

Livsmedels politik

för
konsumenterna

-REFORMEN SOM KOM AV SIG

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2014



National Library
of Sweden

Betänkande av Konsumentberedningen

SOU 1994:119

Livsmedels politik

för
konsumenterna

-REFORMEN SOM KOM AV SIG

Betänkande av Konsumentberedningen

SOU 1994:119

Ref KB Occ 800



Statens offentliga utredningar

1994:119

Jordbruksdepartementet

Livsmedelspolitik för konsumenterna

– Reformen som kom av sig

Slutbetänkande av Konsumentberedningen
Stockholm 1994

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor

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

Till statsrådet och chefen för Jordbruksdepartementet

Den 20 december 1990 bemyndigade regeringen chefen för Jordbruksdepartementet, statsrådet Hellström, att tillkalla en kommitté med uppgift att följa och utvärdera 1990 års livsmedelspolitiska reform ur ett brett konsumentperspektiv.

Med stöd av bemyndigandet förordnade den 25 april 1991 chefen för Jordbruksdepartementet TCO-ekonomen Jan-Erik Nyberg till ordförande i kommittén.

Till övriga kommittéledamöter förordnades ombudsman Jörgen Andersson, LO, högskolelektor Yngve Andersson, Uppsala universitets nationalekonomiska institution, avdelningsdirektör Birgitta Fredander, Konsumentverket, avdelningschef Lis Gartvall, Informations- och konsumentförvaltningen i Stockholm, docent Staffan Hultén, Handelshögskolan i Stockholm, 1:e vice ordförande Gunnel Jonäng, Sveriges pensionärsförbund, förbundsordförande Lars Sandberg, PRO samt utredningssekreterare Kim Österberg, SACO. Den 18 november 1991 entledigades Lis Gartvall. Till ny ledamot utsågs den 15 januari 1992 konsumentsekreterare Ulla Ljungberg, Uppsala kommun. Den 17 juni 1992 entledigades Jörgen Andersson. Till ny ledamot utsågs samma dag ombudsman Ann-Marie Petersson, LO. Lars Sandberg entledigades den 11 november 1993 och som ny ledamot utsågs samma dag ombudsman Torsten Lundborg, PRO. Den 31 december 1993 entledigades Ann-Marie Petersson och utsågs ombudsman Inge Janérus, LO till ny ledamot.

Som huvudsekreterare förordnades byråchef Margareta Sylvan-Johnson och som sekreterare agronom Marita Axelsson. Marita Axelsson var tjänstledig under perioden 23 mars 1992–31 december 1992, under vilken tid agronom Carl-Henrik Ågren arbetade som biträdande sekreterare. Margareta Sylvan-Johnson entledigades med pension den 31 juli 1993, men kvarstod som sekreterare på deltid. Agronom Anders Lönnblad förordnades till sekreterare den 1 augusti 1993.

Kommittén har antagit namnet Konsumentberedningen.

Kommittén har avgett delbetänkandena Konsumenterna och lågprisbutiken. En studie av ändrade köpvanor i dagligvaruhandeln (SOU 1992:117) samt Konsumenterna och livsmedelskvaliteten. En studie av konsumentupplevelser (SOU 1994:112).

Kommittén får härmed överlämna betänkandet (SOU 1994:119) Livsmedels-
politik för konsumenterna – Reformen som kom av sig.

Stockholm i augusti 1994

Jan-Erik Nyberg

Yngve Andersson

Birgitta Fredander

Staffan Hultén

Inge Janérus

Gunnel Jonäng

Ulla Ljungberg

Torsten Lundborg

Kim Österberg

/Marita Axelsson

Anders Lönnblad

Margareta Sylvan-Johnson

Innehåll

Sammanfattning	11
----------------	----

Del I Inledning

1	Utredningsuppdraget	23
1.1	Direktiven	23
1.2	Genomförandet	23
1.3	Rapportens uppläggning	24
2	Ändringar i livsmedelspolitiken	27
2.1	Bakgrund	27
2.2	1990 års livsmedelspolitiska beslut	28
2.2.1	Förväntade effekter av reformen	29
2.3	Ändrade förutsättningar genom ansökan om medlemskap i EG/EU	30
2.3.1	EG:s gemensamma jordbrukspolitik	30
2.3.2	EG-anpassning	31
2.3.3	Förhandlingar med EU	32
2.4	GATT	32
2.4.1	Jordbruksuppgörelsen	33
2.4.2	Konsekvenser	34
2.5	Ändrade förutsättningar – en sammanfattning	35
2.6	Livsmedelspolitiskt kalendarium	36
3	Konkurrensfrågor	37
3.1	Ny konkurrenslag	37
3.2	Förändringar på marknaden till följd av ändrad lagstiftning	39
3.3	Offentlig reglering med konkurrenshämmande effekter	39

Del II Konsumenteffekter av reformen

4	Livsmedelsfrågorna ur ett konsumentperspektiv	41
4.1	Konsument- och livsmedelspolitik	41
4.1.1	Den livsmedelspolitiska reformen och konsumentinflytandet	41
4.1.2	Statligt engagemang	42
4.1.3	Frivilliga organisationer. 2 miljoner kronor-anslaget	42
4.2	Konsumentpolitik – mål och medel	44
4.3	Konsumentpolitik och konsumentorganisationer i EG	45
4.3.1	Konsumentpolitik	45
4.3.2	Konsumentinflytande	46
4.3.3	Konsumenterna och livsmedelspolitiken	47
4.3.4	Konsumenterna och EG:s jordbrukspolitik	48
4.3.5	Konsumenterna och handelspolitik	49

5	Hushållens livsmedelskonsumtion	51
5.1	Förändringar i totalkonsumtionen	52
5.2	Mångfald och variation i urvalet. Konsumentpreferenser	54
5.2.1	Konsumentattityder kring urval m.m.	55
5.2.2	Importutvecklingen	58
5.2.3	Ekologiska produkter	60
5.3	Livsmedelskonsumtionen fördelad på olika grupper	61
5.4	Matkorgar	65
5.4.1	Konsumentverkets matkorg	65
5.4.2	Andra undersökningar med matkorgen som inslag	66
5.5	Konsumtion av livsmedel i Europa och övriga världen	68
6	Livsmedelskvalitet	71
6.1	Vad menas med kvalitet?	71
6.2	Attitydundersökningar rörande kvalitet	72
6.3	Konsumentpåverkan genom märkning och reklam	75
6.3.1	Märkning	75
6.3.2	Reklam	75
6.3.3	Attitydundersökningar kring information m.m.	77
6.4	Kost och hälsa	77
6.5	Livsmedelssäkerhet	80
6.5.1	Livsmedelslagstiftning och livsmedelskontroll	80
6.5.2	Livsmedelslagstiftningen och EES-avtalet	83
6.6	Etik och djurskydd	85
6.6.1	Djurskydd och djurhälsa	85
6.6.2	Svenska djurskyddsregler och internationell konkurrenskraft	87
6.7	Ekologisk produktion och andra alternativa produktionsformer	88
6.8	Internationaliseringens effekter på kvaliteten	89
7	Matkronor och prisutveckling	91
7.1	Livsmedelskedjan och matkronor	91
7.2	Prisutvecklingen	94
7.2.1	Indexsystemet	94
7.2.2	Konsumentprisernas utveckling	94
7.2.3	Prisutvecklingen i olika led	98
7.2.4	Förväntade och faktiska effekter av livsmedelsreformen	101
7.3	Jämförelser mellan Sverige och EG	104
7.3.1	Prisutvecklingen i Sverige och EG	104
7.3.2	Prisnivåjämförelser	106
7.3.3	Orsaker till prisskillnader mellan olika länder	108

Del III Aktörer på livsmedelsmarknaden

8	Jordbruket	113
8.1	Marknadsutveckling	114
8.1.1	Vegetabilier	114
8.1.2	Animalier	115
8.2	Strukturutvecklingen	120
8.3	Trädgård	122
9	Livsmedelsindustri	123
9.1	Struktur	123
9.2	Lönsamhet	131
9.3	Livsmedelsindustrins internationalisering	134
9.3.1	Svensk utlandsexpansion	135
9.3.2	Utländskt ägande i Sverige	135
10	Handel	137
10.1	Struktur	137
10.1.1	Partihandel	138
10.1.2	Detaljhandel	138
10.2	Omsättning och lönsamhet	141
10.2.1	Partihandel	141
10.2.2	Detaljhandel	142
10.3	Lågprisbutikerna	143
10.3.1	Konsumentattityder till lågpris	145
10.4	Handelns internationalisering	147
10.4.1	Partihandel	147
10.4.2	Detaljhandel	148

IV Övriga frågor

11	Globala försörjningsfrågor	149
11.1	Global livsmedelsförsörjning	149
11.1.1	Jordens försörjningskapacitet	149
11.1.2	Produktion och konsumtion av livsmedel	150
11.1.3	Livsmedelstillgång och undernäring	150
11.2	Livsmedelspolitik i i- och u-länder	151
12	Miljöfrågor	153
12.1	Miljö- och konsumentpolitik	153
12.2	Miljövänlig konsumtion	154
12.2.1	Styrmedel	154
12.2.2	Miljöengagemang och potentiella konflikter	157
12.3	Utvecklingen hittills på livsmedels/miljöområdet	
	– exempel och siffror	158
12.3.1	Miljömålet i den nya livsmedelspolitiken	158
12.3.2	LRF:s konsumentpolitiska program	159
12.3.3	Ekologiska, miljöanpassade produkter	160
12.3.4	"Den åksjuka maten"	161

12.3.5	Förpackningar	162
12.4	Internationalisering	163
12.4.1	EES och EU	163
12.4.2	Handel och miljö	165
13	Regionala frågor	167
13.1	Livsmedelskonsumtion i glesbygd	167
13.1.1	Skillnader i konsumtion och inköpsmönster	167
13.1.2	Glesbygdsbutiker	169
13.2	Jordbruksproduktion i glesbygd	173
13.2.1	Produktionens lokalisering	173
13.2.2	Stöd till jordbruk i glesbygder	174
13.3	Konsekvenser av ett EU-medlemskap	176
13.3.1	EG och den inre marknaden	176
13.3.2	Avtalet med EU	177
14	Fisk och fiskprodukter	179
14.1	Fisket – också en reglerad näring	179
14.2	Konsumtionen av fisk och fiskprodukter	179
14.3	Priser och prisutveckling	182
14.4	Fiskeripolitiken	183
14.5	Striden om konsumenternas 30 miljoner kronor	184
14.6	Fiskmarknaden framöver	185

Del V Sammanfattande synpunkter och förslag

15	Sammanfattande bedömning av utvecklingen 1989-1993	187
15.1	Konsumtionsförändringar	188
15.2	Mångfald och variation	189
15.3	Livsmedelskvalitet	191
15.3.1	Kost och hälsa	191
15.3.2	Livsmedelslagstiftning, hygien och säkerhet	192
15.4	Priser	193
15.4.1	Prisutvecklingen	193
15.4.2	Prisjämförelser med andra länder	195
15.5	Livsmedelsproduktionen	195
15.5.1	Jordbruk	195
15.5.2	Industri	196
15.5.3	Handel	198
15.6	Miljö- och regionala frågor	199
15.6.1	Miljö	199
15.6.2	Regionala frågor	200
15.7	Fisket	201
16	Den framtida svenska livsmedelspolitiken	203
16.1	Scenario 1 – Sverige ansluter sig till EU	204
16.1.1	Konsumenteffekter av EU-medlemskapet	206
16.1.2	Framtiden för EG:s jordbrukspolitik	210

16.1.3	Svenska krav på förändringar av EG:s jordbruks- och livsmedelspolitik	211
16.1.4	Konsumentinflytande	212
16.2	Scenario 2 – Sverige ansluter sig inte till EU	213
16.2.1	Vad händer med priser och matkvalitet om Sverige inte ansluter sig till EU?	213
16.2.2	EG-inspirerad jordbrukspolitik	214
16.2.3	Åter till 1990 års beslut	214
16.2.4	Frihandelsalternativet	216
17	Konsumentbevakning av livsmedelsfrågorna	217

Bilagor

Bilaga 1	Direktiv	221
Bilaga 2	Skrifter från Konsumentberedningen	225
Bilaga 3	Remisser och skrivelser	227
Bilaga 4	Förkortningar	231

1 Bakgrund

Konsumentberedningen (KoB) har fått regeringens uppdrag att utvärdera den livsmedelspolitiska reformen ur ett brett konsumentperspektiv.

Förväntningar inför 1990 års livsmedelspolitiska reform

Den livsmedelspolitiska reformen består av flera delar:

- en intern avreglering av livsmedelsmarknaden,
- "frost" gränsskydd med hänvisning till den preliminära GATT-överenskommelsen i april 1989 samt
- ökad konkurrens.

Reformen förväntades leda till en livsmedelsmarknad i betydligt bättre balans, där produktionen högst motsvarade efterfrågan inom landet och export på kommersiella villkor. I och med borttagandet av fördyrande regleringsinslag, såsom avgifter för hanterandet av överskott och bidrag för export och lagring, förväntades sänkta priser och framför allt en lägre prisökningstakt. Reformen förväntades dessutom för konsumenternas del leda till större mångfald och variation i utbudet och till bättre möjligheter att välja livsmedel av hög kvalitet.

Avregleringen ansågs påskynda en omstrukturering av förädlingsindustrin mot större enheter, men man förutsåg också nya, mer direkta vägar mellan producent och konsument och ökad produktion i form av t.ex. ekologiska livsmedel och småskalig förädling. Importen av livsmedel förväntades öka. Skärpta konkurrensbestämmelser skulle medverka till ett ökat konkurrenstryck och därigenom också till att livsmedelsreformen skulle komma konsumenterna till godo.

Sedan beslutet om en ny livsmedelspolitik fattades i juni 1990 och avregleringen av den svenska livsmedelsmarknaden inleddes 1 juli 1991, har en rad förändringar inträffat på livsmedelsmarknaden som gör det svårt att renodla effekterna av 1990 års beslut. Den i särklass viktigaste förändringen är EG-anpassningen av politiken, som följt av Sveriges medlemskapsansökan i EU. Reformbeslutet har inte frångåtts officiellt, men i praktiken.

2 Utvecklingen 1989–1993

Livsmedelskonsumtionen

Enligt den nya livsmedelspolitiken är det konsumenternas val som skall styra produktionen. Konsumenterna skall ges goda möjligheter att välja mellan livs-

medel av olika slag. Den interna avregleringen ansågs få betydande effekter på utbudet. Genom att avreglera marknaden och på så sätt få den att fungera bättre, skulle också förutsättningarna öka för att konsumenternas önskemål skulle nå fram till producenterna.

Livsmedelskonsumtionen uppgick 1993 till 139 miljarder kronor eller knappt 16 000 kronor per person. Det är en ökning med 11% sedan 1989, varav prisstegringen står för 7%. Jämfört med 1989 äter vi mer bröd och spannmålsprodukter, mer kött samt dricker mer malt- och läskedrycker. Däremot har vi minskat vår konsumtion av fisk i strid med kost- och hälso-råd, men också av mjölk, matfett och socker. Konsumtionen av frukt och grönt har legat still.

1993 gick drygt 14% av våra utgifter till livsmedel och alkoholfria drycker. Motsvarande andel var 16,5% år 1989. Livsmedel är alltså en stor utgifts-post för hushållen, även om andelen stadigt sjunker. Låginkomsttagare, barn-familjer och pensionärer spenderar en högre andel av sin inkomst på mat än övriga grupper.

Sortimentsförändringar

Att stimulera till ökad mångfald och variation i utbudet av jordbruksprodukter är en viktig del av den livsmedelspolitiska reformen. Totalt sett har dock sortimentet i dagligvaruhandeln minskat under perioden 1989–1993, samtidigt som förstärkningar skett inom vissa varugrupper. Det visar flera undersökningar, bl.a. en sortimentsenkät ställd till personer i parti- och detaljhandel samt berörda branschorganisationer som KoB företagit. Enligt denna enkät har själva den livsmedelspolitiska reformen i sig haft begränsad betydelse för sortimentsutvecklingen. Debatten runtomkring reformen tillsammans med slopad prisstoppspolitik och generösare etableringspolitik i kommunerna kan ha haft större betydelse.

Konsumentattityder

KoB:s undersökningar om konsumenternas attityder till kvaliteten på livsmedel visar att konsumenterna själva upplever att sortimentet är tillfredsställande. Drygt hälften av de tillfrågade anser att urvalet är lagom stort. Andelen som anser urvalet vara för stort är större än den som anser det vara för litet.

Trots neddragningar i sortimentet anser drygt hälften att utbudet förbättrats under de senaste åren medan endast drygt 5% anser att det försämrats. En dryg fjärdedel anser att det varken förbättrats eller försämrats.

Svaren på frågan om konsumenterna anser sig ha möjlighet att påverka livsmedlens kvalitet visar att konsumenterna "röstas med fötterna", dvs. byter butik, snarare än att de försöker påverka kvaliteten genom att påtala brister i kvalitet och urval för butikspersonalen.

Parallellt med ett minskande totalsortiment sker förstärkningar inom vissa varugrupper.

Intresset för *ekologiska livsmedel* har ökat starkt och produkterna har under de allra senaste åren också fått ett ordentligt genomslag i livsmedelsindustri och dagligvaruhandel. Inom handeln har serier med miljömärkta produkter utvecklats. Det traditionellt viktigaste produktområdet – grönsakerna – kompletteras framför allt av spannmålsprodukter, men också till viss del av mjölk, kött, saft, sylt m.m. Sammanlagt odlas ca 1,5% av åkermarken ekologiskt, men i vissa varugrupper (potatis, morötter, gula ärter) uppgår marknadsandelarna till över 5%.

Också mat med koppling till *kost-hälsa* har ökat starkt under senare år. Fettsnåla och fiberrika produkter såsom grönsaker, magra mejeri- och köttprodukter och spannmålsprodukter med mycket fiber har ökat sina marknadsandelar. Under 1993 har dock flera av dessa produktgrupper minskat något.

Under perioden 1989–1993 har en viss ökning skett av såväl *nötkött* som *grisköttimporten*. Ökningen hänger främst samman med en minskad inhemsk produktion, och följaktligen minskade importen åter fr.o.m. 1993 då den svenska produktionen på nytt började stiga. *Ostimporten* har ökat trendmässigt under en lång följd av år. Åren 1989–1991 ökade importen betydligt av hårdost, för att därefter minska. Ökad inhemsk produktion, ökat konkurrenstryck och lägre priser gjorde den svenska produktionen konkurrenskraftigare.

Kvalitetsfrågor

Kvalitet är ett mångtydigt begrepp med både mätbara och icke mätbara komponenter. Mätbara faktorer av livsmedelskvaliteten regleras framför allt genom vår livsmedelslagstiftning och följs fortlöpande genom livsmedelskontrollen. De subjektiva, icke mätbara faktorerna har bl.a. med smak, etik och miljöhänsyn att göra.

KoB:s undersökningar om konsumentattityder till livsmedelskvalitet¹ visar att konsumenterna i allmänhet är nöjda med kvaliteten på maten. Av de undersökta varugrupperna (färsk fisk, hårdost, korv, matbröd, nötkött, pasta och potatis) är man mest nöjd med pasta, matbröd och hårdost. Minst nöjd är man med potatis och korv. Gruppen som anser att maten förbättrats under senare år är större än gruppen som anser att den tvärtom försämrats.

Beroende på om frågorna avser livsmedel som helhet eller enskilda varugrupper prioriteras lite olika kvalitetsegenskaper. I KoB:s större undersökning, där frågor ställs kring ett antal utvalda livsmedel, anses smak vara den

¹ Konsumenterna och livsmedelskvaliteten. En studie av konsumentupplevelser (SOU 1994:112). Delbetänkande av Konsumentberedningen samt två mindre undersökningar: Konsumenternas åsikter om livsmedelskvalitet, KoB:s faktablad nr 13, februari 1993 och Konsumenterna och kvaliteten på mat, faktablad nr 17, januari 1994.

viktigaste kvalitetsegenskapen för alla livsmedel utom nötkött, där färskhet rankas högst. Att livsmedlet inte innehåller kemikalier anses också vara viktigt av många. I KoB:s båda små undersökningar, där livsmedel behandlas som en helhet, rankas färskhet högst följt av näringsvärde och råvaruinnehåll. Smak kommer först på fjärde resp. femte plats. Också "hänsyn till djurens väl" är en högt rankad egenskap i de små undersökningarna.

Svenska konsumenter föredrar i allmänhet svensk mat framför utländsk, det framgick av KoB:s båda små kvalitetsundersökningar. 1992 ansåg hälften av intervjupersonerna att svensk mat är bättre än utländsk och 1993 hade andelen stigit till närmare två tredjedelar. Den stora undersökningen visade att svaren varierar en del beroende på matvara. Svenskt ursprung anses särskilt värdefullt för färska och oförädlade livsmedel, medan utländsk pasta anses lika bra som svensk. Närmare 20% anser att svenskt matbröd och svensk korv är sämre än utländsk.

Livsmedel på den svenska marknaden har i stort en tillfredsställande nivå vad gäller hygien och säkerhet. Importkontroll av frukt och grönt samt kött skall tillse att samma krav ställs på de importerade livsmedlen som de inhemska. Kontrollen visar att under 5% av partierna innehåller rester av bekämpningsmedel (för frukt och grönt) och salmonellahalter (för kött) som överstiger gränsvärdena. Vår konsumentundersökning visar dock att många är oroad över att maten innehåller skadliga ämnen och att informationen är otillräcklig. Man oroar sig också över att ökad import och EG (EU)-standards skulle kunna ge sämre livsmedelskvalitet.

I och med EES-avtalet har svensk livsmedelslagstiftning harmoniserats med EG:s. Om gemensamma EG-normer saknas behåller vi våra egna regler tills vidare. Vi kan i princip inte stoppa produkter från ett annat EES-land om produkten är godkänd i detta land; undantagsmöjligheter med hänsyn till bl.a. människors hälsa finns dock. Eftersom både Sveriges och EG:s regler i många fall bygger på standardiseringsarbete utfört av internationella organisationer blir flertalet förändringar till följd av EES ganska små, men viktiga undantag finns.

Priser och prisutveckling

Konsumentpriserna på livsmedel steg under större delen av 1980-talet snabbare än priserna i övrigt. Under slutet av perioden inträffade ett trendbrott, som innebar att livsmedelspriserna började sjunka reellt sett. Mellan 1989 och 1993 steg konsumentpriserna på livsmedel i KPI med 7%. Eftersom KPI, totalt samtidigt steg med 29%, var realprissänkningen för livsmedel 17%. Trendbrottet förklaras av flera faktorer. Bland de viktigaste är:

- GATT-överenskommelsen 1989, som innebar en frysning av prisstödet till jordbruket
- Effekter av den livsmedelspolitiska reformen
- Lägre matmoms men ökad annan indirekt beskattning
- Matprisdebatten och ökad konsumentaktivitet.

Ändrat beteende hos konsumenterna, t.ex. den ökade tillströmningen till lågprisbutiker, registreras inte fullt ut i KPI. Konsumenterna har i större utsträckning än vad som framgått av prisindexutvecklingen kunnat köpa mat till lägre priser än tidigare.

Konsumentprisutvecklingen för livsmedel har alltså varit relativt gynnsam för konsumenterna. Den hade dock kunnat vara ännu gynnsammare med ett större konkurrenstryck i industri och handel. Samtidigt som konsumentpriserna på jordbruksreglerade livsmedel steg med 4,5% 1989–1993 (6,6% om justering görs för momssänkning) sjönk nämligen priserna för råvaran, i jordbrukarledet, med 10%. Effekterna av den livsmedelspolitiska reformen i producentledet har inte helt kommit konsumenterna till godo utan har delvis "fastnat" på vägen till konsumenten. Jordbruket har kompenserats genom direkta stödåtgärder, i första hand djurbidrag. Dessa belastar dock konsumenterna som skattebetalare.

Priserna har sedan 1989 stigit mest inom förädlingsindustrin, en sektor som domineras av jordbrukets egna företag, i vilken de är marknadsledande i flera betydelsefulla delbranscher. Marginalerna har stigit inom framför allt charkuteriindustrin (inkl. finstyckning). Gör man en beräkning enbart på grundval av prisindexserier har industrimarginalen för kött stigit med 68% och handelsmarginalen med 11,5%. Som genomsnitt för samtliga varor har industrimarginalen, räknat i kronor, stigit med 53% och handelsmarginalen med 3%. Den senare siffran betyder att marginalen sjunkit som procent av försäljningspriset.

Effekterna av den livsmedelspolitiska reformen har inte fullt ut förts vidare till konsument. Därtill kommer att de politiska besluten om gränsskydd och priser i det reglerade ledet (referenspriser) inte gick så långt som konsumenterna förväntade vid principbeslutet om den livsmedelspolitiska reformen. Beredningens beräkningar av de på sikt troliga prisändringarna till följd av reformen i jämförelse med de ändringar, som faktiskt skett av de reglerade priserna, visar att utfallet blivit magert för konsumenterna.

Prisjämförelser mellan Sverige och EG

Tidigare jämförelser har visat att livsmedelspriserna varit betydligt högre i Sverige än i EG. Enligt en prisnivåjämförelse för 1990 (OECD) låg de svenska livsmedelspriserna ca 60% över EG:s medan den allmänna prisnivån endast var 35–40% högre.

Sedan 1990 års jämförelse gjordes har den svenska valutan deprecierats. Beredningen har gjort en överslagsberäkning över prisnivåerna 1993 genom framskrivning med konsumentprisindex av 1990 års siffror och genom omräkning till gällande valutakurser. Enligt denna beräkning låg de danska priserna 1993 något över de svenska. Priserna i Tyskland och Nederländerna var runt 15% lägre men bara något under de svenska om justering görs för skillnaderna i moms. Priserna i Storbritannien låg fortfarande betydligt under de svenska, även efter momsjustering.

Prisrelationerna har alltså ändrats genom deprecieringen. De kostnadsnackdelar man tidigare konstaterat föreligga för svensk livsmedelsindustri har inte eliminerats genom deprecieringen. Behovet att genomföra effektiviseringar i livsmedelskedjan kvarstår därför. SOU 1994:119
Sammanfattning

Orsaker till prisskillnader mellan olika länder

Som förklaring till det höga svenska prisläget brukar anföras

- jordbruksstöd
- hög matmoms och
- svagt konkurrenstryck.

Skillnader i totalt skattetryck har åberopats av aktörerna på livsmedelsmarknaden som en förklaring till högre livsmedelspriser i Sverige än i andra länder. Den förklaringen har granskats inom KoB och avvisats.

Jordbruk

Enligt 1990 års reform skulle jordbruksproduktionen inte överstiga den inhemska efterfrågan och på kommersiella villkor lönsam export.

Genom borttagandet den 1 juli 1991 av den interna regleringen, stöd till lagring och export, uppstod press på jordbruket att minska produktionen. Effekten blev omedelbar främst inom animalieområdet, där anpassningen i stort sett var avklarad redan när reformen trädde i kraft. God balans rådde i fråga om samtliga animalieprodukter.

Inom vegetabilieområdet innebar reformen att övergångsregler skulle tillämpas. Anpassningen av produktion och areal skulle i princip ske under en femårsperiod. Omställningstöd lämnades till jordbrukare för att stimulera alternativ användning av överskottsarealen. Någon mer omfattande varaktig omställning har inte skett då alternativen många gånger saknats. Kostnaderna för omställningen av åkermark (omställningsstöd samt anläggningsstöd) beräknas uppgå till ca 3,5 miljarder kronor.

En anpassning har skett till EG:s jordbrukspolitik. Detta har ytterligare bidragit till att omställningen av åkerarealen avbrutits och inte fått förväntad effekt. Svensk spannmålsproduktion kommer att bli relativt sett gynnad i EU. Inom animalieområdet har produktionen av flera produkter åter börjat stiga och obalansen närmar sig snabbt den som rådde före reformen.

Industri

Konkurrensen inom livsmedelsindustrin skulle stärkas genom den livsmedelspolitiska reformen.

Lantbrukskooperationen är dominerande ägare i livsmedelsindustrin, framför allt i primärförädlingen, dvs. länken närmast jordbruket i livsmedelskedjan. Inom mejeriindustrin råder till och med en monopolliknande situation.

Den stärkta konkurrensen skulle åstadkommas genom nya aktörer på marknaden. Skärpt konkurrenslagstiftning har införts.

Hittills har inte särskilt mycket hänt på marknaden. Lantbrukskooperationen är ungefär lika dominerande nu som före reformen. Den enda påtagliga förändringen är att mejeriindustrins marknadshämmande samarbete i Riksstopp upphört. Flera aktörer konkurrerar nu på ostmarknaden.

Livsmedelsindustrin har, i motsats till vad som gäller inom tillverkningsindustrin generellt, haft en stigande lönsamhetsutveckling med en kraftig topp 1992. Under såväl 1991 som 1992 hörde livsmedelsindustrin till de allra mest lönsamma branscherna inom tillverkningsindustrin.

Handel

Även om den livsmedelspolitiska reformen inte direkt omfattade handeln förväntades ökad konkurrens uppstå även i handelsledet, bl.a. genom att nya försäljningskanaler skulle uppstå.

Dagligvaruhandeln är mycket koncentrerad och det finns en stark koppling mellan partihandel och detaljhandel. Båda leden domineras av de tre stora blocken ICA, Konsumentkooperationen och Dagab/Axel Johnson.

ICA ökar sin marknadsandel och närmar sig gränsen i detaljhandelsundantaget i den nya konkurrenslagen.

De riktigt stora butikerna vinner marknadsandelar på de mindre och medelstora butikernas bekostnad. Lågprisbutikerna har haft en mycket snabb utveckling. Enligt KoB:s undersökning² skulle marknadsandelen kunna bli upp till 20%. Den fortsatta utvecklingen blir emellertid i hög grad beroende av hur övriga butiker agerar.

Konsumenterna och miljön

Livsmedelspolitiken skall förena den moderna konsumentens krav på hälsosamma och prisvärda livsmedel med ett miljöanpassat och rationellt lantbruk. Miljömålet i den nya livsmedelspolitiken är att slå vakt om ett rikt och varierat odlingslandskap, att bevara den genetiska variationen och den biologiska mångfalden och att minimera växtnärläcksaget och användningen av bekämpningsmedel.

Kväveläcksaget och bekämpningsmedelsanvändningen har minskat, men under 1992/93 har handelsgödselanvändningen åter ökat markant. Genom direkta stöd har stora delar av värdefulla ängs- och betesmarker kunnat skyddas. Den ekologiska odlingen har ökat.

Däremot ökar industrins och handelns transporter av livsmedel liksom hushållens bilanvändning i samband med inköpen.

² Konsumenterna och lågprisbutiken. En studie av ändrade köpvanor i dagligvaruhandeln (SOU 1992:117). Delbetänkande av Konsumentberedningen. Se också KoB faktablad nr 12, november 1992.

Livsmedelsbranschen står för en stor del av förpackningarna. Producentansvaret för förpackningar, som infördes 1993, medför förhoppningsvis en minskad volym förpackningar totalt sett, men kanske framför allt en övergång till produktion av mindre miljöbelastande förpackningar.

Regionalpolitik

Skillnaderna i levnadsvillkor mellan stad och land, mellan norr och söder, är i många avseenden ganska små i Sverige. Detta faktum avspeglar sig också i vad vi konsumerar i form av livsmedel och hur vi betar oss i samband med inköpen. Livsmedelsutgifternas och konsumtionens variationer är relativt små över riket, även om skillnader naturligtvis finns.

Antalet butiker i glesbygd har under lång tid minskat betydligt fortare än tätortsbutikerna. Glesbygdsbutikernas antal och omsättning har under 1970- och 1980-talen minskat betydligt snabbare än befolkningen i glesbygd. Omsättningen per glesbygdsinvånare i glesbygdsbutiker har således sjunkit, något som hänger samman med ökat arbetspendlande, attraktivare lågprisenheter i tätorter, minskad tillgänglighet m.m. Mycket tyder också på att trenden mot allt färre glesbygdsbutiker kommer att fortsätta och kanske till och med förstärkas.

Livsmedelspolitiken skall enligt 1990 års livsmedelspolitiska beslut bidra till regional utjämning av sysselsättning och välfärd. Jordbruket bidrar till en varierad och levande landsbygd och jordbruket har också en viktig roll för att bevara landskapsbilden.

Däremot har jordbrukets roll för sysselsättning och inkomster minskat. Det gäller även i glesbygder. Både primärproduktionen och förädlingen bedrivs i huvudsak i centrala bygder med korta avstånd till omkringliggande tätorter. Det är också till tätorten som en stor del av makarnas totala arbetsinsats i ett jordbrukarhushåll är förlagd.

Koncentrationen till bygder med bättre förutsättningar för jordbruksproduktion har förstärkts av stödet till jordbruket, som i huvudsak utgått i form av prisstöd och premierat odling i högavkastande bygder. Farhågor fanns att denna koncentration till områden med bättre naturliga förutsättningar för jordbruksproduktion skulle ytterligare förstärkas av avregleringen. Sådana befara omflyttningar motarbetas på olika sätt, bl.a. med statligt stöd till norrlandsjordbruket och stöd till glesbygdsföretag i andra delar av riket. Även landskapsvårdsstödet gynnar i första hand glesbygdsområden. Omflyttningar i produktionen tar emellertid lång tid och ännu finns få eller inga tecken som tyder på att produktionen som en följd av den livsmedelspolitiska reformen skulle ha förflyttats från skogs- och mellanbygder i riktning mot centralare slättbygder.

Fisket

Fisket är liksom jordbruket en starkt reglerad näring. Fiskeregleringen tillvaratar liksom jordbruksregleringen i första hand producenternas intressen och konsumenterna har svårt att få gehör för sina synpunkter. Ett talande ex-

empel härpå är hanteringen av 30 miljoner kronor i prisregleringskassan för fisk, som avsattes i slutet på 1980-talet att användas för prisnedsättningar på torsk. Konsumentpengarna kom inte till användning som avsett, trots "påminnelser" från bl.a. KoB. När prisregleringskassan skulle avvecklas 1993, fattades beslut av statsmakterna om att beloppet i stället skulle användas för information om fisk i enlighet med önskemål från fiskets organisationer. Fiskeriverket skall administrera beloppet och har vid sin sida fått ett rådgivande organ, i vilket fiskets men inte konsumenternas organisationer är representerade.

Fisket omfattas inte av den livsmedelspolitiska reformen. Vissa ändringar i regleringen har i stället skett till följd av EES-avtalet och en tidigare EFTA-överenskommelse om att avskaffa konkurrenssnedvridande prisstöd. Vid ett EU-inträde får vi anpassa oss till EG:s gemensamma fiskeripolitik, Common Fisheries Policy, som omfattar en gemensam pris- och marknadsordning och strukturpolitik. För konsumenterna kan anslutningen till EU betyda bättre priser och urval till följd av ökad konkurrens.

3 Konsumenterna och den framtida livsmedelspolitiken

Utformningen av den svenska jordbruks- och livsmedelspolitiken framöver avgörs i november vid folkomröstningen om EU-anslutning.

Ja till EU innebär att Sverige utan större övergångsarrangemang inför EG:s jordbruks- och fiskepolitik (CAP resp. CFP) med allt vad detta medför i fråga om detaljregleringar. Samtidigt ökar konkurrensen i livsmedelskedjan genom anslutningen till den gränslösa inre marknaden även för livsmedelsråvaror.

Vid ett nej till EU-anslutning kan olika alternativ vara tänkbara för svensk livsmedelspolitik. Huvudalternativet på kort sikt blir enligt KoB:s mening en återgång till 1990 års beslut om livsmedelspolitiken. Frihandelsalternativet skulle vara mer lönsamt för samhället och konsumenterna men får nog i nuläget sägas vara en politisk omöjlighet. Ett bibehållande av de fördelar som vunnits genom redan företagen EG-anpassning, eventuellt också fortsatt anpassning, är alternativ, som de politiskt inflytelserika producenterna kan förväntas arbeta för.

Scenario 1 – Sverige ansluter sig till EU

EG:s jordbrukspolitik, CAP, har många drag gemensamma med den svenska regleringen före 1990 års reform. Den har lett till stora överskott, som avsätts på världsmarknaden till låga priser med hjälp av exportbidrag. Den jordbrukspolitiska reformen 1992 syftade till att genom omläggning av politiken – i riktning mot lägre priser och ökat direktstöd – försöka begränsa överskotten. Priserna på jordbruksprodukter i EG ligger i allmänhet under de svenska. Detta, liksom slopandet av vissa interna svenska avgifter (förmalningsavgift, fettvaruavgift), kan leda till att våra livsmedelspriser sjunker, i genomsnitt med

2–3% för livsmedelsposten i KPI. Därtill kan komma dynamiska effekter genom konkurrensen på den större marknaden. Ökad konkurrens blir troligen märkbar främst i södra och mellersta Sverige och prisskillnader gentemot norra Sverige kan komma att uppstå. SOU 1994:119
Sammanfattning

Svenska skattebetalare får bidra till EU-budgeten och därmed till betalningen av EG:s regleringar. Dessutom förutsätter vissa av EG:s bidrag till det svenska jordbruket intern delfinansiering (miljö-, struktur- och regionalstöd). KoB anser att dessa bidrag bör undergå sedvanlig budgetprövning.

Anslutningen till den större marknaden leder till ökad mångfald och variation i utbudet. Sannolikt kommer dock konsumtionen av svenska varor att dominera även i fortsättningen. Enligt KoB:s attitydundersökningar föredrar en stor majoritet av konsumenterna svenska varor framför utländska.

Vår livsmedelslagstiftning har genom EES-avtalet harmoniserats med EG:s. Detta har i allmänhet bara inneburit små förändringar, men det finns vissa undantag. KoB rekommenderar att svenska myndigheter så långt möjligt hävdar traditionella svenska etik- och kvalitetskrav vid sin tolkning av EG:s livsmedelsbestämmelser.

Det större utbudet ställer krav på konsumenterna och deras förmåga att göra rationella val. Information och varumärkning är viktiga förutsättningar härför. Det kan bli ett konkurrensmedel för svenska tillverkare att behålla den tidigare märkningen, som bl.a. innebar större skydd för allergiker än EG:s märkningsregler.

Vid en EU-anslutning kommer vårt inflytande över EG:s regelverk att öka. Konsumenterna är företrädde i vissa EG-organ, t.ex. Ekonomiska och sociala kommittén och i den rådgivande konsumentkommittén. Bland ingående organisationer märks BEUC, paraplyorganisation för konsumentorganisationer i EU, i vilken Sveriges Konsumentråd numera ingår, samt Europa-facket och konsumentkooperationen. Dessa organisationer är arga kritiker av CAP. På livsmedelslagstiftningens område arbetar de för skärpt säkerhet.

Det blir en angelägen uppgift för Sveriges konsumenter att göra gemensam sak med konsumenterna i EU och verka för ett högt konsumentskydd och för fortsatt avreglering av jordbruket.

Scenario 2 – Sverige ansluter sig inte till EU

Om folkomröstningen resulterar i ett nej till EU behöver vi inte anta EG:s jordbruks- och fiskeregleringar. Däremot kvarstår den anpassning av livsmedelslagstiftningen och fiskepolitiken, som är en följd av EES-avtalet.

Konsumentberedningen kan utskilja tre alternativ för livsmedelspolitiken efter ett EU-nej:

- 1 detaljreglering enligt EG-modell
- 2 försiktig avreglering på en skyddad marknad enligt principerna i 1990 års omställningsbeslut
- 3 en successiv utveckling mot öppnare gränser och frihandel också på jordbruksområdet.

Anpassning till EG:s jordbrukspolitik har redan påbörjats. Beslut har t.ex. fattats om visst exportstöd och om fortsatta inlösenpriser på spannmål kombinerat med arealbidrag. Dessa avvikelser från 1990 års reformsbeslut kommer producenterna troligen att vilja behålla även efter ett EU-nej. Krav på ytterligare stöd av modell EG kan också framkomma med motivering att det svenska jordbruket skall få samma villkor som jordbruket i konkurrentländerna.

Trots att EU:s jordbruk är mer reglerat än det svenska har konsumenterna i många EU-länder lägre livsmedelspriser och ett mer varierat utbud. Detta beror bl.a. på i allmänhet lägre moms och på lägre prisstöd (i stället utgår högre direkta stöd), men även på marknadens storlek och den starkare konkurrensen i livsmedelskedjans senare led. EG:s ineffektiva jordbrukspolitik skulle vara förödande, tillämpad inom en liten marknad som Sverige med redan svagt konkurrenstryck.

Alternativet med återgång till 1990 års livsmedelspolitik framstår som ett huvudalternativ. Konsumenterna har i egenskap av skattebetalare redan tillfört jordbruket betydande belopp för omställningen. KoB anser att utgångspunkten bör vara att en återgång sker till 1990 års politik utan övergångstid och utan att nya pengar tillförs. Animalieproduktionen kan ganska snabbt anpassa sig efter ändrade förhållanden. KoB ser däremot vissa problem på vegetabiliesidan. En liten andel av överskottsarealen har ställts om varaktigt.

Frihandelsalternativet, dvs. i första hand borttagande av gränsskyddet, har på senare år förts fram då och då men får på kort sikt bedömas vara politiskt orealistiskt. Vinsterna för samhället och konsumenterna skulle dock bli stora och tillåta att producenterna kompenseras. Situationen att stå utanför EU och samtidigt vara starkt beroende av utrikeshandel på andra varuområden skulle göra det angeläget för Sverige att mycket aktivt verka för frihandel. Att utsträcka liberaliseringen även till jordbruksområdet kan därför på sikt bli politiskt möjligt.

Konsumentbevakning av livsmedelspolitiken

Enligt det livsmedelspolitiska beslutet skulle konsumenternas ställning på marknaden stärkas genom den interna avregleringen. Konsumenternas inflytande skulle framför allt ske via köpbesluten och den livsmedelspolitiska reformen skulle göra producenterna mer alerta att uppfånga ändrade preferenser och andra synpunkter från konsumenterna. Mycket tyder på att avregleringen har lett till att livsmedelsmarknaden fungerar bättre. Livsmedelssektorn har dock fortfarande starka inslag av regleringar och producenterna har betydligt större inflytande än konsumenterna över de politiska besluten. Bevakningen av livsmedelspolitiken kommer därför även i fortsättningen att vara en angelägen uppgift för konsumenterna och deras företrädare. Det gäller oavsett om Sverige ansluter sig till EU eller inte.

Om folkomröstningen i november resulterar i ett ja till EU kommer konsumentföreträdarna i EG-organen att ha stort behov av utredningsunderstöd. Ansluter vi oss inte till EU blir i första hand återgången till 1990 års livsme-

delspolitiska reform en angelägen bevakningsuppgift för konsumenterna. SOU 1994:119
Behov av konsumentföreträdare med djupa kunskaper om jordbruks- och Sammanfattning
livsmedelspolitik kommer att föreligga i båda fallen. Sådana kunskaper finns
inom Konsumentberedningen, som föreslår att den får förlängt förordnande
för den tid som krävs för att garantera konsumentinflytande över den kom-
mande livsmedelspolitiken – inom eller utanför EU.

Årshuset har i sin rapport om konsumentpolitik i EU och Sverige 1994-1995 uttryckt en önskan att konsumenterna ska ha ett inflytande över den livsmedelspolitiken i EU och Sverige. Detta innebär att konsumenterna ska ha ett inflytande över den livsmedelspolitiken i EU och Sverige. Detta innebär att konsumenterna ska ha ett inflytande över den livsmedelspolitiken i EU och Sverige.

Vår livsmedelspolitik är en del av den livsmedelspolitiken i EU och Sverige. Detta innebär att konsumenterna ska ha ett inflytande över den livsmedelspolitiken i EU och Sverige. Detta innebär att konsumenterna ska ha ett inflytande över den livsmedelspolitiken i EU och Sverige.

Det stora uttrycket för konsumenterna är att de ska ha ett inflytande över den livsmedelspolitiken i EU och Sverige. Detta innebär att konsumenterna ska ha ett inflytande över den livsmedelspolitiken i EU och Sverige. Detta innebär att konsumenterna ska ha ett inflytande över den livsmedelspolitiken i EU och Sverige.

Vid en livsmedelspolitik i EU och Sverige ska konsumenterna ha ett inflytande över den livsmedelspolitiken i EU och Sverige. Detta innebär att konsumenterna ska ha ett inflytande över den livsmedelspolitiken i EU och Sverige. Detta innebär att konsumenterna ska ha ett inflytande över den livsmedelspolitiken i EU och Sverige.

Det är en livsmedelspolitik i EU och Sverige som ska ge konsumenterna ett inflytande över den livsmedelspolitiken i EU och Sverige. Detta innebär att konsumenterna ska ha ett inflytande över den livsmedelspolitiken i EU och Sverige. Detta innebär att konsumenterna ska ha ett inflytande över den livsmedelspolitiken i EU och Sverige.

Enligt den livsmedelspolitiken i EU och Sverige ska konsumenterna ha ett inflytande över den livsmedelspolitiken i EU och Sverige. Detta innebär att konsumenterna ska ha ett inflytande över den livsmedelspolitiken i EU och Sverige. Detta innebär att konsumenterna ska ha ett inflytande över den livsmedelspolitiken i EU och Sverige.

