet, vilket torde innebära att konsumtionen av inhemskt producerad foderspannmål inte påverkas i samma omfattning och att spannmålsodlingen inte ökar på bekostnad av vallodlingen. Inom mjölkproduktionen pågår för närvarande en utökning av djurantalet, vilket talar för en ökad vallodling. Dessutom pågår en uppbyggnad av dikobesättningar och en ökning av antalet dikor. Omställningskommissionen bedömer mot bakgrund av detta att nettoeffekten av att odlingsbegränsningen skulle upphöra inte blir så omfattande utan att kostnaderna rymms inom ramen för budgeterade medel.

and the population growth rate. The population growth rate is the rate at which the population is increasing or decreasing. It is the difference between the birth rate and the death rate. The birth rate is the number of births per individual per year, and the death rate is the number of deaths per individual per year. The population growth rate is the difference between these two rates. If the birth rate is greater than the death rate, the population will grow. If the death rate is greater than the birth rate, the population will decline. If the birth rate and the death rate are equal, the population will remain constant.

The population growth rate is a key factor in determining the future of a population. It is important to understand the factors that influence the birth rate and the death rate, and to be able to predict the future of a population based on these factors.

7.6. Population

The population of a country is the total number of people living in that country. It is a key factor in determining the future of a country. The population of a country is influenced by a number of factors, including the birth rate, the death rate, and migration. The birth rate is the number of births per individual per year, and the death rate is the number of deaths per individual per year. Migration is the movement of people from one country to another. The population of a country is also influenced by the economy, the environment, and the government. The population of a country is a key factor in determining the future of a country, and it is important to understand the factors that influence the population and to be able to predict the future of a country based on these factors.

The population of a country is a key factor in determining the future of a country, and it is important to understand the factors that influence the population and to be able to predict the future of a country based on these factors.

8 Mindre gynnade områden i södra Sveriges skogs- och mellanbygder

8.1 Inledning

Utgångspunkten för tilläggsdirektiven (dir. 1993:28) till kommissionen är att förutsättningarna skall kunna upprätthållas för sysselsättningen och för det öppna odlingslandskapet i södra Sveriges skogs- och mellanbygder. Kommissionens uppdrag är att från den utgångspunkten utreda, om det finns områden utanför det norra stödområdet, som kan komma att behöva särskilda stödinsatser med anledning av ett EG-medlemskap. Om sådana områden finns, är det kommissionens uppgift att identifiera dem och redovisa vilka åtgärder som kan vara lämpliga för att uppnå syftet att bibehålla odlingslandskapet i de aktuella områdena vid ett EG-medlemskap.

I kap. 4 har kommissionen behandlat mål och medel för att bevara ett öppet och levande kulturlandskap liksom möjligheterna att efter ett EG-medlemskap använda arealersättning som medel att bevara ett öppet landskap. Motiven för EG:s kompletterande stöd med syfte att bevara odlingslandskapet beskrivs. Motiven för EG:s stöd till mindre gynnade områden och till kompletterande åtgärder för att bevara odlingslandskapet sammanfaller delvis. Beskrivningen i kap. 4 som särskilt berör behoven av åtgärder för odlingslandskapet upprepas inte i detta kapitel.

8.2 Utvecklingstendenser i Syd- och Mellansverige

Erfarenheterna av den hittillsvarande utvecklingen av det svenska odlingslandskapet och jordbruket är att en tillbakagång till följd av ett ökat förändringstryck skett i vissa områden. Framför allt har en ändrad markanvändning skett i de områden som har de svagaste av naturen givna förutsättningarna. Utvecklingen under de senaste femtio

årens rationaliseringsperiod inom jordbruket har lett till att en fjärdedel av marken i det öppna odlingslandskapet har fått en ändrad användning. I de bättre jordbruksområdena i södra och mellersta Sverige har arealen jordbruksmark minskat med drygt 10 %. I skogsbygderna däremot har nästan en tredjedel av jordbruksmarken fått annan användning, dvs. i huvudsak blivit skogsmark. I norra Sverige har odlingslandskapet nästan halverats sedan mitten av 1940-talet. Även antalet sysselsatta i jordbruket och antalet jordbruksföretag har under en längre period minskat snabbare i de från början glesbefolkade skogs- och mellanbygderna än i slättbygderna.

Efter det att den nya livsmedelspolitiken började tillämpas år 1990 har en marknads- och produktionsanpassning skett. De nya förutsättningarna påverkar odlingslandskapet och sysselsättningsmöjligheterna i jordbruket. Analyser som bl.a. Jordbruksverket utfört visar att minskningen av jordbrukets omfattning fortfarande sker något snabbare i skogsbygderna i Götaland och Svealand än i genomsnitt för landet. Mjolk- och därtill knuten köttproduktion är den vanligaste inriktningen av jordbruket i skogsbygderna och en viktig förutsättning för att odlingslandskapet skall kunna förbli öppet i dessa områden. Mjolkproduktionen har under de senaste åren minskat något i södra och mellersta Sveriges skogsbygder. Samtidigt har det skett en viss ökning av köttproduktionen. Det är särskilt am- och dikoproduktionen som har byggts ut. Ökningen av köttproduktionen har emellertid varit något snabbare i slättbygderna än i skogsbygderna.

Inom Jordbruksverket har utförts vissa jämförelser mellan typföretag på det sydsvenska höglandet och i slättbygderna norr därom. Skogsbygdernas kostnadsnackdel bedöms enligt dessa jämförelser för närvarande uppgå till storleksordningen 30–40 öre per liter mjölk, vilket motsvarar 10–15 % av producentpriset på mjölk under år 1992. Skillnaden förklaras främst av lägre avkastning i foderväxtodlingen, en sämre arrondering och mindre fältstorlek. Arbetsåtgången blir därigenom högre. Möjligheterna att rationalisera växtodlingen är sämre än i slättbygderna till följd av topografi och arrondering. Det finns dessutom färre produktionsalternativ att välja mellan i skogsbygderna.

Vid Sveriges lantbruksuniversitet har analyserats hur konkurrensförhållningarna i mjölkproduktionen påverkas av den interna svenska avregleringen. En jämförelse görs mellan situationen år 1989 och efter en ge-

nomförd avreglering. Hänsyn tas till regionala skillnader i produktionskostnader och producentpriser. Beräkningarna visar att områdena runt storstäderna och slättbygderna vinner i konkurrenskraft genom sänkta foderkostnader och lägre transportkostnader. De områden som förlorar i konkurrenskraft är främst skogsbygderna i Syd- och Mellansverige. Förändringarna i relativ konkurrenskraft till skogsbygdernas nackdel har beräknats motsvara mellan 25 och 60 öre per liter producerad mjölk, vilket motsvarar 8–20 % av producentpriset under år 1992.

Omställningskommissionen har tidigare i delbetänkandet rörande animaliesektorn (SOU 1992:125) redovisat att EG:s produktpriser för bl.a. mejeriprodukter och nötkött är lägre än de svenska. Kostnadsnivån är dessutom avsevärt högre i Sverige. Inom jordbruksverket har analyserats effekterna av ett sänkt värde på kronan med 20 % sedan den fasta växelkursen övergavs under hösten 1992. För mjölkproduktionen blir den beräknade kvarstående skillnaden i konkurrensförmåga mellan de mer gynnade områdena i södra Sverige och Danmark ca 5–15 öre per liter mjölk, 2–5 %, till södra Sveriges nackdel. Det innebär att för lika konkurrensförmåga skulle kostnaderna för varje producerad liter mjölk behöva sänkas med 5–15 öre. Kostnadsnackdelarna kan komma att vidgas genom prisstegringar på bl.a. importerade produktionsmedel som drivmedel, handelsgödsel och maskiner.

8.3 Nuvarande stöd inom EG

Inom EG finns två områdesrelaterade strukturstöd till jordbruket och till sådana landsbygdsområden som är starkt beroende av jordbrukets utveckling. Det är dels stödet till bergsjordbruk och andra mindre gynnade områden, vilka ingår i s.k. 5 a-stöd, som funnits sedan år 1976, dels stöd till utveckling av landsbygdsområden, s.k. 5 b-stöd, som infördes år 1989.

8.3.1 Stöd till bergsjordbruk och andra mindre gynnade områden

Grundreglerna för mindre gynnade områden inom EG finns i direktivet 75/268. Stödnivåer och villkor för stöden anges i förordning 2328/91, artikel 17–20.

Stödet till *bergsområden* kan lämnas i områden med uppenbart begränsade odlingsbetingelser till följd av hög höjd och svåra klimatförhållanden som innebär en avsevärt förkortad vegetationsperiod. EG:s generella villkor för stöd anger att höjden över havet bör vara minst 600 meter i de nordliga medlemsländerna och minst 800 meter i de sydliga. Gränsen får sättas lägre i områden med stark lutning. Totalt 22 miljoner ha åker- och betesmark, ca 17 % av EG:s hela jordbruksareal, omfattas av stödet till bergsjordbruk.