Enligt den livsmedelspolitiken i EU och Sverige ska konsumenterna ha ett inflytande över den livsmedelspolitiken i EU och Sverige. Detta innebär att konsumenterna ska ha ett inflytande över den livsmedelspolitiken i EU och Sverige. Detta innebär att konsumenterna ska ha ett inflytande över den livsmedelspolitiken i EU och Sverige.

1.1 Direktiven

Konsumentberedningen (KoB) skall enligt sina direktiv (Dir 1990:84, se bilaga 1) följa och utvärdera 1990 års livsmedelspolitiska reform ur ett brett konsumentperspektiv. Beredningen skall därvid samarbeta med övriga myndigheter på livsmedelsområdet och utbyta information med dessa.

Beredningen har givit ut två delbetänkanden – Konsumenterna och lågprisbutiken. En studie av ändrade köpvanor i dagligvaruhandeln (SOU 1992:117) samt Konsumenterna och livsmedelskvaliteten. En studie av konsumentupplevelser (SOU 1994:112). Vi har vidare två gånger om året rapporterat till regeringen om utvecklingen på livsmedelsmarknaden och har fortlöpande givit ut Faktablad om olika frågor på livsmedelsområdet (förteckning över beredningens skrifter finns i bilaga 2).

Beredningen har också haft fortlöpande kontakter med fristående konsumentorganisationer. Beredningen har vidare representerat konsumentintresset i ett flertal grupper inom Jordbruksdepartementets och Jordbruksverkets m.fl. arbetsområden samt svarat på ett stort antal remisser med anknytning till livsmedelspolitik (av beredningen avgivna skrivelser och remissyttranden finns i bilaga 3).

1.2 Genomförandet

Flera myndigheter gavs i anslutning till den livsmedelspolitiska reformen i uppdrag att utvärdera reformen. Det gäller framför allt Livsmedelsekonomiska samarbetsnämnden (LES) och Jordbruksverket, men också Naturvårdsverket, som skall studera reformens effekter på miljön och landskapet samt Livsmedelsverket, som skall studera effekterna för folkhälsan och rapportera om utvecklingen vad avser småskalig förädling. Statens pris- och konkurrensverk (SPK) hade fram till sin nedläggning i uppdrag att studera prisutvecklingen i livsmedelskedjans olika led. Dessa myndigheters arbete har utnyttjats av beredningen i dess uppföljningsverksamhet.

Vidare har ett flertal utredningar studerat olika aspekter på jordbruket m.m. under omställningsperiodens gång och lämnat förslag till förändringar. För beredningens del är det främst Omställningskommissionens arbete som varit av intresse.

Omställningskommissionen hade regeringens uppdrag att lägga förslag till en anpassning av 1990 års livsmedelspolitiska beslut utifrån Sveriges ansökan om medlemskap i EG/EU (SOU 1992:87, 1992:125, 1993:33). Större utredningar har även belyst situationen för trädgårdsnäringen (SOU 1992:119) resp. fisket (SOU 1992:136, 1993:103) med anledning av ansökan om med-

lemskap i EG/EU. Därutöver har LES – delvis som en följd av beredningens agerande – haft i uppdrag att studera prisutvecklingen på livsmedel (Redovisning av uppdrag om prisutvecklingen på livsmedel, LES mars 1994) samt att se över hur gränsskyddet hanterats (Redovisning av uppdrag om översyn av gränsskyddet på jordbrukets område, LES mars 1994).

Det ovan nämnda utredningsarbetet har varit värdefullt för våra studier från konsumentsynpunkt. Eftersom dessa utredningar på ett grundligt sätt presenterat bakgrundsdata och fakta, i synnerhet när det gäller förhållanden inom primärproduktionen, har beredningen funnit det tillräckligt att i sin avrapportering ägna begränsad plats åt denna typ av information.

KoB:s huvuduppgift har således varit att utvärdera den livsmedelspolitiska reformen från konsumentsynpunkt. Som tidigare påpekats av bl.a. Livsmedels-ekonomiska samarbetsnämnden innebär EG-anpassningen av livsmedelspolitiken att det är svårt att renodla effekterna av 1990 års beslut. Även andra faktorer påverkar utvecklingen på livsmedelsmarknaden. Förändringarna på livsmedelsmarknaden har därför varit och kommer fortsatt att vara av annan art än om 1990 års livsmedelspolitiska beslut fullföljts och även att vara en effekt av andra faktorer än sådana som kan hänföras till det livsmedelspolitiska beslutet. KoB har därför i de flesta fall valt att registrera de faktiska förändringar som inträffat på livsmedelsmarknaden och för konsumenterna, oberoende av om inträffade förändringar beror på den livsmedelspolitiska reformen eller på något annat. I den mån vi ansett det möjligt har vi dock försökt att göra en koppling till reformen.

Vårt uppdrag är ganska omfattande. Förutom mot frågor av primärt konsumentintresse – pris, kvalitet, mångfald och variation i utbudet, konsumentupplysning och -inflytande m.m. – har en stor del av beredningens intresse riktats mot utvecklingen i senare led, livsmedelsindustri och handel samt konkurrensförhållanden på livsmedelsmarknaden. Även faktorer som berördes i det livsmedelspolitiska beslutet men som inte primärt är att beteckna som konsumentmål, t.ex. frågor med koppling till miljö- och regionalpolitik, har betydelse för konsumenterna.

EES-avtalet och ansökan om inträde i EG/EU har redan haft stor betydelse för livsmedelspolitikens utformning och utvecklingen på livsmedelsmarknaden. Resultatet i folkomröstningen den 13 november om svenskt medlemskap i EU kommer att bli avgörande för den svenska livsmedelspolitikens framtida utformning. Mot denna bakgrund har beredningen även analyserat konsekvenserna från konsumentsynpunkt av ett medlemskap resp. att stå utanför unionen.

1.3 Rapportens uppläggning

Vår huvudsakliga uppgift är att utvärdera 1990 års livsmedelspolitiska reform och dess effekter för konsumenterna. Syftet med reformen beskrevs ovan. Vår målsättning med utvärderingen är att visa om syftet med reformen uppnåtts. Om detta inte är fallet, vad beror det i så fall på? En förklaring kan vara

avstegen från reformen. En annan kan vara reformens begränsade möjligheter att faktiskt påverka situationen.

De följande kapitlen i del I behandlar ändringarna i livsmedelspolitiken samt konkurrensfrågor av betydelse för framför allt de s.k. senare leden (industrin och handeln) på livsmedelsmarknaden.

I del II (kap. 4–7) beskriver vi de mer direkta konsumenteffekterna – på mångfalden och variationen i utbudet av livsmedel, på livsmedelskvaliteten, på priserna och på konsumenternas möjligheter att göra sina röster hörda. Konsumentprofilen i det livsmedelspolitiska beslutet var visserligen uttalad, men åtgärderna riktades i huvudsak mot primärproduktionen och har därmed "filtrerats" genom flera led innan de kan avläsas i konsumentledet. Därför blir kopplingarna mellan den livsmedelspolitiska reformen och de konsumenteffekter som kan avläsas på marknaden ofta otydliga och därmed svåra att mäta. Ett viktigt mått blir att jämföra det faktiska utfallet, mätt via tillgänglig statistik och uppgifter från berörda organ, med konsumenternas attityder såsom de framkommit i beredningens egna och andras genomförda attitydundersökningar. Detta gäller framför allt kvalitetsaspekter på maten, men även i viss mån utbudet, tillgång till information m.m.

I del III (kap. 8–10) behandlas produktionsfrågorna: jordbruksproduktionen, livsmedelsindustrin och dagligvaruhandeln. Här kan den livsmedelspolitiska reformen och de förändringar av den förda politiken som inträffat förväntas ha haft mer direkt betydelse.

I del IV tas övriga frågor av betydelse för konsumenter och skattebetalare upp. Här behandlas globala försörjningsfrågor samt miljö- och regionalpolitiska frågor med koppling till konsumtion och produktion av livsmedel. Även fisket, som inte direkt omfattas av den livsmedelspolitiska reformen, tas upp i detta avsnitt.

Den avslutande delen, del V, består av våra sammanfattande synpunkter (kap. 15) och förslag kring utvärderingen (kap. 16–17). Vi har valt att presentera två scenarier – Sverige ansluter sig till EU resp. Sverige ansluter sig inte till EU – och utreder vilka konsekvenser för livsmedelskonsumenterna som dessa båda alternativ kan tänkas få. I ett särskilt kapitel lämnar vi förslag kring den fortsatta konsumentbevakningen av livsmedelsfrågorna.

Våren 1990 fattade riksdagen beslut om en ny livsmedelspolitik, vilken innebar en omfattande avreglering och marknadsanpassning av den svenska livsmedelsmarknaden. I stället för ett utpräglat producentperspektiv skulle nu konsumenten sättas i centrum. Effekterna på livsmedelspriser, matkvalitet och utbud på livsmedelsmarknaden förväntades bli gynnsamma.

Efter det att avregleringen av livsmedelsmarknaden inleddes den 1 juli 1991 har en rad förändringar inträffat som påverkat reformen. Ansökan om medlemskap i EU och den påbörjade EG-anpassningen har lett till att intentionerna i 1990 års reform inte fullföljts.

2.1 Bakgrund

Den svenska jordbrukspolitiken under efterkrigstiden har präglats av erfarenheter från 1930-talets massarbetslöshet och svaga efterfrågan på livsmedel med stora överskott som följd samt krigsårens och den närmaste efterkrigstidens ransoneringar och brist på livsmedel. De tvära kasten i tillgång och efterfrågan gav stöd för uppfattningen att marknadskrafterna ensamma inte klarade av att skapa balans på marknaderna och samtidigt någorlunda stabila priser. Omfattande offentliga ingrepp i prisbildning och produktion har alltsedan 1930-talet varit regel på jordbruksområdet. I princip var det statsmakterna som fastställde prisnivån på jordbruksprodukter. Även handeln med jordbruksfastigheter var hårt reglerad.

Den livsmedelspolitiska arbetsgruppen (LAG), som tillsattes i december 1988, fann att politiken kännetecknades av dålig måluppfyllelse och att jordbruksregleringen i en rad avseenden motverkade sitt syfte. Såväl exportbidragen som de garanterade inlösenpriserna hade lett till stora överskott av jordbruksprodukter, som på konsumenternas och skattebetalarnas bekostnad avsattes med stora förluster på en prisdumpad världsmarknad. Priserna på livsmedel hade under en följd av år stigit mer än priserna på övriga varor och tjänster i samhället. Stimulans till produktion inriktad på hög avkastning, snarare än framställning av varor av god kvalitet i avsikt att hitta en köpare, ledde också till oönskade effekter på den omgivande miljön, på landskapsbilden och på den regionala fördelningen av jordbruksproduktionen. LAG ansåg att många av problemen kunde förklaras av att det huvudsakligen fanns endast en stödform, prisstödet, för att uppnå de olika livsmedelspolitiska målen.

Under senare delen av 1980-talet uppmärksammades också kvaliteten på livsmedlen, sambandet mellan kost och hälsa samt djurskyddsfrågor allt mer. Även senare leds – förädlingsindustrins och handelns – betydelse för livsmedelspriserna diskuterades. Utifrån kvalitets- och konkurrensaspekter fann man också starka skäl att ändra på den förda livsmedelspolitiken.

En annan viktig drivkraft för att reformera den svenska livsmedelspolitiken var det internationella arbetet på jordbruksområdet. Organ med huvudintresset riktat mot ekonomisk utveckling och handel, främst OECD och GATT, men också FAO med dess ansvar för världens livsmedelsförsörjning, arbetade energiskt för att förändra den förda jordbrukspolitiken i såväl industriländerna som i utvecklingsländerna. Jordbruket kom därmed att bli en mycket viktig punkt på dagordningen i GATT:s Uruguayrunda, som inleddes 1986.

2.2 1990 års livsmedelspolitiska beslut

Våren 1990 fattade riksdagen beslut om en ny livsmedelspolitik (prop. 1989/90:146, JoU25, rskr. 327). Den livsmedelspolitiska reformen innebar en genomgripande förändring av svensk jordbruks- och livsmedelspolitik. En sedan länge hårt reglerad sektor skulle nu marknadsanpassas och livsmedelsproduktionen skulle i princip underkastas samma villkor som andra näringar. Från att i huvudsak ha varit producentorienterad blev nu politiken i stället inriktad på att sätta konsumenten i centrum. Producenterna skulle i fortsättning- en endast ersättas för av konsumenterna efterfrågade varor och tjänster.

Beslutet innebar att prisstödsens roll som livsmedelspolitiskt medel tonades ned. I stället skulle direkta stöd i högre grad användas för att nå mål rörande miljö, landskapsvård, regional fördelning och beredskap. Den interna marknadsregleringen – kollektiv exportfinansiering, pris- och avsättningssgarantier, lagringsbidrag m.m. – skulle, i vissa fall efter en övergångsperiod, upphöra och den svenska livsmedelsproduktionen skulle i fortsättningen endast skyddas av ett gränsskydd mot omvärlden. Förändringar i gränsskyddet gjordes i beslutet beroende av en kommande överenskommelse i GATT, och i väntan på denna "frysades" gränsskyddet och kompensationer till producenterna utgick i stället i form av djurbidrag m.m. över budgeten.

För att åstadkomma en anpassning till det nya marknadsinriktade systemet under socialt acceptabla former infördes en rad övergångsåtgärder. Sålunda beräknades producenterna under övergångsperioden (1990–1995) erhålla ca 14 miljarder kronor av budgetmedel som kompensation för minskade inkomster och som stimulans till anpassning och omställning. I beloppet ingår också medel för permanenta åtgärder inom landskapsvård, regionalpolitik m.m. samt medel för administration.

Medel för omställningsåtgärder har utbetalats i ungefär den omfattning som förutsågs. Av dessa medel har ca 4,6 miljarder kronor betalats ut som inkomststöd, 3,5 miljarder kronor som omställnings- och anläggningsstöd och 570 miljoner kronor för anpassningar inom mjölksektorn samt ca 500 miljoner kronor för export av kött och fläsk.

Under övergångsperioden skulle också inlösenssystemet för spannmål kvarstå. Exportkostnaderna för överskottsspannmålen kommer utöver de 14 miljarder kronorna. Exportkostnaderna för spannmål har under övergångsperioden (1990/91–1993/94) belastat budgeten med ca 4,8 miljarder kronor, varav konsumenterna via förmålningsavgiften stått för huvuddelen.

2.2.1 Förväntade effekter av reformen

Reformen förväntades leda till en livsmedelsmarknad i betydligt bättre balans, där produktionen motsvarade efterfrågan inom landet och export på kommersiella villkor. I och med borttagandet av fördyrande regleringsinslag såsom avgifter för hanterandet av överskott och bidrag för export och lagring, förväntades sänkta priser och framför allt en lägre prisökningstakt. Kollektiva varor och nyttigheter som landskapsvård, regionalpolitik och beredskap skulle ersättas med offentliga medel och inte påverka matpriserna.

Avregleringen innebar sänkta foderkostnader i animalieproduktionen samtidigt som regleringskostnader i form av t.ex. slaktjursavgifter föll bort. På så sätt sänkta produktionskostnader och en ny konkurrenssituation förväntades medföra sänkta priser. KoB:s föregångare Konsumentdelegationen räkade med att sänkta produktionskostnader borde leda till prissänkningar i konsumentledet på mellan 2 och 10% beroende på produkt och marginalsättning (öres- eller procentmarginaler) i detaljhandeln (se mer om dessa beräkningar i kap. 7).

För att pris- och kostnadssänkningarna i producentledet skulle fortplantas till konsumentledet sänktes gränsskyddet den 1 juli 1991, en justering som bedömdes medföra prissänkningar för konsumenterna på 3 resp. 4,5% beroende på marginalsättning. Gränsskyddet sänktes dock mindre än vad som motsvarades av sänkta kostnader, varför ett s.k. överskydd uppstod.

Vid samma tidpunkt trädde också en tillfällig konkurrenslag på jordbrukets område i kraft, med syfte att tillse att sänkta priser i producentledet också kom konsumenterna till del. 1993 antogs en ny konkurrenslag anpassad till EG:s regler. Särskilda konkurrensregler för lantbruket, som undantar samverkan i producentföreningar från en del av den nya lagens konkurrensbegränsningsförbud, har införts i lagen och gäller fr.o.m. den 1 juli 1994.

Utöver prissänkningar och en dämpad prisökningstakt förväntades reformen för konsumenternas del leda till större mångfald och variation i utbudet och till bättre möjligheter att välja livsmedel av hög kvalitet.

Avregleringen ansågs påskynda en omstrukturering av förädlingsindustrin mot större enheter, men man förutsåg också nya, mer direkta vägar mellan producent och konsument och ökad produktion i form av t.ex. ekologiska livsmedel och småskalig förädling. Importen av livsmedel förväntades öka.

Efter beslutet om den livsmedelspolitiska reformen 1990 och avregleringen av livsmedelsmarknaden, som inleddes den 1 juli 1991, har en rad förändringar inträffat som i högre eller mindre grad påverkat reformen. Som Konsumentberedningen redovisade i sin höstrapport till regeringen 1993¹ har det livsmedelspolitiska beslutet inte legat fast. Den svenska ansökan om medlemskap i EG/EU är den enskilda händelse som mest förändrat förutsättningarna för 1990 års omställningsbeslut.

Den 1 juli 1991 lämnade den dåvarande socialdemokratiska regeringen in EG-ansökan. Förhandlingarna om ett EES-avtal, som inleddes sommaren 1990, och arbetet med att anpassa svensk livsmedelslagstiftning samt veterinär och fytosanitär lagstiftning till EG:s hade då redan pågått en tid. Även bilaterala jordbruksavtal avseende tullnedsättningar och tullfria kvoter för bl.a. nötkött och ost framförhandlades i anslutning till EES-avtalet. Efter valet 1991 tillträdde en ny regering, som i sin regeringsdeklaration slog fast att 1990 års reform skulle fullföljas, men också att Sveriges ansökan om medlemskap i EG förändrat förutsättningarna. Omställningskommissionen fick i uppdrag att utreda konsekvenserna för omställningsbesluten i 1990 års livsmedelspolitik med hänsyn till EG:s jordbrukspolitik.

2.3.1 EG:s gemensamma jordbrukspolitik

EG:s gemensamma jordbrukspolitik (Common Agricultural Policy, CAP) är en av grundpelarna i EG-samarbetet. Målen framgår av Romfördraget från 1957: Ökad produktivitet, skälig levnadsstandard för producenterna, marknadsstabilitet, tryggad livsmedelsförsörjning samt rimliga livsmedelspriser för konsumenterna.

Den gemensamma jordbrukspolitiken genomförs med hjälp av:

- reglering av den interna marknaden och priserna
- gränsskydd, bl.a. i form av rörliga införselavgifter och kvoter
- strukturpåverkande åtgärder.

Finansieringen ombesörjs av en särskild jordbruksfond (FEOGA). De årliga utbetalningarna från fonden uppgår till ca 300 miljarder kronor, vilket är knappt två tredjedelar av EG:s budget. Utgifterna fördelas på två huvudområden: garantiåtaganden, dvs. marknadsingripanden genom stödköp eller exportbidrag samt struktur- och regionalpolitiska åtgärder. Hittills har huvuddelen använts för kostnader inom marknadsregleringen. Under de senaste åren har dock en större andel använts för struktur-, miljö- och regionalpolitiska åtgärder.

¹ Vad har det blivit av den livsmedelspolitiska reformen? Konsumentberedningens rapport, september 1993.

Med vissa variationer är alla centrala jordbruksprodukter marknadsreglerade. Oljeväxter och proteingrödor saknar gränsskydd och produktionen stöds i stället med direkta bidrag. Också för produkter som frukt och grönsaker finns en omfattande reglering till skillnad från i Sverige.

EG:s jordbrukspolitik uppvisar stora likheter med den svenska jordbrukspolitiken fram till 1990 års livsmedelspolitiska beslut. Problemen har också till stora delar varit desamma. Betydande överskott uppstod under 1980-talet och därmed växande kostnader för marknadsregleringen. Jordbrukspolitiken ledde också till negativa effekter i miljön och för den regionala balansen.

I maj 1992 beslutade EU:s jordbruksministrar därför om en reform av den gemensamma jordbrukspolitiken. Huvudinriktningen är att minska prisstödet och att samtidigt öka de s.k. direktstöden. Reformen, som genomförs 1993/94–1995/96, innebär att priserna sänks, produktionskvoterna minskas och att nya produktionsbegränsningar införs. Jordbrukarna kompenseras genom direkta inkomststöd i form av arealbidrag och djurbidrag för köttdjur. De kan även få stöd för vissa miljövårdande åtgärder, skogsplantering av åkermark samt vid förtidspensionering.

Strukturstöd och stöd för regionalpolitiska satsningar har växt i betydelse. Bland strukturstöden, som finansieras genom utvecklingsdelen av jordbruksfonden, kan nämnas investeringsstöd, startstöd till yngre jordbrukare och till nya producentorganisationer samt stöd för att förbättra och vidareutveckla hantering, förädling och marknadsföring av jordbruks- och skogsprodukter. Även trädgårdsföretag kan få del av strukturstöden. EG finansierar 25% av dessa stöd. Stöd från strukturfonderna lämnas vidare till mindre gynnade områden (Less Favoured Areas, LFA) samt för landsbygdsutveckling.

2.3.2 EG-anpassning

Omställningskommissionens förslag (SOU 1992:87, 1992:125, 1993:33) och de beslut som följt på dessa (se bl.a. prop. 1992/93:100, JoU13, prop. 1992/93:183, JoU20, prop. 1993/94:3, JoU6) innebär att delar av EG:s stödsystem införs redan före ett EU-medlemskap och att priser och kostnader i produktionen anpassas i riktning mot EG:s nivåer. Motivet är regeringens ambition att i möjligaste mån undvika övergångslösningar. Denna ändrade inriktning av livsmedelspolitiken innebär i korthet att vi vänder tillbaka till regleringslösningar, att vegetabilieproduktionen får ett kraftigt höjt stöd, i viss mån på bekostnad av animalieproduktionen, och att målet att begränsa produktionsutrymmet till den inhemska marknaden och lönsam export i praktiken frångås. 1990 års livsmedelspolitiska beslut har således i väsentlig utsträckning frångåtts.

Fram till beräknad tidpunkt för medlemskap (1 januari 1995) har beslutats om att betala ut arealbidrag samt att förlänga inlösenssystemet för spannmål. Dessutom har nya medel tillskjutits för export av kött och fläsk. Arealbidraget beräknas kosta ca 2 miljarder kronor och exportbidragen för kött och fläsk

2.3.3 Förhandlingar med EU

Parallellt med de inhemska besluten om en förtida anpassning till EG:s jordbrukspolitik bedrevs förhandlingar med EU. Sverige avlämnade sina "positioner" (förhandlingsönskemål) på jordbruksområdet under sommaren 1993. Sammanlagt lades 87 positioner om sanitära och fytosanitära frågor, om regionalpolitiskt stöd, om produktionsutrymme, om marknadsregleringarna på de olika produktionsområdena m.m.

Bland viktiga svenska inslag i förhandlingsuppgörelsen kan nämnas att Sverige fick igenom sitt krav att livsmedel, levande djur och foder som förs in i landet ska vara fria från salmonella. Sverige fick vidare övergångsperioder för att skydda oss mot vissa allvarliga djursjukdomar. Även beträffande förbuden att använda antibiotika utan veterinär förskrivning och kadavernmjöl i foder tillerkändes vi övergångsperioder.

De i förhandlingarna uppnådda produktionskvoterna avseende areal, djurantal, socker- och mjölkkvoter var i samtliga fall lägre än de begärda. Medan Sverige önskade tillgodoräkna sig produktionsutrymmen som i de flesta fall översteg produktionen vid förhandlingstillfället (och väsentligt över de som förutsågs bli följden av 1990 års reform), förhandlades dessa ner till en nivå som ungefär motsvarar 1994 års produktion.

Sverige begärde vidare att få bibehålla ett norrlandsstöd och önskade få nya kriterier accepterade för att möjliggöra EG-stöd också för skogsområden i södra Sverige och på Öland och Gotland. I dessa båda avseenden var förhandlingen framgångsrik, liksom när det gäller miljöstödet som kan komma att uppgå till 3 miljarder kronor årligen. Svensk medfinansiering krävs dock för dessa stöd.

Också trädgårds- och fiskefrågor togs upp i förhandlingarna. Trädgårdsområdet är en integrerad del av EG:s jordbrukspolitik, medan fisket omfattas av en egen reglering (se mer om detta i kap. 14).

2.4 GATT

I 1990 års livsmedelspolitiska beslut gjordes frågan om gränskyddet avhängigt den kommande överenskommelsen i GATT.

Syftet med GATT, som tillkom år 1947 som ett led i arbetet med att reorganisera världshandeln efter det andra världskriget, är att främja den ekonomiska utvecklingen bl.a. genom att undanröja olika hinder för den internationella handeln.

Handeln med livsmedelsråvaror och livsmedel har tidigare knappast påverkats av regelverket i GATT. Inför den nu avslutade Uruguay-rundan, som in-

leddes 1986, underströks vikten av att också handeln på detta område omfattades av en stärkt disciplin.

SOU 1994:119
Kapitel 2

En överenskommelse som angav riktningen för det fortsatta förhandlingsarbetet på jordbruksområdet träffades i Genève i april 1989. Avsikten var att kunna avsluta förhandlingarna under hösten 1990. Så blev inte fallet. Framför allt berodde detta på stora åsiktsskillnader om jordbruksstödet. Efter mycket dramatik enades slutligen länderna den 15 december 1993 om ett avtal.

Efter den avslutade Uruguayrundan övergår nu GATT i World Trade Organization (WTO).

Reformperioden är sex år med början under 1995. Ett år före dess slut skall förhandlingar om en fortsättning inledas.

2.4.1 Jordbruksuppgörelsen

Internstöd

Den totala sammanlagda nivån av jordbruksstöd som påverkar handeln skall dras ned med 20% jämfört med basperioden 1986–1988.

Stöd som förenas med produktionsbegränsning undantas från krav på neddragning. Detsamma gäller stöd som har minimal handels- eller produktionspåverkande effekt. Detta gäller exempelvis miljö- och regionalstöd, produktionsneutralt inkomststöd m.m.

För Sverige kommer överenskommelsen rörande internstödet knappast att få några konsekvenser. Skälet är att 1990 års reform av livsmedelspolitiken i huvudsak avskaffat regleringarna och därmed merparten av de reglerade administrativa priserna.

Gränsskydd och marknadstillträde

Alla former av s.k. icke tariffära gränsskydd t.ex. variabla införselavgifter, kvantitativa importrestriktioner, minimipris etc., som är mycket vanliga på jordbruksområdet, omvandlas till bundna tullar, dvs. de kan inte höjas utan omförhandling i GATT (s.k. tariffering). Tullnivåerna skall dras ned med i genomsnitt 36%, dock minst 15% för varje enskild tullposition jämfört med nivån 1986–1988.

Existerande importvolymen under basperioden skall upprätthållas för tariffierade produkter, vanligtvis genom kvoter till reducerad tullsats. För att uppnå viss omedelbar marknadsöppning skall ett s.k. minimimarknadstillträde ges av alla länder. Initialt skall 3% av konsumtionen under basperioden, med successiv ökning till 5%, vara öppen för import i form av kvoter till reducerad tullsats.

För Sverige blir effekterna mest påtagliga av åtagandena när det gäller gränsskyddet. De bundna och successivt sänkta tullarna sätter ett tak för hur mycket våra priser kan överstiga världsmarknadspriserna. Sverige har lagt neddragningarna så att vi så långt möjligt anpassar nivåerna till EG:s.

Beroende på hur det svenska gränsskyddet utvecklas i förhållande till världsmarknaden sedan basperioden kommer effekterna av åtagandena olika snabbt på olika produktområden. Kronans fall innebär en minskning av nuvarande gränsskydd i förhållande till basperioden. Så länge de bundna tullnivåerna överstiger de tillämpade finns möjlighet att använda dagens system med rörliga avgifter upp till de bundna nivåerna.

Sverige har inte öppnat kvoter för att upprätthålla existerande marknadstillträde jämfört med basperioden. Skälet är att vi under basperioden tillämpade vårt gränsskydd så att import skedde utan kvoter trots gällande införselavgifter. Sådana marknadstillträdesmöjligheter skall i stället upprätthållas genom att inte gränsskyddet höjs så att överskydd uppstår som förhindrar importen. Sverige har endast för fjäderfä haft så låg import att minimitillträdeskvot måste öppnas. Genom att se mejerisektorn som helhet aktualiseras inget minimitillträdesåtagande på detta varuområde.

Exportsubventioner

Jämfört med genomsnittet för basperioden 1986–1990 skall utgifter för exportsubventioner dras ned med 36% och volymer som exporteras med subventioner minskas med 21%. Åtagandena gäller produktvis. Om kvantiteterna av exportsubventionerade produkter ökat 1991–1992 jämfört med basperioden får neddragningarna börja från den högre nivån.

Sverige har genom 1990 års reform i huvudsak avskaffat exportsubventionerna. I de fall Sverige har kvar subventioner sätter dock GATT-reformen gränser för storleken.

Sanitära och fytosanitära frågor

Den sanitära och fytosanitära överenskommelsen innebär en disciplin för livsmedelsbestämmelser, veterinär- och växtskyddsregler. Gränsvärden, normer etc. som överensstämmer med sådana som sätts av internationella organ kan inte ifrågasättas. Dessa är emellertid inte bindande och ligger i många fall på en nivå som är lägre än den Sverige tillämpar. Högre krav är tillåtna om de baseras på vetenskapligt underlag och enhetliga riskvärderingsprinciper. Högre krav får inte användas som förtäckta handelshinder.

Den sanitära och fytosanitära överenskommelsen ger Sverige fortsatt möjlighet att ställa höga krav vad gäller livsmedel, veterinär- och växtskyddsbestämmelser men vi kan behöva visa vetenskaplig grund och konsekvens i riskbedömningen.

2.4.2 Konsekvenser

Effekterna av överenskommelsen innebär en tendens till sänkta och mer varierande priser på grund av sänkt och bundet gränsskydd motverkat av en ten-

dens till på sikt ökade världsmarknadspriser främst till följd av minskade exportsubventioner.

Svenska livsmedelsreformen innebär att flera av åtagandena redan uppfyllts. Störst effekt får åtagandena på gränsskyddssidan genom övergången till bundna tullar och sänkning av dessa. Det är dock svårt att göra precisa förutsägelser på grund av osäkerheten om världsmarknadprisernas utveckling jämfört med de svenska. Skillnaderna produktvis är också stora mellan nuvarande gränsskydds höjd och den bundna nivån. I vissa fall kan tullen omedelbart bli ett tak för vilka priser som kan tas ut, i vissa fall fördröjs denna effekt eller kanske uteblir helt.

Vid ett EU-inträde förändras situationen. Sveriges stödvolymen läggs till EG:s och vårt gränsskydd övergår i EG:s.

2.5 Ändrade förutsättningar – en sammanfattning

Förutom de redan nämnda anpassningarna till internationella överenskommelser, är *de-facto-devalveringen av den svenska kronan* i november 1992 en annan viktig faktor med betydelse för reformens utfall och för det svenska lantbrukets framtid. Växelkursförändringarna har påtagligt förbättrat, åtminstone på kort sikt, det svenska jordbrukets och den svenska livsmedelsindustrins konkurrenskraft och har närmat den svenska prisnivån till omvärldens. Jordbrukets anpassning till EG har underlättats. Växelkursförändringarna har dock inte undanröjt behovet av rationaliseringar och prissänkningar inom svensk livsmedelsproduktion.

Sammantaget är det således många nya faktorer som i hög grad har påverkat reformens utfall. Den påbörjade EG-anpassningen med de nya ekonomiska förutsättningar och de nya signaler om produktionsutrymme m.m. som följt av denna har minskat producenternas vilja till omställning. Så ökar t.ex. mjölkproduktionen åter och produktionen överstiger nu konsumtionen med ca 15%, dvs. ett överskott i nästan samma storleksordning som vid tidpunkten för det livsmedelspolitiska beslutet har åter uppstått. Spannmålsproduktionen har dämpats genom omställningsprogrammet, men en mycket begränsad del av den omställda marken har permanent tagits ur produktion. Spannmålsöverskotten kan därför åter förväntas stiga till åtminstone de nivåer som rådde i slutet av 1980-talet. Växelkursförändringarna, som kortsiktigt påtagligt förbättrat svensk livsmedelsproduktions konkurrenskraft, har försett livsmedelsindustrin med nya möjligheter att möta utländsk konkurrens på hemmamarknaden och utomlands. Att producera för och konkurrera inom en stor, gränslös EG-marknad skiljer sig dock på många sätt från att agera på en begränsad, skyddad svensk marknad.

Producenternas situation är i dag således genom framför allt EG-anpassningen annorlunda än om 1990 års livsmedelspolitiska beslut fullföljts. Detta förhållande gäller även konsumenterna. EG:s gemensamma jordbrukspolitik är inte tilltalande från konsumentsynpunkt med dess starka regleringsinslag och omfattande överföringar från konsumenter och offentlig budget till prod-

ucenter. EG:s lagstiftning för såväl livsmedel som på det veterinära området är vidare på ett antal punkter mindre konsumentvänlig än den svenska. Trots detta finns klara fördelar från konsumentsynpunkt med ett EG-medlemskap, t.ex. ett större utbud och pressade priser som en följd av ökad konkurrens. Till dessa frågor återkommer vi framför allt i kapitel 16.

SOU 1994:119
Kapitel 2

2.6 Livsmedelspolitiskt kalendarium

Som en sammanfattning presenteras nedan en kronologisk översikt över viktiga beslut och förändringar inom livsmedelspolitiken under senare tid.

april 1989	Prel. GATT-överenskommelse om "frost gränsskydd"
oktober 1989	Den livsmedelspolitiska arbetsgruppen, LAG, avlämnar sin rapport (Ds 1989:63) En ny livsmedelspolitik
april 1990	Regeringen lägger sin prop. 1989/90:146 om livsmedelspolitiken
juni 1990	Riksdagen beslutar om den nya livsmedelspolitiken i enlighet med Jordbruksutskottets betänkande 1989/90:JoU 25 Livsmedelspolitiken
april 1991	Konsumentberedningen tillsätts
juli 1991	Den interna avregleringen inleds. Gränsskyddet sänks och en ny konkurrenslag träder i kraft på jordbrukets område. Regeringen ansöker om medlemskap i EG/EU
november 1991	Omställningskommissionen tillsätts
november 1992	Den svenska kronan deprecieras
januari 1993	Prisregleringsavgift på handelsgödsel tas bort och gränsskyddet, avgiften, på proteinfodermedel minskas med 30%
februari 1993	Förhandlingarna med EG/EU inleds
juli 1993	En ny, EG-anpassad, konkurrenslag träder i kraft
juli 1993	Referenspriserna sänks på spannmål, griskött, fågelkött och ägg. Vid denna tidpunkt införs också ett arealbidrag, inlösenpriserna på spannmål höjs och resterande avgift, motsvarande gränsskydd, på proteinfodermedel tas bort.
december 1993	Det kraftigt försenade GATT-avtalet slutförhandlas
januari 1994	EES-avtalet träder i kraft
mars 1994	Avtalet med EU skrivs under
juli 1994	Ikraftträdande av de särskilda konkurrensreglerna för lantbruket

Otillräcklig konkurrens råder i Sverige. Konkurrenstrycket måste öka. Därigenom kan priserna pressas och utbudet av varor och tjänster bli större och mer varierat.

En ny förstärkt konkurrenslag trädde i kraft den 1 juli 1993. Den bygger på förbudsprincipen, vilken också ligger till grund för EG:s konkurrenslagstiftning. Lagen innehåller förbud mot konkurrensbegränsande samarbete mellan företag och mot missbruk av dominerande ställning. Brott mot reglerna medför kraftiga sanktioner.

Lantbrukets primärföreningar är i princip undantagna från förbudet mot visst samarbete.

Den nya lagstiftningen har inte, i vart fall ännu, haft någon mer påtaglig inverkan på konkurrenssituationen med undantag för ostmarknaden.

Dessutom kvarstår vissa betydelsefulla regleringsåtgärder på livsmedelsmarknaden såsom jordbruksprisregleringen och plan- och bygglagen – PBL.

3.1 Ny konkurrenslag

Marknadsekonomi bygger på att det finns konkurrens mellan företagen. Olika studier har visat att konkurrensen är otillräcklig inom viktiga delar av den svenska ekonomin. Konkurrenstrycket måste öka både i privat och offentlig verksamhet. Ett ökat konkurrenstryck kommer konsumenterna till godo genom att priser pressas och utbud av varor och tjänster blir större och mer varierat.

Konkurrens skall vara tävlan på lika villkor. Det måste finnas regler som avhåller företagen från konkurrensbegränsande samarbete och missbruk av marknadsmakt.

En ny förstärkt konkurrenslag (1993:20) trädde i kraft den 1 juli 1993. Den gamla svagare konkurrenslagen byggde på missbruksprincipen enligt vilken skadligt konkurrensbegränsande beteende först skulle påtalas och därefter prövas, fastställas och beivras i Marknadsdomstolen. I den nya skärpta konkurrenslagen är vissa konkurrensbegränsande beteenden förbjudna redan i lagtexten och hårda sanktioner, t.ex. höga böter, utdöms vid brott mot lagen. Samma principer ligger till grund för reglerna i EG och för EES-avtalet.

Lagen innehåller två generella förbud, ett mot konkurrensbegränsande samarbete mellan företag och ett mot missbruk av dominerande ställning. Som exempel på förbudet samarbete kan nämnas prissamarbete och marknadsuppdel-

ning. Det är inte förbjudet att vara dominerande, men det är förbjudet att utnyttja sin dominans för att t.ex. direkt eller indirekt påtvinga någon oskäligen inköps- eller försäljningspriser eller andra oskäligen affärsvillkor.

Regeringen har beslutat om nio generella undantag för vissa kategorier av avtal, s.k. gruppundantag. Åtta av dessa motsvarar EG:s gruppundantag. Dessutom gäller ett undantag för kedjor i detaljhandeln.

Om ett företag är osäkert på om ett samarbete eller förfarande strider mot något av förbuden i konkurrenslagen finns det möjlighet att ansöka om ett s.k. icke-ingripandebesked hos Konkurrensverket.

Brott mot reglerna kan medföra konkurrensskadeavgift och åläggande att upphöra med det förbjudna förfarandet. Ett sådant åläggande kan förenas med vite. Avtal som ingåtts mot gällande regler är ogiltiga och kan leda till skadestånd.

Den nya lagen trädde som nämnts i kraft den 1 juli 1993. Företagen fick emellertid sex månader på sig att avveckla sådant samarbete och sådana avtal som omfattas av förbudet. Sålunda har de nya reglerna inte tillämpats i praktiken förrän fr.o.m. den 1 januari 1994. Företagen har gjort viss anpassning till den nya lagen, men i en del fall har begäran om icke-ingripandebesked och/eller individuellt undantag kommit in till Konkurrensverket strax före årsskiftet. Efter beslut av Konkurrensverket har företagen ytterligare sex månader på sig för att anpassa sig till beslutet.

Redan i samband med den livsmedelspolitiska reformen 1990 hade en speciallag på det konkurrenspolitiska området tillkommit – Lag (1991:921) om förbud mot konkurrensbegränsning i fråga om jordbruksprodukter. Denna syftade till att undanröja samarbete med konkurrenssnedvridande effekter inom framför allt lantbrukskooperationen, t.ex. prissamarbete och marknadsuppdelning. Det viktigaste syftet med speciallagen var emellertid att hindra lantbrukskooperationen från att själv ta över de tidigare statliga regleringarnas funktion, framför allt gemensam finansiering av exportöverskotten och därigenom motverka effekterna av reformen. Speciallagen upphörde i samband med att den nya konkurrenslagen (1993:20) trädde i kraft den 1 juli 1993.

En grupp företag, vars verksamheter diskuterats mot bakgrund av den nya lagen är de producentkooperativa primärföreningarna, t.ex. mejeriföreningar och slakteriföreningar.

Frågan om undantag på jordbruksområdet från förbuden i den nya konkurrenslagen togs upp redan i propositionen om en ny konkurrenslag (prop. 1992/93:56). Där angavs att det på jordbruksområdet är naturligt och oftast nödvändigt för att kunna överleva att enskilda mindre jordbrukare och andra liknande primärproducenter sluter sig samman i primärföreningar såvitt avser produktion eller försäljning av jordbruksprodukter, utnyttjande av gemensamma anläggningar för lagring, behandling eller förädling av jordbruksprodukter. Sådant samverkan mellan medlemmarna inom en primärförening bedömdes i många fall vara omfattad av förbudet i 6 § konkurrenslagen men sammantaget ha sådana positiva effekter att den borde kunna kvalificera för undantag.

Konkurrensverkets bedömning efter närmare prövning av förhållandena på berörda marknader var att det praktiskt taget inte förelåg några möjligheter att bevilja undantag med stöd av konkurrenslagen för det samarbete som bedrivs mellan enskilda jordbrukare och andra råvaruproducenter i s.k. primärföreningar.

Riksdagen har under våren 1994 beslutat ändra lagen så att dessa primärföreningar i princip är undantagna från lagens förbud mot visst samarbete.

3.2 Förändringar på marknaden till följd av ändrad lagstiftning

Vid redovisning av hur agerandet på marknaden förändrats till följd av ändrad konkurrenslagstiftning är det inte meningsfullt att skilja på de effekter speciallagen från 1991 resp. den nya konkurrenslagen från 1993 haft, utan läget före reformen är utgångspunkten för jämförelsen.

Lantbrukskooperationen har haft en medveten strategi att möta avregleringen av livsmedelsmarknaden och en ökad internationell konkurrens med att försöka stärka sin ställning. Generellt kan sägas att de lantbrukskooperativa företagen också lyckats med att flytta fram positionerna under senare år. Detta har skett genom vertikal och horisontell integration – främst genom företagsköp i Sverige men också utomlands. Samarbete på branschnivå i form av gemensamt uppträdande på marknaden har däremot i stor utsträckning avvecklats.

De lantbrukskooperativa företagen har av tradition haft såväl ett lokalt uppsamlingsområde som en lokal marknad. Konkurrens mellan företagen har i egentlig mening inte förekommit. Några större förändringar har inte skett efter avregleringen, men det finns undantag. På ostområdet finns det f.n. tre konkurrenter av betydelse. Ostproduktionen till följd av en större mjölkproduktion har ökat. Genom denna konkurrens har priserna pressats.

Ett annat exempel är köttvaruområdet där Slakteriförbundet tidigare haft ett övergripande ansvar för Stockholmsmarknaden genom att man förmedlat såväl hela kroppar som styckade detaljer. Detta har upphört fr.o.m. 1994 och flera föreningar konkurrerar nu med styckade detaljer på denna marknad.

3.3 Offentlig reglering med konkurrenshämmande effekter

Den grundläggande inställningen i Sverige har sedan länge varit att den fria marknaden genom konkurrens bäst kunnat åstadkomma en utveckling mot ökad effektivitet och därmed lägre kostnader/priser för konsumenterna. Inom vissa sektorer har emellertid statsmakterna inte accepterat marknadskrafternas utfall när de kommit i konflikt med andra mål. Vanligen har då olika typer av regleringsåtgärder tillgripits i syfte att begränsa eller förhindra marknadskrafternas spelrum.

Den för livsmedelskonsumenterna mest betydelsefulla inskränkningen vid sidan av den kvarvarande regleringen av jordbrukspriserna är plan- och bygglagen, PBL.

Före ändringen 1992 i PBL kunde kommunerna i mycket hög grad detaljstyra etableringen av livsmedelsbutiker. Det innebar att kommunerna ofta nekade etablering om denna förmodades ge alltför hård konkurrens för befintlig handel eller då olägenheter förväntades uppstå t.ex. från trafiksynpunkt.

Kommunerna har ett varuförsörjningsansvar för sina invånare. Alla skall ha en livsmedelsbutik på rimligt avstånd. I praktiken innebär det att i varje bostadsområde skall det finnas minst en livsmedelsbutik.

Å andra sidan kan hävdas att kundunderlaget inte får vara alltför litet. En butik ytterligare skulle då kunna leda till otillräcklig lönsamhet för alla butiker i området. Som en yttersta konsekvens skulle samtliga butiker tvingas stänga och de boende i området bli utan butik.

Under 1980-talet utnyttjade kommunerna främst sin möjlighet att styra till att förhindra etablering av externt belägna stormarknader. Motivet härför har ofta varit att en sådan etablering skulle leda till en utarmning av den s.k. cityhandeln.