Stöd till *mindre gynnade* områden i EG utgår i eftersatta regioner som hotas av avfolkning och där det är angeläget att odlingslandskapet bevaras. Utgångspunkten för att stöd kan lämnas är vissa kriterier som har fastställts av EG-kommissionen. Därutöver finns ett utrymme för det enskilda landet att detaljutforma kriterierna så att de passar för resp. lands förutsättningar. Vid urval av områden beaktas faktorer som:

- låg avkastning i växtodlingen; under 80 % av landets genomsnitt,
- stor andel åker och betesmark som främst är lämplig för nötkreatursskötsel,
- förekomst av lågproduktiv mark som ej kan utnyttjas för jordbrukändamål,
- svåra brukningsförhållanden,
- låg djurtäthet,
- markvärden avsevärt lägre än det nationella genomsnittet,
- ekonomiskt resultat i jordbruket betydligt lägre än genomsnittet,
- låg befolkningstäthet, högst 50 % av nationellt genomsnitt, eller tendens till befolkningsminskning,
- andelen sysselsatta inom jordbruket minst 15 % av den arbetsföra befolkningen.

Nästan 50 miljoner ha åker och betesmark, eller ca 38 % av EG:s totala jordbruksareal, ingår i områden som klassificerats som mindre gynnade områden. I Tyskland är andelen ca 51 %, i Storbritannien ca 52 % och i Frankrike ca 31 %. I Danmark har inga mindre gynnade områden avgränsats.

Vid urvalet av områden i Tyskland har kriteriet minst 15 % sysselsatta i jordbruket tillämpats med vissa undantag. Vidare har antalet innevånare per kvadratkilometer fått vara högst 130, vilket motsvarar 50 % av genomsnittet för landet. Jämförelsevärden för olika ekonomiska variabler har angetts till högst 70 % av det nationella genom-

snittet. I Frankrike har krav ställts på att minst 15 % av de förvärvsarbete är sysselsatta i jordbruket eller att den genomsnittliga befolkningstätheten är lägre än 50 % av det nationella genomsnittet. Vidare har de i Frankrike utvalda områdena en skördenivå och en inkomstnivå i jordbruket som är högst 80 % av genomsnittet i landet.

Mindre gynnade områden med speciella handikapp får omfatta områden i vilka jordbruket behövs för att bevara odlingslandskapet, för att säkerställa förutsättningarna för turism eller för att skydda kustområden. Höga kostnader för sjötransporter som får bäras av jordbruket på öar liksom för restriktioner på jordbruket med syfte att skydda naturen, kustområden etc. kan också påverka vilka områden som väljs ut. Högst 4 % av ett medlemslands yta får ingå i sådana områden. Sammanlagt 2 miljoner ha åker och betesmark ingår i mindre gynnade områden med speciella handikapp.

Den sammanlagda andelen jordbruksmark inom EG, som ingår i områden där stöd till bergsjordbruk eller andra mindre gynnade områden kan lämnas, uppgår till ca 55 %.

Olika former av stöd kan lämnas för att motverka sämre naturgivna och ekonomiska förutsättningar i bergsområden och i andra mindre gynnade områden. Årliga djur- eller arealbidrag kan utbetalas. Dessutom kan andra generella strukturstöd, t.ex. investeringsstöd, vara förmånligare i dessa områden.

För att de generella formerna av stöd per djur- eller arealenhet skall kunna lämnas med delfinansiering från EG måste ett antal villkor vara uppfyllda. För att ett företaget skall kunna få del av stöden måste minst 3 ha jordbruksmark brukas. Vidare krävs att företaget brukas minst fem år efter den första stödutbetalningen. Vid företag med nötkreatur, getter, får eller hästar beräknas stödet i förhållande till antalet djurenheter. Stöd lämnas inte för svin eller fjäderfä. Antalet djurenheter beräknas på följande sätt:

Antal djurenheter

Nötkreatur äldre än 2 år	1,0
Nötkreatur mellan 6 månader och 2 år	0,6
Moderdjur av får och getter	0,15
Hästar äldre än 6 månader	1,0

I första hand lämnas stödet i form av djurbidrag. Företag som erhåller stöd per djurenhet kan inte få arealstöd för den jordbruksmark som används för foderproduktion. Arealbidrag kan lämnas för produktion av andra vegetabiliegrödor än vete och intensivgrödor.

Stöd kan utgå till högst 20 mjölkkor per företag. Begränsningen gäller inte för bergsområden. Djurbidrag till mjölkkor kan endast lämnas i mindre gynnade områden, där mjölkproduktionen är en viktig del av jordbruket. För annan produktion kan stöd lämnas för maximalt 120 djurenheter och/eller hektar. Högsta tillåtna stödbelopp per djur- eller arealenhet kan endast lämnas för 60 enheter. Därefter får stödet uppgå till högst hälften av maximibeloppet per djurenhet eller hektar. Bidrag med delfinansiering från EG får lämnas till högst 1,4 djurenheter per ha jordbruksmark.

Medlemsländerna kan variera stödet med hänsyn till jordbruksföretagens ekonomiska situation och jordbrukarnas inkomster. Stödnivån kan också anpassas med hänsyn till krav på att skydda miljön och bevara landskapet. Ett medlemsland kan också avstå från att lämna stöd till vissa typer av produktion.

Stödbeloppet kan variera mellan minst 20,3 ECU och högst 102 ECU eller i särskilt mindre gynnade områden högst 121,5 ECU per djurenhet eller hektar och år. Medlemsländerna skall anpassa stödnivåerna efter graden av naturliga handikapp som påverkar jordbruket i området. Det är vanligt att stödnivåerna är differentierade. I Frankrike förekommer fyra olika stödnivåer och i vardera Tyskland, Spanien och Italien ett 10-tal nivåer. Medlemslandet står för 75 % av kostnaderna och återstoden finansieras av EG:s jordbruksfond.

Bland s.k. horisontella strukturstöd kan nämnas *investeringsbidraget* som kan lämnas till investeringar om högst 60 743 ECU per årsarbetare eller 121 486 ECU per företag. Stödformen kan tillämpas generellt inom EG men stödnivån får vara högre i de mindre gynnade områdena än i övriga områden. Den begränsas till 45 % av investeringskostnaden – 35 % i övriga områden – för godkända investeringar i fasta tillgångar och till 30 % – 20 % i övriga områden – för andra godkända investeringar. Medlemslandet står för 75 % av kostnaderna.

Investeringsstöd kan lämnas för åtgärder som leder till effektivisering, kostnadsbegränsningar samt bättre miljö, djurmiljö och arbetsmiljö. Restriktioner finns för att stödet inte skall verka produktionshöjande. Stöd till investeringar i mjölkproduktionen får inte öka antalet

kor per sysselsatt till mer än 40, per företag till mer än 60 eller med mer än 15 % vid företag med ett större arbetsbehov än 1,5 sysselsatta. För svinproduktion lämnas inga investeringsstöd som leder till produktionsökning och EG-stöd lämnas inte alls till ägg- eller fågelköttproduktion. Nationellt stöd till investeringar med syfte att förbättra djurhälsan inom fågelköttproduktionen kan tillåtas.

De stöd som utbetalas med direktiven för mindre gynnade områden som grund kompenserar endast en del av de ekonomiska effekterna av lägre avkastningar och i övrigt sämre naturgivna och ekonomiska förutsättningar i stödområdena.

Omfattningen av det särskilda stödet till bergsområden och andra mindre gynnade områden från EG:s jordbruksfond uppgick under perioden 1987–1990 till i genomsnitt 325 miljoner ECU per år. Det motsvarade ca 35 % av hela EG:s strukturstöd till jordbruket i form av s.k. 5 a-stöd. I Tyskland var motsvarande andel 55 %, 78 miljoner ECU per år, i Storbritannien 49 %, 40 miljoner ECU per år, och i Frankrike 31 %, 56 miljoner ECU per år. Det sammanlagda särskilda stödet till mindre gynnade områden inkl. den del som finansierades av resp. land uppgick till drygt en miljard ECU per år under perioden.

8.3.2 Stöd till utveckling av landsbygdsområden enligt 5 b-stöd

EG:s regler för stöd till 5 b-områden finns i bl.a. rådsförordningarna 2052/88, 4253/88 och 4254–4256/88 samt i EG-kommissionens beslut 89/426 och 90/557–600.