En ökad tonvikt vid konkurrensens betydelse ledde till en ändring i PBL 1992. Ändringen innebar att handelsändamålet i en detaljplan inte längre kan preciseras till viss form av detaljhandel. Specifikt livsmedelshandel kan alltså inte längre begränsas eller förbjudas. Denna förändring omfattar emellertid bara nya detaljplaner medan äldre är opåverkade. Ur konkurrenssynpunkt är detta otillfredsställande. En utredningsman tillkallades därför samtidigt för att utarbeta förslag som skall omfatta även äldre detaljplaner. Utredningsmannen har nyligen lagt förslag (SOU 1994:36) om detta. Förslagen syftar till att förbättra konkurrensförhållandena och att skapa likformighet i lagstiftningen för nya och äldre detaljplaner.

I och med det livsmedelspolitiska beslutet och avregleringen av livsmedelsmarknaden har konsumenternas ställning stärkts. Livsmedelssektorn är dock fortfarande en sektor med starka inslag av regleringar och med betydligt större inflytande för producenterna än för konsumenterna över hur dessa utformas. Därför är också ett starkt konsumentinflytande och konsumentföreträdare med kompetens och resurser väsentligt.

Konsumenternas intressen på livsmedelsområdet tillvaratas bl.a. av ett antal fristående konsument- och andra frivilliga organisationer. Trots ett starkt engagemang och ett mindre statligt bidrag kan inte myndigheters övervakande och uppföljande arbete ersättas av frivilliga organisationer.

EES-avtalet och en svensk EU-anslutning leder till närmare samarbete mellan konsumentföreträdare i Sverige resp. i EU. Vidare får Sverige ha observatörer eller företrädare i EU:s konsumentorgan. EG-kommissionen har vid sin sida rådgivande organ, i vilka ingår konsumentföreträdare. Dessa är dock inte nöjda med konsumentfrågornas hantering och anser att kommissionen lyssnar mindre på dem än på de ekonomiskt starka producentintressena.

4.1 Konsument- och livsmedelspolitik

4.1.1 Den livsmedelspolitiska reformen och konsumentinflytandet

Livsmedel är en stor och viktig utgiftspost för hushållen. Sammansättningen av och kvaliteten på livsmedlen är därutöver av stor betydelse för den enskilde konsumentens hälsa och för folkhälsan i stort. Jordbruksproduktionen och dess fördelning över landet har dessutom en vital roll för landskapets utseende och påverkan på den yttre miljön. Jordbrukssektorn är av tradition en sektor som varit föremål för statliga ingrepp och regleringar, men också statlig bevakning. Politiken har till stor del präglats av producentintressenas dominerande ställning.

Enligt det livsmedelspolitiska beslutet och genom den interna avregleringen skulle konsumenternas ställning på marknaden öka. Konsumenterna skulle således framför allt utöva sitt inflytande via sina köpbeslut. Mycket tyder på att avregleringen har lett till att livsmedelsmarknaden fungerar bättre. Livsmedelssektorn är dock fortfarande en sektor med starka regleringsinslag och med stora möjligheter för producenterna att påverka de politiska besluten. På

livsmedelsmarknaden verkar också många stora livsmedelsföretag med möjlighet att styra prissättning och information. Därmed är ett starkt konsumentinflytande och konsumentföreträdare med kunskap och resurser väsentligt.

En annan följd av beslutet var att Konsumentdelegationen (KD), som företrädde konsumenternas och förbrukarnas intressen vid de årliga jordbruksprisförhandlingarna, upphörde. I stället tillsattes Konsumentberedningen, med ett bredare mandat. Sedermera har också Statens pris- och konkurrensverk (SPK) lagts ned och Konkurrensverket bildats. Därmed försvann viktiga utredningsresurser när det gäller att analysera prissättning och konkurrensförhållanden inom livsmedelssektorn.

4.1.2 Statligt engagemang

Konsumenternas intressen på livsmedelsområdet tillvaratas av ett antal fristående konsument- och andra frivilliga organisationer, men till stor del har bevakningen skett av statliga aktörer. Det statliga engagemanget kan förenklat beskrivas genom följande uppdelning i ansvarsområden och huvudaktörer:

Förhållanden inom jordbruket	Statens jordbruksverk
Livsmedelssäkerhet, redlighet	Statens livsmedelsverk
Hushållsekonomi, marknadsföring	Konsumentverket
(Prisbildning, konkurrens	tidigare Statens pris- och konkurrensverk)
Konkurrens	Konkurrensverket
Miljö	Statens naturvårdsverk
Livsmedel i ett brett konsumentperspektiv	Konsumentberedningen
Samordning av utredningar, statistik	Livsmedelsekonomiska samarbetsnämnden

Konsumentverket sorterar under Civildepartementet och Konkurrensverket under Näringsdepartementet. Övriga myndigheter hör till Jordbruksdepartementet. De senare har alla fått särskilda uppdrag att utvärdera effekterna av den livsmedelspolitiska reformen.

4.1.3 Frivilliga organisationer. 2 miljoner kronor-anslaget

I det livsmedelspolitiska beslutet uttalades att konsumenternas organisatoriska förutsättningarna att utöva inflytande på livsmedelskedjans olika led i högre utsträckning borde uppmärksammas. Ett statligt bidrag om ca 2 miljoner kronor per år inrättades för stöd till ideella organisationer. Medlen kan användas för

att driva projekt med anknytning till livsmedels- och konsumentpolitiska frågor och handhas av Konsumentverket.

SOU 1994:119
Kapitel 4

Under år 1995 kommer en större utvärdering att göras av stödet och dess effekter. Den bedömning som görs på Konsumentverket så här långt är att 2 miljoner kronor-anslaget bidragit till ökade insatser från de frivilliga organisationernas sida på det konsumentpolitiska området och att frågorna tack vare anslaget uppmärksammats på ett betydligt bredare sätt i samhället än vad som annars skulle varit möjligt. Medlen har i huvudsak gått till konkreta, lokala projekt, vilket anses vara ett effektivt sätt att använda pengarna. Projekten har bl.a. rört prisaktiviteter – mest uppmärksammat kanske PRO/LO/Livs undersökning om prisutvecklingen på ett antal basvaror – kopplingen pris/kvalitet, frågor om mat/miljö/etik och konsumentinflytande. Ett antal mindre projekt har handlat om service i glesbygd. Även projekt om livsmedel i Europaperspektivet har fått stöd. Under de första åren utgick medlen uteslutande som projektanslag, men 1993/94 vidgades anslagets användning till även andra konsumentpolitiska aktiviteter och startbidrag till nya konsumentorganisationer. Detta år gick ca 1 miljon kronor till startbidrag, bl.a. till Sveriges Konsumentråd (se nedan) och Konsumenter i samverkan.

Frivilliga organisationer som arbetar med livsmedels- och konsumentpolitiska frågor är av mycket olika karaktär. Vissa av dem, t.ex. Kooperativa konsumentgillesförbundet, Husmodersförbundet Hem och Samhälle och Konsument-Forum, är organisationer vars arbete på konsumentområdet till stor del fokuseras kring livsmedelsfrågor. Andra är mer inriktade på grupper med särskilda behov, t.ex. Handikappförbunden med underavdelningar vars medlemmar kan vara exempelvis allergiker och som därmed har ett stort intresse av säker mat och god märkning, eller pensionärsorganisationer med medlemmar med stort intresse för bl.a. pris- och tillgänglighetsfrågor. Även de fackliga organisationerna arbetar med konsumentpolitiska frågor. Även om konsumentfrågorna är en mindre del av dessa organisationers arbete, är resurser och möjligheter till inflytande där ofta större än bland de mer renodlade konsumentorganisationerna.

Sammantaget är således konsumentrörelsen en stor rörelse med många aktiva medlemmar. Flertalet organisationer identifierar sig dock inte i första hand som konsumentorganisation och jämfört med producentintressena är konsumentintresset ofta svagt och dåligt organiserat, resurserna små och detaljkunskapen begränsad.

Ofta framförs åsikten att en stark, samlad konsumentrörelse saknas i Sverige. Denna åsikt är för övrigt vanlig även i andra länder. Som ett svar på önskan om denna samlade konsumentröst bildades år 1993 Sveriges Konsumentråd, vars medlemmar representerar ett flertal ideella konsumentorganisationer, LO, TCO, pensionärsorganisationer, Handikappförbunden, Naturskyddsföreningen, KF, studieförbund och Konsumentvägledarnas förening. Rådet har inledningsvis till stor del inriktat sitt arbete på internationella frågor.

Livsmedelsfrågorna är också en del av den övergripande konsumentpolitiken. De nu gällande målen och riktlinjerna för konsumentpolitiken fastställdes 1986. Riksdagsbeslutet innebär att målen för konsumentpolitiken skall vara att stödja hushållen i deras strävan att effektivt utnyttja sina resurser samt att stärka konsumenternas ställning på marknaden. Beslutet poängterade tydligare än tidigare beslut inriktningen på de hushållsekonomiska frågorna och då särskilt på hushållens baskonsumtion.

Tre särskilt viktiga arbetsområden utpekades. Det gäller för det första den lokala konsumentverksamheten, som skall ges hög prioritet. För det andra skall särskilt utsatta grupper stödjas och för det tredje anförs att fler grupper i samhället bör engageras i konsumentpolitiken, för att därigenom öka konsumenternas möjligheter att påverka produktion och distribution av varor och tjänster.

I riktlinjerna markeras vidare det samband som finns mellan pris-, konkurrens- och konsumentfrågor. En effektiv konkurrens är en förutsättning för att sådana förhållanden skapas på marknaden som ger konsumenten goda och ändamålsenliga varor till så lågt pris och till så förmånliga villkor som möjligt.

Efter beslutet 1986 har flera väsentliga förändringar inträffat med stor betydelse för konsumenterna och konsumentpolitiken. Internationaliseringen och i synnerhet den västeuropeiska integrationen har blivit ett nytt prioriterat område. Denna ställer stora krav på insatser för att konsumenternas intressen skall kunna tas tillvara. Harmoniseringen får inte ske till priset av att väsentliga säkerhetskrav uppges.

Kopplingen mellan miljöpolitik och konsumentpolitik har blivit allt starkare. Allmänhetens ökade miljömedvetenhet ställer också krav på insatser i konsumentpolitiken.

Mot bakgrund av dessa och andra väsentliga förändringar på marknaden, t.ex. marknadsekonomins stärkta och breddade roll i samhället, tillsattes 1992 en kommitté med uppdrag att göra en konsumentpolitisk översyn. Kommittén lade i januari 1994 fram sin rapport (SOU 1994:14) Konsumentpolitik i en ny tid.

Enligt kommittén bör de nya konsumentpolitiska målen, som till stor del överensstämmer med de tidigare, vara

- att stärka konsumenternas ställning på marknaden,
- att stödja hushållen i deras strävan att effektivare utnyttja sina resurser,
- att främja en från miljösynpunkt långsiktigt hållbar utveckling.

Särskilt skall beaktas hänsynen till människors hälsa och resurssvaga gruppers behov. Insatserna skall i första hand inriktas mot sådana varor och tjänster som svarar för en stor del av hushållsbudgeten, bl.a. livsmedel, boende, transporter och kläder.

Kommittén anför vidare att i den statliga verksamheten bör ges prioritet åt det rättsliga konsumentskyddet samt åtgärder på det konsumentekonomiska området. Konsumentperspektivet måste tydliggöras i beslutsprocessen inom andra statliga områden såsom livsmedels-, bostads-, transport-, regional-, miljö- och socialpolitiken.

Det lokala arbetet bör främjas och det lokala engagemanget breddas och utvecklas. Det ansågs angeläget att konsumenterna i större utsträckning engagerar sig i konsumentfrågorna och tar ansvar för dessa både individuellt och i grupp. Man hade förhoppningar om att de frivilliga organisationerna skulle överta statliga uppgifter på konsumentområdet, något som dessa dock inte ansåg sig ha möjlighet att göra i någon större utsträckning. De frivilliga organisationerna anses vara beroende av stöd från staten för att i större omfattning kunna medverka i det konsumentpolitiska arbetet.

När det gäller den organisatoriska aspekten föreslår kommittén att Konsumentverkets olika roller och verksamhet renodlas. Detta anser man sker lämpligast genom en delning av verket i dels Nya Konsumentverket, som föreslås handha myndighetsutövning, dels Konsument Sverige, med allmänt konsumentstödjande uppgifter.

Remissinstanserna riktade mycket kritik mot delar av kommitténs förslag, framför allt förslaget om delning av Konsumentverket. Någon proposition har när detta skrivs inte förelagts Riksdagen.

4.3 Konsumentpolitik och konsumentorganisationer i EU

4.3.1 Konsumentpolitik

I EU:s grundlag, Romfördraget från 1957, nämns inte konsumentpolitiken men genom bestämmelser i enhetsakten från 1987 och i Maastrichtfördraget har beslutats om tillägg till Romfördraget, som innebär att Gemenskapen skall medverka till att konsumentskyddet uppnår en hög nivå. Redan tidigare, 1975, hade dock EG:s första konsumentpolitiska program lagts fram, innehållande fem grundläggande rättigheter för konsumenterna, nämligen rätt till

- skydd för hälsa och säkerhet
- skydd av ekonomiska intressen
- reklamation och skadestånd
- information och utbildning
- representation och konsultation i konsumentfrågor.

År 1990 antogs ett handlingsprogram inom konsumentpolitiken, det första treårsprogrammet, 1990–1992. F.n. gäller det andra konsumentpolitiska treårsprogrammet, 1993–1995. Liksom i det första programmet betonas i det andra vikten av god konsumentinformation och -utbildning samt produktinformation. Bl.a. planerar EG-kommissionen förbättring av märkningen av produkter och lyfter särskilt fram miljömärkning.

Det framhålls ofta att den gränslösa inre marknaden är till för konsumenternas skull och att den också ställer höga krav på konsumentskydd och -säkerhet. Men även om konsumentpolitiken under senare år har fått en växande betydelse inom EG/EU, är konsumenterna långt ifrån nöjda. Man menar att handlingsprogrammets fina principer inte leder till så många konkreta åtgärder och att kommissionen och andra EG-organ inte minst inom livsmedelspolitiken lyssnar mer till de starka producentföreträdarna än till konsumenterna. Större tyngd måste framöver också läggas på aspekter som näringsriktighet, miljö och etik.

4.3.2 Konsumentinflytande

EG-organ

Inom EG-kommissionen handläggs en del frågor på konsumentområdet i de olika generaldirektoraten, men övergripande konsumentpolitiska frågor är samlade hos en särskild enhet, Consumer Policy Service (som inte har rang av generaldirektorat). Inom Ekonomiska och sociala kommittén (ECOSOC), som är rådgivande organ till kommissionen, finns konsumentföreträdare. Dessa ingår också i den rådgivande konsumentkommittén, Consumers Consultative Council (CCC) och i olika expertgrupper, bl.a. på livsmedelsområdet. EFTA har sedan 1992 också en rådgivande konsumentkommitté, EFTA-CCC, som inlett samarbete med EG-CCC.

Konsumentorganisationer

De i EG-CCC representerade frivilliga organisationerna är BEUC, ETUC, EURO COOP och COFACE (se faktarutan). Dessutom ingår nationella organisationer och experter samt ett interregionalt konsumentinstitut i CCC. Representationen är inte okontroversiell. Det råder delade meningar om t.ex. fackets och konsumentkooperationens roll som företrädare för konsumenterna. Diskussionen härom har lett till att BEUC sedan början av innevarande år har dubbelt så många platser som de övriga frivilliga organisationerna, 8 resp. 4 vardera.

BEUC är som framgår av faktarutan en paraplyorganisation för konsumentorganisationer i EU. Den har sitt kontor i Bryssel (med 14 anställda) och arbetar främst gentemot EG-organen. Många av de för verksamheten nödvändiga utredningarna görs av konsumentorgan i Storbritannien, National Consumer Council (NCC) och Association for Consumer Research (ACR), båda medlemmar av BEUC. I frågor bl.a. angående livsmedels- och handelspolitik samarbetar BEUC intimt med den internationella konsumentorganisationen IOCU (se faktarutan).

Faktaruta		
BEUC	Bureau Européen des de Consommateurs Unions	Paraplyorganisation för konsumentsammanslutningar i EG-länderna. Efter EES kan EFTA-länderna ingå. Sveriges Konsumentråd har anslutit sig
ETUC	European Trade Union Confederation	Europafacket
EURO COOP	European Community of Consumer Cooperatives	Samarbetsorgan för Europas konsumentkooperation
COFACE	Confédération des Organisations Familiales de la Communauté Européenne	Paraplyorganisation för familjeorganisationer i EG
IOCU	International Organization of Consumers Unions	Oberoende stiftelse för samordning av konsumentrörelser i ca 60 länder

IOCU/BEUC har i många år arbetat aktivt för genomgripande förändringar i EG:s jordbrukspolitik och för ett GATT-avtal (se nedan). Man driver också konsumentfrågor på livsmedelslagstiftningens område och inom Codex Alimentarius (FAO/WHO:s standardiseringsprogram för livsmedel).¹

4.3.3 Konsumenterna och livsmedelspolitiken

Den "första" konsumenträttigheten – skydd för hälsa och säkerhet – berör i högsta grad livsmedel och livsmedelspolitik. Arbetet inom EG beträffande såväl livsmedel som andra produkter gick länge ut på att skapa gemensamma, detaljerade regler för varans innehåll och egenskaper. Detta arbete gick mycket långsamt och först i och med "the new approach" från 1985 tog harmoniseringsarbetet fart. Den nya ansatsen innebär på livsmedelsområdet att EG, i stället för att reglera enskilda varor och varugrupper med vertikala regler, skapar horisontella direktiv, som gäller alla varor. Exempel på horisontella regler är direktivet om märkning medan chokladdirektivet är exempel på ett vertikalt direktiv. (Se faktarutan och vidare om EG:s livsmedelslagstiftning i kapitel 6.)

På av EG oregrerade områden gäller nationella bestämmelser i kombination med Cassis de Dijon-principen, dvs. en vara som lagligen säljs i ett EU-land måste få säljas i alla övriga. Härifrån tillåts vissa undantag om syftet är t.ex. att skydda konsumenternas hälsa och miljön. Ett land som tillämpar ett sådant undantag får vara berett att bevisa sin sak i EG-domstolen.

¹ Se även KoB:s rapport "Internationella konsumentrörelser och deras syn på livsmedels- och handelspolitik", mars 1992.

Faktaruta	Choklad	Socker	Sylt ...	
Märkning				Horisontella direktiv
Tillsatser				
Förpackning ...				
	Vertikala direktiv			

Konsumentorganisationen BEUC anser det i princip vara bättre med EG-regler på livsmedelsområdet än att Cassis-regeln skall gälla. Länder med ett högt konsumentskydd skall inte behöva acceptera import av varor med lägre kvalitet från ett annat EG-land. Risken är dock att EG:s regler läggs på en medelnivå, som inte heller gagnar högskyddsländerna och som kan innebära att ambitionsnivån sänks inom länder som varit pådrivande i fråga om konsumentskydd. Konsumentföreträdarna är t.ex. mycket kritiska till tillsatsdirektiven, vilka anses bli alltför slappa. Färgning av baslivsmedel tillåts sålunda och även användning av azofärgämnen, vilka anses allergiframkallande och är förbjudna i Sverige för flertalet varor.

Tillsatsreglerna är exempel på hur konsumentintressena får stå tillbaka för mäktiga producentintressen. Resurserna för konsumentföreträdarna att genom lobbying utöva inflytande inom EG-organen kan helt naturligt inte komma i närheten av näringslivets satsningar.

4.3.4 Konsumenterna och EG:s jordbrukspolitik

IOCU och BEUC har varit arga kritiker av EG:s jordbrukspolitik, Common Agricultural Policy (CAP), och välkomnade den 1992 beslutade jordbruksreformen som ett första steg i rätt riktning.

Kritiken mot CAP

CAP har kritiserats därför att regleringen är dyr för konsumenterna och för att systemet är byråkratiskt. Beslut som medför stora omfördelningar mellan grupper av medborgare fattas utan insyn av konsumenterna.

CAP har vidare haft negativa effekter för jordbruket i utvecklingsländerna. Prisnivån till producent har hållits på en konstlat hög nivå inom Gemenskapen samtidigt som överskotten dumpats på världsmarknaden. EG och andra i-länder med liknande jordbrukspolitik har fått en ökande andel av världsexporten, inte på grund av effektivisering utan med hjälp av högre konsumentpriser och skatter i de egna länderna. Utvecklingsländer och andra i-länder med konkurrenskraftig produktion utan subventioner har berövats möjligheten att sälja på världsmarknaden.

Politiken har inte ens varit effektiv när det gäller att nå målen om jordbrukets inkomster och landsbygdsutveckling. Enligt för några år sedan gjorda undersökningar hade per capita-köpkraften för de i jordbruket sysselsatta ökat obetydligt sedan 1975 trots att stödet från EG:s gemensamma budget sedan dess mer än fördubblats i reala termer. Stödet har främst kommit de stora företagen till godo. Enligt EG-kommissionens beräkningar har ca 80% av EG:s jordbruksstöd tillfallit ca 20% av företagen. Massproduktion har gynnats av den förda politiken men inte kvalitet och mångfald. Brukningsmetoderna, som inneburit stor användning av handelsgödsel och bekämpningsmedel, har medfört hälsorisker och skadat miljön.

Reformen av CAP

Den av EG inledda reformen av jordbrukspolitiken har inslag som förordats av konsumentorganisationerna: minskat prisstöd och mer direkta inkomststöd. Konsumentföreträdarna anser dock att reformen borde ha gått längre i fråga om reduktion av prisstödet och kritiserar de produktionskontrollerande inslagen, som trädesprogram och kvotsystem. I stället förordas att produktionsbalans uppnås med hjälp av marknadskrafterna. Vidare bör kompensationsbetalningarna som ersättning för prisnedsättningar inte vara permanenta utan på sikt avvecklas. De föreslagna miljöåtgärderna anses otillräckliga.

4.3.5 Konsumenterna och handelspolitik

IOCU/BEUC engagerade sig aktivt i att driva konsumenternas intressen i de nyligen avslutade GATT-överläggningarna. Representanter för organisationerna gjorde uttalanden, publicerade kommentarer, ståndpunkter och program samt uppvaktade GATT-ledningen, m.m.

IOCU/BEUC anser i princip att ökad och underlättad handel är till konsumenternas fördel. Den leder till större urval och lägre priser samt är en förutsättning för att utvecklingsländerna skall kunna förbättra sina ekonomier. Organisationerna framhöll under GATT-överläggningarna att jordbruksfrågorna, som är av grundläggande betydelse för alla konsument, inte fick tillåtas stjälpa ett GATT-avtal. Förhandlarna, inte minst på EG-sidan, borde sätta världens konsumenters väl före snäva producentintressen i de egna länderna.

Samtidigt har IOCU/BEUC betonat att främjande av handeln inte får leda till att konsumenternas säkerhetskrav och hänsynen till miljön åsidosätts, ibland en nog så svår balansgång. Enligt GATT måste regler om hälsa och säkerhet, som kan utgöra handelshinder, vila på vetenskaplig grund. IOCU/BEUC menar att entydiga resultat inte kan åstadkommas därmed och att riskacceptansen av olika skäl kan variera mellan olika länder. Konsumentintresset måste också få ligga till grund för överväganden. Organisationerna har vidare kritiserat att det internationella standardiseringsprogrammet Codex Alimen-

tarius enligt GATT får stor betydelse som standardsättare och måttstock på vetenskapligt förankrade regler. Konsumentinflytandet är litet inom Codex-arbetet och många länder, bl.a. EG och Sverige, har oftast strängare regler än Codex.

SOU 1994:119
Kapitel 4

En programförklaring från IOCU/BEUC under GATT-förhandlingarna sammanfattar organisationernas ståndpunkter i fråga om internationell handel med livsmedel:

- I-ländernas jordbruksstöd måste bantas kraftigt.
- Avskaffande av handelshinder är bra men får inte betyda att kraven sänks när det gäller hälsa, säkerhet och hygien.
- Internationella regler måste skapas mot konkurrensbegränsande åtgärder från multinationella företag.
- Miljöfrågorna måste sättas i förgrunden.

Enligt den nya livsmedelspolitiken är det konsumenternas val som skall styra produktionen. Konsumenterna skall ges goda möjligheter att välja mellan livsmedel av olika slag. Bl.a. som en följd av reformen har importen av livsmedel ökat, dock med en nedgång under 1993. Vidare har de ekologiska produkterna fått ett ordentligt genomslag i den traditionella dagligvaruhandeln.

Det sades i beslutet att en strävan måste vara att alla skall kunna både välja och betala för bra livsmedel. Konsumenterna betalade 1993 i snitt närmare 16 000 kronor per person för mat och dryck. Livsmedelsutgifternas andel motsvarar drygt 14% av de totala utgifterna enligt nationalräkenskaperna. Till detta kommer utgifter för uteätande. Andelen har sjunkit sedan 1989, men barnhushåll, pensionärer och låginkomsttagare lägger runt 20% av inkomsterna på mat.

En väl sammansatt kost är viktig för hälsan. Trots god kunskap om detta samband äter vi fortfarande för mycket fett och för lite fibrer. Sedan 1989 har visserligen konsumtionen av matfett och socker minskat, men också av fisk. Frukt- och gröntkonsumtionen har legat still.

Enligt den nya livsmedelspolitiken är det konsumenternas val som skall styra produktionen. Konsumenterna skall ges goda möjligheter att välja mellan livsmedel av olika slag, där skillnaderna kan avse exempelvis smak, ursprung, produktionssätt eller förädlingsgrad. Prisutvecklingen på livsmedel skall vara rimlig i förhållande till prisutvecklingen på övriga varor och tjänster. Den förda politiken bör vidare bidra till en väl sammansatt kost och därmed till en bättre folkhälsa.

Det sades vidare i beslutet att en strävan måste vara att alla skall kunna både välja och betala för bra livsmedel. Konsumenten skall ha såväl ekonomiska som kunskapsmässiga förutsättningar att göra ett bra val, dvs. kunskap både om hur man tillagar maten och om vad som totalt sett är nyttigt eller mindre nyttigt att äta. Här kan faktorer såsom informations- och upplysningsinsatser liksom märkningsbestämmelser vara av betydelse.

Den interna avregleringen ansågs få betydande effekter på utbudet. Genom att marknaden skulle fungera bättre, skulle också förutsättningarna öka för att konsumenternas önskemål skulle nå fram till producenterna. Producenternas intresse för nya produkter och alternativa produktionsformer förväntades öka. Fler primärproducenter förutsågs söka nya och mer direkta vägar till konsumenten och i beslutet pekades på möjligheterna till ett ökat inslag av förädling i anslutning till primärledet. Effekterna på livsmedelsimporten behövde uppmärksammas.

Att ändra konsumtionsmönster är en trögrörlig process, som påverkas av en lång rad faktorer utanför de politiska beslutens ram. Kulturellt betingade faktorer och värderingsförskjutningar i dessa, som en följd av t.ex. öppnare gränser och ökat miljömedvetande, tillsammans med inkomstförändringar spelar sannolikt större roll än den livsmedelspolitiska reformen. Denna inverkar framför allt på utbudet.

I detta kapitel redovisas förändringar i totalkonsumtionen under perioden 1989–1993 samt belyses vissa effekter på livsmedelsmarknaden med betydelse för mångfalden och variationen i livsmedelsurvalet. Importutvecklingen och marknaden för de ekologiska produkterna kommenteras särskilt. Därutöver redovisas uppgifter om livsmedelskonsumtionen förelad på olika grupper.

5.1 Förändringar i totalkonsumtionen

År 1993 konsumerades i Sverige livsmedel till ett värde av 139 miljarder kronor eller ca 15 900 kronor per person enligt Jordbruksverkets preliminära beräkningar.

I tabell 5.1 redovisas utgiftsfördelningen på olika varugrupper år 1989 – året innan den livsmedelspolitiska reformen beslutades – och 1993. Redovisade uppgifter avser konsumtionen i såväl enskilda hushåll som i storhushåll. Värderingen sker till detaljhandelspriser, utom för naturakonsumtionen. Uppgifterna baseras på varornas nettovikter vid leverans till den slutliga konsumenten. Det innebär att avdrag görs för handels- och lagringssvinn medan däremot det s.k. hushållssvinnet, som uppstår vid lagring och vid den slutliga konsumtionen, ingår i de redovisade kvantiteterna. Statistiken anger således inköp men inte faktisk konsumtion, eftersom hänsyn inte tas till hushållssvinnet. Den går inte heller att differentiera på olika grupper (ungdomar, ensamstående, region osv.).

Utgifterna har ökat med 11% sedan 1989, varav prisstegringen står för 7%. Mest pengar lägger vi ned på kött följt av mejeriprodukter, grönsaker och frukt samt bröd och spannmålsprodukter.

Utgifterna enligt nationalräkenskaperna är drygt 113 miljarder kronor. Differensen beror på att offentlig konsumtion och restaurangtjänster redovisas på annat ställe i nationalräkenskaperna. Andelen utgifter för livsmedel i den privata konsumtionen uppgick 1993 till 14,3% enligt nationalräkenskaperna. Motsvarande andel var 16,5% år 1989. Inkluderas även utgifterna för alkoholkhaltiga drycker uppgick utgiftsandelen till 17,1% år 1993. Till detta kommer restaurangbesök (25 miljarder kronor motsvarande 3,2% år 1993) samt offentlig konsumtion. Storhushållskonsumtionen värderas till olika priser i nationalräkenskaperna resp. i Jordbruksverkets beräkningar.

Tabell 5.1 Konsumenternas utgifter för livsmedel och alkoholhaltiga drycker, fördelade på olika varugrupper 1989 och 1993 (prel), mkr, löpande priser

SOU 1994:119
Kapitel 5

	1989	1993 (prel)	procentuell förändr.
Bröd och spannmålsprod.	18 076	19 787	9,5
Kött och köttvaror	27 979	31 103	11,2
Fisk, kräft- och blötdjur	8 211	8 295	1,0
Mjölk, grädde, ost, ägg	19 097	21 098	10,5
Matfett	4 887	4 576	-6,4
Grönsaker inkl. konserver	7 702	8 719	13,2
Frukt och bär inkl. kons.	10 385	11 753	13,2
Potatis och potatisprod.	3 205	3 316	3,5
Socker och sirap	1 009	997	-1,2
Kaffe, te, kakao	4 693	4 494	-4,2
Andra livsmedel	11 995	14 947	24,6
Malt- och läskedrycker	7 612	9 678	27,1
S:a livsmedel	124 851	138 763	11,1
Alkoholhaltiga drycker	22 006	23 578	7,1
Totalt	146 857	162 341	10,5

Källa: Jordbruksverket

Förändringar i konsumtionen sedan 1970 framgår av tabell 5.2.

Tabell 5.2 Livsmedelskonsumtionen i kg/person 1970, 1989 och 1993 och i kr/person 1993

	kg/person			kr/person
	1970	1989	1993	1993
Bröd och spannmålsprod.	77	83	85	2 269
Kött och köttvaror (1)	..	55	57	3 567
Fisk m.m.	18	19	17	951
Mjölk (inkl. fil)	166	160	147	975
Grädde	6	8	9	280
Ost	9	16	17	923
Ägg	11	12	11	236
Matfett	21	20	19	525
Grönsaker	39	55	55	1 000
Frukt och bär (2)	82	88	89	1 348
Potatis och -prod.	73	68	69	380
Socker	21	15	14	114
Kaffe, te, kakao	12	11	11	515
Andra livsmedel	21	33	34	1 714
Malt- och läskedrycker	91	99	107	1 110

(1) 1970 ej jämförbar med senare redovisade år

(2) Naturakonsumtionen ingår enbart 1970

Källa: Jordbruksverket

Tongivande trender som förändrat matkonsumtionen under längre tid har varit hälsotrenden och influenser från utlandet. Vi äter mer frukt och grönt, mer "smalmat", mer ris och pasta. Under de allra senaste åren är det ökade miljöin-

tresset en viktig faktor. Intresset för ekologiskt producerade livsmedel ökar liksom fettsnåla och fiberrika produkter (nyckelhålet). Andra produkter som ökat under senare år är lax, kräft- och blötdjur, ost och sura mejeriprodukter, fjäderfäprodukter. Också våra dryckesvanor förändras. Vi konsumerar allt mindre mjölk, och inom mjölksortimentet sker en övergång från standardmjölk till mellanmjölk. I stället ökar vår konsumtion av öl, läsk och mineralvatten. Posten andra livsmedel (bl.a. choklad och konfektur, glass, såser) ökar, medan socker- och matfettskonsumtionen minskar.

Från ovanstående tabell kan noteras att konsumtionen av frukt och grönsaker legat still sedan 1989, vilket avviker från trenden. Trendbrottet i fruktkonsumtionen hänför sig till 1993, då bl.a. bananpriserna steg kraftigt. Under perioden 1989–93 har vidare konsumtionen ökat av bröd och spannmålsprodukter, av kött, gräddor samt ost och inte minst av malt- och läskedrycker. Däremot äter vi mindre fisk, ägg, matfett samt socker och dricker mindre mjölk. Inom mejerisortimentet sker en övergång till magrare produkter, en trend som i likhet med frukt- och gröntkonsumtionen dock något kom av sig under 1993.

5.2 Mångfald och variation i urvalet. Konsumentpreferenser

Ökad mångfald och variation i utbudet är en viktig del av den livsmedelspolitiska reformen. Livsmedelssystemets förmåga att hantera olika önskemål från konsumenternas sida underlättas av den interna avregleringen, som påbörjades den 1 juli 1991. En stärkt konkurrenslagstiftning och ett sänkt gränsskydd är andra delar av reformen som syftar till att stärka konsumentintresset och stimulera till ökad mångfald.

För att studera reformens och andra faktors effekter på livsmedelsutbudet i dag och förväntningar framöver, har KoB tillställt ett antal personer inom parti- och detaljhandel samt berörda branschorganisationer en enkät med frågor om sortimentsutvecklingen i dagligvaruhandeln¹.

Enkäten bekräftar de tendenser mot minskat sortiment som bl.a. framkommit i tidningen Supermarkets sortimentsräkningar. Sortimentet har enligt dessa räkningar ökat stadigt fram t.o.m. 1990, för att därefter minska. Denna tendens är dock beroende på butikstyp. Allivsbutiken och stormarknaden minskar sitt sortiment, medan lågprisbutikerna ökar sitt. Butikstyperna närmar sig därmed varandra. De varugrupper som drabbas hårdast synes vara konserverna samt det övriga torra sortimentet. På färskvarusidan sker snarast förstärkningar. En kommentar är att det f.n. pågår en minskning av sortimentsdjupet, dvs. antalet varianter av samma produkt. Däremot förväntas en större bredd, dvs. fler produkttyper.

¹ Dagligvaruhandeln - utvecklingen beträffande struktur, priser och sortiment. KoB:s rapport mars 1994.

Trender i fråga om matkonsumtionen som varit tydliga under längre eller kortare tid, t.ex. mer importmat (åtminstone inom vissa varugrupper), mer satsningar på hälso- och miljöinriktad mat samt ett större urval närodlatade produkter, tror intervjupersonerna överlag kommer att hålla i sig och förstärkas. Även förädlingsgraden tror de kommer att fortsätta öka. Detta var "produkt-egenskaper" som också uppmärksammades i det livsmedelspolitiska beslutet. De varugrupper som pekas ut som "vinnare" är i hög grad desamma som redan i dag innefattar dessa "nischprodukter" – färskvarorna, spannmålsbaserade produkter såsom mjöl, gryn, flingor. Även socker, öl och läskedrycker samt barnmat och välling tror man blir mer profilerade i dessa avseenden. Man ställer sig även positiv till "nya livsmedel" – functional foods, novel foods² – även om viss tveksamhet aviseras för den sistnämnda gruppen.

De sortimentsförändringar som kunnat avläsas under senare år har bl.a. påverkats av nya marknadsförings- och prissättningsmetoder, utbyggd datakapacitet och nya former för lönsamhetskalkylering, konkurrenssituationen med öppnare gränser och nya aktörer. Sortimentet påverkas framför allt i reducerande riktning. "Hyllvärmare" plockas bort, men samtidigt sker kompletteringar. Udda märken minskar, marknadsledare ökar. Mindre lönsamma produkter slås ut snabbare, medan lönsammare får större plats. Emellertid tyder mycket också på att profileringen mellan olika butiker ökar. Vissa butiker kommer att använda nischprodukter, färskvaror med kvalitetsprofil och hög servicegrad som sitt främsta konkurrensvapen.

Den livsmedelspolitiska reformen i sig anser de intervjuade personerna i allmänhet haft begränsad betydelse för sortimentet. Man pekar dock på debatten runtomkring, som gjort förändringsprocessen snabbare. Reformen har även påverkat prisbilden. Som viktigare politiska förändringar än den livsmedelspolitiska reformen framhålls den skrotade prisstoppspolitiken och generösare etableringspolitik i kommunerna.

Man är överens om att det, åtminstone på sikt, är konsumenterna och konsumenternas önskemål som styr sortimentet. Flera enkätsvar tyder även på att man förväntar sig en allt mer krävande och engagerad konsument. Bland övriga för sortimentet styrande faktorer nämns konkurrens, företagets behov av nylanseringar, öppnare gränser, miljö- och etikfrågor. Närmandet till EU och ett eventuellt EU-medlemskap tror man kommer att leda till ett rikare, mer varierat utbud.

5.2.1 Konsumentattityder kring urval m.m.

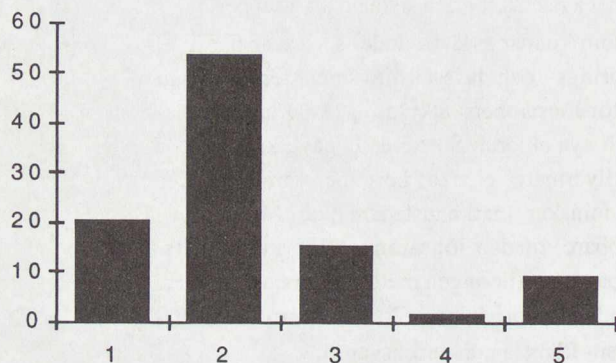
Överensstämmer branschföreträdarnas syn på sortimentet med konsumenternas? I KoB:s undersökning om konsumenternas attityder till livsmedelskva-

² Functional foods: livsmedel med dokumenterad fysiologisk effekt, i gränstrakten livsmedel-läkemedel. Novel foods: produkter framställda genom ny produktionsteknik inkl. genteknik.

litet³ (se mer om denna i kap. 6) fanns frågor om inställningen till urvalets storlek. Drygt hälften av de tillfrågade anser att urvalet är lagom stort. De som anser att urvalet är alldeles eller något för stort är något fler än de som anser det något eller alldeles för litet. Äldre och lågutbildade tycker i högre utsträckning än yngre och mer utbildade att urvalet är för stort.

Diagram 5.1 Urvalet av livsmedel i butikerna

Diagrammet visar om konsumenterna tycker att urvalet av varor i livsmedelsbutikerna är för stort, lagom eller för lite, %



Stapelbeteckningar:

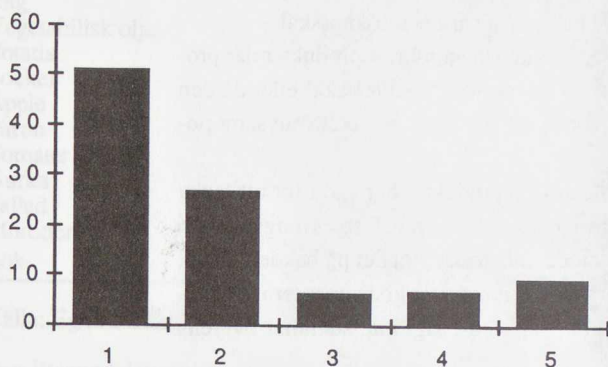
1. Alldeles/något för stort	20,2%
2. Lagom	53,3%
3. Något/alldeles för litet	15,2%
4. Ingen åsikt	1,8%
5. Uteblivet svar	9,4%

Källa: Konsumenterna och livsmedelskvaliteten. En studie av konsumentupplevelser (SOU 1994:112). Delbetänkande av Konsumentberedningen

På frågan huruvida urvalet förbättrats eller försämrats under senare år anser drygt hälften att det förbättrats medan endast drygt 5% anser att det försämrats. En dryg fjärdedel anser att det varken förbättrats eller försämrats. Av de konsumenter som tycker att urvalet i butikerna är för stort, tycker majoriteten att urvalet förbättrats de senaste åren. Tvärtom anser de konsumenter som tycker att urvalet är för litet att urvalet försämrats de senaste åren.

³ Konsumenterna och livsmedelskvaliteten. En studie av konsumentupplevelser (SOU 1994:112). Delbetänkande av KoB.

Diagram 5.2 Urvalet av livsmedel i butikerna – i ett tidsperspektiv
Diagrammet visar om konsumenterna tycker att urvalet av varor i livsmedels-
butikerna har förbättrats eller försämrats under de senaste åren, %



Stapelbeteckningar:

1. Förbättrats mycket/något	51,1 %
2. Varken förbättrats eller försämrats	26,6 %
3. Försämrats något/mycket	6,3 %
4. Ingen åsikt	6,6 %
5. Uteblivet svar	9,4 %

Källa: Konsumenterna och livsmedelskvaliteten. En studie av konsumentupplevelser (SOU 1994:112). Delbetänkande av Konsumentberedningen

Svaren på frågan om konsumenterna anser sig ha möjlighet att påverka livsmedlens kvalitet visar att konsumenterna "röstar med fötterna", snarare än försöker påverka kvaliteten genom att påtala brister i kvalitet och urval för butikspersonalen. De går alltså till en annan butik hellre än att försöka påverka utbudet i den "egna" butiken. Det betyder också att de anser sig ha alternativa inköpsställen. 60% av konsumenterna anser sig kunna påverka mycket eller ganska mycket genom att endast handla i butiker med varor av god kvalitet. Endast runt 40–45% anser sig kunna påverka livsmedlens kvalitet genom att påtala brister för butikspersonalen och genom att föreslå att produkter skall anskaffas. I KoB:s båda små kvalitetsundersökningar⁴ uppgav 57% år 1992 och 70% år 1993 att de inom rimligt avstånd hade möjlighet att handla livsmedel med god kvalitet.

⁴ Konsumenternas åsikter om livsmedelskvalitet, KoB:s faktablad nr 13, februari 1993 och Konsumenterna och kvaliteten på mat, faktablad nr 17, januari 1994.

Svensk jordbruks- och livsmedelspolitik har i stort sett under hela efterkrigstiden varit inriktad på att Sverige skulle vara självförsörjande i fråga om viktigare baslivsmedel. Anförda motiv har främst varit beredskapsskäl.

Importen har därför varit liten för traditionella jordbruksprodukter där produktion varit möjlig i Sverige. Import har skett av kvalitetsskäl eller då den svenska skörden varit särskilt låg. Detta har gällt t.ex. råg och vete samt potatis.

Kompletteringsimport av kött- och fläskprodukter har skett för att täcka efterfrågan av vissa styckningsdetaljer utöver vad svensk styckningsindustri kunnat erbjuda. Det beror på dels att det inhemska utbudet på bakdels- resp. framdelskött vid rådande relativpriser inte motsvarat konsumenternas efterfrågan, dels att tillförseln av slaktdjur säsongsmässigt inte stämmer överens med efterfrågan.

Ost är en annan produkt där Sverige i princip skulle kunna vara självförsörjande, men där en inte obetydlig import skett för att tillgodose konsumenternas önskemål om ett variationsrikt utbud.

För andra produkter främst inom frukt- och gröntområdet har importen varit betydligt större. Många produkter är av klimatskäl inte möjliga att odla i Sverige. För dessa är vi helt hänvisade till import. För andra produkter där odlingssäsongen och/eller lagringsdugligheten är mer eller mindre begränsad varierar importandelen avsevärt över året.

Importandelen visar sålunda stor variation. Importandelar för några olika varugrupper redovisas i tabell 5.3 och 5.4.

Tabell 5.3 Importandel för några jordbruksprodukter, %

	1989	1992	1993
Nötkött	9,5	17,0	13,4
Kalvkött	15,0	25,8	17,7
Griskött	5,7	8,2	5,2
Får och lamm	24,1	26,7	21,8
Fågelkött	2,8	3,6	2,6
Ost	13,6	16,1	15,9

Källa: Egna beräkningar

Tabell 5.4 Ungefärlig importandel för några jordbruks- och trädgårdsprodukter, %

Vete	10
Råg	1
Vegetabilisk olja	50
Potatis	3
Socker	6
Äpple	85
Päron	90
Tomater	70
Gurka	40
Sallad	70
Morötter	10
Lök	45

Källa: Egna beräkningar

Den livsmedelspolitiska reformen som trädde i kraft den 1 juli 1991 förutsattes medföra lägre livsmedelspriser. Den lägre prisnivån kunde för flera varugrupper förväntas leda till dels en högre konsumtion, dels en lägre produktion. Importen antogs därför komma att öka med stärkt konkurrens som följd. Den ökade importen skulle också leda till ett rikare varuutbud och därmed ökad valfrihet för konsumenterna.

1990 års beslut innehöll inga konkreta förändringar av gränsskyddet utan eventuella förändringar kopplades till ett kommande GATT-avtal. 1991 beslöts dock om en gränsskyddssänkning för att delvis undanröja det rådande överskyddet. En ökad import kan emellertid inte ses som en funktion av ändrade regler för gränsskyddet utan snarare som en indirekt effekt av reformen. Reformen syftade bl.a. till att få bort de stora exportöverskotten och en snabb produktionsanpassning skedde också för flertalet animaliska produkter. Med detta följde ett ökat importbehov.

Med utgångspunkt från 1990 års livsmedelspolitiska beslut kunde som tidigare nämnts en ökning av importen förväntas. Vad har då hänt sedan reformen trätt i kraft? Startskottet gick den 1 juli 1991, men beslutet om avregleringen togs 1990 och innehållet i beslutet var i huvudsak känt dessförinnan. Marknadens aktörer började därför en anpassning till kommande förhållanden betydligt tidigare än 1991.

För att studera importutvecklingen har sålunda 1989 valts som startpunkt.

En viss ökning av *nötköttsimporten* har skett under perioden. Ökningen hänger samman med en minskad inhemsk produktion. Produktionen har åter börjat öka, vilket avspeglas i den minskade importen under 1993.

Grisköttet är en parallell till nötköttet. En viss ökning av grisköttsimporten har skett under perioden. Ökningen hänger samman med en minskad produktion. Denna har dock åter börjat öka, vilket också återspeglas i en minskande import under 1993.

En viss ökning av importen av *får- och lammkött* har skett. Ökningen torde inte ha något samband med reformen. Under 1987 kom en mycket kraftig ökning, en fördubbling, jämfört med 1986. Island, varifrån vi importerar en

avgiftsfri kvantitet, var tidigare den viktigaste exportören. Numera kommer också betydande kvantiteter från Nya Zeeland. Detta har medfört att importen andelsmässigt numera i större utsträckning består av styckade detaljer.

På *ostområdet* har importen av annan mögelost än grönsmörgåsar ökat. Importen av denna osttyp har ökat successivt under en lång följd av år. Ökningen under perioden har varit något större än den trendmässiga. Importen av vanlig hårdost ökade betydligt under åren 1989–1991. Därefter har importen minskat, främst beroende på ökad inhemsk produktion och därmed ökat konkurrenstryck, som medfört lägre inhemska priser. Hårdosten kanske är det tydligaste exemplet på den "nya tiden", med avreglering och uppbyggnad av gamla monopolliknande försäljningskanaler (Riksst).

Importen av *ägg* har ökat kraftigt. Någon mer betydande försäljning av importerade ägg på den svenska konsumentmarknaden sker inte. De importerade äggen förädlas i huvudsak och de färdiga produkterna exporteras. Inför avregleringen 1991 minskade äggproduktionen kraftigt, delvis beroende på ändrade djurskyddsbestämmelser. Förädlingsindustrin, som till en del tagit hand om det tidigare överskottet av ägg har i stället kompletterat med importerade ägg.

För flertalet av de *spannmåls*slag som odlas i Sverige produceras normalt överskott. Import sker emellertid dels för att täcka tillfällig brist till följd av låg skörd, dels av särskilda kvaliteter. Importen av ris har ökat betydligt under perioden. Denna ökning har dock inte någon koppling till den livsmedelspolitiska reformen.

Storleken på importen av *potatis* varierar mycket mellan åren och beror på den inhemska skördens storlek.

För ett flertal animaliska produkter har importen sålunda först ökat för att senare under perioden åter minska, vilket framgår av tabell 5.3. Importen har utvecklats som en spegelbild av produktionen och fungerat som ett dragspel för att fylla upp mot efterfrågan. Importutvecklingen är alltså inte en funktion av konsumentönskemål utan en konsekvens av hur produktionen ändrats.

5.2.3 Ekologiska produkter⁵

Intresset för ekologiska livsmedel har ökat under senare år. Konsumenternas växande kunskap om matproduktionens effekter på den yttre miljön, hänsyn till djurens välbefinnande samt omsorg om den egna hälsan är viktiga drivkrafter.

I Sverige finns två kontrollorganisationer för ekologiskt odlade produkter: KRAV, Kontrollföreningen för ekologisk odling, och Svenska Demeterförbundet. Genom ett samarbetsavtal är större delen av Demeterodlingen ansluten till KRAV-kontrollen. KRAV kontrollerar även företag sysselsatta med distribution och förädling och med försäljning av produktionshjälpmedel samt

⁵ För vidare diskussion kring ekologisk produktion hänvisas till kapitel 11 om miljöfrågor. De ekologiska produkternas kvalitetsaspekter behandlas i kapitel 6. KoB har tidigare publicerat uppgifter om ekologiska livsmedel i faktablad nr 14, maj 1993.

butiker, en kontroll som ökat mycket under senare år. KRAV är den största organisationen i sitt slag i världen. Att i stort sett alla ekologiska produkter är märkta med ett och samma märke – KRAV-märket – har också lett till en god kännedom och ett stort förtroende för märket bland konsumenterna.

Med ökade volymer har produktutveckling och breddning av det ekologiska sortimentet blivit möjlig. De ekologiska produkterna har också fått ett ordentligt genomslag inom livsmedelsindustri och dagligvaruhandel, och den övervägande delen av den ekologiska maten säljs nu via den vanliga dagligvaruhandeln. Det traditionellt viktigaste produktområdet – grönsakerna – kompletteras framför allt av spannmålsprodukter, men också till viss del av mjölk, kött, saft m.m. Under de allra senaste åren är det framför allt de animaliska produkterna som ökar, men medan vissa grönsaker och potatis kan täcka upp till 10% av marknaden, ligger andelarna för kött och mjölk under 1%. Spannmålsprodukterna har marknadsandelar i nivå med grönsakerna. Totalt sett är de ekologiska produkternas marknadsandel liten, sannolikt under 1%, något större i storstäderna.

Konsumentkooperationen har under lång tid visat ett stort intresse för ekologiska produkter och hösten 1991 lanserades Änglamark, en serie av miljömärkta varor, däribland livsmedel. I Änglamarkserien ingår närmare 60 produkter, varav 40 är livsmedel (mars 1994). Även ICA säljer numera miljömärkta livsmedel under eget varunamn, Sunda. Sunda-serien består än så länge endast av fem artiklar, men fler kommer efterhand. Axel-Johnson-ägda Hemköp har hårt och målmedvetet satsat på en miljöprofil, bl.a. med en stor del av köttet ursprungsmärkt från "egna" gårdar. Naturskyddsföreningens undersökning om de bästa miljöbutikerna har under flera år visat stor dominans för kooperationen, men i 1993 års undersökning toppas listan av ICA med Hemköp på andra plats. Bland de tio bästa butikerna är Konsumentkooperationen representerad med fyra butiker och ICA och Hemköp med tre vardera.

Konsumentpriserna på ekologiska produkter har i dagligvaruhandeln ofta varit mycket höga och har inte stimulerat en utveckling av marknaden. Merpriser på mellan 20 och 50% beroende på produkt och marknadsläge är inte ovanligt. Större delen av det högre priset har utgjorts av hanteringskostnader inom förädlings- och handelsledet. Ett inte obetydligt merpris utgår i allmänhet också till producenten. Små volymer har gjort att produkterna inte kunnat bära kostnader för marknadsföring. Högt pris och små marknadsföringsinsatser har sammantaget lett till låg omsättning. I takt med ökande volymer och aktivt intresse från förädlingsindustri och handel har dock prisskillnaderna mellan konventionella och ekologiska produkter minskat. Här har inte minst handelns serier med miljömärkta produkter spelat en viktig roll.

5.3 Livsmedelskonsumtionen fördelad på olika grupper

Jordbruksverkets statistik över direktkonsumtionen ger ingen mer exakt information om den faktiska konsumtionen, eftersom hänsyn inte tas till hus-

hållssvinnet. Den går inte heller att differentiera på olika grupper av befolkningen. För att få fram dessa uppgifter genomförde SCB och Livsmedelsverket år 1989 den hittills mest utförliga undersökningen om hushållens livsmedelsutgifter och kostvanor (HUL resp. HULK). De ca 3 000 hushåll som deltog i undersökningen ombads bokföra sina utgifter för livsmedel och inköpt mängd (kassabok) samt delta i en individuell kostvaneundersökning (menybok). Dessa uppgifter kompletterades med registerdata över inkomsterna.

Enligt HUL 89 var livsmedelspostens (matvaror och alkoholfria drycker) andel av den disponibla inkomsten förutom uteätande drygt 13% (inkl. uteätande knappt 17%). Enligt nationalräkenskaperna var andelen detta år 16,5%. Också undersökningen över hushållens utgifter avseende år 1988 (HUT 88), visar en något högre andel, varför det kan antas att HUL 89 underskattar konsumtionen.

Livsmedelsutgifterna redovisas totalt och för följande delposter:

- utemåltider
- egenproducerade livsmedel, värderade till detaljhandelspriser
- köpta livsmedel, fördelade på 15 huvudgrupper och 120 varugrupper.

Hushållen har delats in i olika grupper beroende på bl.a. hushållstyp (ensamstående, sammanboende m.m.), region, socioekonomisk grupp, förvärvsarbetsgrad, m.m.

Resultaten från HULK visar att det finns betydande ålders- och könsskillnader i *intaget* av olika livsmedel. Barn och ungdomar dricker t.ex. mer mjölk och filprodukter och äter mer pasta samt livsmedel med högt sockernehåll såsom glass, saft, läsk m.m. än vuxna. Vuxna och tonåringar äter mer potatis, bröd, kött, ost och kaffebröd än barn. Kvinnor äter som regel mer grönsaker och frukt än män, men mindre bröd, potatis, kött, mjölk och fil.

Skillnaderna i kostens *näringsmässiga sammansättning* mellan olika ålders- och könsggrupper är mindre uttalade. Kostens sockernehåll var som regel högre bland barn än vuxna, och högre bland kvinnor än män. Fetthalten i kosten var 35–36 energiprocent, med en svag tendens till magrare kost till barnen. Rekommendationen är 35 energiprocent för barn 1–3 år och 30 energiprocent för äldre barn och vuxna. Fiberintaget var ca 1,8 g/MJ, vilket är ca två tredjedelar av den rekommenderade (3 g/MJ) nivån. Intaget av vitaminer och mineraler var som regel tillfredsställande, men i synnerhet för fertila kvinnor för lågt när det gäller vitamin D och E samt för järn och zink.

Det är svårt att jämföra resultaten från HULK med tidigare kostundersökningar. En jämförelse med tidigare undersökningar bland barn och skolungdom tyder dock på att kostens näringsinnehåll förändrats relativt litet sedan början av 1980-talet. En jämförelse med en undersökning bland äldre i Göteborg, Malmö och Umeå visar att fetintaget bland äldre ligger på samma nivå.

På uppdrag av Konsumentberedningen har SCB gjort en särskild bearbetning av materialet för att möjliggöra jämförelser av livsmedelsutgifterna mellan hushåll med olika inkomststorlek⁶.

Den andel av inkomsten som spenderas på matvaror är högst för låginkomsttagare och sjunker vid stigande inkomst. Enligt HUL 8/9 är skillnaderna mellan lägsta och högsta inkomstklassen inom en hushållstyp större än de skillnader som finns beträffande livsmedelsutgifternas andel i olika hushållstyper.

Barnhushållen (sammanboende med 2 barn) med lägsta inkomsten (kvartil 1) använder ca 20% av sin disponibla inkomst till inköp av matvaror. Andelen sjunker till ca 12% i höginkomstgruppen (kvartil 4). För gruppen sammanboende utan barn är motsvarande andelar 16 resp. 9%. Ungefär samma relationstal föreligger för ensamstående hushåll, högst 64 år. Denna hushållstyp har högst andel utemåltider, vilket särskilt gäller den lägsta inkomstklassen. Pensionärerna har andra konsumtionsvanor med obetydlig andel utemåltider.

Tabell 5.5 Livsmedelsutgifter 1989 i olika hushållstyper, uppdelade i kvartiler efter disponibel inkomst. I 1 000 kr och i % av disponibel inkomst

	<u>Samtliga hushåll</u>				
Kvartil	1	2	3	4	Alla
Hushållsstorlek, pers	1,1	1,9	2,7	3,4	2,3
I 1 000 kr					
Disponibel inkomst	75,6	121,8	177,9	266,8	160,6
Livsmedelsutgifter (1)	14,9	23,2	32,4	41,7	28,1
Därav					
Utemåltider	3,4	4,7	5,6	8,5	5,6
Egenproducerat	0,5	1,1	1,3	1,3	1,1
Köpta livsmedel (1)	10,9	17,4	25,5	31,8	21,4
I % av disp. ink.					
Utemåltider	4,5	3,9	3,1	3,2	3,5
Köpta livsmedel (1)	14,4	14,3	14,3	11,9	13,3

	<u>Ensamstående -64 år</u>			<u>Pensionärer</u>		
Kvartil	1	4	Alla	1(2)	4	Alla
Hushållsstorlek, pers	1	1,5	1,2		1,9	1,6
I 1 000 kr						
Disponibel inkomst	63,5	134,1	94,6		186,5	119,3
Livsmedelsutgifter (1)	14,9	20,6	16,5		27,0	20,5
Därav						
Utemåltider	4,9	6,9	5,2		3,4	1,8
Egenproducerat	0,4	0,5	0,4		1,8	1,2
Köpta livsmedel (1)	9,6	13,2	10,9		21,8	17,5
I % av disp. ink.						
Utemåltider	7,7	5,2	5,5		1,8	1,5
Köpta livsmedel (1)	15,1	9,8	11,5		11,7	14,6

⁶ Hushållens livsmedelsutgifter, faktablad nr 6, december 1991.

	Sam.boende utan barn			Sam.boende med barn			SOU 1994:119 Kapitel 5
	1	4	Alla	1	4	Alla	
Kvartil							
Hushållsstorlek, pers	2	2	2	4	4	4	
I 1 000 kr							
Disponibel inkomst	130,2	275,4	192,4	152,2	276,2	210,2	
Livsmedelsutgifter (1)	28,2	35,8	30,8	36,8	43,5	39,8	
Därav							
Utemåltider	5,1	10,4	7,1	4,2	8,9	5,8	
Egenproducerat	1,9	0,9	1,2	2,0	1,3	1,4	
Köpta livsmedel (1)	21,3	24,4	22,4	30,6	33,3	32,7	
I % av disp. ink.							
Utemåltider	3,9	3,8	3,7	2,8	3,2	2,8	
Köpta livsmedel (1)	16,3	8,9	11,6	20,1	12,1	15,6	

(1) Matvaror och alkoholfria drycker

(2) Kvartil 1 anges inte (antalet observationer understiger 50)

Källa: HUL 89

När det gäller fördelningen av inköpta varugrupper föreligger inga stora skillnader mellan hushållstyper resp. inkomstklasser. Osäkerheten i uppgifterna ökar också vid större detaljeringsgrad, varför mindre skillnader inte kan anses statistiskt säkerställda. En viss men inte helt tydlig tendens föreligger till ökad andel kött, mejeriprodukter och fisk vid stigande inkomst och till minskad andel bröd och spannmålsprodukter samt matfett. Barnfamiljer och ensamstående upp till 64 år har en något högre andel utgifter för bröd och spannmålsprodukter och lägre andel kött än de övriga hushållstyperna.

Inom varugrupperna kan vissa skillnader märkas. Låginkomsttagare och barnfamiljer har i allmänhet en större mjölandel och mindre andel matbröd (det gäller inte pensionärer, vilkas andel mjöl stiger med stigande inkomst). Höginkomsttagare köper mer rent kött, låginkomsttagare och barnfamiljer mer korv. Höginkomsttagare dricker i något större utsträckning magra mjölksorter. Detta bekräftar tidigare undersökningar, som visat att höginkomsttagare ofta väljer en hälsosammare kostprofil.

Den senaste undersökningen över hushållens livsmedelsutgifter (HUL) gjordes således 1989. Aktuellare uppgifter över livsmedelspostens andel av olika hushålls totala utgifter kan fås via undersökningen om hushållens utgifter (HUT), som senast gjordes 1992. Enligt denna utgjorde utgifterna för mat och dryck (inkl. alkohol) exkl. uteätande drygt 17% av de totala utgifterna. Om också utemåltiderna medräknas stiger andelen till 20,5%.

Det finns ännu inga beräkningar inom HUT över storleken på livsmedelsandelen i olika inkomstklasser, men däremot i hushåll efter hushållstyp, socioekonomisk grupp m.m. Barnhushållen lägger ned en större andel av sina utgifter på mat än övriga hushåll. Högre tjänstemän har visserligen en i absoluta tal större livsmedelspost än arbetaren, men mätt som andel av de totala utgifterna är den lägre (18,6% inkl. utemåltider jämfört med 21,2%). Pensionärerna är den grupp som relativt sett lägger ned mest pengar på mat (22,6%) trots att deras uteätande är blygsamt.

5.4.1 Konsumentverkets matkorg

Konsumentverkets matkorg ger information om hur mycket näringsriktig mat kostar i ett hushåll och hur matkostnaderna påverkas av prisförändringar år från år. Korgen utgår från en tvåveckorsmatsedel med näringsriktig kost. Livsmedlen i korgen har valts utifrån begreppen bas och tillägg. Basprodukterna (bröd, potatis, mejeriprodukter) täcker 2/3 av energi- och näringsbehovet men tar endast i anspråk drygt 1/3 av kostnaden. Korgen innehåller inga andra måltidsdrycker än mjölk och vatten och inte heller konditorivaror, godis, chips o.d. I verkligheten representerar dessa produkter en dryg fjärdedel av livsmedelsutgifterna. En jämförelse mellan Jordbruksverkets statistik och Matkorgen visar vidare bl.a. att matkorgen innehåller betydligt mer potatis och billiga grönsaker/rotfrukter. Däremot är mängden matfett och feta charkuterivaror mindre.

Korgen finns i två varianter, en bekvämkorg och en råvarukorg. Bekvämkorgen innehåller fler högförädlade varor som är dyrare i inköp, men som i gengäld kräver mindre tillagningstid i hemmet. Båda korgarna innehåller mat för en månad för ett fyrapersonershushåll: en kvinna och en man i 35-årsåldern, en pojke 13 år och en flicka 5 år.

1993 kostade råvarukorgen 3 580 kronor och bekvämkorgen 4 530 kronor per månad. Detta år har för första gången priser för de ingående matvarorna samlats in i butiker, ca 10 st med lite olika "prisprofil" i Örebrotrakten. Hän-syn har tagits till extrapriser och andra prisnedsättningar. Tidigare beräknades matkorgens kostnad med hjälp av priser som samlades in från landets samtliga län av Statens pris- och konkurrensverk (SPK) baserade på ICA:s och KF:s cirkaprislistor. Det gör att kostnadsberäkningen inte är helt jämförbar med tidigare år.

Matkorgen har under hela den tid som mätningarna gjorts – sedan 1978 – ökat snabbare i pris än konsumentprisindex för livsmedel. Kostnadsutvecklingen för bekvämkorgen har varit snabbare än för råvarukorgen.

Konsumentverket beräknar också hur matkorgens kostnad påverkar hushållens ekonomi. 1993 använde typfamiljen med två barn 19% av sina disponibla inkomster för inköp av råvarukorgen och 25% för bekvämkorgen. För tvåbarnsfamiljen med hög inkomst tog korgarna 12 resp. 15% av inkomsten.

SCB har på uppdrag av Konsumentverket jämfört den faktiska konsumtionen enligt HUT 92 med verkets kostnadsberäkningar. Resultatet av denna jämförelse visar att alla hushållskategorier utom familjer med tre barn använder mera pengar till livsmedel än Konsumentverket beräknar. Till stor del kan det förklaras av kostnader för arbetsluncher och andra måltider utanför hemmet. Dessutom skiljer sig den faktiska sammansättningen av konsumtionen från verkets normativa beräkningar, som utgår från kostrekommendationer.

Hushållet kan tjäna pengar dels på att köpa råvarukorgen, men får då i gengäld lägga ner mer tid på matlagning, dels på att baka matbrödet. Skillnaden mellan att baka och köpa mjukt matbröd var 1993 ca 220 kronor per månad.

Det hembakade brödet har då jämförts med relativt billigt köpebröd. En studie över hur lång tid det tar att tillaga de båda matkorgarna visade att råvarukorgen tog 48 timmar och bekvämorgen 34 timmar per månad att tillaga (för samtliga frukostar, middagar samt helgernas luncher). Kostnaderna, inkl. elförbrukning, för de måltider som ingick i studien, var för råvarukorgen 2 870 kronor och för bekvämorgen 3 465 kronor – en merkostnad på 595 kronor. Värdet per arbetstimme blir då 42 kronor.

1993/94 görs en större omarbetning av materialet bl.a. för att justera mot aktuella kost- och näringsrekommendationer men också för att modernisera matsedeln. Man har därför nöjt sig med att räkna upp 1993 års korgar med KPI, och prognosen för 1994 ger då kostnader på 3 560 kronor för råvarukorgen och 4 510 kronor för bekvämorgen, alltså ungefär samma kostnad som 1993.

5.4.2 Andra undersökningar med matkorgen som inslag

Matkostnadsundersökningar

Konsumenternas val av inköpsställe är av stor betydelse för hushållens ekonomi. Konsumenterna har därför ett stort behov av att veta hur mycket de vinner eller förlorar på att handla i olika butiker. Lokala prisundersökningar av dagligvaruhandeln gjordes tidigare i begränsad omfattning av Statens pris- och konkurrensverk (SPK). SPK lades ned 1992 och efterträdaren, Konkurrensverket, gör inte denna typ av undersökningar.

Konsumentverket har tagit fram en arbetsmodell för att möjliggöra lokala undersökningar av matkostnader. Förutom varupriser kan modellen också ta hänsyn till hur faktorer som restider, reskostnader och olika typer av inköpsbeteenden kan påverka hushållens kostnader för inköp av dagligvaror.

Prismätningen omfattar de varor som ingår i Konsumentverkets bekvämorg, ca 130 varor. Vid bearbetningen av resultaten räknas priserna om med hänsyn till hur mycket olika typer av hushåll konsumerar enligt den matsedel som korgen baseras på. I samband med prisinsamlingen registreras därutöver vissa uppgifter om varje butik – butikstyp, omsättning och säljyta samt öppettider, tillgänglighet för handikappade och service i form av manuella diskar och ombudsverksamhet.

Syftet är att modellen skall kunna användas i den lokala konsumentrådgivningen till enskilda hushåll för att belysa hur valet av inköpsställen kan påverka hushållens ekonomi. Resultaten torde också ha ett stort lokalt nyhetsvärde, kanske i synnerhet prisjämförelsen mellan olika butiker.

Metoden provades i fält i Arvika och i Västervik under maj månad 1993. Undersökningen⁷ visade en prisspridning i Arvika på drygt 11% mellan dyraste och billigaste butik och i Västervik på drygt 23%. I Arvika kunde typfamil-

⁷ Konsumentverket rapport 1993/94:5 Metod för lokala matkostnadsundersökningar. Försök i Arvika och Västerås.

jen (två vuxna + två barn) spara närmare 500 kronor per månad genom att handla i den billigaste butiken och i Västervik ännu mer, nästan 900 kronor per månad! I rapporten visas också med räkneexempel hur transportkostnader i hög grad kan reducera dessa vinster. Våren 1994 upprepades undersökningen i dessa båda kommuner. Prisspridningen hade minskat något, men direkta jämförelser mellan de båda undersökningstillfällena är svåra att göra, eftersom metoden ändrats något. Prisspridningen mellan butikerna var betydligt större på färsk frukt, grönt och rotfrukter än på övriga varor. Denna andra undersökning visade vidare att butiken med de lägsta priserna i Arvika också fick flest "servicepoäng". Låga priser och hög service behöver således inte stå i motsättning till varann. Efter dessa båda test erbjuds konsumentvägledarna runt om i landet att ta del av ett kursmaterial, för att tillsammans med Konsumentverket genomföra undersökningar i sina resp. kommuner.

Hushållens ekonomiska situation

Konsumentverket gör beräkningar över hur hushållens ekonomiska situation påverkas av förändringar i löner, priser och transfereringar. Man beräknar den ekonomiska utvecklingen för olika typfamiljer. Ekonomin för den tvåbarnsfamilj, som också ligger till grund för beräkningarna över matkorgen, har sedan 1989 utvecklats enligt följande:

Tabell 5.6. Ekonomisk utveckling 1989–1994 (prognos) för ett typhushåll, kr/månad

	1989	1993	1994(prog)
Löner	18 610	23 340	24 160
Sjukavdrag/vård av barn		-240	-240
Skatt	-6 355	-6 170	-6 460
Egenavgifter	-	-220	-460
Barnbidrag	970	1 500	1 500
Bostadsbidrag	-	260	-
Disponibel inkomst	13 225	18 470	18 500
Hushållsutgifter	7 690	8 830	9 030
Bostad	2 870	4 580	4 720
Bil	1 200	1 750	1 820
Barnomsorg	1 250	1 870	1 930
Kollektiva resor	500	490	490
Fackavgift	175	420	370
Summa utgifter	13 685	17 940	18 360
Resultat, löpande priser	-460	530	140
Resultat, 1994 års priser	-610	540	140

Källa: Konsumentverket

I detta hushåll, som har förhållandevis små inkomster och utgifter, utgörs hälften av hushållsutgifterna av matvaror, som i sin tur utgör en fjärdedel av familjens sammanlagda utgifter. Köper familjen i stället råvarukorgen med

dess högre andel av mer lågförädlade varor blir matutgifterna ca 20% lägre. 1989 utgjorde matvarorna en tredjedel av utgifterna. Förklaringen till matkostnadernas sjunkande andel är dels att matkorgen omarbetats under denna tid, vilket gjort den billigare, dels att prisutvecklingen på mat varit lägre än på övriga varor och tjänster. T.ex. har boendekostnaden ökat betydligt mer. Vidare vet man att matposten används som "dragspel" i familjens ekonomi, framför allt i låginkomsthushåll. På kort sikt är matposten lättare att påverka än de flesta andra utgifter.

SOU 1994:119
Kapitel 5

Tidsåtgång för matlagning m.m.

Hushållen kan som vi sett minska sina matutgifter genom att spendera mer tid för matlagning i hemmet. För att få reda på hur mycket tid hushållen satsar på matlagning och annat hemarbete genomförde SCB 1990/91 en tidsanvändningsundersökning. Denna visade att hushållsarbetet tar i anspråk 12 av hemarbetets närmare 27 timmar per vecka. Matlagning är den mest tidskrävande delen av hushållsarbetet med totalt 4 av totalt 12 veckotimmar. Kvinnorna lägger ned betydligt mer tid på hushållsarbete än männen – 17,5 timmar jämfört med männens 6,5 timmar.

Tabell 5.7 Genomsnittlig tid för hemarbetet 1990–91. Timmar och minuter per vecka

	Kvinnor	Män	Samtliga
Matlagning	5.41	2.34	4.06
Brödbakning	0.52	0.04	0.28
Egenproduktion av matvaror	0.09	0.09	0.09
Diskning, avdukning	2.45	1.04	1.54
Annat hushållsarbete	7.56	2.45	5.17
<i>Hushållsarbete totalt</i>	<i>17.22</i>	<i>6.36</i>	<i>11.55</i>
<i>Inköp av varor och tjänster</i>	<i>3.24</i>	<i>2.28</i>	<i>2.56</i>
varav inköp av dagligvaror	1.21	0.53	1.07
<i>Underhållsarbete, barnomsorg, annat hemarbete</i>	<i>12.30</i>	<i>11.05</i>	<i>11.48</i>
Hemarbete totalt	33.17	20.09	26.39

Källa: SCB, Levnadsförhållanden

5.5 Konsumtion av livsmedel i Europa och övriga världen

Skillnaderna i konsumtionens volym och sammansättning är betydande mellan olika länder. I följande tabell visas skillnaderna i livsmedelskonsumtion per invånare mellan olika länder, varvid Sverige satts till 100. Avvikelserna från 100 anger hur mycket mindre eller större i procent som konsumtionen av en viss vara är i ett visst land än i Sverige.

Tabellen visar att i synnerhet vår köttkonsumtion är låg liksom konsumtionen av alkoholfria drycker i internationell jämförelse, medan vi äter förhållandevis mycket mejeriprodukter och fisk.

Tabell 5.8 Indextal för hushållens individuella konsumtion per invånare i reala värden till internationella priser 1990. Sverige=100

	Bröd och spm.prod.	Kött	Fisk	Mjölk, ost, ägg	Frukt och grönt	Andra livsm.	Drycker, ej alkohol
SVERIGE	100	100	100	100	100	100	100
Danmark	85	156	48	81	84	111	141
Frankrike	127	209	93	99	118	103	209
Nederländerna	131	115	52	111	125	105	188
Storbritannien	127	148	57	60	102	86	326
Tyskland	124	187	39	75	76	140	282
EU	122	184	86	81	132	83	212
Finland	105	127	52	104	95	74	115
Norge	83	116	162	92	111	93	215
Schweiz	118	156	81	191	240	171	385
Österrike	128	178	34	82	153	95	268
Canada	93	150	43	70	147	74	197
USA	117	201	32	99	140	145	324
OECD	138	158	105	75	133	99	244

Källa: SCB, Köpkraftsparitetsundersökningen 1990

Kostnaderna för mat och dryck är en tung post för hushåll i alla länder. I mer utvecklade länder läggs vanligen en mindre andel på mat, något som även historiska siffror för t.ex. Sverige visar. I jämförbara länder i EU spenderas ungefär samma andel på mat och dryck som i Sverige. En uppdelning av hushållen i socioekonomiska grupper visar att pensionärer är den grupp som tillsammans med lantbrukare lägger störst andel av sina utgifter på mat och dryck. Arbetare har en större livsmedelsandel än tjänstemän.

Enligt det livsmedelspolitiska beslutet är det konsumenternas val som skall styra produktionen. Ett varierat utbud är nödvändigt för att konsumenter med vitt skilda behov skall kunna få sina krav tillgodosedda. Samtidigt skall den goda situationen beträffande hygien och säkerhet bevaras och kosthållet bidra till en bättre folkhälsa.

Våra attitydundersökningar visar att konsumenterna i stort sett är nöjda med livsmedelskvaliteten och med utbudet. Beroende på frågeställning prioriteras lite olika egenskaper hos livsmedlen. Smak och färskhet, men även faktorer som att maten inte innehåller kemikalier och att djuren behandlats väl anses viktiga. I allmänhet föredrar man svenska livsmedel framför utländska, i synnerhet när det gäller färskvaror.

Livsmedelskontrollen, som omfattar såväl svenska som importerade livsmedel, visar att livsmedel på den svenska marknaden har en i stort tillfredsställande nivå vad gäller hygien och säkerhet. Trots detta visar vår attitydundersökning att många konsumenter är oroade över att maten innehåller skadliga ämnen, men också att ökad import skulle kunna ge sämre livsmedelskvalitet.

6.1 Vad menas med kvalitet?

Kvalitet är ett svårdefinierbart och diffust begrepp. Det innehåller både mätbara och objektiva faktorer, och faktorer som är subjektiva och som varierar från person till person och från tid till annan. Livsmedelskvaliteten regleras delvis, framför allt genom livsmedelslagstiftningen, och efterlevnaden kontrolleras genom den offentliga livsmedelstillsynen. Många av de faktorer som bidrar till livsmedlens kvalitet kan/bör dock inte regleras. De bör utvecklas i ett växelspel mellan konsumenter och producenter på marknaden där priser och olika slags information om produkterna, inkl. märkning, är betydelsefulla styrande instrument.

Livsmedlens kvalitet var en av de konsumentaspekter som berördes i det livsmedelspolitiska beslutet. I det nya system som föreslogs ville man premiера kvalitetsproduktion. Det är konsumenternas val som skall styra produktionen. Genom den interna avregleringen skulle marknaden fungera bättre och förutsättningarna öka för att producenterna skulle ta till sig signaler från konsumenterna och utforma produktionen efter konsumenternas önskemål. Den goda situationen beträffande hygien och säkerhet skulle samtidigt bevaras och

den förda politiken bidra till en väl sammansatt kost och därmed till en bättre folkhälsa.

Konsumenternas olika krav på livsmedelskvalitet innebär att de efterfrågar olika kvalitetsegenskaper beroende på resurser, tid, kunskap, intresse m.m., men också att en och samma individ efterfrågar olika kvalitetsegenskaper för olika konsumtionstillfällen. En ökad variation i utbudet och förmåga hos livsmedelssystemet att hantera olika tilläggskrav från konsumenternas sida framhölls som ett viktigt syfte med den livsmedelspolitiska reformen. I beslutet framhölls också vikten av importen, både ur konkurrens- och kvalitetshänsyn och för att den breddar utbudet. Dessa aspekter berördes i kapitel 5.

För att kunna välja den efterfrågade kvaliteten är det av stor vikt att konsumenten får och kan ta del av relevant information om livsmedlen via märkning, men också genom t.ex. marknadsföring och kostupplysning. Kunniga konsumenter har lättare att göra medvetna val. Skolan, men även t.ex. frivilliga organisationer, kan spela en viktig roll för att utbilda konsumenter. Varje år läggs stora summor ned på livsmedelsreklam. Självklart har detta stor påverkan på konsumenternas matvanor. Också butikerna spelar stor roll för konsumenternas inköpsvanor. Genom prissättning, exponering och marknadsföring styr de i viss utsträckning inköpen, men de borde också kunna hjälpa hushållen att komponera måltider i betydligt större utsträckning än vad de gör.

I kapitlet diskuteras vidare kvalitetsfaktorer som i första hand är att betrakta som en etisk fråga, nämligen omsorgen om och skyddet av våra husdjur och vår miljö. För vissa konsumenter är etiska kvalitetsfaktorer och faktorer som främst påverkar produktionen väl så viktiga som de med en mer direkt effekt på produktkvaliteten.

Slutligen omnämns internationaliseringens effekter på livsmedlens kvalitet, där förutom anpassningen till EU och EES även GATT-avtalets betydelse belyses.

6.2 Attitydundersökningar rörande kvalitet

KoB har i sitt uppföljningsarbete valt att göra flera attitydundersökningar kring konsumenternas uppfattning om livsmedelskvalitet¹. I det följande kommer framför allt den större undersökningen, som gjorts av forskare vid företagsekonomiska institutionen i Lund, att redovisas i sammandrag. Vissa uppgifter från undersökningen har redovisats på andra ställen i rapporten, t.ex. finns uppgifter om konsumenternas inställning till utbudet i livsmedelsbutikerna i kapitel 5 och vissa uppgifter om information samt oro kring maten redovisas senare i detta kapitel.

¹ Konsumenterna och livsmedelskvaliteten. En studie av konsumentupplevelser (SOU 1994:112). Delbetänkande av Konsumentberedningen samt två mindre undersökningar: Konsumenternas åsikter om livsmedelskvalitet, faktablad nr 13, februari 1993 och Konsumenterna och kvaliteten på mat, faktablad nr 17, januari 1994.

Ett antal studier kring konsumenters kvalitetsuppfattning utförda runt mitten av 1980-talet refererades i Livsmedelsutredningen, LMU². På frågan om viktiga kvalitetsegenskaper satte de tillfrågade konsumenterna i allmänhet färskhet främst. Också näringsvärde och råvaruinnehåll skattades högt. Faktorer med betydelse för kvalitetsuppfattningen var framför allt egen erfarenhet och innehållsdeklaration. Därefter följde traditioner hemifrån samt produktens pris. Åsikten att livsmedlen försämrats under den senaste tioårsperioden dominerade något över åsikten att en förbättring skett.

Den kvalitativa undersökning LMU lät utföra tydde dock på att hushållen generellt sett var nöjda med kvaliteten på livsmedlen, vilket delvis berodde på att man upplevde sig ha stor valfrihet. För att förbättra produkterna efterlyste man förändrade produktionsförhållanden inom framför allt gris- och kycklinguppfödningen (något som för övrigt diskuterades mycket vid denna tidpunkt). Vidare efterlyste man en mer småskalig distribution och kortare distributionsvägar. Man ansåg också att tillsatser och "föredling" i olika former borde minimeras.

Har situationen när det gäller konsumenternas åsikter om livsmedelskvaliteten förändrats? Hur har 1990 års livsmedelspolitiska reform, med priset i centrum, och senare EG/EU-debatten med fokuseringen kring svensk kontra utländsk mat påverkat uppfattningarna?

I KoB:s båda små kvalitetsundersökningar fanns en fråga om de egenskaper som ansågs viktigast för livsmedel. *Färskhet* rankades högst följt av *näringsvärde* och *råvaruinnehåll*. *Smak* hamnade år 1993 på fjärde plats, medan också *hänsyn till djurens väl* ansågs viktigare än smaken år 1992.

I den stora kvalitetsundersökningen, där frågor ställts kring ett antal utvalda livsmedel (potatis, nötkött, färsk fisk, hårdost, matbröd, pasta och korv), anses *smaken* vara den viktigaste egenskapen för alla livsmedel utom nötkött, där *färskhet* rankats högre. Allra viktigast är smakens betydelse vid köp av hårdost och korv. För matbröd och pasta får smaken konkurrens av färskhet resp. *låg pris*.

Att smak värderats så olika i de små jämfört med den stora undersökningen beror sannolikt på att de tillfrågade i den stora undersökningen ombetts uttala sig om ett antal specifika produkter. I detta fall anses sannolikt produkterna ha ungefär samma grad av färskhet, näringsvärde m.m., och smaken blir därför mer betydelsefull.

Att produkten inte innehåller *kemikalier* anses mycket viktigt av mellan 25 och 30% av samtliga svarande. Uppgifter av typen *geografiskt ursprung*, *närproducerat*, *ekologiskt odlat* är lägre rankade, 5–15% av konsumenterna anser detta viktigt. För nötkött samlar dock "*hänsyn till djurens väl*" 26% och "*jag vet varifrån produkten kommer (geografiskt)*" 19% av de tillfrågade. Att *storskalighet* inte tillämpats vid uppfödning/odling är däremot en lågt rankad egenskap.

² Bilaga 12 till SOU 1987:44, LMU.

En viktig slutsats blir därmed att konsumenten värderar produktkvaliteten högst – hur maten smakar, hur den ser ut, eventuellt innehåll av kemikalier – före egenskaper som i första hand är att hänföra till produktionen. För produkter av råvarukaraktär blir dock produktionskvalitet en viktigare egenskap. Dessa resultat överensstämmer väl med en kvalitativ undersökning utförd av etnolog Sören Jansson³.

Konsumenterna anser att livsmedlen i allmänhet motsvarar deras kvalitetskrav. Mest nöjd är man med hårdost, pasta och matbröd. Minst nöjd är man med potatis och korv. Missnöjesnivån för produkterna ligger på 3–9% med undantag för korv och potatis som ligger på den dubbla nivån, ca 15%.

KoB:s undersökningar tyder vidare på att gruppen konsumenter som anser att maten förbättrats under senare år är större än den grupp som anser att maten försämrats. Konsumenterna tenderar att ha högre förväntningar på kvaliteten vad gäller färska produkter.

Nästan 80% av konsumenterna anser sig medvetna om kvaliteten på livsmedel. Kvinnor och höginkomsttagare anser sig i högre grad medvetna. De medvetna konsumenterna tycker att de i större utsträckning kan påverka livsmedlens kvalitet (se kap. 5). De är också i högre utsträckning oroade över livsmedlens kvalitet (se nedan).

Konsumenterna har också ombetts att jämföra svensk mat med utländsk. KoB:s undersökningar visar att svenska konsumenter värderar svensk mat mycket högt. I de båda små kvalitetsundersökningarna svarade 53% år 1992 att vi i Sverige har bättre kvalitet på livsmedlen än andra västeuropeiska länder. 1993 hade andelen ökat till 64%. Också den stora undersökningen visar på ett stort stöd för svenska livsmedel. För flertalet produkter är det 40–50% av konsumenterna som anser att de svenska är bättre. Det är mindre än 10% som föredrar utländska livsmedel. Det är förhållandevis många som inte har någon åsikt i frågan, ca 20%.

Svaren varierar dock en del beroende på matvara. Nötkött och potatis anser drygt hälften ha en högre kvalitet i Sverige. Utländsk pasta anses däremot lika bra som svensk av en knapp majoritet. Korv och matbröd har jämfört med övriga livsmedel fått en större andel svar där konsumenten menar att svenska livsmedel är något eller mycket sämre än utländska. Äldre konsumenter tycker i allmänhet att svenska livsmedel är bättre än utländska. Nöjda konsumenter, dvs. de som anser att livsmedlen håller utlovad kvalitet och att informationen är tillräcklig, tycker bättre om svensk mat än mindre nöjda konsumenter.

Att de "prosvenska" åsikterna är betydligt mindre företrädade när det gäller mer förädlade produkter och där importen av tradition står för en större andel, noterade också Sören Jansson i sin studie. I denna studie påpekas vidare att konsumenterna, trots ett både utbrett och samstämmigt ställningstagande för

³ Made in Sweden. Konsumentattityder till svenska och importerade livsmedel. Vår Föda 1/94.

6.3 Konsumentpåverkan genom märkning och reklam

6.3.1 Märkning

En utförlig och korrekt märkning är av stor vikt för att konsumenterna skall kunna fatta välgrundade beslut vid sina inköp och väga pris mot kvalitet. De flesta av de livsmedel vi köper är förpackade och säljs i självbetjäningssbutiker. Möjligheterna att bedöma livsmedlens egenskaper och kvalitet med hjälp av syn och lukt är därför ganska små. Det stora utbudet av varor och svårigheterna att välja mellan olika fabrikat och förpackningsstorlekar gör det också nödvändigt med en god märkning. Märkningsområdet innefattar bl.a. information om vikt och volym, innehåll, datum, tillverkare, pris, näringsdeklaration samt olika former av symbol- och miljömärkningar. Också tillagningsråd är en form av märkning.

De svenska märkningsbestämmelserna skärptes i samband med ändringen av livsmedelslagstiftningen 1989. Den 1 april 1992 trädde den nya prisinformationslagen i kraft (SFS 1991:601, 1991:1938). Grundregeln är att priset på en vara skall anges på varan eller dess förpackning.

Märkningsbestämmelserna har åter ändrats som en följd av EES-avtalet. Vad gäller *prisinformation* skall enligt EG:s bestämmelser försäljningspris och jämförpris anges. Jämförpris behöver dock inte anges på förpackningar av standardstorlek. Krav på prislappar finns inte. Medlemsländerna får själva bestämma om informationen skall ges på prislapp, hyllkant eller anslag. När det gäller ändringar i livsmedelslagstiftningen (märkning och annat) som en följd av EES-avtalet hänvisas till avsnitt 6.5.2.

I takt med konsumenternas ökade intresse för livsmedel med kost/hälsa- och miljöprofil har olika former av symbol- och miljömärkningar blivit vanligare. Livsmedelsverkets nyckelhål på fettsnåla och fiberrika produkter, t.ex. på bröd och spannmålsprodukter, vissa mejeriprodukter, köttfärs och charkvaror, är den mest kända kostsymbolen. KRAV-märket på ekologiskt framställda produkter är den mest kända miljösymbolen. Handeln har sedan en tid ena miljömärkta serier av livsmedel och övriga dagligvaror.

Symbolmärkningarna hjälper konsumenterna i deras köpval, men en alltför rikhaltig flora av märken riskerar att få en förvirrande effekt på konsumenten. Det är också viktigt att märkena verkligen står för det de utlovar och att konsumenterna har en rimlig chans att förstå kriterierna som ligger till grund för märkningen.

6.3.2 Reklam

De *totala* bruttokostnaderna för kommersiell reklam har minskat under ett antal år och uppgick 1992 till runt 25 miljarder kronor. Denna summa är upp-

delad på knappt 12,5 miljarder kronor för reklam i traditionella medier (press, TV, bio m.m.) och drygt 12,5 miljarder kronor för övriga medier (direktreklam, kataloger, mässor, butikspromotion m.m.). Inom en totalt sett krympande reklamkaka har TV-mediet under flera år ökat kraftigt.

Livsmedelsbranschen är en stor reklamköpare. Märkesvaruannonseringen från livsmedelsfabrikanter och -producenter uppgick 1993 till närmare 1,4 miljarder kronor. Livsmedels- och detaljhandeln med ICA och KF i spetsen svarade för reklam om ca 2,2 miljarder kronor 1993. Därutöver lägger livsmedelsbranschen ned stora summor på direktreklam. En mycket stor del, mellan 60 och 70% av den oadresserade direktreklamen, hänför sig till livsmedelssektorn, medan en mindre del av den adresserade rör livsmedel. 1993 uppgick den totala kostnaden för direktreklam till drygt 4 miljarder kronor.

Till dessa reklamkostnader skall läggas dagligvaruleverantörernas och handelns kostnader för säljkårer och kampanjrabatter. Dessa kostnader torde väsentligen överstiga de som går till annonsering.

Jämför man reklamkostnaderna för märkesvaruannonsering med matutgifterna, dvs. hur livsmedelsfabrikanternas reklamkostnader fördelar sig mellan varugrupperna i jämförelse med hur vi fördelar våra matutgifter, kan man notera bl.a. följande⁴ (uppgifterna avser 1991).