Huvuddelen av EG:s strukturstöd för landsbygdsutveckling lämnas till de s.k. mål 1-områdena i Grekland, Spanien, Portugal, Syditalien och Irland. Det till omfattningen betydligt mindre 5 b-stödet lämnas under perioden 1989–1993 inom närmare 50 godkända landsbygdsområden i de mera industrialiserade medlemsländerna.

Stöd till landsbygdsutveckling genom s.k. 5 b-stöd har till syfte att utveckla och öka mångfalden och livskraften i jordbruksområden. Avsikten med stödet är också att stödja sådana regioner som påverkas negativt av den gemensamma jordbrukspolitiken. Det är EG-kommissionen, som efter förslag från en särskild kommitté bestående av representanter från medlemsländerna, utser de områden som är stödberättigade.

Medlemslandet tar fram utvecklingsprogram för de områden som föreslås omfattas av stödet. Dessa program bör särskilt omfatta prioriteringar och lämpliga åtgärder för utveckling av det föreslagna områdets landsbygd mot bakgrund av bl.a. de förändringar som sker i området till följd av jordbrukspolitikens verkningar.

Förutsättningarna för att stöd skall kunna lämnas är att regionen uppfyller villkor som:

- låg BNP per innevånare; mindre än 80 % av EG:s genomsnitt,
- hög andel sysselsatta i jordbrukssektorn; minst 8 %,
- inkomsten från jordbruksverksamheten är jämförelsevis låg,
- låg befolkningstäthet och/eller påtaglig befolkningsminskning.

Stödet kan också utsträckas till att omfatta andra landsbygdsområden med en låg BNP per capita och som samtidigt uppfyller ett eller flera av de kriterier som beskrivs i det följande. Det kan vara områden som ligger avsidet i förhållande till ekonomiska centra inom EG eller som är särskilt känsliga för de förändringar som följer av att den gemensamma jordbrukspolitiken förändras. Hänsyn kan också tas till ålders- och företagsstruktur i jordbrukssektorn och till förändringar i miljön och odlingslandskapet.

De områden som utvalts för s.k. 5 b-stöd omfattar för närvarande ca 17 % av EG:s landareal och 5 % av befolkningen. EG:s fonder finansierar 24–30 % av beräknade totalkostnader för godkända stöd. EG:s kostnader för stödet beräknas under 5-årsperioden 1989–1993 totalt uppgå till ca 2,6 miljarder ECU och finansieras från strukturfonderna. De största andelarna av EG:s stöd lämnas till Frankrike och Tyskland med 37 % resp. 20 % av bidragen från strukturfonderna.

De utvecklingsinsatser som prioriterats är

- Omställning, utveckling och ökad mångfald i jordbruksproduktionen, landsbygdens infrastruktur, skogs- och miljöinsatser.
- Utveckling av små och medelstora företag och stödjande infrastruktur.
- Kompetensutveckling; särskilt yrkes- och företagareutbildning i anslutning till olika företagsstöd.
- Skydd för och bevarande av naturmiljön.
- Utveckling av turism.

Filosofin bakom 5 b-stödet är att insatserna för landsbygdens utveckling måste bygga på en helhetssyn. Ofta hänger problemen på landsbygden inom EG ihop med att infrastrukturen är otillräcklig,

men det hindrar inte att "mjuka investeringar" såsom utbildningsinsatser kan vara lika betydelsefulla. Avsikten är att minska områdenas beroende av jordbruk genom en påskyndad utveckling av infrastruktur, kompetens och även andra näringar än jordbruket. I konsekvens därmed syftar man till att undvika stöd till produktionsgrenar i jordbruket som präglas av överskott. För att EG-kommissionen ska godta områden, som inte uppfyller de förut beskrivna kvantitativa kriterierna, krävs att medlemsstaten utförligt beskriver problemen och lämnar förslag till åtgärder.

8.3.3 Utvärdering och framtidsutsikter

EG-kommissionen redovisade under våren 1992 en utvärdering av strukturpolitiken inom gemenskapen. Vissa förslag till förändringar inför programperioden 1994–1999 har därefter lämnats. Beträffande stödet till mindre gynnade områden anförs att det har bidragit till att behålla befolkning på landsbygden, skydda naturen i känsliga områden och att i vid bemärkelse utveckla landsbygden. För att öka effektivitet och samordning av olika åtgärder för regional utveckling och för landsbygdsutveckling föreslås att strukturstöden på jordbruksområdet bör tillämpas med samma program- och samrådsförfaranden som tillämpas för andra delar av strukturpolitiken. I stort sett oförändrad volym för de s.k. 5 a-stöden föreslås men vissa omprioriteringar med anledning av CAP-reformen komma att genomföras.

De första årens erfarenheter av stödet för landsbygdens utveckling, 5 b-stödet, tyder på att insatserna svarar mot behoven och att de ger ett väsentligt bidrag till en utveckling av landsbygdens resurser. Vidare framhåller EG-kommissionen att den samlade politiken för landsbygdens utveckling bör verka för att personer som lämnar jordbruket kan övergå till annan sysselsättning inom området så att befolkning och sysselsättning kan bibehållas. Slutsatsen av utvärderingen och förslagen inför nästa programperiod, 1994–1999, är att insatserna under 5 b-stödet bör utökas för att motverka den negativa utveckling som landsbygdsområden fortfarande är inne i. Stödet bör, i den mån resurser finns tillgängliga, utökas till nya områden men med fortsatt koncentration till de mest utsatta. Åtgärder för att främja lokala initiativ för landsbygdsutveckling kommer att förstärkas.

8.4 Avgränsning av mindre gynnade områden i Sverige

8.4.1 Inledning

Utgångspunkterna för val av kriterier för mindre gynnade områden i södra och mellersta Sverige är behovet av åtgärder för odlingslandskapet och sysselsättningen på landsbygden i glest befolkade områden. Olika faktorer har studerats. *En grupp av kriterier* som anges i EG:s direktiv berör de allmänna behoven av ett stöd. Utgångspunkten är befolkningsutvecklingen och odlingslandskapet. De variabler som i det följande redovisas för att belysa nuvarande förhållanden och de allmänna behoven av åtgärder i olika områden är befolkningstäthet och andelen förvärvsarbetande i de areella näringarna samt odlingslandskapets andel av hela landarealen.

En *andra grupp av kriterier* är sådana som beskriver i vilken omfattning ett område är mindre gynnat jämfört med andra delar av landet. De variabler som valts är i första hand avkastningsnivå i växtodlingen och jordbruksmarkens värde. Dessutom har vissa uppgifter om brukningsförhållanden och djurtäthet tagits fram.

8.4.2 Befolkningstäthet och förvärvsarbetande i areella näringar

EG:s direktiv anger att områden som klassificeras som mindre gynnade skall präglas av låg befolkningstäthet och av att en relativt stor andel av befolkningen försörjer sig på jordbruk. EG-kommissionen har rekommenderat att befolkningstätheten i ett mindre gynnat område skall understiga 50 % av det nationella genomsnittet och inte överstiga 75 invånare per km² eller att befolkningsminskningen skall vara större än 0,5 % per år. Andelen sysselsatta inom jordbruket skall dessutom utgöra minst 15 % av den totala arbetsföra befolkningen i området.

Befolkningstätheten i Sverige är låg, endast 21 personer per km². Genomsnittet för samtliga EG-länder är 144 invånare per km² och i de mindre gynnade områdena 70 invånare per km².

Att befolkningstätheten är låg i Sverige beror till stor del på att norra Sverige är mycket glest befolkat. I de sju nordligaste länen bor i genomsnitt endast 6 personer per km², medan antalet i övriga landet

uppgår till 59 per km². Vid en analys av behoven av stödområden i södra och mellersta Sverige kan det vara rimligt att utgå från befolkningstätheten och befolkningsutvecklingen i dessa delar av landet.

Analysen har genomförts på kommun- och församlingsnivå. Jämfört med riksgenomsnittet är det få områden söder om det nuvarande området för stöd till jordbruket i norra Sverige som uppfyller EG:s krav på befolkningstäthet, dvs. minst hälften av 21 invånare per km². Om jämförelsen däremot utgår från genomsnittet för områdena söder om stödområdet, uppfyller en stor del av skogsbygderna i Svealand och Götaland ifrågavarande EG-krav. Den samlade bilden blir att huvuddelen av landsbygdsområdena i södra och mellersta Sverige har en låg befolkningstäthet och hade en vikande befolkningsutveckling under 1980-talet.