- Gruppen "övriga livsmedel", som bl.a. består av socker, kaffe, glass och drycker, är betydligt reklamintensivare än basmaten.
- Medan vi lägger ca 18% av matutgifterna på kött och charkvaror är reklamkronans andel ca 5%. Köksväxter, potatis och frukt drar ca 14% av matutgifterna och reklamkronans andel är ca 3%.
- Gruppen flingor och müsli är nästan fyra gånger så reklamintensiv som mjukt matbröd.
- Mejerivaror, matfett och ägg får något mer än sin del av "reklamkronan". Reklamen för yoghurt är ungefär lika dyr som för mjölk, trots att yoghurtkonsumtionen är betydligt mindre än mjölkkonsumtionen.

Förutom märkesvaruannonsering är en stor del av livsmedelsreklamen inriktad på att avsätta livsmedel av säsongskaraktär och tillfälliga överskott.

Det finns inga enkla samband mellan reklam-konkurrens-priser. Huruvida kostnadsförändringar tillåts slå igenom i priset beror på hur marknadssituationen ser ut. Sett i ett rent statistiskt perspektiv måste alla kostnader förknippade med produktionen inkl. marknadsföringskostnader tas ut på priset, åtminstone på sikt. Reklamen är emellertid en del av informationsprocessen mellan producent och konsument, och reklamen kan få dynamiska effekter. Den kan bidra till att produkter som är bättre ur olika aspekter, t.ex. framställda med en billigare teknik och/eller håller en högre kvalitet, snabbt kommer ut på marknaden. Ökade reklamkostnader behöver därför inte nödvändigtvis leda till högre produktpriser. Mycket reklam är dock till för att bygga upp lojalitet

⁴ För närmare detaljer hänvisas till "Konkurrens- och prisförhållanden på livsmedelsmarknaden", KoB:s rapport mars 1993.

till ett visst märke. På så sätt sänks priselasticiteten och för företagen möjliggörs prishöjningar utan stora effekter på försåld kvantitet.

Ur konsumentsynpunkt är olika reklam olika värdefull. Reklamens värde beror bl.a. på syftet med den. Reklam som i första hand avser att bygga upp lojalitet till ett visst varumärke, kan antas ha mindre värde för konsumenten än den reklam som ger underlag för att jämföra pris och kvalitet.

6.3.3 Attitydundersökningar kring information m.m.

KoB:s kvalitetsundersökning behandlade också frågor om information och reklam. På frågan om vilken typ av information som är viktigast när man köper olika matvaror, hamnar *pris* i allmänhet högst. För korv och matbröd anses *sista förbrukningsdag* resp. *förpackningsdag* dock viktigast följt av pris. Uppgift om *tillverkare/producent* anser 25–30% vara viktigt för produkter av råvarukaraktär såsom potatis och nötkött. För övriga produkter är det runt 15% som uppger att detta är en viktig information. 15–20% anser *näringsvärde* vara viktig information.

Majoriteten av konsumenterna anser att de ganska ofta eller alltid/nästan alltid har tillräckligt med information för att kunna avgöra kvaliteten på livsmedlen. Informationen beträffande matbröd och hårdost är man mest nöjd med. Detta är den positiva tolkningen. Den mer bekymmersamma tolkningen är att i de flesta fall är det endast runt 20% av konsumenterna som alltid/nästan alltid upplever sig ha tillräckligt med information vid köpet.

I undersökningen fanns också en fråga om var konsumenterna får sina idéer ifrån när det gäller sin uppfattning om kvaliteten på livsmedel. Svaren tyder på att kvalitetsuppfattningen i hög grad påverkas av egen erfarenhet: över 80% påverkas mycket eller ganska mycket av egen erfarenhet. Andra idé- och kunskapskällor är inte alls lika viktiga, men högt rankade är innehållsdeklaration (ca 60%) och pris (50%). Konsumenterna uppger att deras kvalitetsuppfattning påverkas ganska lite eller inte alls av reklam, TV/radio eller tidningar.

Många konsumenter är oroade över att maten innehåller skadliga ämnen samt att ökad import och EG-standards skulle kunna ge sämre livsmedelskvalitet (se nedan). Något färre eller knappt hälften är mycket eller ganska oroade över att informationen om vad maten innehåller är otillräcklig. Där emot är det en mindre andel, drygt en fjärdedel, som är oroade över att ökad reklam skulle kunna ge sämre livsmedelskvalitet.

6.4 Kost och hälsa

Det finns ett tydligt samband mellan matvanor och förhöjd dödlighet i bl.a. hjärt- och kärlsjukdomar. Framför allt är det fettintaget som bör minska, och då särskilt det mättade fett, medan vi bör äta mer kostfiber. Undersökningar

visar att människor är ganska kunniga när det gäller sambandet kost–hälsa, men trots detta har inte våra kostvanor förändrats i någon större utsträckning.

Högutbildade har bättre kostvanor än lågutbildade. Att priset inte behöver vara avgörande visar det faktum att när människor i större utsträckning tog med egen matlåda till jobbet blev kostintaget samtidigt hälsosammare. Det tyder på att storhushållens mat är fel sammansatt – för mycket fett, för lite grönt.

Livsmedelsverket har fått i uppdrag att följa den livsmedelspolitiska reformens effekter på folkhälsan. Man gör sedan länge näringsvärdeberäkningar utifrån Jordbruksverkets konsumtionsstatistik och studerar därvid bl.a. hur intaget av fett och fiber förändras över tiden. Genom HULK-undersökningen, som utfördes 1989 (se kap. 5), har man fått ett säkrare underlag över hushållens konsumtion och dess sammansättning i olika grupper. Det finns klara skillnader i livsmedelsval beroende på ålder och kön, men när det gäller kostens näringsmässiga sammansättning är skillnaderna relativt små. Undersökningen är inte direkt jämförbar med tidigare kostvaneundersökningar, men den tydde på att inga större förändringar av kostens näringsinnehåll skett under 1980-talet. Fettinnehållet i kosten är fortfarande för högt – 35–36 energiprocent mot de rekommenderade 30 energiprocenten – och fiberintaget var endast ca två tredjedelar av det rekommenderade. En ny HULK kommer enligt planerna att genomföras 1995.

Livsmedelsverket antog 1987 ett handlingsprogram för arbetet med kost- och hälsafrågor. 1990 fick verket ett extra anslag på 7 miljoner kronor för att förstärka detta arbete. Syftet med det s.k. Kost & Hälsaprogrammet har varit att lägga grunden för ett mer långsiktigt arbete för förbättrade kostvanor bland befolkningen för att på så sätt förebygga ohälsa. Programmet tog sikte på att påverka konsumenternas val av livsmedel i butiken, möjligheter att välja lämplig mat på lunchrestauranger, praktiska kunskaper om att sätta samman och att tillaga en från fett- och fibersynpunkt lämplig kost samt medvetenhet och kunskap om sambandet mellan kost och hälsa. Inom ramen för programmet har införts förenklingar av standarder för matfett, mjölk och grädde samt symbolmärkningen (det s.k. nyckelhålet) och ett antal faktaskrifter inom kost–hälsområdet har producerats.

Livsmedelsverkets *enkätundersökningar* som genomfördes 1991 och 1993 visar att majoriteten av befolkningen har god kunskap om sambandet kost–hälsa och vilka förändringar som ur hälsosynpunkt bör göras i konsumtionen av olika livsmedel. Andra enkätundersökningar i t.ex. tidningen Supermarkets regi bekräftar detta. Många konsumenter uppger att de har för avsikt att äta mer frukt och grönsaker, men också mer fiberrik mat och mindre fett/olja. Detta ändrade konsumtionsmönster har också varit trenden under en följd av år, men konsumtionsstatistik för 1993 visar dock på ett brott i "lättranden" och att frukt- och bärkonsumtionen sjunker något, liksom konsumtionen av lätta mejeriprodukter. Kvinnorna är mer hälsomedvetna än männen, men senare undersökningar visar att männen knappar in.

Symbolmärkningen av vissa livsmedel, som infördes 1989, har varit framgångsrik. Förtroendet för symbolen är stort bland konsumenterna. Enkätundersökningar visar att majoriteten av befolkningen känner till att nyckelhålsymbolen betyder fettsnål. Enbart en tredjedel anger dock alternativet fiberrik. Omkring hälften säger att symbolen har betydelse när de ska välja livsmedel. Symbolmärkningen har stimulerat produktutvecklingen av fettsnåla och fiberrika produkter, varvid sortimentet ökat betydligt av dessa produkter, liksom försäljningen. Framför allt är det fler som köper symbolmärkta charkvaror och i viss mån ost. Som exempel på marknadsandelar inom det nyckelhålsmärkta sortimentet kan nämnas blodpudding 50%, köttfärs 60%, falukorv 8%, varmkorv 7% och fiberrikt bröd 5% år 1993. Trots försäljningsökningen av dessa produkter har, som tidigare nämnts, det totala fettintaget påverkats obetydligt.

Riskattityder

Konsumenternas och experternas inställning till risker skiljer sig ofta åt, något som gäller inte minst maten. Följande uppställning visar på skillnaden mellan å ena sidan experternas oro och å andra sidan massmedias och konsumenternas oro:

Tabell 6.1 Inställning till risk i fråga om mat

<u>Experternas oro</u>	<u>Massmedias och konsumenternas oro</u>
Felnäring	Miljögifter
Mikrobiell matförgiftning	Tillsatser
Naturliga gifter	Felnäring
Miljögifter	Mikrobiell matförgiftning
Tillsatser	

Källa: Våga äta, Livsmedelsverket 1989

Enligt experterna är således olämpliga matvanor en betydande hälsorisk. I Sverige dör årligen nära 100 000 personer. Av dessa dödsfall anses olämpliga matvanor svara för kanske 20 000 fall av för tidig död på grund av främst cancer och hjärt- och kärlsjukdomar under det att tobaksrökning och alkoholkonsumtion vardera kan svara för upp emot 10 000. Dock är det andra risker som får publicitet och oroar många.

Själva riskupplevelsen hänger ihop med om man utsatt sig frivilligt eller ofrivilligt för risken. Enligt en amerikansk undersökning accepteras frivilliga risker i ca 1 000 gånger högre utsträckning än ofrivilliga. Risker som vi själva skapat upplevs också som större. Till exempel upplevs livsmedelstillsatser

som problematiska även om de kanske bara utgör en bråkdel av de gifter som olika växter naturligt utvecklar för att skydda sig. Vår inställning till riskkällan spelar stor roll. Ser vi positivt på denna är vi beredda att acceptera även mycket stora risker. Vidare upplevs nya situationer som mer riskfyllda än sådana som vi är bekanta med. I dag kan det gälla t.ex. bestrålad mat, radioaktiva utsläpp och genmanipulerad mat.

KoB:s kvalitetsundersökning visar att många konsumenter är oroad över att maten innehåller skadliga ämnen – mer än hälften uppger sig vara mycket eller ganska oroad över detta. Oron är också stor över att ökad import och EG/EU-standards skulle kunna ge sämre livsmedelskvalitet. Betydligt färre, ca 30%, är oroad över att maten har dåligt näringsvärde. KoB:s undersökning tycks sålunda bekräfta uppfattningen att konsumenterna oroar sig över miljögifter och tillsatser i maten, snarare än felnäring.

6.5 Livsmedelssäkerhet

6.5.1 Livsmedelslagstiftning och livsmedelskontroll

Livsmedelslagstiftningen har dels ett hygieniskt syfte, dels ett ekonomiskt (redlighet). Efterlevnaden av lagstiftningen kontrolleras genom den offentliga livsmedelstillsynen. 1989 beslutades om ändringar i livsmedelslagstiftningen och livsmedelskontrollen fick ökade resurser.

Livsmedelsverket är central tillsynsmyndighet för livsmedelskontrollen. På lokal nivå bedrivs kontrollen av kommunernas miljö- och hälsoskyddsförvaltningar. Livsmedelsverket har tillsynsansvaret för stora anläggningar med komplicerad tillverkning och vilkas produkter når stor spridning över landet. Det innefattar bl.a. alla mejerier, slakterier, äggproduktanläggningar, exportkontrollerade anläggningar och serveringsverksamhet på flyg och tåg. Småskaliga anläggningar kan skötas av kommunerna, liksom övriga industrier med i huvudsak lokal tillverkning samt dagligvaruhandel och storkök. Verksamheten finansieras med avgifter. Kontrollen bedrivs i form av stickprovskontroller på alla ställen där livsmedel tillverkas, bereds, serveras eller säljs samt projektinriktad kontroll, en kontroll enligt en i förväg uppgjord plan riktad mot en bestämd varugrupp eller verksamhet. Därutöver finns en obligatorisk egenkontroll för alla som hanterar livsmedel i särskilda lokaler. Genom importkontrollen tillses att samma krav ställs på svenska och importerade livsmedel vad beträffar hälsorisker. 1 januari 1990 trädde också nya regler i kraft för dricksvattentillsynen.

Målen för livsmedelstillsynen är att utforma regler för produktion och hantering av livsmedel och livsmedelskontroll så att de livsmedel som saluhålls är av god kvalitet och konsumenterna skyddas mot hälsorisker och oredligt förfarande. Reglerna skall också underlätta för konsumenterna att välja livsmedel som tillgodoser deras önskemål.

Svenska livsmedel har i stort en tillfredsställande nivå vad gäller hygien och säkerhet. Livsmedelsverket meddelar t.ex. i sin fördjupade anslagsfram-

ställning 1995/96–1997/98 (Rapport 7/94) att hanteringen vid kontrollslakterier och exportkontrollerade anläggningar motsvarar i stort uppställda krav på hygien och redlighet. Samtliga styckningsanläggningar var vid en projekterad kontroll av färdiga produkter från samtliga exportkontrollanläggningar under 1992 fria från *Salmonella*. Med undantag av några procent överensstämde innehållet i ett hundratal charkprodukter och färdiglagade maträtter med märkningsuppgifter eller andra krav. Inga odeklarerade allergiframkallande råvaruingredienser påträffades. Hos några enstaka företag konstaterades förhöjda halter av mikroorganismer i färdiglagad mat. Inga sjukdomsframkallande bakterier påträffades.

När det gäller *kommunernas tillsyn* konstaterar verket bl.a. att kommunernas tillsyn av de ca 45 000 livsmedelsanläggningar som finns i landet har ökat genom införandet av den skärpta livsmedelstillsynen. Dock består obalansen mellan mikrobiologisk kontroll och redlighetskontroll, dvs. att inte konsumenten luras på vad produkten innehåller. Trots uttalad målsättning om förstärkt redlighetskontroll är fördelningen oförändrad, ca 90% mikrobiologi och 10% kontroll av att produkternas sammansättning överensstämmer med märkningen. Ungefär 1% av de mikrobiologiska proverna var otjänliga, dvs. de innehöll oacceptabelt hög halt av sjukdomsframkallande bakterier. Antal otjänliga prov var desamma alla tre åren (1990–1992). Motsvarande resultat för anläggningar för vilka Livsmedelsverket har tillsynsansvar var 3%.

1992 fanns fastställda egenkontrollprogram endast vid 14 000 av de anläggningar vilka kommunerna bedriver tillsyn över. Ännu i början av 1993 saknades egenkontrollprogram vid 60% av anläggningarna. Verket pekar vidare på att tillsynsavgifterna inte alltid används som avsetts, nämligen för provtagning och undersökning.

Trots den goda situationen vad gäller tjänligheten hos de svenska livsmedlen förekommer emellanåt rapporter om slarv i dagligvaruhandeln. Förpackade livsmedel åsatts en allt för lång hållbarhetstid, kyltemperaturen är inte tillräcklig, i synnerhet gravade, rökta och kryddade produkter innehåller oroväckande ofta bakterier. En studie utförd av SIFO på uppdrag av Livsmedelsverket visade vidare att 750 000 svenskar drabbas av matförgiftning varje år. Eftersom anmälda fall enligt existerande statistik endast visar på 2 000 fall per år var antalet oväntat högt. Hälften av de drabbade blir sjuka av mat som lagas i det egna köket. Ca 1/3 av fallen hänför sig till mat från storkök och 15% blir sjuka i samband med utlandsresor. Övriga är osäkra på hur de blivit matförgiftade.

Kontroll av frukt och grönt

Sedan mitten av 1960-talet har offentlig kontroll av bekämpningsmedelsrester i färska frukter och grönsaker förekommit i landet. Antalet bekämpningsmedel som rutinmässigt kontrolleras uppgår f.n. till ca 220 st. Resultaten av provtagningen under perioden 1990/91–1992/93 visar att av de undersökta proven innehöll mellan 3,0–4,2% halter över gällande gränsvärden. Andelen prov

som innehållit rester av bekämpningsmedel har ökat från 35% till 45%, merparten är dock klart under gällande gränsvärden. Inhemskt odlade frukter och grönsaker innehöll färre överskridanden än de importerade. Spannmål och spannmålsprodukter, som sedan 1987 också ingår i kontrollen, innehöll relativt ofta halter av bekämpningsmedel, men i de flesta fall var dessa låga. Både importerat vete och ris har emellertid innehållit halter över dem som är tillåtna. Den fortsatta kontrollen av bekämpningsmedelsrester i vegetabilier föreslås minskas, framför allt för livsmedel som konsumeras i ringa omfattning. Verksamheten föreslås bli utökad till att även omfatta andra främmande ämnen och vissa naturliga gifter.

Köttkontroll

Enligt lagen om köttbesiktning är det köttbesiktningstjänst i Sverige. Det innebär i princip att allt kött skall genomgå en besiktning av veterinär och godkännas innan det får saluföras. Enligt riksdagsbeslut våren 1989 skall allt kött fr.o.m. den 1 juli 1993 besiktigas före och efter slakt på kontrollslakteri. Vissa lättnader gäller för småskalig slakteriverksamhet.

Importkontrollen av kött utföres av de lokala miljö- och hälsoskyddskontoren. Det är nästan enbart förekomst av salmonella som föranleder avvisning. Alla partier kontrolleras. År 1993 kontrollerades ca 2 500 partier, ungefär 30% färre än föregående år. Av dessa avvisades 98 partier (3,9%) och spår av salmonella hittades därutöver i 80 partier. Runt hälften av grisköttimporten kom från Danmark. Procentuellt sett avvisades färre partier från Danmark än från de övriga tre stora grisköttsexportörerna USA, Polen och Ungern. De största exportörerna av nötkött var Irland, Danmark och Polen. En mindre andel av nötköttspartierna avvisas. Skärpta regler för kontroll av salmonella infördes den 1 oktober 1993, vilka i princip innebär en nollgräns. Också allt importerat foder kontrolleras med avseende på salmonellaförekomst.

Stickprovskontroller med avseende på förekomst av veterinärmedicinska preparat inkl. hormoner görs på både importerat kött och kött som produceras i Sverige. Prov tas även på levande djur. Enligt uppgifter från Livsmedelsverket har man under de år kontrollen pågått mycket sällan funnit någon förekomst av dessa ämnen i proverna. Ett stort problem är dock de begränsade möjligheterna att spåra resthalter av hormonpreparat, eftersom antalet preparat på den illegala marknaden är mycket stort, ca 3 000 st. Som en anpassning till EG:s bestämmelser föreslås kontrollen på nationell nivå av läkemedelsrester i livsmedel öka. Sedan någon tid finns även möjligheter att kontrollera huruvida livsmedlet har bestrålats eller ej.

EES/EU

Anslutningen till Europamarknaden får stor betydelse för framtida tillsynsarbete. Flera direktiv som ingår i EES-avtalet ställer mer detaljerade och

omfattande krav på anläggningar som producerar animaliska livsmedel. Importkontrollen påverkas dock inte av EES-avtalet.

SOU 1994:119
Kapitel 6

Importkontrollen kommer däremot väsentligt att påverkas av ett medlemskap i EU. Inom EU kontrolleras inte varorna vid gränsen. Varorna kontrolleras i exportlandet och stickprovskontroller får göras i importlandet. Importvarorna får i denna stickprovskontroll inte diskrimineras i förhållande till de inhemska varorna och kontrollen får inte finansieras genom avgifter.

Vid ett EU-medlemskap kommer vidare den säkerhetsmässiga kontroll som nu bedrivs av frukt och grönt att utvidgas till att också omfatta en kvalitetskontroll avseende bl.a. utseende på ett trettiotal frukter och grönsaker. Denna kontroll, som således inte bedrivs av hälso- eller säkerhetsmässiga skäl, är en del av marknadsregleringarna inom EG och kommer sannolikt att bedrivas i Jordbruksverkets regi.

6.5.2 Livsmedelslagstiftningen och EES-avtalet⁵

I och med EES-avtalets ikraftträdande den 1 januari 1994 har svensk livsmedelslagstiftning harmoniserats med EG:s. Avtalet omfattar även veterinära frågor, foder-, utsädes- och växtskyddsfrågor. Enbart på livsmedelslagstiftningens område innebär EES-avtalet att Sverige måste anpassa sig till ca 120 EG-rättsakter. Där gemensamma EG-normer saknas är huvudregeln att en vara som får saluföras i ett land får saluföras i varje annat medlemsland. Medlemsstaterna har rätt att göra undantag då så bedöms nödvändigt för att skydda människors, djurs eller växters hälsa, allmän ordning och säkerhet, miljö och arbetsmiljö eller motiveras av konsumentskyddet eller skyddet för god handelssed. En förutsättning är att åtgärden står i proportion till ändamålet och att den gör minsta möjliga ingrepp i varurörligheten samt tillämpas lika för import och inhemsk produktion.

Både Sveriges och EG:s regler bygger i många fall på standardiseringsarbete utfört av internationella organisationer, framför allt FAO/WHO:s gemensamma livsmedelsorgan Codex Alimentarius. Flertalet förändringar till följd av EES blir därför ganska små och knappast märkbara för konsumenterna, men undantag finns.

När det gäller t.ex. regler för *märkning* av livsmedel kan konsumenterna, särskilt personer med överkänslighetsproblem, komma att märka försämringar. Sammansatta ingredienser med vedertagen beteckning (t.ex. majonnäs) behöver inte specificeras, om de ingår som en del i en annan produkt med mindre än 25%. I Sverige var gränsen tidigare 5% och ingredienser som är kända för att vara allergiframkallande skulle alltid anges. Sveriges livsmedelsindustriförbund, SLIM, har efter samråd med Livsmedelsverket rekommenderat sina medlemsföretag att även framdeles märka livsmedlen enligt de tidigare svenska bestämmelserna.

⁵ Följande uppgifter presenteras mer utförligt i KoB:s faktablad nr 115, september 1993 "Livsmedelskonsumenterna och EES-avtalet".

Hållbarheten skall enligt EG-reglerna anges med bäst före-dag utom för lättfördärliga livsmedel, för vilka sista förbrukningsdag skall anges. Den svenska regeln om i vissa fall dubbel märkning med angivande också av förpackningsdag eller för bröd bakningsdag är således inte längre i kraft. Även här gäller dock att företagen frivilligt kan fortsätta att märka enligt de tidigare svenska reglerna.

Svenska konsumenter vill gärna veta om maten är producerad i Sverige eller utomlands. Enligt EG skall ursprungs- eller tillverkningsland anges endast om konsumenten annars blir vilseledd. Någon obligatorisk ursprungs-märkning föreskrivs alltså inte. Utländskt kött som mals till färs i Sverige får inte kallas svenskt. Svenskproducerat kommer att bli en viktig konkurrens-faktor, varför denna märkning sannolikt kommer att tillämpas frekvent på frivillig väg.

Också märkning (och andra aspekter) av ekologiska produkter regleras i EES-avtalet fr.o.m. den 1 juli 1994. EG har hårdare regler för att godkänna en förädlad produkt som ekologisk än Sverige. EG kräver att minst 95% av en produkt är av ekologiskt ursprung, medan KRAV i dag endast kräver att minst 50% är av ekologiskt ursprung och att ekologisk råvara används där sådan existerar på marknaden. Därmed kan t.ex. KRAV-märkt sylt innehålla ca 40% konventionellt socker i dag (men inte framöver då KRAV-socker kommer att produceras i Sverige). Regeländringen kan få konsekvenser för expansionsmöjligheterna för dessa produkter.

Både EG och Sverige har gränsvärden för förekomsten av *främmande ämnen* i livsmedel, bekämpningsmedelsrester och andra. EES-avtalet innebär i första hand en anpassning av gränsvärdena för rester av bekämpningsmedel. Det rör sig om marginella förändringar, i vissa fall har EG något lägre gränsvärden, i andra, något fler fall, något högre. En beräkning har gjorts av hur de EG-anpassade gränsvärdena skulle ha påverkat utfallet av livsmedelskontrollen för 1991/92 och svaret är knappast alls.

Reglerna om *tillsatser* skiljer sig en hel del mellan EG och Sverige. Medan EG något förenklat kan sägas tillåta tillsatser som anses ofarliga, kräver Sverige dessutom att tillsatsen skall vara av värde för konsumenten. EG har ett ramdirektiv på tillsatsområdet samt detaljerade direktiv angående sötningsmedel och färgämnen. Förslag om övriga tillsatser väntas fattas inom kort. De tre detaljdirektiven har kritiserats hårt av konsumentorganisationer som varande alltför undfallande mot livsmedelsindustrin. När dessa nya regler antas i Sverige kommer azofärgämnen, vilka kan vara allergiframkallande, åter att tillåtas liksom färgning av baslivsmedel.

Bestrålning är ett inom EG oreglerat område. I vissa länder är metoden förbjuden liksom i Sverige, i andra länder tillåts den för ett varierande antal varor. Ett förslag som tidigare diskuterats mycket är att endast bestrålning av kryddor skulle tillåtas. Enligt EG:s regler skall det alltid framgå av märkningen om en vara är bestrålad.

När det gäller *material som kommer i kontakt med livsmedel* gäller generellt att problemen är små med att anpassa svenska regler och praxis till EG:s,

men samtidigt kommer detaljreglerna att bli betydligt fler. Beträffande gränsvärden för bly och kadmium i keramik har Sverige fått ett undantag och Sveriges strängare regler kan bibehållas till den 1 januari 1995, då frågan åter får tas upp. EU-förhandlingarna gav fortsatta övergångsvisa undantagslösningar.

EFTA-länderna övertar enligt EES-avtalet EG:s *veterinärlagstiftning*. EG:s hygienbestämmelser m.m. på animalieområdet innebär i stort sett en anpassning av den inhemska marknaden till de strängare regler som redan nu gäller vid exporten till EG, dock med undantag för småskalig verksamhet. Däremot anpassas inte djurskyddslagstiftningen. Sverige bibehåller också höga skyddsnivåer när det gäller djursjukdomar. Sjukdomarna har, till skillnad från djurskyddslagstiftningen, varit föremål för EU-förhandlingarna. Sverige har fått övergångslösningar för ett antal allvarliga djursjukdomar, bl.a. klassisk svinpest och galna ko-sjukan. För andra allvarliga djursjukdomar har vi fått s.k. tilläggsgarantier, dvs. att vi kan ställa samma krav vid införsel som i dag förutsatt god inhemsk kontroll.

Den svenska *fodermedelslagstiftningen* är i stort sett redan anpassad till EG:s. Vissa undantag finns och Sverige har fått övergångslösningar som innebär bibehållande av förbud mot antibiotika och kadavernmjöl i djurfoder. I förhandlingarna om medlemskap har fortsatta övergångslösningar erhållits. Efter den fyraåriga resp. treåriga övergångsperioden skall vetenskapliga utvärderingar göras.

6.6 Etik och djurskydd

6.6.1 Djurskydd och djurhälsa⁶

Djurskydd

Svensk djurhållning och djurskydd debatterades livligt under senare delen av 1980-talet, både ur etiska och kvalitetsmässiga aspekter. Detta resulterade i en ny djurskyddslag från 1 juli 1988 (SFS 1988:534). I den nya lagen förstärktes skyddet för djuren. Djuren skall inte bara skyddas mot lidande, utan också mot sjukdom. Djuren skall hållas och skötas i en god djurmiljö och på ett sådant sätt att det främjar deras hälsa och ger dem möjlighet att bete sig naturligt. Djuren skall också skonas från onödigt obehag och lidande i samband med slakten. De mer detaljerade bestämmelserna i lagen skall genomföras efterhand under en tioårsperiod.

Samtidigt infördes förbud mot användning av kadavernmjöl i foder (SFS 1988:537) till andra djur än pälsdjur. Förbudet gäller också importerat foder. Sedan 1986 finns förbud mot tillsats av antibiotika i fodret utom vid veterinär förskrivning.

⁶ En utförligare redovisning av dessa frågor finns i KoB:s faktablad nr 16, oktober 1993 "Djurskydd och djurhälsa i Sverige och i EG".

Djurskyddsreglerna har – tillsammans med andra faktorer såsom avelsarbete och branschens omsorgsprogram – lett till "etiska framgångar", men också till mätbara effekter på djurhälsa och köttkvalitet. Kvalitetsfelet PSE (Pale Soft Exudative – blekt, mjukt, vätskeavgivande) som uppkommer i gris-kött till följd av stress i samband med slakten är betydligt sällsyntare i dag. Också DFD (Dark Firm Dry – mörkt, hårt, torrt), ett stressrelaterat kvalitetsfel som drabbar nötkött, har minskat. Det svenska köttet håller också en mycket hög hygienisk standard i fråga om t.ex. salmonella och campylobacter.

Djurhälsa

Sambandet mellan djurhållning, djurskydd och djurhälsa är starkt. Den stränga djurskyddslagen i Sverige har bidragit till att djuren generellt sett är friskare än djuren i flertalet europeiska länder. Andra viktiga orsaker är klimatet samt den lägre djurtätheten i Sverige. Också Norge, Finland och Island har en situation som liknar vår. Förbud mot antibiotika ställer större krav på förebyggande åtgärder i form av god djurmiljö och omsorg så att sjukdomar inte uppkommer.

Salmonella är en viktig, i många fall den viktigaste, orsaken till livsmedelsburna sjukdomar i många länder. I Sverige är kontrollen av salmonella mycket strikt och problemen små. Svensk animalieproduktion och svenska livsmedel är praktiskt taget salmonellafria.

Salmonellakontrollen sker i form av

- förebyggande kontroll på besättningsnivå och inom foderindustrin, med bl.a. hygieniska krav på djurutrymmen och skötselrutiner,
- provtagning i samband med slakt,
- importkontroll av djur, foder och vissa livsmedel.

Salmonellabekämpningen beräknas kosta ca 100 miljoner kronor för den inhemska kontrollen och därutöver 20–25 miljoner kronor för importkontrollen. Beräkningar tyder på kostnader för sjukvård, sjukfrånvaro m.m. i samma storleksordning som dagens kontrollkostnader, ca 120 miljoner kronor, om lika många skulle smittas av salmonella i Sverige som i övriga Europa.

1988–1990 fann man salmonella hos ca 6 000 personer per år. Det är en fördubbling jämfört med de senaste tio åren. Av dessa var endast ca 15% av inhemskt ursprung. Ökningen beror framför allt på ökat antal fall av *Salmonella enteritidis*, som också är den viktigaste salmonellatypen på kontinenten. Salmonellaproblemet i Europa har blivit värre sedan mitten av 1980-talet, då kontinenten drabbades av *Salmonella enteritidis* i fjäderfä och ägg. Enligt Världshälsoorganisationen (WHO) är upp till 50% av alla slaktkycklingar smittade. 1992 rapporterades 200 000 fall av salmonella i Tyskland. Anledningen anses vara burhönshantering, bristande foderhygien och den ohämmade hanteringen av antibiotika. Denna hantering har skapat aggressiva och resistenta salmonellavarianter.

Användningen av *antibiotika* är restriktiv i Sverige. Det gör att vi i dag med enkla medel kan bota de djur som blir sjuka och att resistens mot antibiotika är ett litet problem. I Sverige får sedan 1986 antibiotika endast ges till djur efter veterinär förskrivning, vilket mer än halverat den totala förbrukningen av antibiotika till djur. Tillväxtstimulerande medel är inte tillåtna. Fortfarande förskrivs dock medicinering av hela besättningar i förebyggande syfte.

I de flesta europeiska länder, de nordiska exkl. Danmark undantagna, är det tillåtet att blanda antibiotika i djurfodret. Det görs dels för att djuren ska växa bättre, dels för att förhindra att de ska bli sjuka. Konsekvensen blir emellertid ofta aggressivare bakterier och resistens mot antibiotika. Djuren blir därmed svårbehandlade. Vissa bakterier, bl.a. *salmonella* och *campylobacter*, smittar via livsmedlen också människor.

Medan viss användning av *hormoner* i tillväxtsyfte är tillåtet i t.ex. USA och Australien, är det helt förbjudet i EU sedan 1985 liksom i Sverige. Där-
emot förekommer i vissa länder inom EU en utbredd illegal användning av tillväxthormoner. Den illegala användningen av tillväxtbefrämjande hormoner till djur kan innebära en stor hälsofara för människan, eftersom det inte finns någon möjlighet att påverka mängder eller karenstider. De substanser som cirkulerar är ofta av dålig kvalitet och kan innehålla okända föroreningar. Risker för att ämnen med skadliga effekter ska finnas kvar i livsmedel, som kommer från djur som behandlats illegalt, är betydande.

6.6.2 Svenska djurskyddsregler och internationell konkurrenskraft

De svenska djurskyddsreglerna kan i internationell jämförelse betraktas som relativt långtgående. EG:s direktiv på djurskyddsområdet är av minimikaraktär och inget hindrar ett land att ha strängare regler nationellt så länge det inte hindrar handeln. EG har än så länge bara direktiv för kalvar, svin och värphöns samt regler för transport och slakt. Reglerna är inte heller lika omfattande och detaljerade som de svenska.

Farhågor finns att fördyrad produktion i Sverige till följd av strängare djurskyddsregler än i omvärlden skall försämra konkurrensförmågan och riskera att slå ut delar av svensk produktion i en öppnare omvärld. Plusvärden i form av friskare, gladare djur och säkrare, smakligare kött är svåra att uppskatta i kronor och ören, medan djurskyddslagstiftningens merkostnader i produktionen är lättare att mäta.

Jordbruksverket (SJV) har som ett underlag i EU-förhandlingarna undersökt hur de svenska djurskyddsreglerna påverkar produktionskostnaderna i förhållande till den lagstiftning som finns inom EU. SJV menar att de svenska reglerna medför högre produktionskostnader, framför allt för svin, värphöns och slaktkyckling. För produktion av mjölk och nötkött samt för får- och getproduktionen förväntas de ekonomiska konsekvenserna bli mindre. SJV räknar med att svenska uppfödare har kostnadsfördyringar motsvarande ca 10% jämfört med EU-länderna. Det betyder ca 1,20 kr/kg fläsk, 60 öre/kg

ägg och ca 1,50 kr/kg fjäderfä i ökade produktionskostnader. Då har man vägt in vinsten av förbättrad djurhälsa. Det är också väsentligt att beakta i vilken utsträckning man inom EG kommer att skärpa sina regler. Det är med hänsyn till flera osäkra faktorer svårt att bedöma konkurrenssnackdelarna vid ett planerat EU-inträde 1995. Många anser dock att hög kvalitet och "renhet" är ett viktigt försäljningsargument som gör det möjligt att ta ut ett högre pris på svensk mat här hemma och vid export.

Sverige lämnade inga förhandlingskrav till EU när det gäller djurskyddet, eftersom det är upp till det egna landet att välja ambitionsnivå. Däremot deklarerade Sverige att man önskade bibehålla den höga svenska ambitionsnivån på bl.a. miljö-, livsmedels- och djurskyddsområdena.

Redan genom EES-avtalet har som nämnts de svenska smittskyddsreglerna samt foderlagstiftningen anpassats till EG:s regler, med vissa undantag. I medlemskapsförhandlingarna fick vi fortsatta övergångsvisa lösningar. Sverige fick också igenom sitt krav att livsmedel, levande djur och foder som förs in i landet ska vara fria från salmonella.

6.7 Ekologisk produktion och andra alternativa produktionsformer

För en växande skara konsumenter är aspekter såsom etik, miljö och hälsa, vilka kan anses vara bärande för den ekologiska odlingen, allt viktigare. Detta avspeglas i attitydundersökningar, men också i en tilltagande efterfrågan på dessa produkter. Den ekologiska produktionens skonsamma inverkan på den yttre miljön och dess fördelar ur djuretisk synvinkel är lättare att påvisa än en positiv inverkan på hälsan. Produktionen bygger på en ekologisk grundsyn där hushållning av resurserna och djuretiska hänsyn är viktiga aspekter. Biologisk mångfald stimuleras. Detta är viktigt för många, sannolikt allt fler, konsumenter. I allmänhet är det dock främst hälsoaspekterna som anförs som motiv för köp av ekologiska produkter.

Kvalitet mätt i kvantitativa termer (hög halt av önskvärda ämnen, låg halt av icke önskvärda) och enbart med hänsyn till slutprodukten kvalitets har i allmänhet inte visat på några avgörande skillnader mellan ekologiska och konventionella produkter. Inte heller i ätkvalitet finns några större skillnader mellan ekologiska och konventionella livsmedel. I en jämförande studie mellan ekologiska och konventionella produkter har Livsmedelsverket kunnat konstatera lägre halter av bekämpningsmedel i de ekologiska, men i andra avseenden, t.ex. förekomst av mykotoxiner och tungmetaller samt innehåll av vitaminer, har inga signifikanta skillnader kunnat observeras.

Trots svårigheter att peka ut ekologiska livsmedel som särskilt hälsosamma finns det dock undersökningar som visar att ekologiska produkter skiljer sig positivt från konventionella. Studier har visat att ekologiska produkter innehåller mindre bekämpningsmedelsrester och lägre nitrathalt. Även uppgifter om högre innehåll av C-vitamin och järn förekommer. Ekologiskt kött anses ha en annorlunda styckningskvalitet. Det finns vidare allergiker som

upplever att de mår bättre av ekologiska livsmedel. Med hjälp av metoder för att bestämma produkters biologiska kvalitet har visats att lagringsdugligheten är högre hos ekologiska produkter och att djur utfodrade med ekologiskt foder uppnår en högre fruktsamhet. Den senare typen av studier är ofta kontroversiella och mer undersökningar behövs.

Parallellt med ökningen av ekologiska produkter växer antalet alternativa, småskaliga, förädlings- och distributionsformer.

Exempel på alternativa förädlings- och distributionsformer är småskaliga slakterier, ofta i anslutning till gården, specialiserade köttbutiker eller gårdsbutiker. Intresset för småskaligt producerade livsmedel har ökat kraftigt under de senaste åren, det gäller Sverige men också andra länder. Bland konsumenterna har miljö- och kvalitetsdebatten skapat intresse för lokalt producerade livsmedel. Produkter vars ursprung man känner till och kan härleda till en viss producent eller visst område upplevs ofta ha högre kvalitet. 40 småskaliga slakterier har godkänts t.o.m. 1993 och ytterligare ett 40-tal är under handläggning. Antalet småskaliga mejerier är fortfarande mycket begränsat. I Svensk lantmat guide 1992/93 finns närmare 500 producenter förtecknade, vilka förädlar och säljer livsmedel direkt till konsument. Andra former av direktkontakt mellan producent och konsument förekommer, t.ex. Sparringar och andra typer av inköpsföreningar.

6.8 Internationaliseringens effekter på kvaliteten

Livsmedelsmarknaden är i de allra flesta länder traditionellt i huvudsak inhemsk, åtminstone när det gäller baskonsumtionen. Importandelen på de jordbruksreglerade produkterna ligger i allmänhet under 15% i Sverige. På icke reglerade livsmedel, bl.a. frukt och grönt, står importen för en betydligt större del. Under svensk säsong har dock de svenska produkterna en stark marknadsposition trots att priserna ofta är något högre.

Den svenska livsmedelslagstiftningen ställer samma krav på importerade livsmedel som på inhemska när det gäller att skydda konsumenterna mot hälsorisker. Livsmedelskontrollen visar att en mycket liten del av de kontrollerade produkterna innehåller resthalter och bakterienivåer som överstiger svenska gränsvärden. Generellt är dock anmärkningarna fler mot de importerade livsmedlen än de svenska. Ur säkerhetssynpunkt finns det egentligen ingen anledning att prioritera svenska produkter. Hemköps marknadsföring, där importerat kött och annan utländsk mat pekas ut som mindre säker, har också uppmärksamats av Konsumentverket och företaget har ombetts ändra sin marknadsföring. Däremot kan konsumenter ha andra motiv för att köpa inhemska produkter: kvaliteten ur exempelvis etisk eller smakmässig synpunkt kan upplevas som högre, man kan ur sårbarhetssynpunkt eller av regional- och miljöpolitiska skäl vilja stödja svensk produktion, man bidrar till att hålla det svenska landskapet öppet. För de konsumenter som vill stödja inhemsk produktion är en korrekt och upplysande ursprungsmärkning avgörande.

Attitydundersökningar har, som tidigare nämnts, visat att svenska konsumenter uppskattar svenskproducerade livsmedel. KoB:s lilla kvalitetsundersökning från år 1993 visade t.ex. att två tredjedelar av konsumenterna ansåg att Sverige hade mycket eller något bättre kvalitet på livsmedel än andra länder. Den stora kvalitetsundersökningen visade att omdömet varierade beroende på produkt och i synnerhet föredras svenska produkter när det är frågan om livsmedel där inslaget av förädling är litet (nötkött, potatis). Konsumenternas sannolikt begränsade erfarenheter av utländska produkter inom dessa varugrupper är antagligen en bidragande orsak till denna uppfattning, men likväl är detta konsumentstöd av stor betydelse för svenska producenters möjlighet att försvara den svenska marknaden mot import. Konsumenterna uppger sig också känna en betydande oro över att ökad import och EG-anpassning skulle kunna ge sämre livsmedelskvalitet.

Ett utbrett resande och internationella kontakter liksom ett växande antal invandrare gör dock, trots omfattande stöd för svensk mat ekonomiskt och via marknadsföring och trots starka konsumentsympatier för svensk mat, att våra matvanor blir allt mer internationella. Öppnare gränser och handelsavtal med omvärlden kommer också att få en stor betydelse för utbudet på den svenska livsmedelsmarknaden. En större marknad och hårdare konkurrens leder, åtminstone i teorin, till bättre och billigare varor och ett större utbud. EES-avtalet omfattar i stort sett inte jordbruket, men däremot anpassas som nämnts vår livsmedels- och konsumentlagstiftning till EG:s. Ett eventuellt medlemskap kommer självfallet att knyta den svenska marknaden hårdare till Gemenskapens. Den fria rörligheten tvingar fram någorlunda konkurrensneutrala villkor, även om delar av EG:s regler är av minimikaraktär vilka möjliggör högre krav på den inhemska produktionen.

GATT-avtalet, som slutförhandlades i december 1993, innehöll bl.a. en överenskommelse om sanitära och fytosanitära frågor, en disciplin för livsmedelsbestämmelser samt veterinär- och växtskyddsregler. Enligt denna kan gränsvärden, normer etc. som överensstämmer med sådana som sätts av internationella organ, t.ex. Codex Alimentarius på livsmedelsområdet, inte ifrågasättas. Högre krav är dock tillåtna om de baseras på vetenskapligt underlag och enhetliga riskvärderingsprinciper. Disciplinen rör åtgärder för att skydda människors, djurs eller växters liv och hälsa. Den omfattar inte bestämmelser som grundas på s.k. konsumentintresse, miljöhänsyn eller djurens välfärd etc.

Överenskommelsen ger således Sverige fortsatt möjlighet att ställa höga krav vad gäller livsmedel, veterinär- och växtskyddsbestämmelser, men vi kan behöva visa vetenskaplig grund och konsekvens i riskbedömningen. Transparensen, överblickbarheten, ökas genom notifieringskrav. I den mån t.ex. förbud mot bestrålad mat eller kadavernmjöl i foder inte motiveras av omsorg om människor eller djurs liv och hälsa är läget oförändrat och oprövat vad avser GATT-förenligheten av dessa bestämmelser.

Beredningen vill med hjälp av framför allt Livsmedelsekonomiska samarbetsnämndens prisindexsystem få svar på följande frågor:

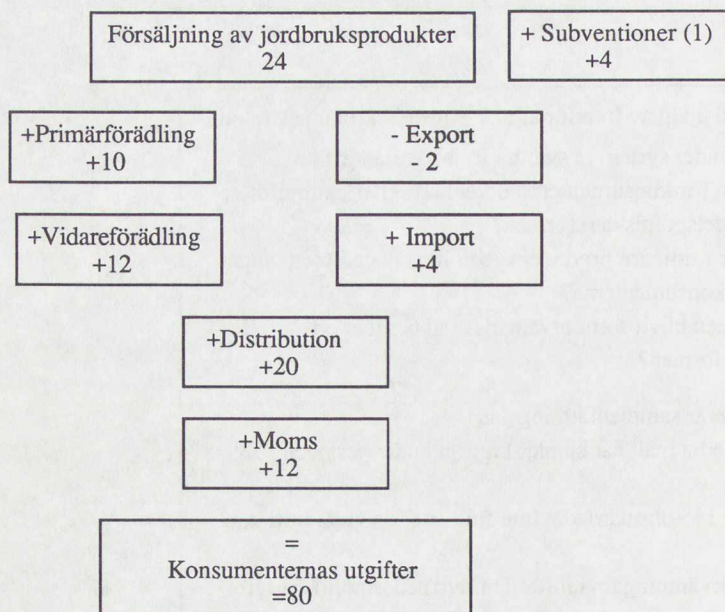
- Hur har prisbilden för konsumenterna utvecklats efter genomförandet av den livsmedelspolitiska reformen?
- Har prisändringar i tidigare producent- och handelsled fortplantats som förväntat till konsumenterna?
- Har prisutvecklingen blivit som förväntades vid beslutet om den livsmedelspolitiska reformen?

Beredningen konstaterar sammanfattningsvis

- att konsumentpriserna reellt har sjunkit kraftigt under perioden 1989–1993
- att prissänkningar i jordbrukarledet inte fullt ut förts vidare till konsumenterna
- att jämfört med förväntningarna inför den livsmedelspolitiska reformen om sänkta priser inom regleringen har resultatet blivit magert för konsumenterna
- att de svenska livsmedelspriserna under de senaste åren närmast sig EG:s, i första hand till följd av kronans depreciering. Behovet av att genomföra effektiviseringar i livsmedelskedjan kvarstår.

7.1 Livsmedelskedjan och matkronor

Konsumenternas utgifter för livsmedel uppgick 1992 till 126 miljarder kronor enligt nationalräkenskaperna. Därav utgjorde livsmedel baserade på produkter som omfattas av jordbruksregleringen ca 80 miljarder kronor (inkl. livsmedel i utemåltider). Hur detta belopp *översiktligt* fördelar sig på de olika leden i livsmedelskedjan visas i figur 7.1. I följande avsnitt behandlas priser och prisutveckling i några av dessa led.



(1) Direkta, ej prishöjande bidrag till jordbrukarna, som ligger utanför beräkningen i övrigt.

Källa: Sammanställning av uppgifter från SCB och LES

S.k. matkronor är ett annat sätt att beskriva livsmedelsutgifternas fördelning på olika led. Den senaste officiella beräkningen gjordes av 1986 års Livsmedelsutredning (SOU 1987:44). Utvecklingen därefter kan dock följas genom de beräkningar som årligen utförs inom Lantbrukets Utredningsinstitut (LUI). De är inte helt jämförbara med Livsmedelsutredningens matkronor, eftersom en något annorlunda metod används. Beräkningarna är komplicerade, särskilt för mer förädlade produkter, och gör inte anspråk på exakthet.

I tabellerna 7.1–2 redovisas matkronor dels för hela konsumtionen av jordbruksreglerade livsmedel, dels för vissa livsmedel. Den långsiktiga tendensen är att jordbrukarandelen av matkronan minskar och att de övriga ledens andelar ökar. De senaste årens ändringar av jordbruksstödet – mot mindre prisstöd och mer direktutbetalningar – verkar också i samma riktning, dvs. mot en minskande jordbrukarandel i konsumenternas matkronor. Framför allt har industriledets andel ökat i stället. Som exempel kan nämnas limpa och nötkött. För limpan har industriledets andel ökat från 52% 1989 till 56% i slutet av 1992. Motsvarande ökning var för nötkött från 12 till 15%.

Jordbrukarandelen varierar givetvis med olika produkters förädlingsgrad. För mjölk är den nära 50%, för nötkött 38% och för limpa 4%. Industriledet, kvarn, bageri, mejeri, slakteri, m.fl., ägs dock i stor utsträckning av jordbrukskooperationen, varför jordbrukarandelen inflytelsemässigt sett är betydligt större än angivna procentsatser.

Tabell 7.1 Total matkrona för jordbruksreglerade livsmedel 1989 och 1992. Procentandelar

SOU 1994:119
Kapitel 7

	1989	1992
Konsumenternas utgifter för jordbruksreglerade livsmedel	100	100
Varuskatter	20	16
Förädling och distribution	46	56
Jordbrukarandel (1)	34	27

(1) Direktutbetalningar till jordbrukare kommer därutöver.

Källa: LUI

Tabell 7.2 Matkronor för enskilda produkter vid årsskiftet 1992–1993. Procentandelar

	Vetemjöl nov 92	Limpa nov 92	Mjölk dec 92	Nötkött febr 93	Griskött febr 93	Falukorv febr 93
Konsument- utgifter	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	(1) 100,0
Moms	15,3	15,3	15,3	17,4	17,4	17,4
Handel	10,5	21,4	9,6	29,1	33,1	47,6
Industri	31,1	55,9	18,4	15,3	16,1	23,5
Övriga råvaror						2,7
Reglering	20,7	3,3	9,7			
Jordbrukar- andel (2)	22,5	4,2	47,0	(3) 38,2	(3) 33,4	8,8

(1) Extrapriser har inte beaktats. (2) Direktutbetalningar till jordbrukare kommer därutöver. (3) De butikssålda styckningsdelarnas bidrag till avräkningspriset.

Källa: LUI

7.2.1 Indexsystemet

Inom Livsmedelsekonomiska samarbetsnämnden (LES) har byggts upp ett indexsystem som anknyter till de olika leden i livsmedelskedjan (se faktarutan). Vidare ingår KPI, livsmedel och KPI, totalt i samarbetsnämndens redovisning.

Faktaruta		
A-index	Avräkningsprisindex	mäter prisutvecklingen vid försäljning från jordbrukarna.
PR-index	Prisregleringsprisindex	avser det led i vilket jordbruksregleringen verkar. I allmänhet har skett en viss första förädling efter jordbrukarledet.
PPI-J	Producentprisindex för livsmedelsindustrin	med i allmänhet ytterligare förädling jämfört med PR-index.
KPI-J	Konsumentprisindex för jordbruksreglerade livsmedel	avser detaljhandelspriser och beräknas med och utan moms.

Indexserierna ger en för livsmedelssektorn unik möjlighet att följa prisutvecklingen i olika led. Viss försiktighet måste dock iakttas vid jämförelser mellan dem. Beräkningarna sker i viss utsträckning enligt olika metoder. Mätperioden för serier baserade på KPI skiljer sig från övriga index (priser kring den 15 i varje månad resp. månadsmedeltal). Vidare föreligger skillnader mellan vägningstalen på grund av varierande förädlingsgrad i indexserierna. Ett extremt exempel är Mjöl, gryn och bröd, som väger in med drygt 25% i PPI-J och KPI-J, medan Brödsäd har vikten 4–5% i A- och PR-index.

Prisändringar i ett led förs vidare till ett annat med viss tidseftersläpning. Man bör därför vara försiktig med att dra slutsatser av utvecklingen för kortare tidsperioder.

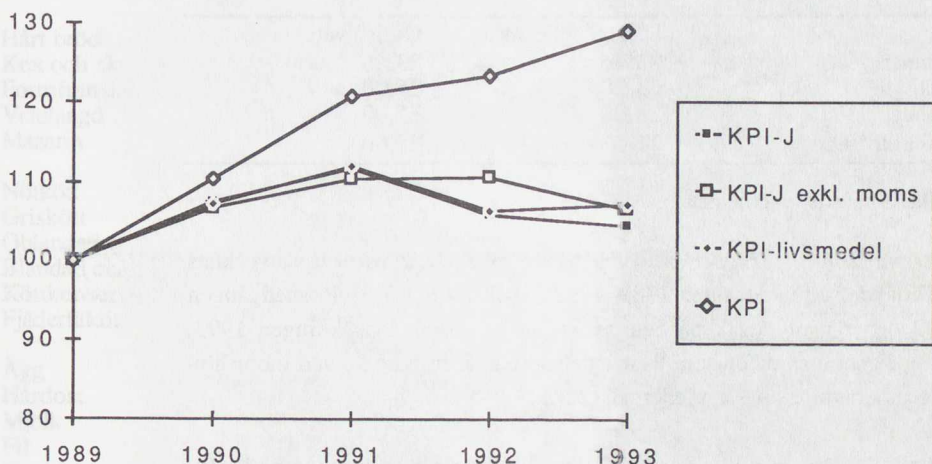
7.2.2 Konsumentprisernas utveckling

Priserna på livsmedel steg under större delen av 1980-talet snabbare än priserna i övrigt. Delvis berodde prisökningarna på att livsmedelssubventionerna avvecklades (utom för mjölk) och att prisstödet ökade i motsvarande mån. Från 1987 har livsmedelspriserna tvärtom stigit mindre än den allmänna prisnivån och livsmedlen har alltså bidragit till att hålla nere inflationstakten. Livsmedelspriserna har sjunkit realt – dvs. i relation till KPI, totalt – med 17% kalenderåren 1989–1993.

Utvecklingen av livsmedelspriserna visas i diagram 7.1 för jordbruksreglerade livsmedel med och utan moms, för posten Livsmedel i KPI och för KPI, totalt under perioden 1989–1993. 1989 har valts som bas, därför att det

är det sista året, som är opåverkat av 1990 års livsmedelspolitiska reform. Valet har gjorts gemensamt med de myndigheter som har regeringens uppdrag att utvärdera den livsmedelspolitiska reformen (framför allt LES och SJV).

Diagram 7.1 Konsumentprisutvecklingen. Index tal med 1989=100



Källa: SCB och LES

Den jämfört med tidigare lugnare prisutvecklingen på livsmedel beror på ett flertal faktorer, bland vilka kan nämnas:

- den livsmedelspolitiska reformen, som avsågs även komma konsumenterna till godo
- GATT-förhandlingar, som medförde frysning av prisstöd till jordbruket
- lägre matmoms, men ökad annan indirekt beskattning (se nedan)
- ansökan om EG-inträde, som bl.a. ledde till att den svenska produktionens priser och kostnader kritiskt jämfördes med förhållandena i andra europeiska länder
- matprisdebatten och ökad konsumentaktivitet, både en orsak till och en följd av den livsmedelspolitiska reformen. Här kan från senare tid nämnas den uppmärksammade prispressaraktionen från PRO-LO-Livs 1991–1993.

Vidare infördes skärpt bevakning av prisutvecklingen från samhällets sida genom uppdrag till KoB och SPK och genom den särskilda Priskommissionens arbete juni 1991–juni 1992.

Ändringar av beskattningen under senare år har bl.a. lett till att mervärdesskatten (momsen) differentierats och nu är lägre för livsmedel än för flertalet övriga varor och tjänster (tabell 7.3). Borttagandet av subventionen på mjölk 1991 har däremot verkat höjande på konsumentprisnivån (se diagram 7.1).

Vid skatteomläggningarna 1990 och 1991 breddades momsbasen och höjdes vissa punktskatter. Detta påverkade inte livsmedel lika mycket som vissa övriga poster i KPI. Av KPI:s uppgång totalt med nära 11% december 1989–december 1990 och med drygt 8% 1990–1991 beräknade SPK att 2,9 resp. 3,3 procentenheter berodde på skatteomläggningen.

Tabell 7.3 Mervädeskatt. Procentuellt påslag

	Livsmedel m.m	Övriga varor
1 januari 1983	23,46	23,46
1 juli 1990	25,00	25,00
1 januari 1992	18,00	25,00
1 januari 1993	21,0	25,00

Källa: Finansdepartementet

Priserna för huvudgrupper av livsmedel och för enskilda varor har utvecklats på följande sätt under tiden 1989–1993 (tabell 7.4 och 7.5). Prisnedgången 1992 beror i huvudsak på den sänkta matmomsen. Prisökningen 1993, 1,6%, i genomsnitt för hela livsmedelsposten, är mindre än vad momshöjningen beräkningsmässigt leder till (2,5%).

Tabell 7.4 Prisutvecklingen 1989–juni 1994 för produktgrupperna i KPI, livsmedel. Ändring december–december angivna år resp. december 1993–juni 1994, %

	1989–90	1990–91	1991–92	1992–93	Dec 93– juni 94
Mjöl, gryn och bröd	12,0	1,4	-5,1	-2,2	-1,6
Kött	7,1	-0,8	-5,8	0,2	0,3
Fisk och fiskkonserver	10,8	3,4	-6,3	-0,5	0,4
Mjölk, ost och ägg	3,9	7,7	-5,4	2,9	0,5
Matfett	6,6	-3,6	-5,4	-3,7	1,1
Grönsaker, rotfrukter, frukt, bär	7,4	2,1	-7,9	6,1	16,3
Kaffe, te och kakao	-2,6	-2,4	-8,5	24,6	6,8
Övriga livsmedel	11,6	2,4	-4,2	0,7	4,0
Livsmedel	7,9	2,3	-5,8	1,6	3,4
KPI, totalt	10,9	8,1	1,9	4,1	1,8

Anm. Gruppen läskedrycker och lättöl ingår i "Livsmedel" men särredovisas inte i tabellen.

Källa: SCB

Prisutvecklingen har inte varit enhetlig för de olika produktgrupper och produkter som ingår i KPI, livsmedel. Priserna i gruppen mjöl, gryn och bröd har tidigare hört till dem som stigit mest. Den trenden har brutits och både 1992 (momseffekt) och 1993 sjönk priserna, som genomsnitt för hela gruppen. Den kraftiga prishöjningen i gruppen mjölk, ost och ägg 1991 sammanhänger med avvecklingen av den särskilda subventionen på mjölk. Inom grup-

pen kött har framför allt fjäderfäkött haft en dämpande inverkan på prisutvecklingen.

Tabell 7.5 Prisutvecklingen 1989–juni 1994 för vissa varor i KPI. Ändring december–december angivna år resp. december 1993–juni 1994, %

	1989–90	1990–91	1991–92	1992–93	Dec 93– juni 94
Hårt bröd	11,5	1,7	-5,3	-0,4	2,2
Kex och skorpor	5,6	0,7	-6,1	-0,8	-1,3
Formfranska	10,4	3,6	-4,7	-8,8	-3,2
Vetelängd	16,8	-0,2	1,2	-2,5	-2,6
Mazarin	14,6	2,9	-4,0	-0,7	-8,1
Nötkött	2,4	-0,9	-4,8	-0,2	1,9
Griskött	4,2	-1,4	-8,4	5,7	-0,8
Oblandad chark	7,9	-4,2	-5,9	2,4	-2,6
Blandad chark	14,1	0,2	-5,9	-0,0	1,7
Köttkonserver	8,6	-1,4	-5,9	0,6	-0,6
Fjäderfäkött	3,2	-4,7	-8,5	-10,1	-2,2
Ägg	7,8	1,1	-6,4	9,9	3,7
Hårdost	4,7	4,3	-5,2	2,2	0,6
Mjök	1,1	18,1	-5,9	2,4	0,1
Fil	1,6	16,7	-4,7	2,4	-0,1
Yoghurt	8,0	4,1	-4,4	1,4	0,5
Potatis	8,2	15,0	-27,4	8,9	40,8
Socker	5,1	3,1	-5,7	2,0	-0,4
Glass	13,3	-0,9	-7,5	-3,7	4,8
Livsmedel	7,9	2,3	-5,8	1,6	3,4

Anm. Momssänkningen 1992 betyder beräkningsmässigt -5,6% på prisnivån och höjningen 1993 +2,5%.

Källa: SCB

Övergång till lågprisalternativ

Uppgifterna om konsumentprisutvecklingen speglar inte de prisförändringar som den enskilde konsumenten kan uppleva genom att flytta sina inköp från en butik till en annan. Lågprisbutikernas ökade andel av dagligvaruförsäljningen har inneburit prissänkningar som inte i sig har fångats upp av KPI. Däremot registreras i index den inverkan etablerandet av lågprisbutiker haft på den övriga handelns priser.

Man räknar med att lågprisbutikernas priser ligger 10–20% under den reguljära handelns. Enligt undersökningar som företogs av dåvarande SPK låg prisnivån på livsmedel i allmänhet lägre på orter där lågprisbutiker etablerats. SPK:s undersökningar gick så till att man valde ut och jämförde prisnivån på dagligvaror på två orter, en med och en utan lågprisetablering.

I och med att SPK upphört som myndighet har även dylika prisundersökningar upphört. Konsumentverket har emellertid startat en försöksverksamhet

med prisjämförelser mellan olika dagligvarubutiker, avseende ca 130 vanliga varor (varorna ingående i verkets s.k. bekvämorg). Provundersökningarna genomfördes i Arvika och Västervik och visade ganska stora prisspridningar mellan butikerna. Konsumentverkets avsikt är att lägga upp ett dataprogram att användas av konsumentvägledarna för prisjämförelser och för att få fram billigaste butiksalternativet för olika konsumenter och familjetyper. Enligt Konsumentverket skulle prisnivån därigenom kunna pressas ned i storleksordningen 2–3%.

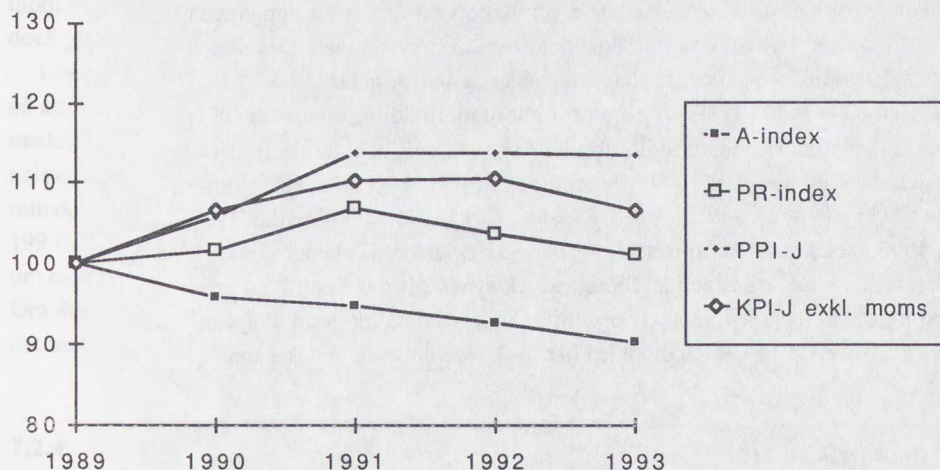
7.2.3 Prisutvecklingen i olika led

I föregående avsnitt visades, att priserna på livsmedel under senare år har utvecklats relativt sett förmånligt för konsumenterna. Det är dock tveksamt om prisbilden är så gynnsam som kunnat förväntas med hänsyn till den livsmedelspolitiska reformen och till prisutvecklingen i jordbrukskalkylen. Detta framgår av ett studium av de prisindexserier som presenterades i avsnitt 7.2.1. I tabell 7.6 och diagram 7.2 visas prisutvecklingen kalenderåren 1989–1993 i olika led.

Tabell 7.6 Prisutvecklingen i olika led. Ändring jämfört med närmast föregående år resp. december 1993–maj 1994, %

	A-index	PR-index	PPI-J	KPI-J	KPI-J exkl. moms	KPI, totalt
1990	-4,2	+1,7	+5,9	+7,4	+6,7	+10,4
1991	-1,1	+5,1	+7,4	+4,1	+3,5	+9,4
1992	-2,3	-2,9	+0,1	-5,3	+0,3	+2,4
1993	-2,4	-2,6	-0,3	-1,3	-3,7	+4,7
Totalt, 1989–1993	-9,7	+1,1	+13,5	+4,5	+6,6	+29,3
Dec 93–maj 94	-1,2	-0,5	+0,6	+1,1	+1,1	+1,8

Källa: LES



Källa: LES

Jordbrukarnas priser

Mellan 1989 och 1993 har jordbrukarnas priser sjunkit med 10% (A-index). I stället har icke prispåverkande stöd ökat. Ett avräkningsprisindex, som inkluderar dessa utbetalningar, har framräknats inom LES (tabell 7.7). Justerat A-index låg 1993 vid 98,5 om 1989 = 100, alltså 9% över publicerade A-index.

Tabell 7.7 Publicerat A-index och A-index justerat med direktutbetalningar till jordbruket (som ersätter prisstöd). Indextal med 1989=100

	Publicerat A-index	Justerat A-index
1989	100,0	100,0
1990	95,8	104,9
1991	94,8	107,0
1992	92,6	103,0
1993	90,3	98,5

Källa: LES

Ett preliminärt GATT-avtal på jordbruksområdet ledde till en frysning av prisstödet från 1990. Jordbruket ersattes huvudsakligen i form av djurbidrag. Den 1 juli 1991 ökade de kontanta ersättningarna som ett led i den livsmedelspolitiska reformen. Samtidigt sänktes gränsskyddet. De faktiskt utbetalade priserna hade redan tidigare börjat sjunka i avvaktan på reformbeslutet.

Tabell 7.6 och diagram 7.2 visar att priserna i industri och handel stigit trots sjunkande jordbrukarpriser. Det bör dock märkas att den stora uppgången 1991 till stor del förklaras av borttagandet av mjölksubventionen. Den utgick i prisregleringsledet och dess borttagande påverkar inte A-index.

Priserna har sedan 1989 stigit framför allt inom förädlingsindustrin (PPI-J), en sektor som domineras av jordbrukets egna företag och där de är marknadsledande. Priserna var 1992 oförändrade i PPI-J och KPI-J (exkl. moms) trots sjunkande priser i tidigare led. PPI-J var också oförändrat mellan 1992 och 1993, men konsumentpriserna på jordbruksreglerade livsmedel sjönk.

Bristande konkurrens och lågt importtryck synes alltså ha lett till att pris-sänkningar i tidigare led inte helt kommit konsumenterna till godo. Följsamheten i prisutveckling mellan olika led har dock ökat under de senaste åren.

Marginalutvecklingen

I december 1992 skrev KoB till regeringen och påtalade att avräkningspriserna till jordbrukarna sjunkit och att prissänkningarna inte förts vidare till konsumenterna. Det gällde särskilt kött och fläsk. Livsmedelsindustrin och -handeln försvarade sig med att Livsmedelsekonomiska samarbetsnämndens indexserier gav en felaktig bild av prisutvecklingen. Industrin framhöll särskilt att index inte fångade upp den ökade förekomsten av rabatter.

Med anledning av bl.a. KoB:s skrivelse och på uppdrag av regeringen har Livsmedelsekonomiska samarbetsnämnden undersökt "vart matpengarna tagit vägen" (Redovisning av uppdrag om prisutvecklingen på livsmedel, Etapp 2, LES mars 1994). Eftersom företag inom livsmedelsindustrin vägrade lämna ut uppgifter som tillfredsställande belyste rabatterna kunde denna speciella fråga inte utredas.

LES konstaterade på grundval av prisindexutvecklingen att industrimarginalen ökat i kronor räknat med 53% mellan 1989 och 1992. Handelsmarginalen för jordbruksreglerade livsmedel har samtidigt ökat med 3% i kronor räknat men har sjunkit som procent av försäljningspriset.

Marginalernas utveckling för grupperna mjöl, gryn och bröd, mjölk- och mejeriprodukter samt kött har studerats särskilt. För mjöl, gryn och bröd har marginalen höjts i industriledet, medan handelsmarginalen ökat i kronor men sjunkit som procent av försäljningspriset.

För mejeriprodukter kan industrimarginalen inte beräknas på grundval av indextalen. Handelsmarginalen har sjunkit både i kronor och i procent.

Industrimarginalen för kött har enligt indextalen stigit med 68% 1989–1992. Om prisutvecklingen inom industriledet överskattats på grund av att rabattutvecklingen inte beaktats fullt ut är industrimarginalen för kött överskattad. Ökningen för handelsmarginalen skulle då vara ännu större än registrerade 11,5%.

När det gällde industrin – men inte handeln – kunde LES gå vidare i analysarbetet genom att utnyttja annat statistiskt material, utöver prisindex, av-

seende kostnads-, vinst- och produktivitet utvecklingen. Samtlig statistik gav vid handen att charkuteriindustrins marginaler ökat. För övriga branscher inom skyddad livsmedelsindustri var bilden mer tveksam. Materialet tydde dock på att även bageriindustrin kunnat höja sina marginaler 1989–1992.

Utvecklingen 1992–1993 har behandlats mer översiktligt. LES pekar dock på att konsumentpriserna, rensade från moms, sjunkit medan priserna i livsmedelsindustrin varit i stort sett oförändrade. Detta tyder på en fortsatt marginalsänkning inom handeln under 1993. Även industrimarginalen skulle ha minskat enligt indexserierna (jämförelsen avser decemberindex 1992 resp. 1993). Utredningen visar emellertid att industrins vinstmarginal snarare ökat om man även beaktar sänkta lönekostnader på grund av minskade löneskatter. Om detta också skulle vara fallet beträffande handelsmarginalen har inte kunnat undersökas.

7.2.4 Förväntade och faktiska effekter av livsmedelsreformen

Effekterna av den livsmedelspolitiska reformen i jordbrukarledet har inte fullt ut kommit konsumenterna till godo i form av lägre priser/prishöjningar till följd av bristande konkurrens i senare led. Därtill kommer att den livsmedelspolitiska reformen inte genomförts på sådant sätt som konsumenterna förväntade. Avsteg från reformen har beslutats som ett led i EG-anpassningen men redan prisbeslutet per den 1 juli 1991 innebar att förväntade prissänkningar endast delvis genomfördes.

Förväntade prisändringar

1990 års riksdagsbeslut om avreglering av det svenska jordbruket innebar att priser och utbud inom ramen för gränsskyddet skulle styras av konsumenternas efterfrågan. När överskott inte kunde avlyftas från den svenska marknaden genom lagrings- och exportstöd skulle priserna på den svenska marknaden komma att röra sig mellan världsmarknadspriset och det gränsskyddade priset. Till att börja med skulle priserna på överskottsprodukterna sjunka men efterhand som balans uppnåddes på marknaden skulle de inhemska priserna hamna på den nivå som gränsskyddet tillåter.

Beräkningar av den på sikt troliga prisnivån gjordes bl.a. av KoB:s föregångare Konsumentdelegationen (KD). Dessa redovisas i tabell 7.8.

Tabell 7.8 Förväntade prisändringar efter genomförd livsmedelsreform och vid balans på marknaden

	Pris, öre/kg	Prisändring öre/kg i regl.led	% i kons.led (öresmarginaler)
Spannmål	110–120	-20	
Mjöl			
Sänkt spannmålspris			-4
Bröd			
Sänkt spannmålspris			-1
Borttagen förmålningsavgift		-115,30	-5
Margarin			-0
(Borttagen fettvaruavgift)			(-25)
Nötkött			
Sänkt foderpris		-250	
Borttagen slaktdjursavgift		-125	
Summa		-375	-6
Griskött			
Sänkt foderpris		-60	
Borttagen slaktdjursavgift		-345	
Summa		-405	-8
Kyckling			-1
Ägg			-2

Källa: KD

Faktiska ändringar av reglerade priser och gränsskydd

De faktiska sänkningarna av det "reglerade" priset – referenspriset – och gränsskyddet den 1 juli 1991 blev mer blygsamma än som motiverades av pris- och kostnadssänkningar i jordbruket till följd av reformen. Statsmakterna beslöt bibehålla ungefär 40% av det överskydd som uppkommit efter avregleringen. Vinsten därav skulle tillfalla jordbruket som en lönsamhetsförbättring. Sänkningen av referenspriserna beräknades leda till prissänkningar för konsumenterna med 3–4,5% vid oförändrade öres- resp. procentmarginaler (prop. 1990/91:191).

Sänkningen av gränsskyddet vållade politisk strid, dock inte på grund av kvarstående överskydd, utan för att opponenterna ansåg att gränsskyddet överhuvudtaget inte skulle ändras i avvaktan på en definitiv GATT-uppgörelse.

Trots ytterligare sänkning av spannmålspriserna 1992/93 skedde ingen justering av referenspriserna den 1 juli 1992 – varken för spannmål eller för animalier motsvarande foderprissänkningen.

Den 1993 påbörjade anpassningen till EG:s jordbruksreglering innebar bl.a. att införselavgifterna på proteinfoder togs bort och att spannmålspriserna höjdes i förhållande till tidigare beslut. Den sammanlagda effekten av dessa

åtgärder innebar ett förbilligande av animalieproduktionen och referenspriserna på vissa produkter sänktes den 1 juli 1993 i motsvarande mån (tabell 7.9). Någon ytterligare anpassning av de svenska priserna till EG-nivå i enlighet med Omställningskommissionens förslag (SOU 1992:125) skedde inte. Som skäl här till åberopades den svenska deprecieringen. Den hade eliminerat en stor del av prisskillnaderna gentemot EG och beräknades fördyra vissa importerade insatsmedel. Vidare fick förmålningsavgiften kvarstå för att bidra till fortsatt finansiering av spannmålsöverskotten. Som visades i tabell 7.8 fördyrar förmålningsavgiften brödet med ca 5%.

Tabell 7.9 Sänkta referenspriser för vissa varor den 1 juli 1991 (i relation till dåvarande mittpriser) resp. 1993 (samtliga produkter som ändrats), öre/kg

	1991 07 01	1993 07 01
Ost	-168	
Nötkött	-70	
Griskött	-176	-80
Kyckling	-11	-50
Ägg	-11	-20
Vete (1)	-13	-9
Olja	-65	
Socker	-20	

(1) Inlösenpris för resp. års skörd: 130 för 1990, 115 för 1991, 100 för 1992 och 105 öre/kg för 1993 års skörd.

Källa: Prop. 1990/91:191, prop. 1992/93:183 och 1992/93:JoU20

Jämförelser mellan förväntade och faktiska prisändringar

KoB har jämfört de faktiska prissänkningarna av referenspriserna med de före reformen förväntade för några animalieprodukter (i Rapport september 1993 "Vad har det blivit av den livsmedelspolitiska reformen?"). Beräkningen har tillgått så att de förväntade prissänkningarna i producentled och de faktiskt genomförda referensprissänkningarna har räknats om till konsumentledet genom beaktande av styckningsutbyte, handelsmarginal och moms. Beloppen för väntade ändringar har justerats för de under 1993 borttagna proteinfodermedelsavgifterna. De förväntade priserna avser nivån efter fullbordad avreglering.

I tabell 7.10 redovisas resultaten av beräkningarna. De visar att det faktiska utfallet av referensprisändringarna har blivit magert för konsumenterna jämfört med det förväntade. Här till kommer att förmålningsavgiften, som fördyrar brödet, kvarstår.

Tabell 7.10 Förväntad och faktisk sänkning av referenspriser, omräknad till konsumentpriser, öre/kg

SOU 1994:119
Kapitel 7

	Procentmarginal		Öresmarginal	
	Förväntad	Faktisk	Förväntad	Faktisk
Nötkött	-970	-160	-710	-120
Griskött	-950	-515	-680	-370
Kyckling			-100	-80
Ägg			-95	-40

Källa: Beräkningar inom KoB

Sammanfattning

De svenska konsumentpriserna på livsmedel har hittills under 1990-talet haft en klart gynnsammare utveckling än under 1980-talet, delvis tack vare den livsmedelspolitiska reformen. Dess vinster har dock inte helt kommit konsumenterna till godo utan en del har hamnat i tidigare led beroende på bristande konkurrens. Avsteg från reformen har också gjorts genom politiska beslut. Sänkningarna av de reglerade priserna, referenspriserna, och gränsskyddet har inte motsvarat de förväntningar konsumenterna hyste inför reformen.

7.3 Jämförelser mellan Sverige och EG

7.3.1 Prisutvecklingen i Sverige och EG

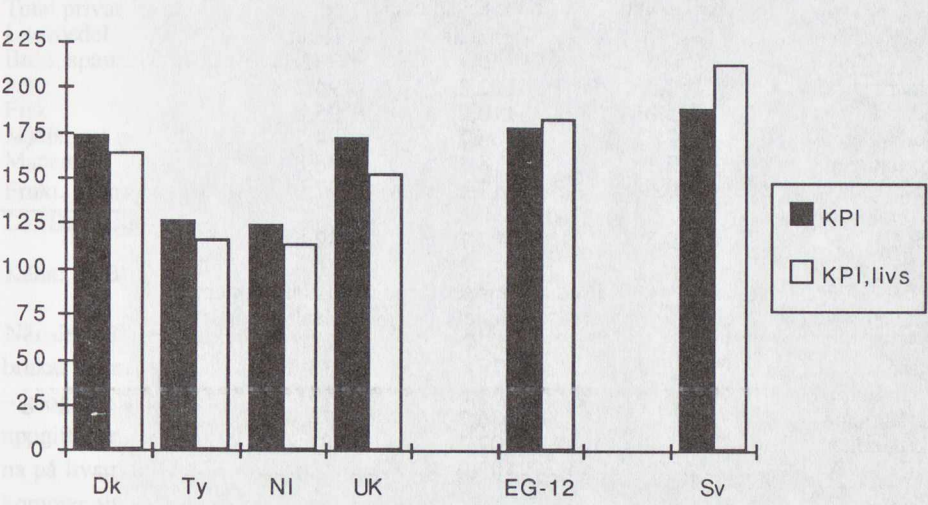
Under större delen av 1980-talet steg livsmedelspriserna i Sverige snabbt och mer än priserna på övriga konsumtionsvaror och -tjänster. I EG-länderna bidrog tvärtom livsmedelspriserna till att hålla nere den allmänna inflations-takten. Under slutet av 1980-talet inträdde för Sveriges del en vändpunkt och livsmedelspriserna har sedan dess, liksom i EG-länderna, stigit mindre än konsumentpriserna i övrigt.

I diagram 7.3 resp. 7.4 redovisas KPI, totalt och KPI, livsmedel för Sverige och vissa EG-länder för perioden 1980–1989 och 1989–1993. Konsumentpriserna 1989–1993 visas också i tabell 7.11 tillsammans med utvecklingen av jordbrukets priser.

Livsmedelspriserna i Sverige har 1989–1993 stigit mindre än i flertalet EG-länder och mindre än genomsnittet för Gemenskapen. I Danmark har dock prisökningen varit svagare och i Nederländerna ungefär densamma som i Sverige. Prisökningen i genomsnitt för hela den privata konsumtionen har samtidigt varit större i Sverige än i EG. Sverige har därmed haft den största realprissänkningen på livsmedel, nämligen med 17%. Ungefär 6 procentenheter av ökningen av totala KPI beror på skatteomläggningarna 1990 och 1991. Livsmedelsposten har vidare påverkats av momssänkning med ca 3 procentenheter. Även om skatteeffekterna rensas bort är realprissänkningen för livsmedel i Sverige större än för EG-genomsnittet och för de i tabell 7.11 medtagna länderna.

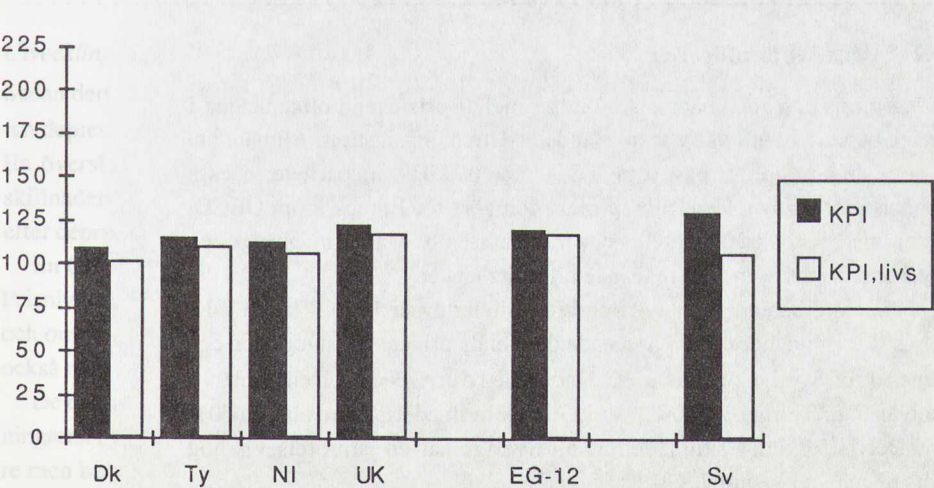
Diagram 7.3 Utvecklingen av KPI och KPI, livsmedel 1980–1989 i vissa länder och i genomsnitt för EG-12

SOU 1994:119
Kapitel 7



Dk=Danmark Ty=Tyskland NI=Nederländerna UK=Storbritannien
Källa: SCB

Diagram 7.4 Utvecklingen av KPI och KPI, livsmedel 1989–1993 för vissa länder och i genomsnitt för EG-12



Dk=Danmark Ty=Tyskland NI=Nederländerna UK=Storbritannien
Källa: SCB

Tabell 7.11 Utvecklingen av konsument- och producentpriser i EG och i Sverige. Index för 1993 med 1989=100

SOU 1994:119

Kapitel 7

	KPI, totalt	KPI, Livsmedel	
		Nominellt	Realt
	1	2	3 (2/1)
Danmark	108,6	102,3	94,2
Tyskland	115,0	110,2	95,8
Nederländerna	112,7	106,7	94,7
Storbritannien	122,1	118,2	96,8
EG-12	119,6	117,1	97,9
Sverige	129,3	107,1	82,8
Producentpriser för jordbruksprodukter			
		Nominellt	Realt
		4	5 (4/1)
Danmark		79,6	73,3
Tyskland		85,5	74,3
Nederländerna		86,7	76,9
Storbritannien		107,2	87,8
EG-10		102,0	..
Sverige		90,3	69,8

Källa: Eurostat, LES och SJV

Livsmedelspriserna har stigit 1989–1993 trots att producentpriserna på jordbruksprodukter samtidigt har sjunkit. Det gäller inte bara Sverige utan också flertalet EG-länder. Jordbruket har kompenseras genom att direktstöd i form av areal- och djurbidrag införts eller ökats.

7.3.2 Prisnivåjämförelser

Det har gjorts och görs många jämförelser mellan prisnivån i olika länder, i Sverige bl.a. av Lantbrukets resp. Handelns Utredningsinstitut. Allmänt anses dock de jämförelser bäst som är baserade på köpkraftspariteter. Dessa utarbetas inom ramen för ett FN-projekt och görs för Europa inom OECD. Kvoten mellan köpkraftspariteten och växelkursen bildar prisnivåindex och uttrycker ett lands dyrhet i förhållande till andra länder.

Den senaste beräkningen av köpkraftspariteter avser 1990. I tabell 7.12 redovisas prisnivåindex 1990 avseende den totala privata konsumtionen och livsmedel för Sverige och vissa EG-länder med Sverige=100. Den allmänna prisnivån låg i Sverige 35–40% över EG:s och livsmedelspriserna låg ca 60% över. Delvis förklaras skillnaden av att Sverige har en jämförelsevis hög moms på mat (se avsnitt 7.3.3).

	Dk	Ty	Nl	UK	EG-12	Sverige
Total privat konsumtion	100	80	74	66	73	100
Livsmedel	84	65	62	54	63	100
Bröd, spannmålsprodukter	76	56	50	41	53	100
Kött	72	61	70	44	58	100
Fisk	99	81	62	63	82	100
Mjölk, ost och ägg	91	63	64	72	75	100
Matfett	69	47	47	42	49	100
Frukt, grönsaker, potatis	99	72	68	63	63	100

Dk=Danmark Ty=Tyskland Nl=Nederländerna UK=Storbritannien

Källa: SCB

När det gäller jämförelser mellan de svenska jordbrukspriserna och EG:s brukar framför allt de danska priserna tas som utgångspunkt. Av samma skäl – geografisk närhet, likartade traditioner – är det lämpligt att särskilt studera uppgifter från Danmark för en diskussion om hur de svenska konsumentpriser-na på livsmedel kan komma att utveckla sig efter en EU-anslutning. Därtill kommer att Danmark liksom Sverige har en hög matmoms.

Som framgår av tabell 7.12 låg de svenska konsumentpriserna på livsme-del i genomsnitt 20% över de danska. Särskilt stora prisskillnader förelåg för bröd och spannmålsprodukter, kött samt matfett. Prisskillnaden var minst för den inte jordbruksreglerade produkten fisk och för trädgårdsprodukter.

Den allmänna prisnivån, genomsnittet för hela den privata konsumtionen, låg 1990 på ungefär samma nivå i Sverige och i Danmark – och 35–40% över EG-medeltalet.

Utvecklingen efter 1990

Sedan den internationella prisjämförelsen gjordes 1990 har den svenska valu-tan deprecierats och EG:s livsmedelspriser har stigit något mer än Sveriges. En överslagsberäkning, gjord inom SCB, indikerar att ungefär hälften av skillnaden gentemot EG skulle ha eliminerats i december 1992, omedelbart efter deprecieringen.

En överslagsberäkning av prisnivåindex för 1993 redovisas i tabell 7.13. Prisnivåindex för 1990 har framskrivits med prisutvecklingen 1990–1993 och omräkning har skett till gällande valutakurser 1993. Indextalen redovisas också med justering för beräknad momseffekt.

De danska livsmedelspriserna låg 1993 något över de svenska enligt beräk-ningarna i tabellen. Priserna i Tyskland och Nederländerna var runt 15% lägre men bara något under de svenska om momsens borträknas. Priserna i Stor-britannien låg betydligt under de svenska, även om man beaktar skillnader i moms.

Tabell 7.13 Framskrivning av prisnivåindex för livsmedel från 1990 till 1993. Sverigepriser=100

	Prisnivå- index 1990	Framskrivning till 1993 med prisutveckl.	med pris- och valuta- utveckling	Dito exkl. moms
Danmark	84	85	107	103
Tyskland	65	68	88	99
Nederländerna	62	65	84	95
Storbritannien	54	59	66	79
Sverige	100	100	100	100

Källa: Beräkningar med uppgifter från OECD, SCB och Riksbanken

Det framgår av tabell 7.13 att de svenska priserna har närmat sig EG:s i första hand som en följd av kronans depreciering. Behovet att genomföra effektiviseringar och rationaliseringar i livsmedelskedjan kvarstår därför.

7.3.3 Orsaker till prisskillnader mellan olika länder

Debatten om de internationellt sett höga svenska matpriserna har länge varit livlig men mattades efter deprecieringen av den svenska kronan sedan november 1992, vilken i ett slag förändrat prisrelationerna. Läget kan dock snabbt ändras igen vid en förstärkning av kronan.

Som förklaring till höga svenska matpriser brukar anges

- jordbruksstödet, framför allt gränsskyddet, som höjer den svenska prisnivån
- hög matmoms och
- svagt konkurrenstryck i livsmedelskedjans alla led. Det hänger dock åtminstone delvis samman med jordbruksstödet: gränsskyddet avskärmar den svenska marknaden från importkonkurrens.

I "Mat till EG-pris?"¹ har Lipsey–Swedenborg redovisat en regressionsanalys av data från OECD-länderna, vilken visar att graden av jordbruksprotektionism och nivån på matmomsen bäst förklarar skillnader i matpriserna.

Skillnader i *totalt skattetryck* har återopats av aktörerna på livsmedelsmarknaden som en förklaring till högre livsmedelspriser i Sverige än i andra länder. Den förklaringen har på uppdrag av KoB granskats av universitetslektor Yngve Andersson, Uppsala och underkänts (se nedan)².

¹ Bolin, Swedenborg m.fl. "Mat till EG-pris?" SNS 1992.

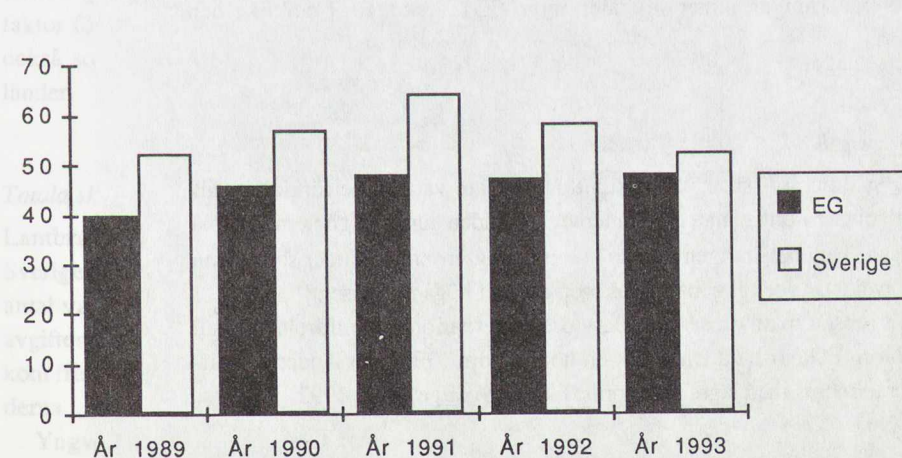
² Se även Skattetrycket – Rätt bov eller villospår i utredningen om matpriserna?, KoB:s faktablad nr 21, juli 1994.

Inom OECD beräknas s.k. PSE-tal (producentstödsekvivalenter), vilka anger hur stor del av jordbrukets intäkter som utgör stöd. Sambandet mellan jordbruksprotektionism och matpriser är starkt. Länderna i OECD-området kan indelas i tre grupper efter PSE-talens höjd. I en högstödsgrupp ingår Finland, Japan, Norge och Schweiz, som också har de högsta matpriserna. I mellangruppen – med flertalet länder – har Sverige och Österrike de högsta stöden. Även EG befinner sig i mellangruppen. Lågstödsgruppen består av Australien och Nya Zeeland.