I Sverige är andelen av samtliga förvärvsarbetande som är sysselsatta inom det primära lantbruket ca 3 %. Andelen sysselsatta i de areella näringarna på landsbygden är betydligt högre. SCB har utfört en bearbetning av folk- och bostadsräkningen för år 1990, som visar att i genomsnitt 22 % av den förvärvsarbetande befolkningen på landsbygden och i tätorter med mindre än 200 invånare är sysselsatt i jord- och skogsbruk m.m. I de flesta kommunerna arbetar en betydligt större andel än 15 % i dessa näringar. Det är endast i de tre storstadsregionerna och i ytterligare några industridominerade kommuner som andelen förvärvsarbetande är lägre än 15 % i jord- och skogsbruk på landsbygden. Den högsta andelen inom dessa näringar finns i jordbruksbygderna och i skogs- och glesbygdsdominerade kommuner med långa pendlingsavstånd.

Antalet deltidjordbrukare och jordbrukares familjemedlemmar som har sin huvudsakliga sysselsättning i andra näringsgrenar än jord- och skogsbruk är av storleksordningen 75–100 000, vilket är ca 1,5 gånger fler än antalet huvudsysselsatta i jordbruket. Jord- och skogsbruket bidrar också till omfattande indirekt sysselsättning i landsbygdsbaserad byggnads- och transportverksamhet samt i tjänsteproduktion. Totalt beräknas jordbruket och efterföljande delar av livsmedelskedjan utgöra basen för ca 10 % av sysselsättningen i hela den svenska ekonomin.

8.4.3 Odlingslandskapets omfattning

Varaktiga förutsättningar för ett bevarat öppet och levande odlingslandskap och förekomst av mark som ej kan utnyttjas för jordbruksändamål är en av utgångspunkterna för EG:s stöd till områden som är mindre gynnade för jordbruksproduktion.

En jämförelse mellan Sverige och EG visar att förutsättningarna för att behålla ett odlingslandskap av viss omfattning är olika. I de skogsbygds- och skärgårdspräglade kommunerna i södra och mellersta Sverige är odlingslandskapets andel mellan 5 och 30 % och i de slättbygdspräglade kommunerna mellan 30 och 75 % av hela landarealen. Inom EG varierar andelen jordbruksareal mellan 33 % i Tyskland och 81 % på Irland. För hela EG är andelen jordbruksmark ca 54 %.

Skillnaderna mellan olika områden inom Sverige framträder tydligt, när det öppna odlingslandskapets andel av hela landarealen redovisas för produktionsområden:

Götalands södra slättbygder	80 %
Götalands norra slättbygder	49 %
Götalands mellanbygder	44 %
Svealands slättbygder	28 %
Götalands skogsbygder	16 %
Mellersta Sveriges skogsbygder	9 %
Nedre Norrland	3 %
Övre Norrland	1 %

Sammanställningen visar att skogsbygderna i södra och mellersta Sverige har en mycket liten andel öppet landskap. Om jordbruket ytterligare krymper i dessa områden ökar riskerna för att från bevarandesynpunkt värdefullt odlingslandskap övergår till skogsmark och att befolkningsminskningen accelererar. Landsbygdsområden med en liten andel uppodlad mark är ofta glest befolkade och starkt beroende av de arbetstillfällena som jordbruket ger. Det är särskilt fallet när den lokala arbetsmarknaden är svag och pendlingsavstånden är långa.

8.4.4 Skördenivåer

För att ett område skall kunna bli klassificerat som mindre gynnat område förutsätts att jordbruksmarken har låg produktivitet. Dessa mind-

re gynnsamma förutsättningar skall enligt EG:s direktiv inte kunna förbättras utan orimliga kostnader. Jordbruksmarken förutsätts i första hand vara lämplig att utnyttja för mjölk- och köttproduktion.

Avkastningen i växtodlingen bör, enligt EG-kommissionens tillämpningsföreskrifter, vara mindre än 80 % av det nationella genomsnittet och inte överstiga EG:s genomsnitt.

Den genomsnittliga normskörden för vete, råg, korn och havre har använts som mått på jordbruksmarkens avkastningsförmåga. Vid en jämförelse mellan bättre och sämre områden i södra och mellersta Sverige har de genomsnittliga normskördarna i dessa delar av landet lagts till grund för redovisningen. Jämförelsen visar att skördenivåerna på det sydsvenska höglandet varierar mellan 60 och 80 % av genomsnittet i södra och mellersta Sverige. Även huvuddelen av Öland och Gotland har skördenivåer som är lägre än 80 % av detta genomsnitt.

En jämförelse med Tyskland och Frankrike visar att skördenivåerna i de sydsvenska skogs- och mellanbygderna är betydligt lägre än i de stora områden i dessa länder som avsatts som mindre gynnade områden.

Avkastning av korn per hektar i mindre gynnade områden i EG jämfört med svenska normskördar, åren 1984-85

Västra Tyskland

hela landet normala områden	55 dt/ha
hela landet mindre gynnade områden	43 dt/ha

Frankrike

normala områden	58 dt/ha
bergsjordbruk	36 dt/ha
mindre gynnade områden	41 dt/ha

Sverige (normskördar, år 1986)

Götalands skogsbygder	33 dt/ha
Mellersta Sveriges skogsbygder	29 dt/ha
Götalands mellanbygder	35 dt/ha
Södra Sveriges slättbygder	44 dt/ha
Hela landet	35 dt/ha

En annan jämförelse som belyser den svenska åkermarkens avkastningsförmåga jämfört med den tyska utgår från genomsnittsskördar för spannmål på delstatsnivå (genomsnitt 1986–1991) och andel av jordbruksarealen som ingår i mindre gynnade områden eller i områden med bergsjordbruk.

Delstat	Spannmåls- avk. dt/ha	Jordbruksmark i mindre gynnade områden, andel %
Schleswig-Holstein	68,3	39
Nordrhein Westfalen	58,3	25
Niedersachsen	54,3	57
Baden Württemberg	52,2	60
Sachsen	52,2	32
Rheinland Pfalz	48,2	64
Mecklenburg Pommern	45,8	53
Brandenburg	37,3	76
Berlin	38,4	100
<i>Tyskland</i>	<i>52,3</i>	<i>51</i>
Sverige, normskörd år 1991	44,8	
exkl. norra Sverige	46,3	

Jämförelsen visar att medelavkastningarna i de tyska delstaterna, med undantag av de nya, är avsevärt högre än i Sverige.

8.4.5 Värdet på jordbruksmarken

I EG-kommissionens riktlinjer för avgränsning av mindre gynnade områden anges att markvärdena skall vara avsevärt lägre än det nationella genomsnittet. Avsevärt lägre tolkas ofta som lägre än 80 %.

Taxeringsvärdena representerar en samlad värdering av jordbruksmarkens egenskaper som avkastningsförmåga, läge arrondering, stembundenhet m.m. Det mått som här har valts är de åkermarksvärden som fastställdes vid 1992 års fastighetstaxering. Enligt fastighetstaxeringslagen skall 1992 års taxeringsvärde motsvara 75 % av 1990 års marknadsvärde. Varje värdeområde omfattar någon eller några församlingar eller delar av församlingar.

De genomsnittliga marknadsvärdena för åkermark i södra och mellersta Sverige var år 1990 ca 14 000 kr per ha. I praktiskt taget samtliga skogsbygder samt i stora delar av mellanbygderna och i de norra delarna av de mellansvenska slättbydsområdena låg värdena för åkermark under 80 % av denna nivå. På det sydsvenska höglandet låg prisnivån på mellan 40 och 70 % av genomsnittet för Syd- och Mellansverige.

En översiktlig analys av marknadspriserna för jordbruksmark i Tyskland och Danmark jämfört med de i Sverige för år 1990 visar att prisnivån i de bättre jordbruksområdena i södra Sverige låg på ungefär samma nivå som i jämförbara områden i Danmark. I Tyskland däremot var markpriserna i genomsnitt ca tre gånger högre än i södra Sveriges slättbygder. I de nya delstaterna var nivån något lägre och i de delstater som ingick i f.d. Västtyskland upp till fem gånger högre än i Skåne.

8.4.6 Övriga faktorer

Besvärliga *brukningsförhållanden* är en av de faktorer som EG-kommissionen anger bör känneteckna mindre gynnade områden. Jordbruksverket har genom SCB tagit fram en bearbetning av uppgifter om fältarealer och antal fält per gård.

Produktionsområde	Areal åker ha per företag			
	5,1–30,0		30,1–	
	Antal fält	Medelareal	Antal fält	Medelareal
Götalands södra slättbygder	9	1,7	16	4,2
Götalands norra slättbygder	11	1,5	25	2,8
Götalands mellanbygder	9	1,8	19	3,9
Svealands slättbygder	10	1,7	21	3,5
Götalands skogsbygder	14	1,0	29	1,8
Mellersta Sveriges skogsbygder	11	1,2	23	2,3

Sammanställningen visar att antalet fält per företag är flera och att den genomsnittliga fältstorleken är mindre i skogsbygderna än i de bättre jordbruksbygderna.