PSE-talens utveckling för Sverige och EG 1989–1993 framgår av diagram 7.5. För 1990 registrerades PSE-tal, som var 11 procentenheter högre i Sverige än i EG, 57% jämfört med 46%. Framför allt till följd av deprecieringen i november 1992 har det svenska PSE-talet sjunkit till 52% 1993, medan EG:s var i stort sett oförändrat, 48%. F.n. beräknas inte föreligga någon nämnvärd skillnad mellan Sveriges och EG:s totala PSE-tal. EG har ett större stöd för vegetabilier än Sverige, medan motsatsen gäller för animalier (tabell 7.14).

I Sverige betalas en något större andel av jordbruksstödet via konsumentpriserna än inom EG, även om andelen sjunkit i Sverige under de senaste åren. OECD beräknar också s.k. CSE-tal, konsumentstödsekvivalenter, som uttrycker konsumenternas kostnader för jordbrukets marknadsstöd, i procent av konsumtionen (värderad till jordbrukarpriser). CSE-talet var 1993 i genomsnitt -45% för Sverige och -39% för EG.

Diagram 7.5 Utvecklingen av PSE-tal 1989–1993 i Sverige och i EG, %. Preliminära uppgifter för 1992 och 1993



Anm. För Sverige avses produktionsår, dvs. 1989=1989/90, osv.

Källa: OECD

Tabell 7.14 PSE-tal för Sverige 1993/94 och för EG 1993, preliminära uppgifter, %

SOU 1994:119
Kapitel 7

	Sverige	EG
Vete	39	57
Fodersäd	40	62
Oljeväxter	52	63
Socker	60	67
<i>Summa vegetabilier</i>	44	60
Mjök	66	61
Nötkött	52	60
Fläsk	36	8
Fjäderfäkött	28	20
Färkött	17	58
Ägg	49	0
<i>Summa animalier</i>	55	44
Totalt	52	48

Källa: OECD

I OECD:s stödberäkningar behandlas EG som en enhet. Stödnivåerna skiljer sig dock mellan olika produktgrupper, vilket tabell 7.14 också visar. Länderna inom Gemenskapen får därför ut olika mycket av jordbruksstödet till följd av olika produktsammansättning. Vidare varierar de nationella stödets höjd. Docent Staffan Hultén vid Handelshögskolan i Stockholm har på uppdrag av KoB granskat PSE-talen för EG-området och har försökt särberäkna dem för de närmast oss liggande EG-länderna. Hultén visar att Belgien och Danmark har betydligt lägre PSE-tal än EG-genomsnittet, medan Frankrike, Storbritannien och Tyskland har högre. Lägger man dessutom till vissa budgetstöd av social karaktär, som kommer jordbrukare till del men som inte ingår i OECD:s beräkningar, stiger stödtalet inom EG, särskilt för Frankrike och Tyskland.

Matmomsens höjd

Skilnader i moms – skatt på konsumtionen – kan vara en delförklaring till olika prisnivåer i olika länder, i synnerhet i områden där möjligheterna är små att minska skattebetalningen genom inköp över gränserna. Länder som Japan och Schweiz har dock låg matmoms men mycket höga matpriser.

Den svenska matmomsen är hög vid en internationell jämförelse (tabell 7.15). Inom EG har bara Danmark en högre moms. Flertalet länder har differentierad moms med lägre matmoms, liksom Sverige sedan 1992.

Tabell 7.15 Livsmedelsmoms i vissa länder, 1990, % (uttryckt som påslag på priset)

SOU 1994:119
Kapitel 7

Danmark	22 (höjd till 25% 1992)	Nederländerna 6
Tyskland	7	Sverige (1) 23,46/25 (sänkt till 18%)
Storbritannien	0	1992, höjd till 21% 1993)

(1) Första resp. andra halvåret.

Källa: Eurostat och Finansdepartementet

Konkurrenstrycket

Jordbruksstödet i form av gränsskydd skyddar inte bara jordbruket mot importkonkurrens utan även livsmedelsindustrin. Jordbruksregleringens sätt att före den livsmedelspolitiska reformen kompensera för kostnader och kostnadsökningar spred vidare ett statistiskt kostnadstänkande till livsmedelskedjans alla led.

Lipseý–Swedenborg (aa) har funnit ett oväntat starkt samband mellan allmän prisnivå (BNP-prisnivå) och matpriser. Livsmedelskonsumtionens andel av BNP är ju i de flesta utvecklade länder bara tio procent. En förklaring skulle kunna vara att jordbruksprotektionismen går hand i hand med prishöjande regleringar på andra områden, t.ex. servicenäringarna. En annan förklaring kan vara att en hög allmän prisnivå leder till högre prishöjande subventioner till jordbruket, eftersom jordbrukspolitikerna oftast innehåller ett inkomstmål för jordbrukarna. Priskvoten mellan mat- och BNP-priser ligger klart över OECD-genomsnittet för länderna med de högsta matpriserna. En gemensam faktor för dessa länder är att jordbruksprotektionismen är hög. Det förefaller också som om konkurrenstrycket i hela livsmedelskedjan blir lågt i dessa länder.

Totala skattetrycket – ett villospår

Lantbrukets Utredningsinstitut (LUI) gjorde 1991 en jämförelse mellan Sverige, Västtyskland och Storbritannien avseende skattebelastningen på ett antal varor i en matkasse. Det gällde inte bara moms utan även skatter och avgifter som ingår i de totala arbetskostnaderna och i kapitalersättningen. Man kom fram till att skatterna i stort sett förklarade hela prisskillnaden mellan länderna.

Yngve Andersson har i KoB:s nyssnämnda faktablad nr 21 framfört flera invändningar mot de slutsatser som LUI och andra inom livsmedelsbranschen dragit av olika skattetryck. Den första gäller att slutsatsen dras från ett extremt litet antal observationer, i LUI:s fall tre länder. En vidgad jämförelse ger andra resultat. Belgien, Nederländerna och Tyskland har t.ex. ungefär samma matprisnivå, men Tyskland har betydligt lägre skattetryck. Japan och

Det finns även starka invändningar på det principiella planet. LUI laborerar med en bokföringsmässig identitet där intäkter är lika med kostnader plus residual vinst. LUI:s skatteberäkning innebär bara att vissa kostnadsposter omgrupperas och detta kan inte förklara (i ordets egentliga betydelse) vare sig priser eller prisskillnader mellan länder. Orsakerna i djupare mening till prisskillnader måste sökas på annat håll, t.ex. på efterfrågesidan och i de regleringar som skyddar livsmedelsindustrin från internationell konkurrens. Vidare kan inte alla skatter dras över en kam som LUI gör. Det föreligger stora skillnader i möjligheterna att övervältra dem i högre priser beroende på om de belastar en oelastisk eller en elastisk produktionsfaktor och i fråga om konsumtions-skatter beroende på konsumenternas priskänslighet och om de kan lyftas av vid export eller inte.

Jordbruksmark är en oelastisk produktionsfaktor, som inte kan flyttas till ett område eller land med lägre skatt. En sådan betalar den skatt som blir pålagd och den övervältras inte på livsmedelspriserna. Kapitalskatter är exempel på produktionsfaktorer som på kort sikt är oelastiska men på lång sikt elastiska och då undviker skatten. Den övervältras i stället på löntagarna som får en lägre reallön. Arbete är en produktionsfaktor som är ganska oelastisk och alltså i stor utsträckning bär sin skatt – även om arbetstagarnas rörlighet ökat och sannolikt kommer att öka ytterligare med öppnare gränser i Europa.

När det gäller selektiva varuskatter på livsmedel kan dessa övervältras på konsumenterna i varierande utsträckning. Hur mycket sammanhänger dels med efterfrågans priskänslighet, dels med hur produktiviteten i livsmedelskedjan reagerar på en minskad efterfrågan. Skattningarna av priselasticiteten på livsmedel ligger mellan -0,4 och -0,7. Livsmedel är alltså ganska prisokänsliga och skatter som moms på livsmedel kan relativt lätt övervältras på konsumenterna.

Produktion högst motsvarande den inhemska efterfrågan och lönsam export var en åsyftad effekt av den livsmedelspolitiska reformen genom vilken bl.a. stödet till överskottsexport togs bort.

Överskottsproduktionen från åkerarealen utgörs av spannmål. Överskottet uppgår fortfarande till ungefär 1 miljon ton vid normalskörd.

Balansen på animalieområdet uppnåddes snabbt men ett överskott håller åter på att uppstå.

Antalet jordbruksföretag minskade kraftigt 1991. Under 1993 var däremot minskningen liten. Samma utveckling har antalet mjölkkor genomgått. Antalet am- och dikor har fördubblats sedan 1990.

Relativt sett har det skett en viss förskjutning av mjölkproduktionen från skogs- till slättbygder.

Enligt 1990 års livsmedelspolitiska beslut skulle bl.a. stödet till överskottsexport tas bort och därmed skulle jordbruksproduktionen komma att uppgå till högst vad den inhemska marknaden efterfrågade och därutöver vad som lönsamt kunde exporteras. Importen ansågs viktig bl.a. för konkurrensens skull.

Någon mer omfattande lönsam export av jordbruksråvaror var inte att vänta utan den lönsamma exporten torde i stort sett kunna göras liktydig med den export av mer förädlade produkter som omfattas av det s.k. RÅK-systemet (råvarukostnadsutjämning).

För några varugrupper uttrycktes särskilda "produktionsmål". I fråga om oljeväxter är, av beredskapsskäl, målsättningen en inhemsk produktion motsvarande ungefär två tredjedelar av det inhemska behovet av vegetabilisk olja. Potatisstärkelseproduktionen liksom produktion av konserverter skulle subventioneras med samma belopp som tidigare.

1990 års beslut var en tydlig signal till jordbruket att anpassa produktionen till lägre volymer. Det därpå följande beskedet att Sverige ämnade ansöka om medlemskap i EU gav emellertid jordbruket anledning att anta att denna politik inte skulle förverkligas fullt ut. Detta bekräftades av regeringens förberedelser inför medlemskapsförhandlingarna. Det är rimligt att anta att även enskilda jordbrukare i sin planering utgick från att en svensk anslutning till EG:s jordbrukspolitik inte skulle framtvinga den produktionsminskning som 1990 års beslut syftade till. Produktionsanpassningen till följd av 1990 års beslut motverkades alltså av de nya signalerna som ansökan om EU-medlemskap innebar.

I motsats till vad som gäller i Sverige betraktas inom EU trädgårdsprodukter som jordbruksprodukter. Vi har därför valt att också mycket kortfattat redogöra för trädgårdssektorn i detta kapitel.

8.1 Marknadsutveckling

8.1.1 Vegetabilier

Åkerarealen

I å vegetabilieområdet innehöll 1990 års beslut en anpassningsperiod. För spannmål skulle priserna successivt sänkas och för oljeväxter skulle arealen vara oförändrad under fyra år för att därefter minska. I syfte att stimulera alternativ användning för åkermarken infördes olika stödformer.

Någon mer betydande anpassning av åkerarealen har inte skett och överskottsarealen kan beräknas enligt följande. Överskottet av spannmål uppgår till ca 1 miljon ton vid normalskörd, vilket motsvarar drygt 250 000 ha. I övrig vegetabilieproduktion, oljeväxter, potatis och sockerbetor, kan överskottsarealen beräknas till 50 000–60 000 ha. Av den omställda arealen som totalt uppgår till ca 380 000 ha är mer än 300 000 ha inte varaktigt omställd. För rärvarande uppgår således överskottsarealen enligt 1990 års definition till mer än en halv miljon hektar.

Vid ett EU-medlemskap får Sverige tillgodoräkna sig en basareal om 1,8 miljoner ha för vilka arealbidrag kan utgå.

Spannmål

Ca 1,15 miljoner ha av åkermarken utnyttjades 1993 för odling av spannmål. Jämfört med föregående år var detta en minskning med 15 000 ha. Minskningen motsvaras ungefär av den areal som nyanmälts för omställning. Jämfört med 1990 års spannmålsodling har arealen minskat med ca 182 500 ha. Nettoökningen av den areal som ingår i det nuvarande omställningsprogrammet jämfört med det tidigare Omställning 90-programmet är ca 110 000 ha.

1993 års areal av brödsäd var, sannolikt i brist på andra alternativ, den största sedan 1990 medan odlingen av fodersäd fortsatte att minska.

Överskottet beräknas vid normalskörd uppgå till ungefär 1 miljon ton. Omkring två tredjedelar av överskottet är fodersäd och en tredjedel brödsäd. Den totala kostnaden för spannmålsöverskottet, inkl. lagring och administration, beräknas vid normalskörd till ca 780 miljoner kronor. Inflytande förmålningsavgifter, som skall betala exportkostnaden för överskottet, beräknas till ca 750 miljoner kronor.

Oljeväxter

Oljeväxtarealen uppgick till ca 145 000 ha 1993, vilket innebär en ökning med 5% jämfört med 1992 då arealen minskade med 10% jämfört med 1991.

Produktionen uppgick 1993 till knappt 320 miljoner kg handelsvara, en ökning med ca 30% i förhållande till föregående år.

Sådden av höstraps uppgick 1993 till endast 60 000 ha. Det är därför möjligt att produktionen 1994 kommer att understiga de 300 miljoner kg som uttrycks som målsättning under övergångsperioden.

Oljeväxtregleringen finansieras dels via budgetmedel och dels via de fettvaruavgifter som erläggs för svensk rapsolja. Fettvaruavgiften uppgick den 1 juli 1994 till 4,30 kr per kg.

Matpotatis

De mycket låga producentpriserna under 1992 medförde att arealen matpotatis för 1993 minskade med ca 2 500 ha till ca 27 000 ha. Trots lägre areal översteg 1993 års skörd föregående års rekordskörd. Enligt SCB uppgick 1993 års skörd till 975 miljoner kg. SCB:s uppgifter om skördens storlek har emellertid ifrågasatts. Som riktmärke för det inhemska behovet av matpotatis brukar totalt ca 800 miljoner kg anges.

Socker

Sockerbetsodlingen sker uteslutande genom kontrakt mellan Sockerbolaget och odlare. För 1993 uppgick den totala kontrakterade kvantiteten socker till 368 miljoner kg. På grund av hög skörd uppgick emellertid den faktiska produktionen till drygt 380 miljoner kg. För 1994 uppgår den totala kontrakterade voymen till 385 miljoner kg.

Den vid ett EU-medlemskap tillförhandlade kvoten uppgår till 370 miljoner kg, varav 10% med lägre pris (B-kvot).

8.1.2 Animalier

Mjolk och mejeriprodukter

Produktionen av mjölk har under senare år utvecklats på följande sätt.

Tabell 8.1 Invägning av mjölk, mkg

1989	3 419
1990	3 432
1991	3 130
1992	3 133
1993	3 288

Källa: SMR

Mellan 1990 och 1991 minskade mjölkinvägningen med ca 9 %. Under 1992 var mjölkinvägningen oförändrad. Under 1993 började mjölkproduktionen åter öka. Invägningsökningen blev ca 5%. SOU 1994:119
Kapitel 8

Den av Sverige tillförhandlade produktionskvoten vid ett EU-medlemskap uppgår till 3 300 miljoner kg, vilket skall jämföras, med den prognosticerade produktionen för 1994 på 3 370 miljoner kg.

Konsumtionen av mjölkprodukter av inhemskt producerad mjölk har utvecklats enligt tabell 8.2.

Tabell 8.2 Konsumtion av mejeriprodukter, mkg

	K-mjölk	Matfett	Ost inkl. färskost	Mjölkpulver
1989	1 394	63,7	112,3	24,5
1990	1 357	62,1	115,7	23,9
1991	1 335	60,1	109,2	24,6
1992	1 327	59,8	115,2	23,4
1993	1 318	61,9	119,4	20,6

Källa: SMR

Efter en minskning 1991 ökade konsumtionen av ost 1992 och 1993. Konsumtionen av matfett ökade 1993 medan konsumtionen av k-mjölk minskade. Sett över några år har konsumtionen av k-mjölk minskat medan ostkonsumtionen ökat.

Tabell 8.3 Export av mejeriprodukter, mkg

	Ost	Smör	Skummjörkspulver
1989	4,1	18,3	16,6
1990	4,0	32,1	30,5
1991	3,7	22,2	17,3
1992	2,1	17,3	4,7
1993	2,6	21,4	6,3

Källa: SMR

Genom den produktionsanpassning som gjordes inför avregleringen och slopandet av exportbidragen den 1 juli 1991 minskade exporten av mejerivaror mycket kraftigt. Exporten uttryckt i mjölkkråvara uppgick 1993 till drygt 80 miljoner kg att jämföra med över 350 miljoner kg 1990.

Nötkött

Av nedanstående sammanställning framgår hur produktion, konsumtion, utrikeshandel samt lager utvecklats under 1989–1993.

Tabell 8.4 Försörjningsbalanser för nötkött, mkg

SOU 1994:119

Kapitel 8

	1989	1990	1991	1992	1993
Produktion	131,5	138,4	132,0	125,4	136,7
Import	<u>12,9</u>	<u>12,0</u>	<u>18,3</u>	<u>24,2</u>	<u>19,5</u>
	144,4	150,4	150,3	149,6	156,2
Konsumtion	135,7	141,1	142,5	142,6	145,7
Export	7,2	11,8	10,8	6,7	11,2
Lagerförändringar	<u>-1,5</u>	<u>-2,5</u>	<u>-3,0</u>	<u>0,3</u>	<u>-0,7</u>
	144,4	150,4	150,3	149,6	156,2

Källa: Jordbruksverket

Mellan 1990 och 1991 minskade produktionen med 6,4 miljoner kg. Under 1992 minskade produktionen med ytterligare ungefär lika mycket. Därefter vände utvecklingen. Under 1993 ökade produktionen med drygt 11 miljoner kg. Konsumtionen har ökat något under hela perioden. Importen minskade med 5 miljoner kg och exporten ökade med 4,5 miljoner kg under 1993. Sverige är fortfarande nettoimportör av nötkött.

Griskött

Produktion, konsumtion m.m. av griskött har under 1989–1993 utvecklats enligt tabell 8.5.

Tabell 8.5 Försörjningsbalanser för griskött, mkg

	1989	1990	1991	1992	1993
Produktion	306,6	290,8	267,9	276,2	289,5
Import	<u>15,3</u>	<u>16,3</u>	<u>20,7</u>	<u>22,9</u>	<u>14,6</u>
	321,9	307,1	288,6	299,1	304,1
Konsumtion	268,7	262,0	266,5	280,9	283,4
Övrig konsumtion	7,8	7,8	3,1	3,1	4,4
Export	45,5	38,8	19,8	15,4	18,7
Lagerförändring	<u>0,0</u>	<u>-1,5</u>	<u>-0,8</u>	<u>-0,3</u>	<u>-3,8</u>
	321,9	307,1	288,6	299,1	304,1

Källa: Jordbruksverket

Ett från den 1 juli 1991 i princip borttaget exportstöd väntades medföra sämre exportmöjligheter. Mellan 1989 och 1990 minskade produktionen därför med ungefär 16 miljoner kg och under 1991 med ytterligare 23 miljoner kg. Därefter har produktionen vänt uppåt igen. Under 1992 ökade produktionen med ca 8 miljoner kg och under 1993 med 13 miljoner kg.

Exporten sjönk sålunda kraftigt till följd av den minskade produktionen även om en ökning av exporten kan noteras för 1993. Trots en något ökad

konsumtion under de senaste åren har inte hela produktionsökningen kunnat avsättas på den svenska marknaden. 1992 var ett märkesår i den meningen att Sverige detta år var nettoimportör av griskött.

Får och lamm

Produktion och konsumtion m.m. för får- och lammkött under perioden 1989–1993 framgår av tabell 8.6.

Tabell 8.6 Försörjningsbalanser för får- och lammkött, mkg

	1989	1990	1991	1992	1993
Produktion	5,3	5,0	4,2	4,4	4,1
Import	<u>1,4</u>	<u>1,5</u>	<u>1,1</u>	<u>1,6</u>	<u>1,2</u>
	6,7	6,5	5,3	6,0	5,3
Konsumtion	5,8	6,5	7,3	6,0	5,5
Export	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0
Lagerförändringar	<u>0,8</u>	<u>0,0</u>	<u>-2,1</u>	<u>0,0</u>	<u>-0,2</u>
	6,7	6,5	5,3	6,0	5,2

Källa: Jordbruksverket

Produktionen minskade påtagligt mellan 1990 och 1991, från 5 miljoner kg till drygt 4 miljoner kg, dvs. med knappt 20%. Någon export sker inte. Eftersom konsumtionen överstiger produktionen sker en inte obetydlig import i relativa termer.

Ägg

Äggområdet uppvisar följande balanser 1989–1993. Äggprodukter har räknats om till skalägg.

Tabell 8.7 Försörjningsbalanser på äggområdet, mkg

	1989	1990	1991	1992	1993
Produktion	126	122	108	110	108
Import	<u>7</u>	<u>11</u>	<u>13</u>	<u>12</u>	<u>14</u>
	133	133	121	122	122
Konsumtion	116	117	110	112	111
Export	17	16	11	10	11
	133	133	121	122	122

Källa: Jordbruksverket

Produktionen har under perioden 1989–1993 sjunkit. Produktionsnedgången är bl.a. en följd av att antalet höns per bur sänktes hösten 1989 genom krav på ökat utrymme enligt djurskyddslagstiftningen. Vidare upphörde export-

regleringen 1991. Importen och exporten under 1992 och 1993 kan i huvudsak hänföras till reexportverksamhet, dvs. ägg importeras och förädlas till produkter som sedan exporteras.

Trendmässigt minskar konsumtionen av skalägg i Sverige. Avsättningen av ägg till produktindustrin ökar dock. Främst ökar efterfrågan på svenska ägg till läkemedelsindustrin.

Fågelkött

För fågelkött redovisas följande försörjningsbalanser för 1989–1993.

Tabell 8.8 Försörjningsbalanser för fågelkött, mkg

	1989	1990	1991	1992	1993
Produktion	48,7	49,1	55,0	59,6	65,0
Import	<u>1,4</u>	<u>1,5</u>	<u>2,0</u>	<u>2,2</u>	<u>1,7</u>
	50,1	50,6	57,0	61,8	66,7
Konsumtion	49,9	50,4	56,8	61,7	65,0
Export	<u>0,2</u>	<u>0,2</u>	<u>0,2</u>	<u>0,1</u>	<u>1,7</u>
	50,1	50,6	57,0	61,8	66,7

Källa: Jordbruksverket

Produktionen av fågelkött visar ökningarna de senaste åren. Under 1992 ökade den genomsnittliga slaktvikten med drygt 100 gram per kyckling, vilket är en förklaring till den kraftiga produktions- och konsumtionsökningen under 1992.

Konsumtionen av fågelkött har alltsedan 1990 utvecklats mycket positivt med årliga ökningarna på i storleksordningen 10%. Detta förklaras i hög grad av prisutvecklingen sedan reformen trädde i kraft den 1 juli 1991. Prisnivån har sedan dess sjunkit med ungefär 3 kronor per kg. Fågelkötsbranschen bedömde då att en fortsatt volymtillväxt var nödvändig för att klara ett ökat konkurrenstryck på en avreglerad marknad. Minskade kostnader i produktionen och sänkta priser var en förutsättning att nå en sådan volymtillväxt.

Detta är ett belysande exempel på att en för konsumenterna gynnsam prisutveckling direkt påverkar efterfrågan och leder till volymtillväxt och därigenom också är till gagn för producentintresset. Samma metod skulle sannolikt med liknande resultat kunna tillämpas också i andra branscher.

Importen av fågelkött är liten i förhållande till konsumtionen, ca 2%. Till följd av Sveriges smittskyddsregler är det till övervägande delen bearbetade produkter som importeras. Fågelkött är också det enda produktområdet där Sverige till följd av GATT-överenskommelsen måste skapa minimitillträde till den svenska marknaden.

8.2 Strukturutvecklingen

SOU 1994:119
Kapitel 8

Strukturförändringar i jordbruket är av intresse inte bara för produktionsbalansen, utan också från regional- och miljösynpunkt. Dessa senare båda aspekter omfattas också i hög grad av det livsmedelspolitiska beslutet.

Som en följd av det livsmedelspolitiska beslutet 1990 ägde en relativt kraftig strukturförändring rum mellan 1990 och 1991. Såväl antalet företag som areal åkermark och antal mjölkkor minskade kraftigt. Anslutningen till omställningsprogrammet för växtodlingen skedde huvudsakligen under 1991/92.

Samtidigt ökade antalet am- och dikor, övriga nötkreatur samt får och lamm.

Efter 1991 har förändringarna varit små utom när det gäller am- och dikor samt i någon mån också får och lamm. Under 1993 ökade åkermarken liksom mjölkproduktionen. Den ökade produktionen under 1993 är sannolikt en följd av en kombination av tillfredsställande lönsamhet och förväntningar inför ett kommande EU-medlemskap.

Enligt lantbruksregistret för 1993 uppgick antalet jordbruksföretag med mer än 2 hektar åkermark till 91 485.

Tabell 8.9 Antal jordbruksföretag med mer än 2 ha åker

	1989	1990	1991	1992	1993
2,1- 10,0	35 000	34 000	32 800	32 100	32 100
10,1- 30,0	33 900	33 000	31 800	31 000	30 600
30,1- 50,0	14 500	14 200	13 800	13 500	13 300
50,1-100,0	11 300	11 300	11 100	11 100	11 200
100,1-	3 900	4 000	4 000	4 100	4 200
Samtliga	98 600	96 600	93 600	91 800	91 500

Källa: SCB

Efter en relativt kraftig nedgång 1991 minskade antalet jordbruksföretag 1992 i ungefär samma takt som under 1980-talet. Under 1993 var minskningen mycket liten. I storleksgrupperna under 30 ha har antalet företag kontinuerligt minskat. I storleksgruppen 30–50 ha var antalet företag nästan oförändrat under första hälften av 1980-talet men har sedan dess sjunkit. Antalet gårdar över 50 ha har sedan 1980 ökat från 13 300 till 15 400.

Utvecklingen av åkerarealen i de olika grupperna liknar den för antalet företag. Totalt sett minskade åkerarealen endast svagt mellan 1991 och 1992 resp. ökade mycket svagt mellan 1992 och 1993.

Arealen åkermark per företag ökade endast mycket svagt 1992–1993 och uppgick 1993 till drygt 30 hektar i genomsnitt.

Under 1993 odlades spannmål på mindre än halva åkerarealen, knappt 42%. Såväl andelen spannmål som arealen i absoluta tal har minskat kontinuerligt sedan mitten av 1980-talet. Under samma tid har odlingen av vallväxter ökat för att 1993 uppta 39% av åkerarealen. Odlingen av oljeväxter, potatis

Tabell 8.10 Antal husdjur 1989–1993, 1000-tal

	1989	1990	1991	1992	1993
Mjölkkor	568,9	576,4	528,2	525,9	524,5
Am- och dikor	64,2	74,5	97,7	135,8	153,6
Övriga nötkreatur	1 054,6	1 067,5	1 080,9	1 113,6	1 129,3
Får och lamm	400,5	405,6	418,8	447,5	470,7
Svin	2 263,7	2 263,9	2 201,4	2 279,1	2 276,5

Källa: SCB

Antalet *mjölkkor* har sedan 1980 minskat med omkring 20% eller 130 000 kor. De största minskningarna ägde rum efter införandet av tvåprissystemet 1986 och i samband med omställningsprogrammet för mjölk 1991. Efter den kraftiga nedgången 1991 har antalet minskat endast marginellt och uppgick 1993 till knappt 525 000 mjölkkor. Under 1993 ökade antalet mjölkkor i slättbygderna men minskade något i skogsbygderna och i Norrland.

Medelantalet mjölkkor var under perioden 1985–1988 i stort sett konstant – i genomsnitt 18–19 kor – men har därefter stigit snabbt och uppgick 1993 till ca 26 kor per företag. Utvecklingen har varit likartad i större delen av landet.

Antalet mjölkkor har minskat något mer i skogsbygderna än i slättbygderna. Mellan 1990 och 1993 minskade antalet i slättbygderna med ca 16 000 kor. I skogsbygderna uppgick minskningen till ca 28 000 kor. Efter 1991 har antalet kor i slättbygderna ökat med 1 000 à 2 000 kor per år medan det i skogsbygderna har minskat i ungefär lika stor omfattning. Relativt sett har det alltså skett en viss förskjutning av mjölkproduktionen från skogs- till slättbygder. Sannolikt kan detta till stor del förklaras av att strukturen är olika. I skogsbygderna är medelkoantalet lägre än i slättbygderna och det är framför allt i gruppen företag med mindre besättningar som koantalet minskat.

Samtidigt som antalet mjölkkor minskat de senaste åren har antalet am- och dikor ökat kraftigt. Mellan 1990 och 1993 mer än fördubblades antalet och uppgick 1993 till 154 000. Ökningen har varit stor i hela landet.

Vid ett EU-medlemskap kommer djurbidrag att utgå för ca 155 000 am- och dikor, 250 000 tjurar och 180 000 tackor.

Antalet *svin* har förändrats endast marginellt sedan 1990. Inte heller när det gäller strukturen har det skett några större förändringar. Antalet företag med slaktsvin har minskat. Den största minskningen gäller företag med små besättningar men även antalet större djurhållare har minskat. Drygt 55% av slaktsvinen finns i besättningar med minst 500 djur. Denna andel är i det närmaste oförändrad sedan 1990.

Antalet djurhållande företag har minskat vad det gäller de flesta djurslag. Undantagen är förutom köttproducenter med am- och dikor, företag med får och lamm samt företag med slaktkycklingar.

8.3 Trädgård

Trädgårdsnäringen omfattar produktion av köksväxter, prydnadsväxter, frukter och bär samt plantskoleväxter.

Produktionsvärdet uppgick 1990/91 till 2,8 miljarder kronor varav knappt hälften utgjordes av ätbara produkter. I konsumentledet motsvarar värdet av den svenska produktionen 14 miljarder kronor. En mycket stor del av det totala förädlingsvärdet ligger sålunda i uppsamlings- och handelsledet.

Den totala konsumtionen av köksväxter, frukter och bär (färskt, kylt och berett) svarade 1991 för drygt 21 miljarder kronor.

Knappt hälften av köksväxterna importeras medan importandelen för frukter och bär är ungefär två tredjedelar.

1990 fanns ca 1 500 växthusföretag och ca 3 500 frilandsföretag. Detta är ungefär hälften så många företag som 20 år tidigare. Frilandsarealen är emellertid ungefär oförändrad medan växthusarealen minskat med en tredjedel.

Arealmässigt är morot, med ca 30% av arealen, den viktigaste frilandsköksväxten följd av isbergssallat och matlök med ungefär 10% vardera. Äpple är helt dominerande inom fruktodlingen med över 80% av arealen. Inom bärodlingen är jordgubbar dominerande med drygt 70% av arealen. De helt dominerande köksväxterna i växthus är tomat och gurka.

I Sverige omfattas inte trädgårdsodlingen av någon reglering liknande den på jordbrukets område. För flertalet trädgårdsprodukter utgår tull vars storlek i vissa fall varierar under året. Nivån är då högre under den tid svensk produktion finns på marknaden.

Skälen till att regleringen för trädgårdsprodukter varit mindre omfattande är historiskt betingade och beror på den relativt sett begränsade omfattning den kommersiella trädgårdsodlingen haft i Sverige. Beredskapsaspekten har därför inte vägt lika tungt som i fråga om jordbruksproduktionen. Förhållandena är annorlunda i EU där trädgårdsodlingen i varierande utsträckning omfattas av motsvarande regleringssystem som jordbruket. Vid ett medlemskap i EU ändras därmed förhållandena i Sverige.

Inom livsmedelsindustrin arbetar över 60 000 anställda motsvarande ca 8% av de anställda inom tillverkningsindustrin.

Även om över hälften av de anställda arbetar i privata företag är den jordbrukarägda delen dominerande. Detta gäller särskilt i de tidigare leden i förädlingskedjan. Inom mejerisektorn råder en monopolliknande situation.

Livsmedelsindustrin utvecklas mot färre och större enheter. Småföretagen spelar emellertid en stor roll, speciellt inom vissa branscher.

Förädlingsvärdet har under 1989–1991 ökat mycket snabbare i livsmedelsindustrin än i tillverkningsindustrin totalt.

Lönsamheten i livsmedelsindustrin har förbättrats, i vissa fall mycket kraftigt. Avkastningsnivåerna är i några delbranscher så höga att avsaknaden av en fungerande konkurrens blir uppenbar.

Svensk livsmedelsindustri satsar internationellt samtidigt som det utländska ägandet ökar i svenska livsmedelsföretag.

9.1 Struktur

Inom livsmedelsindustrin förädlas den inom jordbruk och fiske producerade råvaran. För vissa råvaror sker ingen förädling utan varan är konsumtionsduglig redan när den lämnar jordbruket eller fisket. För andra råvaror, det gäller de flesta, sker förädling i någon form. I många fall sker förädling också i betydande omfattning, t.ex. i fråga om slakteri- och charkuteriprodukter.

Inom livsmedelsindustrin arbetar över 60 000 anställda. Detta motsvarar ca 8% av de anställda i tillverkningsindustrin.

Uppgifter om förädlingsvärde framgår av industristatistiken. Denna omfattar emellertid bara företag med fler än 10 anställda. Många företag inom livsmedelssektorn är småföretag med ett litet antal anställda. Industristatistiken ger därför en inte helt rättvisande bild. Centrala företags- och arbetsställeregistret (CFAR) innehåller uppgifter även om de små företagen. Uppgifter om förädlingsvärde och liknande saknas dock i CFAR. Här redovisas för olika delbranscher dels förädlingsvärde från industristatistiken (uppgifterna avser 1991), i tabell 9.2, dels uppgifter från CFAR om antalet arbetsställen och anställda fördelade på olika ägarkategorier i tabellerna 9.1, 9.3 och 9.4.

Tabell 9.1 Antal arbetsställen och anställda inom livsmedelsindustrin samt andelar för olika ägare

		1989	1990	1991	1992
Totalt	arbetsställen	3 512	3 550	3 370	3 048
	anställda	72 862	71 571	70 199	66 635
Lantbruks- koop.	arbetsställen, %	5,0	5,0	5,0	5,0
	anställda, %	28,9	28,5	27,2	27,3
Konsument- koop.	arbetsställen, %	1,8	1,9	2,2	2,2
	anställda, %	8,9	8,3	9,3	8,6
Utlands- ägda	arbetsställen, %	2,1	2,1	2,5	2,8
	anställda, %	18,3	15,2	17,7	18,7
Statliga	arbetsställen, %	0,7	1,7	0,3	0,2
	anställda, %	5,7	13,2	1,5	1,6
Övriga privata	arbetsställen, %	90,4	89,2	90,0	89,8
	anställda, %	38,2	34,7	44,3	43,8

Källa: Centrala företags- och arbetsställeregistret, CFAR

Även om de privata företagen har mer än hälften av de anställda måste den jordbrukarägda livsmedelsindustrin sägas vara dominerande. Detta gäller särskilt i de tidigare leden i förädlingskedjan. Sålunda råder t.ex. inom mejerisektorn en monopolliknande situation. I de senare leden spelar de privata företagen en större roll. När det gäller högförädlade produkter har också utlandsägda företag en betydande marknadsandel.

Livsmedelsindustrin har under lång tid utvecklats mot färre och större enheter. Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att småföretagen, speciellt inom vissa delbranscher, spelar en stor roll. Detta gäller t.ex. bageri-, men också köttvaruområdet.

Livsmedelsindustrins andel av den totala tillverkningsindustrins förädlingsvärde uppgick 1991 till 8%. Förädlingsvärdet per sysselsatt i livsmedelsindustrin låg på ungefär samma nivå, 296 000 kronor, jämfört med 318 000 kronor i tillverkningsindustrin totalt.

Spridningen inom livsmedelsindustrin är emellertid stor. Lägst ligger slakteri- och charkuteriindustrin med 239 000 kronor per sysselsatt och högst kvarnindustrin med 673 000 kronor per sysselsatt.

Per sysselsatt har fisk- och fiskkonservindustrin haft en mycket gynnsam utveckling.

Tabell 9.2 Förädlingsvärde i löpande priser, totalt och per sysselsatt, tkr

		1989	1990	1991	1991 1989=100
Tillverknings- industri	totalt	233 300	238 437	228 268	97,8
	per sysselsatt	287	306	318	110,8
Livsmedels- industri	totalt	14 815	16 508	18 355	123,9
	per sysselsatt	223	259	296	132,7
Slakteri- och charkindustri	totalt	3 962	4 360	4 355	109,9
	per sysselsatt	210	232	239	113,8
Mejeri- industri (1)	totalt	702	1 533	2 855	406,7
	per sysselsatt	70	155	285	407,1
Frukt- och grönsaks- konservindustri	totalt	1 884	2 005	2 016	107,0
	per sysselsatt	278	315	334	120,1
Fisk- och fiskkonserv- industri	totalt	574	599	566	98,6
	per sysselsatt	239	294	329	137,7
Olje- och fettindustri	totalt	685	494	712	103,9
	per sysselsatt	362	358	444	122,7
Kvarnindustri	totalt	484	558	536	110,7
	per sysselsatt	595	665	673	113,1
Bageriindustri	totalt	3 299	3 592	3 648	110,6
	per sysselsatt	225	252	265	117,8
Sockerindustri	totalt	808	761	771	95,4
	per sysselsatt	388	392	437	112,6
Choklad- och konfekt- industri	totalt	1 226	1 286	1 434	117,0
	per sysselsatt	234	258	312	133,3
Övrig livs- medelsindustri	totalt	1 189	1 320	1 482	124,6
	per sysselsatt	343	390	427	124,5

(1) Mejeriindustrin visar en märklig utveckling med hänsyn till att subventionerna till mjölkproduktionen (avvecklades 1991) skall vara inräknade i förädlingsvärdet. Enligt SCB kan felrapportering från något eller några stora mejeriföretag ha förekommit.

Källa: SCB, Industristatistiken

Tabell 9.3 Antal arbetsställen och anställda i slakteri- och charkuteriindustrin, mejeriindustrin samt frukt- och grönsakskonserverindustrin resp. andelar för olika ägare 1992

		Slakteri- och charkuteri- industri	Mejeriindustri	Frukt- och grönsakskon- servindustri
Totalt	arbetsställen anställda	474 16 967	166 9 308	87 5 514
Lantbruks- koop.	arbetsställen, % anställda, %	9,3 46,4	32,5 71,9	4,6 2,6
Konsument- koop.	arbetsställen, % anställda, %	33,2 11,6	0,6 —	3,4 5,4
Utlands- ägda	arbetsställen, % anställda, %	1,1 22,4	13,9 9,2	8,0 46,1
Statliga	arbetsställen, % anställda, %	— —	— —	— —
Övriga privata	arbetsställen, % anställda, %	86,5 39,5	53,0 18,9	83,9 45,9

Källa: Centrala företags och arbetsställeregistret, CFAR

Slakteri- och charkuteriindustrin, som är den största delbranschen, svarar för ca 20% av livsmedelsindustrins förädlingsvärde och för ungefär en fjärdedel av antalet anställda.

Lantbrukskooperationen med 46% av de anställda är den största arbetsgivaren men andelen arbetsställen är däremot knappt 10%. Lantbrukskooperationen dominerar slakteriledet. Övriga privata företag har 39% av de anställda men hela 86% av antalet arbetsställen. Många av de privata företagen, företrädesvis stycknings- och charkuteriföretag, är små och har ofta en lokal marknad.

Under perioden 1989–1992 har antalet arbetsställen ökat med 6%. Hela ökningen har skett inom den privata sektorn. Den privata sektorn har också ökat sin andel av de anställda från 34% till 40%. Samtidigt har lantbrukskooperationens andel av de anställda minskat från 55% till 46%. Lantbrukskooperationens dominans kan med utgångspunkt från denna statistik möjligen sägas ha försvagats något under perioden. Detta är emellertid en felaktig slutsats då lantbrukskooperationens arbetsställen är så mycket större, ofta ligger tidigare i förädlingskedjan och därmed har en mindre arbetsintensiv verksamhet.

Under begreppet *mejeriindustri* redovisas såväl egentlig mejeriindustri som glassindustri. Mejeriindustrins andel av livsmedelsindustrins förädlingsvärde och antal anställda uppgår till 13–14%.

Under perioden 1989–1992 har antalet arbetsställen minskat till 166, motsvarande ca 6%. Antalet anställda har emellertid minskat med mindre än 1%.

I tabell 9.3 redovisas såväl egentlig mejeriindustri som glassindustri. I den egentliga mejeriindustrin är lantbrukskooperationen helt dominerande ägare medan glassindustrin i huvudsak är privatägd. Något förenklat kan således sättas likhetstecken mellan egentlig mejeriindustri och lantbrukskooperationen resp. mellan glassindustrin och privata företag. Härav följer att det inte är särskilt meningsfullt att jämföra utvecklingen av "marknadsandelarna" för olika ägare.

Frukt- och grönsakskonservindustrin svarar för något mindre än 10% av antalet arbetsställen och sysselsatta inom livsmedelsindustrin.

Förutom konserver ingår även framför allt djupfrysta, men också torkade produkter i varusortimentet.

Antalet arbetsställen har minskat till 87 under perioden 1989–1992, motsvarande 7%. Antalet anställda har minskat med 11%. Förändringen av antalet anställda har emellertid gått både upp och ned. Under 1991 var antalet anställda fler än under 1989. Minskningen mellan 1991 och 1992 var hela 14%.

Denna delbransch domineras av utlandsägda och övriga privata företag med sammanlagt över 90% av antalet anställda. De utlandsägda företagen hade 8% av arbetsställena men 46% av antalet anställda. Övriga privata, som hade samma andel anställda, hade 84% av arbetsställena. De utlandsägda företagens arbetsställen har sålunda ca 10 gånger fler anställda i genomsnitt. Både de utlandsägda och övriga privata företag har ökat sina andelar av det totala antalet anställda under perioden – de utlandsägda dock betydligt mer.

Tabell 9.4 Antal arbetsställen och anställda i kvarnindustrin, bageriindustrin samt fisk- och fiskkonservindustrin resp. andelar för olika ägare 1992

		Kvarnindustrin	Bageriindustrin	Fisk- och fiskkonserv- industri
Totalt	arbetsställen	164	1523	137
	anställda	599	16 073	1 806
Lantbruks- koop.	arbetsställen, %	3,7	2,0	0,7
	anställda, %	38,2	15,9	0,5
Konsument- koop.	arbetsställen, %	1,2	2,2	1,5
	anställda, %	15,0	10,6	9,0
Utlands- ägda	arbetsställen, %	1,8	1,3	0,7
	anställda, %	8,0	24,5	–
Statliga	arbetsställen, %	0,6	–	–
	anställda, %	2,0	–	–
Övriga privata	arbetsställen, %	92,7	94,5	97,1
	anställda, %	36,7	49,0	90,5

Källa: Centrala företags- och arbetsställeregistret, CFAR

Kvarnindustrins andel av den totala livsmedelsindustrins förädlingsvärde är 3% och av dess anställda ungefär 1%.

Den svenska kvarnindustrin domineras i dag av handelskvarnarna. Dessa köper spannmål som förädlas till bl.a. mjöl och säljs. Därutöver finns s.k. lönekvarnar, som mot ersättning mal spannmålen för att sedan lämna tillbaka den till ägaren.

Lantbrukskooperationen och övriga privata ägare har ungefär lika stor andel av de anställda, 37–38%. Lantbrukskooperationen är trots detta dominerande, bl.a. beroende på en helt annan anläggningsstruktur, 4% av antalet arbetsställen mot 93% för övriga privata. Närheten både till spannmålsleverantörer och kunder, bagerier, har härvidlag stor betydelse. KF/Juvel har genom nedläggning av sin Stockholmsanläggning minskat sitt engagemang i kvarnindustrin och har 15% av de anställda.

Bageriindustrin är den delbransch som kommer efter slakteri- och charkuteriindustrin i storleksordning med 17% av livsmedelsindustrins totala förädlingsvärde. Bagerier är ofta små företag med hantverksmässig produktion och bageriindustrin har därför en andel av livsmedelsindustrins anställda (24%) som överstiger andelen av dess förädlingsvärde.

Det privata ägandet är stort i bageribranschen med närmare tre fjärdedelar av de anställda. Detta motsvarar med säkerhet mycket mindre än tre fjärdedelar av marknaden beroende dels på att de privata företagen är mycket mindre och därmed ofta har en lägre arbetsproduktivitet dels att de privata företagen ofta har en produktionsinriktning av konditorikaraktär, som är mer arbetskrävande. En tredjedel av de anställda på den privata sidan arbetar i utlandsägda företag. Såväl de lantbrukskooperativa som de konsumentkooperativa företagen har ungefär oförändrad andel av de anställda under perioden, ungefär 15 resp. 11%.

Trots att dessa företagsgrupper tillsammans inte har mer än ca en fjärdedel av de anställda, har dessa ett stort samlat utbud av mjukt matbröd. Detta gör de kooperativa företagen till marknadsledande på mjukt matbröd.

På samma sätt är Wasabröd marknadsledande och dominerande på marknaden för knäckebröd.