Ett annat kriterium för mindre gynnade områden är låg *djurtäthet* per arealenhet foderproducerande jordbruksmark. I skogsbygderna är mjölk- och köttproduktion de vanligaste produktionsgrenarna. Djurtätheten är låg i dessa områden. Djurtätheten i skogsbygderna är ca 0,7 djurenheter per ha foderareal, vilket är betydligt lägre än EG:s högsta tillåtna nivå för stöd inom mindre gynnade områden.

8.4.7 Områden av riksintresse för naturvård, kulturmiljö m.m.

Inte minst på Öland och Gotland samt vid kusterna och i skärgården finns större sammanhängande områden med betydande nationella värden för naturvården, friluftslivet och för kulturmiljövården. För de områden i odlingslandskapet, som klassats som riksintressanta enligt naturresurslagen, är den fortsatta utvecklingen av jordbruket och landskapet en viktig del i skyddet av natur- och kulturmiljön.

8.5 Avgränsning av landsbygdsområden för 5 b-stöd

De villkor som EG:s direktiv anger för att ett område skall komma i fråga för stöd för landsbygdsutveckling enligt 5 b-stödet är bl.a. hög andel sysselsatta i jord- och skogsbruket samt en låg BNP per innevånare i regionen. I de ändringar av EG:s direktiv som föreslagits av EG-kommissionen har låg BNP, gles befolkning och avfolkning getts ökad vikt vid avgränsning av stödområden. Vidare tas hänsyn till ekonomiskt läge och områdenas utsatthet för förändringar i jordbruket och i den gemensamma jordbrukspolitiken inom EG. Stöd till landsbygdsutveckling enligt 5 b-stöd kan lämnas i områden som helt eller delvis sammanfaller med mindre gynnade områden.

8.6 Stödformer

En översiktlig beskrivning av stödformer inom *mindre gynnade områden* har lämnats i avsnitt 8.3. Det förekommer inom EG tre olika former för stöd till sådana områden.

Kompensation för permanenta naturgivna nackdelar kan lämnas till animalieproduktion och viss växtodling. Det beviljas i form av bidrag

per djur- eller arealenhet. Till stödet är knutet en rad begränsningar vad gäller högsta antal kompensationsberättigade djur per hektar och företag. Nivån på de kompensationsbelopp som EG tillåter per djurenhet eller hektar jordbruksmark varierar mellan ca 200 och ca 1 200 kr vid en växelkurs på 1 ECU=10 SEK. Det motsvarar efter svenska förhållanden exempelvis för en normalt avkastande mjölkko mellan 3 och 18 öre per liter producerad mjölk eller 1 och 6 % av omsättningen. För köttproduktion med dikor motsvarar stödnivåerna 3–20 % av omsättningen.

Möjligheter finns att lämna högre investeringsstöd i mindre gynnade områden än i andra områden. Investeringsstöden är begränsade vad gäller investeringens storlek och hänsyn kan tas till marknadssituationen för olika produkter.

Det förekommer också att de områden som är klassade som mindre gynnade kan bli förmånligt behandlade, t.ex. i samband med åtgärder för produktionsbegränsning.

Mål 5 b-stöd lämnas endast i områden för vilka upprättats ett flerårigt handlingsprogram ofta med syftet att minska området beroende av jordbruk och att främja nya sysselsättningsmöjligheter. Jordbruksföretag kan få stöd till vidareförädling och marknadsföring, till kompletterande verksamheter som t.ex. hantverk och turism samt till kompetensutveckling.

De generella struktur- och miljöstöden inom EG:s jordbrukspolitik omfattar även de områden, där de förut beskrivna regionala stöden kan utgå. De regionalt begränsade stödets syfte är ju att utjämna en del av de skillnader som finns mot mera gynnade områden, vad gäller naturgivna och andra ekonomiska förutsättningar. De regionala stöden leder sällan till att de mindre gynnade områdenas sämre förutsättningar utjämnas fullt ut. Därför är oftast motiven för att tillämpa de generella stöden är minst lika starka i de regionala stödområdena som i andra områden.

Ju fler stödformer som tillämpas i samma geografiska område, desto större är behovet av en samordning. Vad gäller stöd till landsbygdsutveckling ställer EG krav på ett samlat flerårigt program genom vilket olika av EG medfinansierade, nationella och regionala stöd samordnas vad gäller mål, finansiering, genomförande och utvärdering. Även vad gäller miljöstöd krävs ett sammanhållet program för olika stödformer. För närvarande förbereds sådana program för perioden

1994–1999. EG-kommissionen har föreslagit att även stödet till mindre gynnade områden och andra strukturstöd på jordbruksområdet skall planeras och tillämpas inom ramen för samlade flerårsprogram på nationell och regional nivå.

8.7 Överväganden och förslag

8.7.1 Behov av åtgärder i mindre gynnade områden

Behoven av särskilda insatser för att säkerställa sysselsättning och det öppna odlingslandskapet genom ett konkurrenskraftigt och uthålligt jordbruk i de mindre gynnade områdena måste ställas mot den samhällsnytta och den kostnad som är förknippad med jordbruket i dessa områden.

Utvecklingen i skogs- och mellanbygderna under en lång tidsperiod har lett till att betydande delar av odlingslandskapet har övergått till skogsmark med förluster av värdefulla natur- och kulturmiljövärden som följd. Likaså har en fortgående minskning av befolkning, arbetstillfällen och service lett till problem i form av bl.a. stigande kostnader för en fullvärdig samhällsservice.

Efterhand som denna utveckling har fortskridit har jordbruket i skogs- och mellanbygderna kommit att svara för en allt viktigare produktion av s.k. allmänna nyttigheter i form av ett bevarat öppet och levande odlingslandskap. Jordbruket med därtill knutna verksamheter ger också en allt nödvändigare bas för sysselsättning och service i vanligtvis glesbefolkade landsbygdsområden. Det innebär att jordbruket i dessa områden på ett annat sätt än i slättbygderna har flera viktiga uppgifter utöver att producera livsmedel. Den fortsatta utvecklingen av odlingslandskapet och av sysselsättningen på landsbygden blir starkt beroende av att det finns förutsättningar för ett varaktigt jordbruk även efter ett medlemskap i EG.

Den tidigare slutsatsen från kommissionen, att ett EG-medlemskap kommer att medföra en hårdare konkurrens för den svenska animalieproduktionen kvarstår. Kommissionen förutser att en anslutning till EG-marknaden kommer att innebära att glesbefolkade och av naturen mindre gynnade skogs- och mellanbygder får störst svårigheter att klara den nya konkurrenssituationen. Därmed ökar enligt kommis-

sionens bedömning riskerna för en fortsatt minskning av odlingslandskapets omfattning och av sysselsättningen.

I en situation med hårdare konkurrens på marknaden kan förädlingsindustrin komma att tillämpa en jämfört med tidigare mera kostnadsrelaterad prissättning på insamling och transport av levererade produkter från jordbruket. En sådan utveckling kommer att missgynna produktion som bedrivs i åkerglesa områden och vid mindre företag på stora avstånd från industrin. Företag i glesbygder med ett dåligt vägnät kan också komma att få bära högre transportkostnader än tidigare.

Enligt kommissionens bedömning är ett öppet och levande odlingslandskap en av de avgörande förutsättningarna för såväl bosättningen som näringslivet och därmed sysselsättningen på landsbygden. Även den del av landsbygdsbefolkningen som helt eller delvis har sin utkomst från annan verksamhet än de areella näringarna har ett starkt intresse av att odlingslandskapet i skogs- och mellanbygder förblir öppet. Ett igenvuxet eller ett igenväxande odlingslandskap ger ingen attraktiv boendemiljö i en glesbefolkad svensk landsbygd.

Ett öppet och levande odlingslandskap behövs också för att landsbygden i skogs- och mellanbygder skall kunna behålla och utveckla sin dragningskraft på turismen och friluftslivet. Det är ett intresse för näringslivet på landsbygden och för den allmänhet som söker sig till landsbygden som turister eller för annan rekreation under fritiden. Sysselsättning inom fritidssektorn är ett viktigt komplement till näringslivet på landsbygden.

Odlingslandskapet representerar oersättliga värden för naturvården och kulturmiljön. I skogs- och mellanbygderna finns olika landskaps- och naturtyper samt bebyggelse, som ger en bild av landskapets och kulturmiljöns utveckling. Olika ekologiska system utgör hemvist för en rik flora och fauna vars existens är beroende av ett variationsrikt odlingslandskap. Kommissionen vill också erinra om Sveriges åtaganden vid FN:s konferens om miljö och utveckling år 1992 och då särskilt vad gäller att bevara den biologiska mångfalden. I kap. 4 redovisas att länsstyrelserna har uppskattat att den areal odlingsmark för vilka särskilda bevarandeinsatser är nödvändiga omfattar 500 000–600 000 ha. Dessa arealer är fördelade på ett stort antal områden varav huvuddelen finns utspridda i skogs- och mellanbygderna. Områdenas storlek varierar och de representerar olika bevarandeintressen.

Enligt kommissionens uppfattning finns för närvarande inga fungerande eller ekonomiskt försvarbara alternativ till ett aktivt jordbruk kombinerat med andra verksamheter för att hålla odlingslandskapet öppet och hävdat i skogs- och mellanbygderna. Inte heller är det möjligt att varaktigt upprätthålla en tillräcklig sysselsättning och service på den glesbefolkade svenska landsbygden utan aktiva lantbruksföretag.

Sammanfattningsvis är det kommissionens bedömning att odlingslandskapet och sysselsättningen i jordbruket i de mindre gynnade skogs- och mellanbygderna troligen kommer att utsättas för ett starkt förändringstryck i framtiden. Ju starkare trycket blir desto svårare blir det för jordbruksföretagen i dessa regioner att klara en långsiktig överlevnad och bibehållen konkurrensförmåga. En fortsatt krympning av produktion och resursutnyttjande leder till färre arbetstillfällen på landsbygden och ett igenväxande odlingslandskap. För att motverka en sådan utveckling behövs även i Sverige särskilda stödinsatser inom ramen för EG:s jordbrukspolitik.

Kommissionen föreslår att Sverige inför ett medlemskap i EG och inom ramen för EG:s stödformer och stödnivåer inom mindre gynnade områden förbereder ett införande av åtgärder som kan medverka till uthålliga förutsättningar för varaktig sysselsättning och ett levande och varierat odlingslandskap i skogs- och mellanbygderna i södra och mellersta Sverige.

8.7.2 Val av områden

8.7.2.1 Mindre gynnade områden

Kommissionens kartläggning visar att en väsentlig del av EG:s strukturstöd på jordbruksområdet utgår till mindre gynnade områden. Stöden lämnas i stora geografiska områden och omfattar betydande delar av EG:s landareal och jordbruksmark.

En jämförelse visar att de klimatiska förhållandena i stora delar av EG:s stödområden ger bättre förutsättningar för jordbruksproduktion och bosättning än i Sverige. Vid avgränsningen av stödområden har klimathänsyn beaktats främst i samband med stödet till bergsjordbruk. I Sverige finns knappast några områden med problem vad gäller sysselsättning och odlingslandskapet med en jordbruksproduktion som uppfyller EG:s krav för stöd till bergsjordbruk. Det faktum att höjd-

gränsen för bergsjordbruk är lägre i de nordliga EG-länderna än i de sydliga kan tas som motiv för att införa ytterligare en gräns som är anpassad till klimatförhållandena i Sverige. De klimatiska förhållandena i stora delar av Sverige är minst lika ogynnsamma som i områden där stöd till bergsjordbruk utgår. Det innebär att vegetationsperioden är kortare och att avkastningsnivåerna i växtodlingen är lägre i många av södra och mellersta Sveriges skogs- och mellanbygder än i de områden inom EG som omfattas av stödet till bergsjordbruk och till mindre gynnade områden. Det finns också i skogsbygderna områden med betydande brukningshinder men av annat slag än i bergsområden.

En jämförelse med Sverige för de flesta andra variabler som har använts inom EG för att avgränsa stödområden visar också att det finns geografiskt stora områden i Syd- och Mellansverige som uppfyller EG:s kriterier för mindre gynnade områden. De bakomliggande motiven för samt inriktning och utformning av EG:s nuvarande direktiv för stöd till mindre gynnade områden är enligt kommissionens bedömning sådana att det bör vara möjligt för Sverige att vid ett medlemskap i EG få betydande områden i södra och mellersta Sveriges skogs- och mellanbygder antagna som stödområden.

Kommissionen föreslår att mindre gynnade områden identifieras, där förutsättningarna är sådana att möjligheter att lämna stöd enligt EG:s regler föreligger. Det bör ske genom en sammanvägning av olika variabler, som förut beskrivits i avsnitt 8.4. Följande modell för avgränsning av mindre gynnade områden i södra och mellersta Sverige föreslås:

(1) Odlingslandskapets andel av den totala landarealen är mindre än 30 % eller är området endera glest befolkat med mindre än 30 invånare per km² eller har det en högre andel sysselsatta i jord- och skogsbruk m.m. än 15 % av de förvärvsarbetande på landsbygden och

(2) normskörden för spannmål eller det genomsnittliga marknadsvärdet för åkermarken är högst 80 % av genomsnittet för södra och mellersta Sverige; 3 700 kg/ha resp. 11 300 kr/ha.

För att ett område, vanligen en församling, skall bli klassat som mindre gynnade område måste båda kriterierna vara uppfyllda. Det första kriteriet anknyter till behoven av särskilda insatser. Området skall antingen ha en liten andel öppet odlingslandskap eller ingå i en kommun som är endera glest befolkad eller beroende av en betydande

sysselsättning i de areella näringarna. Det *andra kriteriet* skiljer ut de områden vars produktionsförutsättningar i jordbruket är avsevärt lägre än genomsnittet för södra och mellersta Sverige. De variabler som använts, som ett mått på områdets ekonomiska förutsättningar, är avkastningen i växtodlingen eller marknadsvärdet på åkermarken.

På karta i vidstående fig. 2 har redovisats de områden i södra och mellersta Sverige som uppfyller båda kriterierna. Därutöver har lagts till en mindre del av Öland och något mindre skärgårdsområde, där det föreligger starka riksintressen med anknytning till odlingslandskapet för naturvård, kulturmiljö och friluftsliv. Hela Gotland uppfyller de föreslagna kriterierna.

Totalt omfattar det föreslagna området ca 50 % av den totala arealen åker och ca två tredjedelar av den totala arealen betesmark och av antalet mjölkkor i södra och mellersta Sverige.

Kommissionen föreslår att de områden som enligt tidigare beskriven metodik redovisas på kartan i fig. 2 blir utgångspunkt för en närmare precisering av stödbehov och stödformer i olika delar av de mindre gynnade områdena i södra och mellersta Sveriges skogs- och mellanbygder. Den föreslagna avgränsningen bör också enligt kommissionens uppfattning kunna utgöra underlag för Sveriges förhandlingar med EG:s medlemsländer om ett svenskt medlemskap i Gemenskapen.

8.7.2.2 Landsbygdsområden (5 b-områden)

Betydande delar av landsbygden i skogsbygderna och andra glesbefolkade områden i södra och mellersta Sverige bör enligt kommissionens uppfattning kunna uppfylla EG:s villkor för stöd enligt 5 b-stöd. Bl.a. de områden i södra och mellersta Sverige i vilka glesbygdstöd för närvarande kan lämnas eller där prövning enligt jordförvärvslagen krävs vid förvärv av jordbruksfastighet bör kunna uppfylla villkoren för 5 b-områden. Även andra områden bland dem som blir klassificerade som mindre gynnade bör uppfylla dessa villkor.

Det ingår inte i kommissionens uppdrag att föreslå områden där stöd till landsbygdsutveckling bör kunna lämnas. Det finns emellertid, som tidigare redovisats, ett samband mellan EG:s stöd till mindre gynnade områden och till landsbygdsområden. Genomarbetade handlingsprogram måste enligt EG:s direktiv utarbetas för de områden som ett

Figur 2 Förslag till avgränsning av mindre gynnade områden i södra och mellersta Sverige



medlemsland har för avsikt att utveckla i enlighet med 5 b-stöd för landsbygdsutveckling. Krav på motsvarande programunderlag håller på att införas för strukturstöden på jordbruksområdet, 5 a-stöd, bland vilka åtgärderna i mindre gynnade områden ingår. Motivet bakom dessa krav är att en förbättrad samordning mellan olika stödformer behövs. Kommissionen finner det därför vara angeläget, att berörda regionala och centrala myndigheter och organisationer i god tid före ett svenskt medlemskap i EG förbereder framtagning av handlingsprogram för områden, där stöd till landsbygdsområden och mindre gynnade områden kommer att föreslås.

8.7.3 Stödformer m.m.

Det är en fråga för varje enskilt medlemsland att inom ramen för EG:s bestämmelser ta ställning till vilka stödformer och stödnivåer som bör tillämpas i olika områden. Utgångspunkterna för svensk del vid utformningen av olika åtgärder för mindre gynnade områden bör vara:

- Målen för ett levande odlingslandskap, sysselsättningen samt jordbrukets roll i området.
- Förändringar i de mindre gynnade områdenas situation vid en anslutning till EG och därav följande konsekvenser för odlingslandskapet och sysselsättningen.
- Sveriges möjligheter att finansiera olika åtgärder.
- EG:s regler och villkor för olika åtgärder och för medfinansiering.

Preciserade förslag till stödnivåer och stödformer inom mindre gynnade områden i Sverige vid ett medlemskap i EG bör utarbetas som en del av ett samlat program som omfattar både de regionala och generella stöden. Behovet av åtgärder i form av djur- eller arealbidrag som kompensation för sämre produktionsförutsättningar för jordbruket kommer att variera mellan olika delar av de mindre gynnade områdena. I områden där sysselsättnings- och glesbygdsproblemen är de viktigaste bör en nära samordning ske med stöd enligt 5 b-stöd och eventuellt andra regionalpolitiska stöd. I andra områden, där huvudproblemet är att odlingslandskapet är hotat, blir en samordning med de generella stöden för att bevara det öppna landskapet och den biologiska mångfalden mest angelägen.

Det är enligt kommissionens bedömning inte möjligt att nu i detalj förutse omfattningen av de förändringar som kommer att påverka sysselsättningen och odlingslandskapet i mindre gynnade områden, då de utsätts för konkurrens från hela EG-marknaden. I många av de områden som är svagast från konkurrenssynpunkt finns emellertid de starkaste motiven för samhället att slå vakt om ett uthålligt jordbruk som en bas för ett levande odlingslandskap och för sysselsättningen på landsbygden. Förutsättningarna för jordbruket och landsbygden att möta en hårdare konkurrens genom effektiviseringar, rationaliseringar, nya verksamheter osv. varierar också mellan olika delar av landet.

Inom de områden som kommissionen föreslår som mindre gynnade kommer att finnas behov av olika åtgärder och kombinationer av åtgärder. Hur olika insatser bör utformas vad gäller inriktning och stödnivåer beror på flera ännu ej kända förhållanden. En avgörande faktor är det samlade resultatet av förhandlingarna om medlemskap i EG. Hänsyn kan också behöva tas till stödformer och stödnivåer i det norra stödområdet liksom utformningen av de kompletterande åtgärderna för att bevara odlingslandskapet. Även storleken av olika kvoter kommer att få betydelse. Den samlade budgetramen med olika finansieringskällor för regionala och generella EG-stöd samt eventuella nationella stöd har också betydelse för val av stödformer och stödnivåer.

Enligt kommissionens samlade bedömning bör EG:s nuvarande regler och tillåtna stödnivåer tillsammans med miljöstöden kunna tillgodose de svenska behoven av åtgärder inom de mindre gynnade områdena i södra och mellersta Sverige.

Kommissionen anser inte att det nu är möjligt att föreslå en detaljerad utformning av stödformer och stödnivåer inom jordbruket som medverkar till att odlingslandskapet och sysselsättningen långsiktigt kan upprätthållas inom de föreslagna mindre gynnade områdena. Det slutliga valet av stödformer och stödnivåer bör utvecklas successivt under tiden fram till ett EG-medlemskap.

Kommissionen föreslår att frågan om den närmare utformningen av struktur- och miljöstöden utreds samlat så att de kan träda i kraft vid ett EG-inträde den 1 januari 1995.

Kostnaderna för insatser i det föreslagna mindre gynnade området kan inte nu beräknas. Genom ett räkneexempel grundat på förhållandena år 1992 kan storleksordningen av kostnaderna belysas. Om kom-

pengsbelopp lämnas per djurenhet i mjölk- och köttproduktion med i genomsnitt halva det högsta av EG tillåtna beloppet, blir kostnaden för det av kommissionen föreslagna området ca 300–400 miljoner kronor per år. För varje 100 kr som det genomsnittliga kompensationsbeloppet per djurenhet ändras blir den totala kostnaden ca 50–60 miljoner kronor högre eller lägre. Av dessa belopp kommer EG att finansiera 25 % vid ett medlemskap.

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, inkomstmålet urholkades av överskottskostnaderna och av kapitaliseringseffekten. Inte heller konsumentmålet 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 fytosanitära 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, gränskydd 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 förändring 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) genomförs 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 omställningsbesluten 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.

Hemställan

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 den nionde huvudtitelns anslag Utredningar m.m.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Jordbruksdepartementet)

Kommittédirektiv



Dir. 1993:28

Tilläggsdirektiv till Omställningskommissionen för jordbrukspolitiken (Jo 1991:07)

Dir. 1993:28

Beslut vid regeringssammanträde 1993-02-18

Chefen för Jordbruksdepartementet, statsrådet Karl Erik Olsson, anför.

Mitt förslag

Jag föreslår att Omställningskommissionen (Jo 1991:07) får i uppdrag att utreda om det finns områden i södra och mellersta Sveriges skogs- och mellanbygder som kan komma att behöva särskilda stödinsatser med anledning av ett EG-medlemskap. Omställningskommissionen bör, om sådana områden finns identifiera dem. Omställningskommissionen bör också redovisa vilka åtgärder som kan vara lämpliga för att bibehålla odlingslandskapet i dessa områden.

Eventuella stödinsatser skall finansieras inom ramen för de stöd som lämnas till jordbruksnäringen inkl. de återflödesintäkter som kan följa av ett EG-medlemskap.

Bakgrund

Med stöd av regeringens bemyndigande den 21 november 1991 tillkallade jag en särskild kommission med uppgift att förbereda en avstämning av de omställningsbeslut som omfattas av 1990 års livsmedelspolitiska beslut (dir. 1991:97). Omställningskommissionen skall beakta effekter och faktorer som inte var kända eller förutsedda vid tid-

punkten för beslutet, i första hand konsekvenserna av en anslutning till EG. Omställningskommissionen skall i detta sammanhang även behandla stödet till jordbruket i norra Sverige i ett långsiktigt perspektiv. Enligt direktiven bör utgångspunkten för Omställningskommissionens arbete 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.

Omställningskommissionen har till regeringen överlämnat två delbetänkanden (SOU 1992:87 och SOU 1992:125) Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG. Det första innehåller förslag om vegetabiliesektorn, livsmedelsexporten och den ekologiska produktionen och det andra förslag om animalie-sektorn. Omställningskommissionen avser att under början av år 1993 återkomma med förslag bl.a. om jordbruket i norra Sverige och om hur ett öppet och levande odlingslandskap skall kunna bevaras. Enligt direktiven skall Omställningskommissionen pröva frågan om areal-ersättning som en metod att bevara öppna landskap.

Regeringens mål är att Sverige skall bli medlem av EG fr.o.m. den 1 januari 1995. Utgångspunkten för det svenska jordbruket är att en fullständig integration med EG:s gemensamma jordbrukspolitik skall ske från den dag Sverige blir medlem. Sverige skall vid integrationen uppnå så stora positiva samhällsekonomiska effekter som möjligt med hänsyn tagen till både behovet av en stark och konkurrenskraftig jordbruksnäring och till konsumenternas och skattebetalarnas intressen. En ambition är därvid att inte behöva tillämpa några övergångsåtgärder sedan Sverige blivit medlem. Målet är också att upprätthålla en fortsatt hög ambitionsnivå på det regionalpolitiska området.

Sverige har högre pris-, stöd- och kostnadsnivå än EG på animalieområdet. Regeringen har i en proposition om vissa jordbrukspolitiska frågor (prop. 1992/93:130) och i 1993 års budgetproposition (prop. 1992/93:100 bil. 10), mot bakgrund av Omställningskommissionens delbetänkanden, lämnat förslag till vissa anpassningar av 1990 års beslut för att möta de krav som ett EG-medlemskap ställer.

Situationen inom EG är i dag problematisk på framför allt nötköttsområdet, med stora och ökande lager. Med anledning av detta skall prissänkningar kombinerade med kompensationsbetalningar genomföras. Även GATT-avtalet kan leda till pressade priser. De förslag till anpassningsåtgärder på animalieområdet mot de lägre nivåer som gäl-

ler inom EG är en nödvändig början på en process för att stärka animalieproduktionens konkurrenskraft.

Inom EG råder i dag regionala obalanser i animalieproduktionen med såväl underskotts- som överskottsområden. Vidare existerar inget homogent EG-pris utan prisskillnader förekommer, där de lägsta priserna finns i de södra delarna av gemenskapen och de högsta i de norra delarna. Ett EG-medlemskap kommer att leda till ökad konkurrens och därmed pressade priser. Denna effekt kommer sannolikt att bli störst i södra Sverige. I södra Sveriges skogs- och mellanbygder är produktionsförutsättningarna betydligt sämre än för slättbygderna. Detta gör att jordbruket i dessa områden är känsligare för sänkta priser. Dessutom gäller för norra Sverige och stora delar av bl.a. Götalands skogsbygder att de i förhållande till de flesta EG-länder har en mycket låg befolkningstäthet och en sämre infrastruktur.

Som nämnts i det föregående är det ett mål att ha en stark och konkurrenskraftig jordbruksnäring vid inträdet i EG. Målet är vidare att upprätthålla en fortsatt hög regionalpolitisk ambitionsnivå. Målet om en konkurrenskraftig jordbruksnäring bör således gälla för jordbruket i hela landet. Med tanke på det beroende av animalieproduktion som finns i bl.a. södra Sveriges skogs- och mellanbygder och den konkurrenssituation jag nyss beskrivit kan resultatet bli att delar av animalieproduktionen i dessa regioner slås ut. Därvid skulle också odlingslandskapet hotas eftersom animalieproduktionen utgör basen för ett öppet landskap i skogs- och mellanbygderna.

Inom EG förekommer ett särskilt stöd till s.k. mindre gynnade områden (less favoured areas, LFA). Dessa områden kännetecknas av bl.a. låg avkastning i växtodlingen, hög andel sysselsatta i jordbruket, låg befolkningstäthet och låga inkomster av jordbruksdriften. EG:s kriterier för mindre gynnade områden är dock anpassade till förhållandena i de nuvarande EG-länderna och därför inte fullt ut applicerbara på svenskt jordbruk.

I det svenska talet vid öppningen av EG-förhandlingarna den 1 februari 1993 framhölls det att under förhandlingarnas gång måste en överenskommelse nås för att inom ramen för Gemenskapens politik bibehålla och utveckla jordbruket i norra Sverige, i skogsområdena i söder samt på Öland och Gotland.

Det bör mot den bakgrunden övervägas om ett särskilt stöd bör riktas mot Götalands skogs- och mellanbygder samt de delar av Svea-

lands skogsbygder och skärgården som ligger utanför det norra stödområdet.

Uppdraget

Med anledning av vad jag nyss anfört bör Omställningskommissionen ges i uppdrag att utreda om det finns områden utanför det norra stödområdet som kan komma att behöva särskilda stödinsatser. Omställningskommissionen bör, om sådana områden finns identifiera dem. Utgångspunkten bör vara att förutsättningarna för sysselsättningen kan upprätthållas liksom det öppna odlingslandskapet. Jag vill i sammanhanget också erinra om att det i Omställningskommissionens uppdrag ingår att pröva frågan om arealersättning som en metod att bevara öppna landskap.

De förhållanden som råder i stödområde 4 för stödet till jordbruket i norra Sverige bör fungera som referens i en jämförande analys som Omställningskommissionen bör genomföra. Analysen bör ske på en mer detaljerad nivå än produktionsområden, med hänsyn till att förhållandena inom skogs- och mellanbygderna varierar. Syftet skall vara att, med hjälp av lämpliga variabler, belysa förutsättningarna för jordbruksproduktion i södra Sveriges skogs- och mellanbygder. På så sätt kan delområden urskiljas som visserligen har något bättre förutsättningar än de som råder i stödområde 4, men där förutsättningarna jämfört med övriga delar av södra Sverige är så pass mycket sämre att särskilda hänsyn bör tas.

Det bör också belysas vilka områden som från produktionssynpunkt kan jämföras med närbelägna områden inom EG t.ex. i Danmark och Tyskland där något särskilt stöd inte lämnas. En sådan jämförelse skall syfta till att åskådliggöra vilka svenska odlingsområden som i ett EG-sammanhang bör kunna klara sig utan särskilt stöd.

Omställningskommissionen bör vidare ge förslag till definitioner av kriterier för detta stödområde som avspeglar områdets förutsättningar för jordbruksproduktion och motiverar att särskilt stöd behövs.

Omställningskommissionen bör redovisa vilka åtgärder som kan vara lämpliga för att uppnå syftet att bibehålla ett jordbruk och därmed bevara odlingslandskapet i de aktuella områdena vid ett EG-medlemskap.

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

Omställningskommissionens förslag till eventuella stödinsatser skall finansieras inom ramen för de stöd som lämnas till jordbruksnäringen inkl. de återflödesintäkter som kan följa av ett EG-medlemskap.

Omställningskommissionen bör vidare beakta regeringens direktiv (dir. 1992:50) till kommittéer och särskilda utredare om att redovisa regionalpolitiska konsekvenser.

Utredaren bör arbeta så att förslag kan lämnas senast den 1 april 1993.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu anfört hemställer jag att regeringen utvidgar Omställningskommissionens uppdrag.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Jordbruksdepartementet)

KUNGL. BIBL.
1993-05-17
STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1993

Kronologisk förteckning

1. Styrnings- och samarbetsformer i biståndet. UD
 2. Kursplaner för grundskolan. U.
 3. Ersättning för kvalitet och effektivitet.
– Utformning av ett nytt resurstilldelningssystem för grundläggande högskoleutbildning. U.
 4. Statligt stöd till rehabilitering av tortyrskadade flyktingar m. fl. S.
 5. Bensodiazepiner – beroendeframkallande psykofarmaka. S.
 6. Livsmedelshygien och småskalig livsmedelsproduktion. Jo.
 7. Löneskillnader och lönediskriminering.
Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Ku.
 8. Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Bilagedel. Ku.
 9. Postlag. K.
 10. En ny datalag. Ju.
 11. Socialförsäkringsregister. S.
 12. Vårdhögskolor
– kvalitet – utveckling – huvudmannaskap. U.
 13. Ökad konkurrens på järnvägen. K.
 14. EG och våra grundlagar. Ju.
 15. Svenska regler för internationell omfördelning av olja vid en oljekris. N.
 16. Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomiskommissionens förslag. Fi.
 16. Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomiskommissionens förslag. Bilagor. Fi.
 17. Ägandet av radio och television i allmänhetens tjänst. Ku.
 18. Acceptans Tolerans Delaktighet. M.
 19. Kommunerna och miljöarbetet. M.
 20. Riksbanken och prisstabiliteten. Fi.
 21. Ökat personval. Ju.
 22. Vad är ett statsråds arbete värt? Fi.
 23. Kunskapens krona. U.
 24. Utlänningslagen – en partiell översyn. Ku.
 25. Sociala åtgärder för jordbrukare. Jo.
 26. Handläggningen av vissa säkerhetsfrågor. Ju.
 27. Miljöbalk. Del 1 och 2. M.
 28. Bankstödsnämnden. Fi.
 29. Fortsatt reformering av företagsbeskattningen.
Del 2. Fi.
 30. Rätten till bistånd inom socialtjänsten. S.
 31. Kommunernas roll på alkoholområdet och inom missbrukarvården. S.
 32. Ny anställningsskyddslag. A.
 33. Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG. Jo.
-

Statens offentliga utredningar 1993

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- En ny datalag. [10]
- EG och våra grundlagar. [14]
- Ökat personal. [21]
- Handläggningen av vissa säkerhetsfrågor. [26]

Utrikesdepartementet

- Styrnings- och samarbetsformer i biståndet. [1]

Socialdepartementet

- Statligt stöd till rehabilitering av tortyrskadade flyktingar m. fl. [4]
- Bensodiazepiner – beroendeframkallande psykofarmaka. [5]
- Socialförsäkringsregister. [11]
- Rätten till bistånd inom socialtjänsten. [30]
- Kommunernas roll på alkoholområdet och inom missbrukarvården. [31]

Kommunikationsdepartementet

- Postlag. [9]
- Ökad konkurrens på järnvägen. [13]

Finansdepartementet

- Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomiskommisionens förslag. [16]
- Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomiskommisionens förslag. Bilagor. [16]
- Riksbanken och prisstabiliteten. [20]
- Vad är ett statsråds arbete värt? [22]
- Bankstödsnämnden. [28]
- Fortsatt reformering av företagsbeskattningen. Del 2. [29]

Utbildningsdepartementet

- Kursplaner för grundskolan. [2]
- Ersättning för kvalitet och effektivitet. – Utformning av ett nytt resurstilldelningssystem för grundläggande högskoleutbildning. [3]
- Vårdhögskolor – kvalitet – utveckling – huvudmannaskap. [12]
- Kunskapens krona. [23]

Jordbruksdepartementet

- Livsmedelshygien och småskalig livsmedelsproduktion. [6]
- Sociala åtgärder för jordbrukare. [25]
- Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG. [33]

Arbetsmarknadsdepartementet

- Ny anställningsskyddslag. [32]

Kulturdepartementet

- Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. [7]
- Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Bilagedel. [8]
- Ägandet av radio och television i allmänhetens tjänst. [17]
- Utlänningslagen – en partiell översyn. [24]

Näringsdepartementet

- Svenska regler för internationell omfördelning av olja vid en oljekris. [15]

Miljö- och naturresursdepartementet

- Acceptans Tolerans Delaktighet. [18]
- Kommunerna och miljöarbetet. [19]
- Miljöbalk. Del 1 och 2. [27]