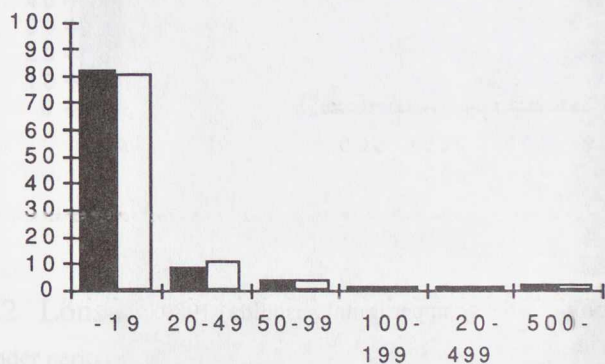
Fisk- och fiskkonservindustrin tillverkar industriellt beredda fisk- och skaldjursprodukter, dvs. färska och djupfrysta fiskfiléer, torkad, rökt och saltad fisk samt fisk- och skaldjursinläggningar, kaviar och färdiglagade fiskrätter.

Denna delbransch svarar för ca 3% av livsmedelsindustrins totala förädlingsvärde och antal sysselsatta.

Antalet arbetsställen har under perioden 1989–1992 minskat till 137, motsvarande 13%. Antalet anställda har under samma tid minskat med 26%, dvs. det dubbla. Den privata sidan är helt dominerande inom denna bransch med ungefär 90% av antalet anställda.

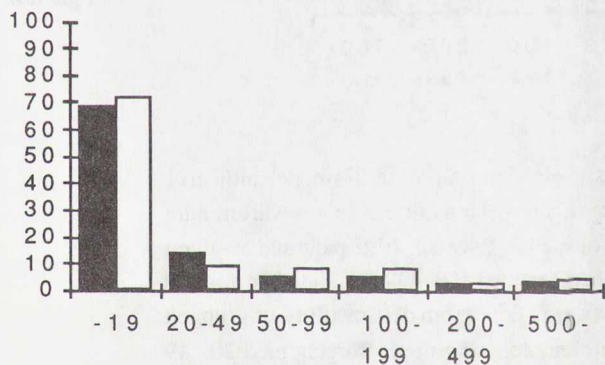
Livsmedelsindustrin präglas som nämnts av ökad koncentration, företagen blir allt färre och allt större. Antalsmässigt är emellertid småföretagen helt dominerande.

Diagram 9.1 Andelen företag i olika storleksgrupper (antal anställda) 1989 och 1992 i livsmedelsindustrin totalt inkl. drycker och tobak, %



I livsmedelsindustrin finns fortfarande ca 80% av företagen i storleksgruppen upp till 19 anställda. Andelen företag med fler än 100 anställda är mycket liten. Den enda storleksgruppen vars andel ökar är den med 20–49 anställda.

Diagram 9.2 Andelen företag i olika storleksgrupper (antal anställda) 1989 och 1992 i slakteriindustrin, %



Att andelen slakteriföretag med upp t.o.m. 19 anställda ökat under perioden förklaras av ett antal nytillkomna s.k. småskaliga slakterier.

Diagram 9.3 Andelen företag i olika storleksgrupper (antal anställda) 1989 och 1992 i charkuteriindustrin, % SOU 1994:119
Kapitel 9

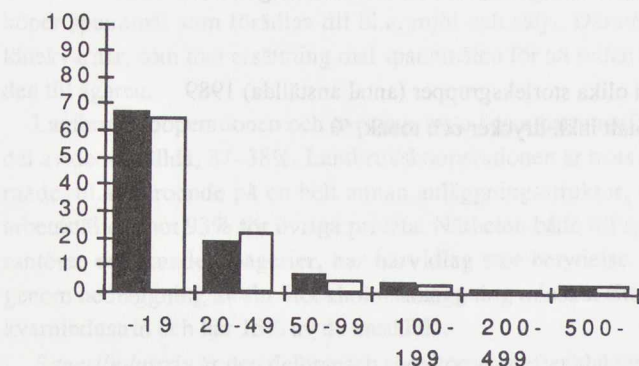
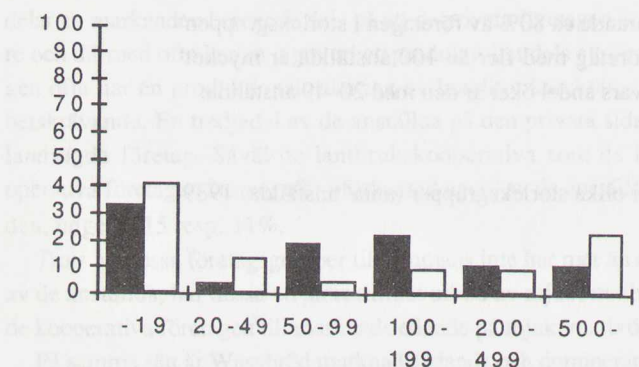


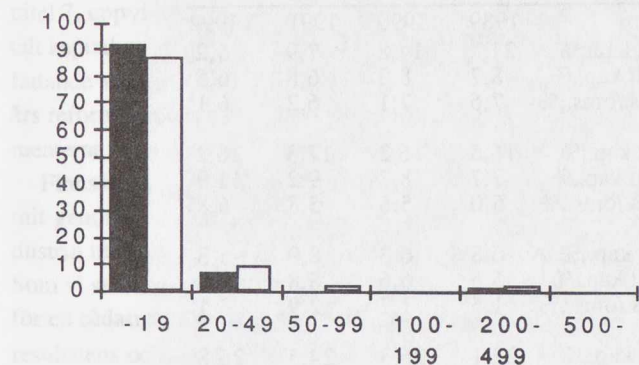
Diagram 9.4 Andelen företag i olika storleksgrupper (antal anställda) 1989 och 1992 i mjölkförädlingsindustrin, %



Mjölkförädlingsindustrin skiljer sig markant från övrig livsmedelsindustri i fråga om företagsstruktur. Småföretagen spelar totalt sett en avsevärt mindre roll även om deras andel ökat något mellan 1989 och 1992 på grund av att ett antal gårdsmejerier etablerats. Företagen med 100–499 anställda har minskat andelsmässigt. Detta beror på företagsfusioner som dels medfört att gruppen företag med fler än 500 anställda ökat, dels att gruppen företag med 20–49 anställda ökat andelsmässigt. Den senare ökningen svarar inte mot någon ökning av det faktiska antalet företag.

Diagram 9.5 Andelen företag i olika storleksgrupper (antal anställda) 1989 och 1992 i bageriindustrin, %

SOU 1994:119
Kapitel 9



9.2 Lönsamhet

Under perioden 1989–1992 har lönsamheten i tillverkningsindustrin generellt sett varit fallande och sämre än på många år. Livsmedelsindustrin har dock haft en stigande lönsamhetsutveckling med en kraftig topp 1992. 1991 var livsmedelsindustrin den lönsammaste branschen i hela industrin och 1992 den näst lönsammaste efter läkemedelsindustrin¹. Avkastningen på eget kapital ökade med ca 10 procentenheter under perioden.

I tabell 9.5 redovisas några s.k. nyckeltal som ger en bild av lönsamhetsutvecklingen i tillverknings- och livsmedelsindustrin totalt samt i ett antal delbranscher. Värden redovisas för resp. år 1989–1992 och avser medianvärden för företag med fler än 20 anställda.

¹ Se Statistiska meddelanden, Industriföretagen 1990–1991, 1991–1992. Jämförelsen avser företag med mer än 50 anställda.

Tabell 9.5 Avkastning på eget och totalt kapital samt rörelseresultat i förhållande till omsättningen i tillverknings- och livsmedelsindustri totalt samt delbranscher

		1989	1990	1991	1992
Tillverkningsindustri	avk. eget kap.,%	21,7	14,8	7,9	5,2
	avk. totalt kap.,%	8,7	8,3	6,8	6,5
	rörelseres./oms.,%	7,5	7,1	6,2	6,1
Livsmedels-, dryckes- varu-, och tobaks- industri	avk. eget kap.,%	16,5	16,2	17,5	26,2
	avk. totalt kap.,%	7,7	8,7	9,2	11,9
	rörelseres./oms.,%	5,0	5,5	5,8	6,8
Slakteriindustri	avk. eget kap.,%	6,8	6,3	8,9	5,8
	avk. totalt kap.,%	5,5	6,6	8,8	9,5
	rörelseres./oms.,%	1,5	1,7	2,9	3,1
Charkuteriindustri	avk. eget kap.,%	22,1	26,3	24,5	26,8
	avk. totalt kap.,%	10,3	10,6	9,6	13,2
	rörelseres./oms.,%	4,0	3,8	3,4	4,8
Mjölkförädlings- industri	avk. eget kap.,%	0,6	0,9	11,6	8,8
	avk. totalt kap.,%	1,9	1,8	5,5	5,8
	rörelseres./oms.,%	1,5	1,8	2,1	5,0
Frukt- och grönsaks- konservindustri	avk. eget kap.,%	16,5	27,7	28,1	29,1
	avk. totalt kap.,%	7,6	14,0	13,7	12,7
	rörelseres./oms.,%	6,7	8,8	7,7	8,0
Fisk- och fisk- konservindustri	avk. eget kap.,%	-3,5	8,3	22,6	22,7
	avk. totalt kap.,%	5,2	8,7	10,2	13,0
	rörelseres./oms.,%	4,0	5,7	3,4	6,1
Bageriindustri	avk. eget kap.,%	19,3	8,2	7,2	28,9
	avk. totalt kap.,%	7,5	6,9	7,1	10,5
	rörelseres./oms.,%	6,5	6,9	5,3	8,2

Avkastning på eget kapital. Resultat efter avskrivningar, finansiella intäkter och kostnader i procent av beräknat eget kapital (obeskattade reserver och eget kapital)

Avkastning på totalt kapital. Resultat efter finansiella intäkter i procent av balansomslutningen

Rörelseresultat/omsättning. Rörelseresultat före avskrivningar i procent av omsättning

Källa: Nyckeltal för livsmedelsindustrin, SCB

Tabellen ger ett intryck av att lönsamhetsnivån varierar högst avsevärt mellan olika delbranscher. Den icke konkurrensutsatta och i högre grad reglerade industrin, slakteri- och mjölkförädlingsindustrin, visar lägre avkastningsnivåer. Men dessa industrier ägs till största delen av jordbrukare, som samtidigt är dessa industriers viktigaste råvaruleverantörer. En del av avkastningen kan därför ges ägarna i form av högre avräkningspriser på råvarorna och detta drar då ned de redovisade resultaten. Därför skall man vara varsam i jämförelsen av avkastningsnivåer mellan olika delbranscher. Men de tre olika avkastningsmåten visar en stigande tendens även för slakteri- och mjölkföräd-

lingsindustri under perioden, med undantag för avkastningen på eget kapital som faller år 1992.

Charkuteribranschen, som speciellt uppmärksammades i prisanalysen i kapitel 7, uppvisar den högsta och jämnaste lönsamheten på såväl eget som totalt kapital av alla livsmedelsindustrins delbranscher. I kapitel 7 visade ett omfattande siffermaterial att de sänkta priserna på jordbruksråvaror, som 1990 års reform lyckades med att åstadkomma, inte helt fördes vidare till konsumenterna utan en del av vinsten stannade i livsmedelsindustrin.

Finns det något som tyder på att den ökade lönsamheten i stället uppkommit genom rationaliseringsvinster som pressat ned arbetskostnaderna i industrin utan att detta förts vidare till konsumenterna i form av lägre priser? Som vi ser vid en jämförelse av tabell 9.5 och 9.6 nedan finns det inget stöd för en sådan tanke. Den dominerande tendensen är i stället att både rörelse-resultatens och arbetskraftskostnadernas andelar av saluvärdet (omsättningen) stiger under perioden.

Tabell 9.6 Arbetskraftskostnad i förhållande till omsättning och omsättning per anställd i tillverknings- och livsmedelsindustri totalt samt i några delbranscher

		1989	1990	1991	1992
Tillverkningsindustri	arb. kraftskostn./oms., %	29	29	30	31
	oms./anst., tkr	697	773	796	825
Livsmedels-, dryckes- varu och tobaks- industri	arb. kraftskostn./oms., %	16	17	18	18
	oms./anst., tkr	1 176	1 265	1 274	1 379
Slakteriindustri	arb. kraftskostn./oms., %	6	8	9	12
	oms./anst., tkr	3 223	2 062	2 108	1 962
Charkuteriindustri	arb. kraftskostn./oms., %	13	13	14	14
	oms./anst., tkr	1 473	1 417	1 529	1 560
Mjölkförädlings- industri	arb. kraftskostn./oms., %	7	8	11	10
	oms./anst., tkr	2 380	2 585	2 131	2 485
Frukt- och grönsaks- konservindustri	arb. kraftskostn./oms., %	18	16	19	19
	oms./anst., tkr	1 092	1 284	1 218	1 414
Fisk- och fiskkon- servindustri	arb. kraftskostn./oms., %	17	16	16	16
	oms./anst., tkr	1 064	1 208	1 353	1 447
Bageriindustri	arb. kraftskostn./oms., %	37	38	36	35
	oms./anst., tkr	514	522	575	624

Arbetskraftskostnad/omsättning. Totala löner, arbetsgivaravgifter och kollektiva avgifter i procent av omsättningen

Omsättning per anställd. Omsättning dividerat med medelantalet anställda

Källa: Nyckeltal för livsmedelsindustrin, SCB

Sammanfattningsvis kan sägas att slutsatserna från kapitel 7 stärks av den bild som SCB:s finansstatistik för företagen ger av utvecklingen. Den jordbrukspolitiska reformen lyckades med att sänka avräkningspriserna till jord-

brukarna. Men den har delvis misslyckats med att föra dessa vinster vidare till konsumenterna. En av de svaga punkterna var att reformen i sig inte automatiskt ökade konkurrenstrycket i industri- och handelsleden.

KoB har vid flera tillfällen i skrivelser påtalat att de gränsskyddsjusteringar som gjorts efter juli 1991 har skapat ett överskydd som industrin kunnat utnyttja till att höja sina marginaler och därmed sin lönsamhet. Detta gäller inte bara industrin i det reglerade ledet. Om exempelvis priset på slaktade djurkroppar sjunker på den svenska marknaden och stycknings- eller charkuteriindustrin kan köpa råvaror till sänkta priser är det inte säkert att denna prissänkning förs vidare till konsumenterna på en skyddad marknad med svag konkurrens och där gränsskyddet fortfarande tar ut överavgifter på konkurrerande utländska charkuteriprodukter. Det kan vara en tänkbar förklaring till att just charkuteriindustrin uppvisar en sådan extremt hög lönsamhet.

9.3 Livsmedelsindustrins internationalisering

Som nämnts inledningsvis i detta kapitel präglas svensk livsmedelsindustri av koncentration till färre och större produktionsställen och företag. Samtidigt spelar småföretagen fortfarande en stor roll. Detta gäller särskilt i vissa branscher.

Tabell 9.7 De 10 största livsmedelsföretagen i Sverige (1992)

Företag	Omsättning, mkr
Procordia	11 612
Arla	10 901
Slakteriförbundet	5 353
Skanek	5 089
Cerealia	5 021
Vin & Sprit	3 944
Karlshamns	3 641
Scan Invest (Slakteriförbundet)	3 597
Farmek	3 111
Scan Väst	3 023

Källa: SLIM/Affärsvärlden

Situationen inom EU är ungefär densamma. Utvecklingen går mot ökad koncentration. Livsmedelsmarknaden är fortfarande i hög grad nationell. Från och med 1993 råder emellertid den fria inre marknaden. Dessförinnan var trots avsaknad av gränsskydd mellan EU-länderna rörligheten för livsmedelsprodukter begränsad på grund av problem av administrativ art. Stor betydelse, kanske t.o.m. större betydelse har lokala skillnader i efterfrågan till följd av olika matkultur och levnadsstandard.

Inom framför allt de högförädlade produktområdena domineras EU:s livsmedelsindustri av några stora internationella företag.

Företag	Omsättning, mdkr	Land
Unilever	243,9	Storbritannien/Nederländerna
Nestlé	210,3	Schweiz
B.A.T. Industries	102,0	Storbritannien
BSN	71,0	Frankrike
Hillsdown Holdings	49,0	Storbritannien
Montedison	48,5	Italien
Allied-Lyons	47,9	Storbritannien
Dalgety	41,4	Storbritannien
Beghin-Say	41,0	Frankrike
Associated British Foods	39,8	Storbritannien

Källa: SLIM/Affärsvärlden

Det största svenska livsmedelsföretaget 1992, Procordia, är långt ifrån att hamna bland Europas tio största företag. Unilever, Europas största livsmedelsföretag är mer än 20 gånger så stort som Procordia.

Den svenska livsmedelsindustrin är av tradition hemmamarknadsorienterad. Detta har flera orsaker. Lantbrukskooperationens dominerande ställning och den starka kopplingen till råvaran har säkert haft stor betydelse, men ännu större betydelse har olika handelshinder haft. För mer förädlade produkter där den internationella handeln varit föremål för färre restriktioner har intresset för produktion också i andra länder varit större.

9.3.1 Svensk utlandsexpansion

Svenskägda livsmedelsföretag är inte några stora aktörer internationellt, men en expansion påbörjades under 1980-talet. Procordia har produktion i Norden och Österrike. Det lantbrukskooperativa Cerealia är störste ägare av dansk kvarnindustri och även stor ägare inom bageriindustrin. Skånska Lantmännen äger kvarnindustri i det forna Östtyskland. Arla bedriver ostproduktion i Tyskland i ett företag som samägs med ett tyskt mejeriföretag. Likaledes lantbrukskooperativa Scan och Kronägg har verksamhet i Italien och Belgien resp. Baltikum.

9.3.2 Utländskt ägande i Sverige

Utländska intressen har funnits i svensk livsmedelsindustri i många år och det utländska ägandet fortsätter att öka. Det är framför allt i industri som tillverkar mer högförädlade produkter och som är internationellt konkurrensutsatt. Så ägs Wasabröd och Findus av schweiziska Sandoz respektive Nestlé. Det holländsk-brittiska företaget Unilever äger Van den Bergh Foods. Marabou och Gevalia ägs av amerikanska Kraft General Foods. Sockerbolaget som har sin bas i primärförädlingsledet ägs av danska Danisco. Det likaledes danska slakteriföretaget Tulip International är delägare i Lithells.

Dagligvaruhandeln har genomgått en snabb strukturomvandling. Endast en tredjedel av det antal butiker som fanns för 20 år sedan finns kvar. Det är de stora butikerna som vinner terräng på de små och mellanstora butikernas bekostnad.

Dagligvaruhandeln är mycket koncentrerad och det finns en stark koppling mellan partihandel och detaljhandel. Båda leden domineras av de tre stora blocken ICA, Konsumentkooperationen och Dagab/Axel Johnson. Några utländska aktörer i egentlig mening finns inte.

Försäljningen av dagligvaror har under de senaste årens lågkonjunktur utvecklats väl i jämförelse med andra varuområden.

Lågprisbutikernas närmast explosionsartade expansion har mattats något under senaste året, beroende på dels att dessa butiker har blivit något mindre lågprisinriktade, dels att övriga butiker anpassat sig och ändrat prissättningsfilosofi – bytt extrapriser mot generella prissänkningar.

Svensk dagligvaruhandel är i hög grad en nationell angelägenhet. Det finns mycket få direkta etableringar över gränsen och det gäller i båda riktningarna.

10.1 Struktur

Livsmedelshandeln består av två led, partihandel och detaljhandel. Med partihandel i vid mening avses försäljning till andra än privatpersoner, huvudsakligen till detaljhandel, men också till storhushåll. Detaljhandel avser försäljning till privathushåll utan nämnvärd mellanliggande förädling. Till detaljhandel räknas självfallet försäljning i butik, men också kiosker, torghandel och ambulerande försäljning.

Under efterkrigstiden har handeln, särskilt dagligvaruhandeln, genomgått en snabb strukturomvandling. Såväl grossistföretag som butiksföretag har blivit färre och enheterna, dvs. lagercentraler och butiker, har blivit större.

Dagligvaruhandelns båda led domineras av de tre stora blocken ICA, Konsumentkooperationen och Dagab/Axel Johnson.

Svensk dagligvaruhandel är i internationell jämförelse mycket koncentrerad. Kopplingen mellan partihandel och detaljhandel är också mycket stark. På den svenska marknaden saknas en motsvarighet till framgångsrika företagskoncept i bl.a. Europa där partihandelsfunktionerna helt integrerats i detaljhandeln. Konsumentkooperationen har dock i sin senaste omorganisation försökt efterlikna dessa företag så långt detta varit möjligt. Några utländ-

10.1.1 Partihandel

Dagligvarupartihandeln domineras som nämnts av de tre stora blocken. Dessa hade 1991 ca 70% av all dagligvaruförsäljning.

Tabell 10.1 Partihandeln med dagligvaror, marknadsandelar och total omsättning

	1980	1985	1990	1991
ICA	30,7	35,5	35,7	36,1
Konsumentkooperationen	23,6	21,8	18,4	18,4
Dagab/Axel Johnson	17,2	16,8	16,3	15,9
Övriga fullsortiments-grossister/Bergendahls	3,4	1,4	1,3	1,4
Övriga dagligvarugrossister	25,1	24,5	28,2	28,2
Totalt, %	100	100	100	100
Totalt, mkr exkl. moms	35 000	57 900	83 200	86 100

Källa: Livsmedelspriser och livsmedelskvalitet (SOU 1987:44), Publikationen Svensk Dagligvaruhandel

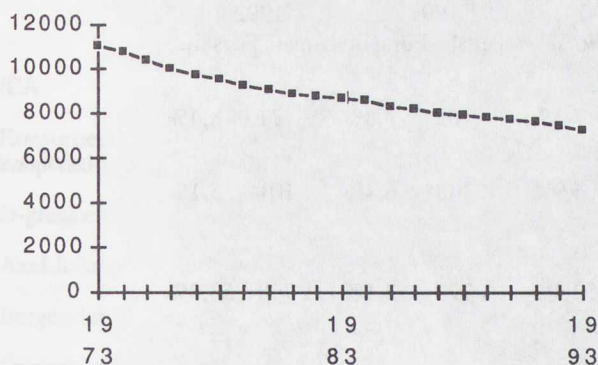
I gruppen övriga dagligvarugrossister ingår också grossister som inte har livsmedel i sitt sortiment.

Av tabellen framgår att ICA har stärkt sin ställning under perioden och att framför allt Konsumentkooperationen förlorat marknadsandelar.

För 1992 finns inga jämförbara uppgifter beroende på den omstrukturering som pågår i partihandelsledet. ICA förefaller emellertid ha fortsatt att öka sina marknadsandelar.

10.1.2 Detaljhandel

Antalet butiker har minskat under en lång följd av år. Under den senaste 20-årsperioden har det totala antalet butiker minskat med en tredjedel.



Källa: Supermarket nr 6–7 1994

Nettominskningen har bromsats något, från ca 300 butiker årligen i början av perioden till ca 100 butiker per år under perioden 1988 till 1991. De butiker som upphört har företrädesvis varit mindre butiker. En tendens under de senaste åren är att även antalet medelstora butiker börjat minska i snabbare takt. Ett exempel härpå är varuhusens livsmedelsavdelningar. Stormarknaderna och särskilt de stora lågprisbutikerna har gått fram starkt under 1992 och 1993. Det går ut över framför allt medelstora butiker av traditionell karaktär.

Under 1992 nyetablerades 55 butiker med en sammanlagd butiksyta på mer än 90 000 kvadratmeter motsvarande i genomsnitt 1 650 kvadratmeter per butik. Av dessa 55 butiker svarade 11 för halva ytillskottet. I dessa mycket stora butiker kan antas att en jämförelsevis större del av ytan disponeras för annat än dagligvaror – nämligen specialvaror. Under 1993 har också ett 50-tal nya butiker tillkommit med ca 60 000 kvadratmeter yta, vilket motsvarar 1 200 kvadratmeter i genomsnitt. Detta är något mindre än under 1992. Fördelningen på butiksstorlekar kan belysas av att f.n. har drygt 10% av butikerna, de största, ca 50% av omsättningen. I andra änden svarar 50% av butikerna, de mindre, för bara 10% av omsättningen.

Utvecklingen för några butikstyper sedan 1980 framgår av följande tabell.

Tabell 10.2 Strukturutveckling inom dagligvaruhandeln 1980–1992. Antal försäljningsställen och andel av försäljningen

SOU 1994:119
Kapitel 10

	1980		1990		1991		1992	
	Antal	Försälj.	Antal	Försälj.	Antal	Försälj.	Antal	Försälj.
Butiks- form								
Stormarkn.	40	4,8%	58	7,1%	63	7,8%	71	8,4%
Övriga varuhus	278	13,9%	158	6,9%	145	6,4%	101	5,1%
Övriga Super- markets	1 319	40,7%	1 701	52,4%	1 725	52,1%	1 708	53,3%
Totalt, Super- market	1 637	59,4%	1 917	66,4%	1 900	66,3%	1 880	66,8%
Service- butiker	1 400	7,3%	2 485	9,5%	2 440	9,3%	1 400	9,1%
Övriga dagligv. butiker	6 123	33,3%	3 918	24,1%	3 760	24,4%	3 620	24,1%
Totalt	9 160	100%	8 320	100%	8 100	100%	7 900	100%

Av HUI använda definitioner:

En *dagligvarubutik* har ett allsidigt sortiment av dagligvaror, dvs. sådana varor som fyller konsumentens dagliga inköpsbehov och även i de flesta fall ett urval av "dagliga" specialvaror.

Stormarknader. Försäljningsställen med minst 2 500 kvadratmeter säljyta, externt läge och varuhussortiment.

Varuhus. Försäljningsställen med minst 1 500 kvadratmeter säljyta, varuhussortiment och som ej är stormarknader.

Supermarkets. Dagligvarubutiker med minst 400 kvadratmeter säljyta.

Servicebutiker. Livsmedelsbutiker med dagligvarusortiment, högst 250 kvadratmeter säljyta, öppna på söndagar samt minst 70 tim/vecka.

Övriga dagligvarubutiker. Livsmedelsbutiker med dagligvarusortiment, högst 399 kvadratmeter säljyta och som ej är servicebutiker.

Källa: HUI

Tabell 10.3 Dagligvarumarknaden 1991–1993, antal butiker och marknadsandelar

SOU 1994:119
Kapitel 10

	Antal butiker			Marknadsandel, %		
	1991	1992	1993	1991	1992	1993
ICA	2950	2840	2725	33,4	34,3	34,2
Konsument- kooperationen	1 624	1 519	1 464	19,8	20,1	21,1
D-gruppen	910	855	825	12,3	12,5	13,1
Axel Johnson	1 043	1 039	980	7,5	7,7	5,6
Bergendahls	102	103	111	1,4	1,6	1,7
Övriga dagligv. butiker	950	1 100	1 100	2,0	2,1	2,0
Summa	7 600	7 400	7 200	76,5	78,3	77,8
Annan handel (1)				23,5	21,7	22,2
Total dagligvaru- marknad				100	100	100

(1) Torghandel, specialbutiker, kiosker m.m.

Källa: Supermarket 5–6/92, 6–7/93 och 6–7/94

Axel Johnson sålde B&W till Konsumentkooperationen i slutet av 1992. I statistiken har detta registrerats för december 1992. Denna försäljning förklarar knappt 1% i förändringen av marknadsandelar under 1993 för Konsumentkooperationen resp. Axel Johnson.

ICA har under senare år ytterligare stärkt sin ställning och ligger nära den gräns på 35% marknadsandel som anges i gruppundantaget för detaljhandelskedjor i den nya konkurrenslagen.

10.2 Omsättning och lönsamhet

10.2.1 Partihandel

Partihandelns försäljning av livsmedel har under senare år med undantag för 1992 utvecklats positivt.

Tabell 10.4 Omsättning för partihandel med livsmedel, konsumtionsvaror och totalt (exkl. moms)

SOU 1994:119
Kapitel 10

		1989	1990	1991	1992
Livsmedel	löpande priser, mdkr index 1989=100	128,8	134,7 104,6	142,0 110,2	127,3 98,8
	fasta priser, mdkr index 1989=100	110,0	110,7 100,6	112,5 102,3	
Konsumtions- varor	löpande priser, mdkr index 1989=100	207,4	216,7 104,5	227,4 109,6	211,7 102,1
	fasta priser, mdkr index 1989=100	177,0	178,2 100,7	180,2 101,8	
Partihandel, totalt	löpande priser, mdkr index 1989=100	589,9	558,2 94,6	577,1 97,8	522,0 88,5

Källa: SCB, Inrikeshandelsstatistiken samt särskilda fastprisberäkningar inom SCB

Volymtillväxten var ungefär 1% per år under såväl 1990 som 1991. 1992 blev däremot ett mycket dåligt år.

Tabell 10.5 Omsättning totalt och per sysselsatt samt förädlingsvärde per sysselsatt i partihandeln för livsmedel resp. totalt, i löpande priser

		1988	1991	
Omsättning, totalt	livsmedel m.m., mdkr	106,0	143,6	index 135,5
	totalt, mdkr	474,2	581,4	index 122,6
Omsättning per sysselsatt	livsmedel m.m., tkr	4 466	5 339	index 119,5
	totalt, tkr	2 626	3 301	index 125,7
Förädlingsvärde per sysselsatt	livsmedel m.m., tkr	319	345	index 108,2
	totalt, tkr	389	362	index 93,1

Källa: SCB, Tjänstenäringsstatistik

Av tabell 10.5 framgår att omsättningen i partihandel för livsmedel ökat betydligt snabbare än i partihandeln totalt. Det motsatta gäller för omsättning per anställd.

10.2.2 Detaljhandel

Svensk detaljhandel omsatte 1993 ca 269 miljarder kronor inkl. moms. Dagligvarorna svarade för 157 miljarder kronor. Andelen livsmedel var 75% eller 117 miljarder. Detta motsvarar drygt 13 000 kronor per person och år. Värdet av den totala livsmedelskonsumtionen per person uppgår till ca 16 000 kro-

Tabell 10.6 Detaljhandelsmarknaden 1991–1993, omsättning samt volym och prisutveckling (inkl. moms)

			1991	1992	1993
Livsmedel	förändring mot f.g. år	tkr	120 828	114 056	117 022
		volym,%		+0,1	+2,0
		priser,%		-5,7	+0,6
Summa dagligvaror	förändring mot f.g. år	tkr	159 053	152 213	157 024
		volym,%		-0,8	+0,7
		priser,%		-3,5	+2,4
Summa specialvaror	förändring mot f.g. år	tkr	127 770	118 969	112 042
		volym,%		-7,4	-6,4
		priser,%		+0,5	+0,6
Totala detaljhandeln	förändring mot f.g. år	tkr	286 823	271 182	269 066
		volym,%		-4,0	-2,6
		priser,%		-1,5	+1,8

Källa: Supermarket nr 6–7/93 och 6–7/94

De renodlade dagligvarubutikerna svarar för ca två tredjedelar av dagligvaruförsäljningen.

10.3 Lågprisbutikerna

De utpräglade lågprisbutikerna har en ganska kort historia i Sverige. Initiativtagare var från början lokala entreprenörer som ofta etablerade sig i lokaler, som från början inte var avsedda för livsmedelsförsäljning. Entusiasmen från kommunalt håll var inte sällan måttlig och många kommuner försökte också hindra sådana etableringar.

Butikerna saknade som regel koppling till någon grossist utan köpte där det var billigast, ofta direkt från tillverkaren. Entreprenörernas metoder var ibland okonventionella och såväl den etablerade handeln som kommunala planerare försökte med olika medel ingripa mot etableringarna.

En förändring i attityden till lågprishandeln har emellertid skett. Plan- och bygglagen har liberaliserats och den etablerade handeln har börjat konkurrera med lågprisentreprenörerna. Härvid har man i ett flertal fall använt koncept som utvecklats utomlands, t.ex. Rimi, Rema 1000 och Fakta. I många fall har kedjorna bara omprofilerat gamla butiker och därvid delvis "förstört" ursprungsidén.

Under 1990 svarade 120 lågprisbutiker för ca 3% av den totala omsättningen. År 1993 fanns ungefär dubbelt så många butiker och dessa svarade för drygt 6% av omsättningen. Men tillväxten bromsades under 1993. Antalet

Nedan redovisas lågprishandelns omfattning i de nordiska länderna.

Tabell 10.7 Lågprisbutikerna i Norden, 1993

	Antal	Oms. 93 milj. SEK	Procentandel av		
			Nordens lågpris- markn.	Nordens daglig- varu- markn.	landets daglig- varu- markn.(1)
Danmark	600	15 980	26,6	3,3	13,5
Norge	933	26 200	43,7	5,5	23,0
Finland	860	7 600	12,7	1,6	9,0
Sverige	230	10 230	17,0	2,1	6,5
Norden	2 623	60 010	100	112,6	

(1) Definitionerna på vad som räknas som lågprisbutik skiljer sig något mellan de nordiska länderna.

Källa: Supermarket nr 3/94

Lågprisbutikerna har i internationell jämförelse en liten marknadsandel i Sverige. Absolut sett har Danmark, Norge och Finland fler lågprisbutiker och lågprisbutikernas andel av den nationella dagligvarumarknaden är lägst i Sverige. Tillväxten har emellertid varit relativt snabb de senaste åren.

Lågprisbutikernas marknadsandel kan väntas öka framöver även om andelen kanske inte blir så stor som i Norge. Bland annat KoB:s undersökning av lågprisbutikernas kunder (se avsnitt 10.3.1) ger vid handen att en marknadsandel på minst 10 men under 20% är mer trolig. Nivån beror bl.a. på hur annan handel anpassar sig. Prisskillnaden mellan lågprisbutiker och traditionell handel tenderar att minska. Detta beror på att den traditionella handeln i hög grad övergivit extrapriskonceptet och i stället satsat på ständigt lågt pris eller ett särskilt lågprissortiment, vilket har medfört en generellt sett lägre prisnivå. Samtidigt satsar lågprisbutikerna på att bli sina kunders huvudleverantör och inte bara komplement. Med detta följer bl.a. ökad satsning på färskvaror och ökat utbud av märkesvaror. Härigenom stiger också den genomsnittliga prisnivån.

I västra Sverige, med Göteborg som centrum, spelar lågprisbutikerna en stor roll. Storstadsområdena, i synnerhet Stockholmsområdet, har annars en låg, men snabbt växande andel. Relativt sett har lågprisbutikerna större betydelse för boende på mindre orter och på landsbygden.

På Konsumentberedningens uppdrag har ekon. dr. Karin Tollin genomfört en konsumentstudie om attityder till lågprisbutiker¹. Undersökningen genomfördes under maj 1992 i Enköping, där en större lågprisbutik etablerats under hösten 1990. De frågor beredningen önskade svar på var bl.a. hur lågpriset tagits emot i konsumentledet, vilket inflytande lågprisbutiker kan förväntas utöva på den framtida marknadsstrukturen inom svensk dagligvaruhandel samt om de grupper som till olika grad accepterat lågprisbutiken skiljer sig från dem som ännu inte prövat butiksformen.

Ett tydligt resultat är att gruppen som fullt ut accepterat lågprisbutiken skiljer sig från övriga vad gäller den betydelse som de fäster vid "pris" jämfört med andra butiksattribut. Andelen matinköpare som uppgav att de förlade huvuddelen av dagligvaruinköpen i lågprisbutiken var 28%.

Då matinköparna ombads att beskriva lågprisbutiken framkom att butiksformen kan möta vissa starka konsumentönskemål men inte alla. Konsumentönskemål som lågprisbutiken bemöter är "lågt pris" och "tydlig prisinformation i butik". Om detta råder det en stor samstämmighet i kundgruppen, dvs. också bland dem som endast sporadiskt besöker lågprisbutiken.

Beträffande andra konsumentönskemål är enigheten lägre om lågprisbutikens förmåga att möta dessa. Upplevelsen av atmosfären i lågprisbutiken visade sig vara den aspekt som mest skiljer den lojale lågpriskunden från övriga. Atmosfären beskrevs som opersonlig av den senare gruppen och speciellt av yngre matinköpare och av de med högre utbildning. Andra viktiga önskemål som lågprisbutiken inte kunde möta var bl.a. manuell betjäning samt sortimentets bredd och djup. Det sistnämnda ansågs särskilt betydelsefullt av yngre matinköpare.

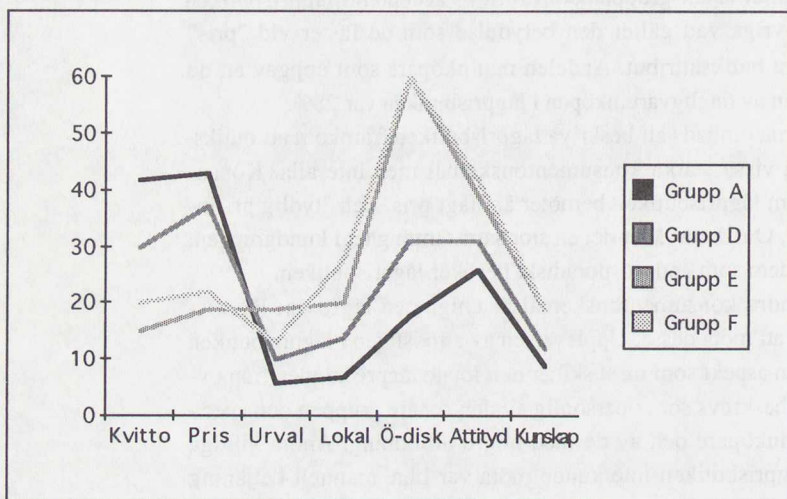
Det är i första hand efter en analys av hur matinköpare skiljer sig i fråga om värdering av butiksattribut och upplevelse av lågprisbutiken, som en förståelse erhålls av varför 28% valt lågprisbutiken som förstahandsbutik resp. varför 20% aldrig besökt butiken. Det som primärt skiljer dessa grupper åt, är att inköp av dagligvaror i den förra gruppen är en aktivitet som i första hand styrs av ekonomiska överväganden. Man kan säga att det sociala och lustbetonade inslaget i inköpsaktiviteten satts åt sidan.

I diagram 10.2 sammanfattas vissa av resultaten. Här visas att butiksegenskaper som urvalets storlek, lokalens utseende och utformning, personalens tjänstvillighet och kunskap om sortimentet samt förekomsten av manuell betjäning har mindre betydelse bland dem som "fullt ut" accepterat lågprisbutiken.

¹ Konsumenterna och lågprisbutiken. En studie av ändrade köpvanor i dagligvaruhandeln (SOU 1992:117). Delbetänkande av Konsumentberedningen. Se också KoB:s faktablad nr 12, november 1992.

I diagrammet visas andelen inköpare inom resp. grupp (A, D, E och F) som uppgav ett av följande attribut, då de ombads att från en lista bestående av tjugo attribut välja fem:

- Sällan eller aldrig fel på kvittot vid betalning
- Prismärkning/prislapp på varje vara
- Stort urval av olika varianter, märken och fabrikat av samma vara
- En ljus och fräsch lokal
- Manuell betjäning av kött, charkuterier, ost, fisk och/eller bröd
- En personal som visar en personlig attityd till butikens kunder
- En personal som har hög kunskap om sortimentet.



Grupp A = uppgav lågprisbutiken som "Förstahandsbutik"	28%
Grupp D = uppgav lågprisbutiken som "Första-, Andra- eller Tredjehandsbutik"	55%
Grupp E = uppgav <i>inte</i> lågprisbutiken som "Första-, Andra- eller Tredjehandsbutik", men som ibland är kund	25%
Grupp F = har aldrig varit kund i lågprisbutiken	20%

Källa: Konsumenterna och lågprisbutiken. En studie av ändrade köpvanor i dagligvaruhandeln (SOU 1992:117). Delbetänkande av Konsumentberedningen

En annan skillnad gäller hur mycket tid och kraft matinköpare vill avsätta till att köpa matvaror. Med en viss generalisering kan sägas att de som valt lågprisbutiken som förstahandsbutik är beredda att färdas en längre sträcka till sin butik. Vidare upplevde de inte i lika hög grad som övriga butiksloken som kundvänlig. De upplever kort sagt fördelen av "en låg prisnivå" som större än deras totala uppoiffing.

Vid en analys av olika bakgrundsfaktorer – inkomst, kön, ålder, hushållskategori etc. – visade det sig att lågprisdén accepterats av alla kategorier och att kundgruppen som handlar i lågprisbutiken således utgör en god spegling av totalpopulationen. Ett par avvikelser kan dock noteras. En något större andel av lågpriskunderna är yngre än 65 år, lever i flerpersonershushåll samt

har en total sammanlagd årsinkomst som understiger 300 000 kr. Gruppen som inte prövat lågprisbutiken är omvänt något äldre än totalpopulationen, består till en högre andel av personer med högskole-/universitetsutbildning samt innehåller fler en- och tvåpersonershushåll.

Kan man utifrån denna studie dra några slutsatser om lågprisbutiker är ett tilltagande fenomen? Karin Tollin svarar både ja och nej på denna fråga. Ja på grund av den höga benägenheten inom samtliga ålders-, inkomst- och hushållskategorier att planera inköpen och att beakta olikheter mellan dagligvarubutikers erbjudanden och prisnivåer. Syftet är att "hålla nere matkostnaden". Svaret blir nej på grund av den betydelse som flertalet matinköpare fäster vid butiksattribut som medverkar till att göra inköpsaktiviteten lustbetonad. Här åsyftas bl.a. att butikslokalen är ljus och fräsch, att manuell betjäning förekommer samt att personalen är tillmötesgående och visar en personlig attityd.

Studien utfördes 1992. Lågprisbutikerna har sedan dess växt i antal, men möjligen i en långsammare takt än vad som hade varit fallet om inte den traditionella dagligvaruhandeln till viss del anpassat sitt koncept.

10.4 Handelns internationalisering

Europeisk dagligvaruhandel rymmer ett stort antal aktörer. Många av dessa är mycket stora och opererar i flera länder. Dessa är som regel helintegrerade kedjor, dvs. företag med såväl partihandelsfunktion som detaljhandelsfunktion. Detta ger total styrning av varuflödet och möjliggör en mycket kostnadseffektiv organisation och dessa företag har också varit mycket framgångsrika.

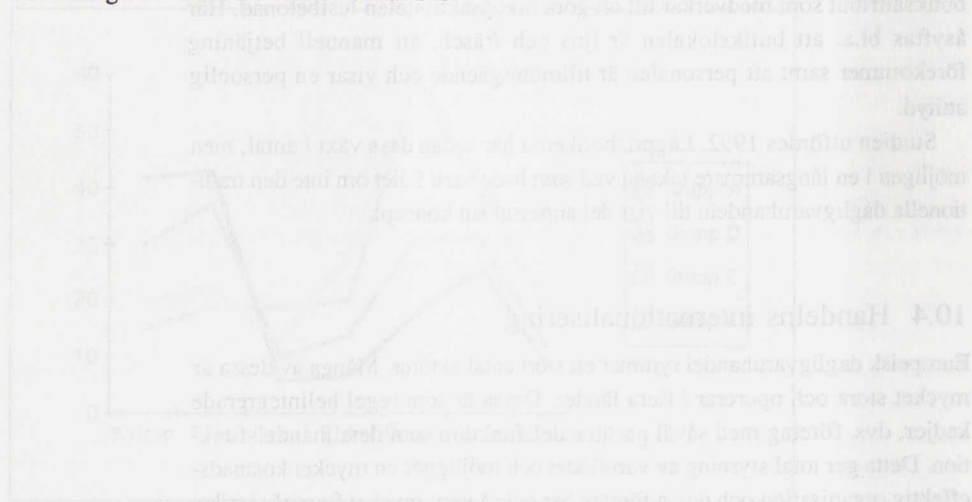
Den pågående utvecklingen i svensk dagligvaruhandel är påverkad av detta synsätt.

10.4.1 Partihandel

Samtliga tre block deltar i internationellt inköpssamarbete inom ramen för olika organisationer. Härigenom uppnås bättre inköpsvillkor och tillgång till produkter som marknadsförs under inköpsorganisationens varumärken. Detta samarbete kan också ha en avskräckande effekt på utländska kedjors intresse för att etablera sig i Sverige.

Det finns f.n. inte någon, i vart fall inte någon mer omfattande, grossistverksamhet i Sverige med utländska ägare. Inte heller bedrivs grossistverksamhet med svenska ägare i utlandet. Det enda exemplet på svensk dagligvaruhandels etablering utomlands är lanseringen av ICA-konceptet i Norge i samarbete med ägaren bakom Rimi.

Det har under många år talats om utländska etableringar i Sverige. Ett exempel är tyska Aldi, som är en mycket stor lågpriskedja med inbyggd parthandelsfunktion. Någon sådan etablering har emellertid inte skett. De etableringar med utländsk koppling som gjorts är Spar från Tyskland, Rimi och Rema 1000 från Norge samt Fakta från Danmark. Dessa kedjor har i sina hemländer egen parthandelsfunktion. Etableringen i Sverige har emellertid skett i samarbete med någotdera av blocken och därigenom överläts styrningen i hög grad till blocken. Dessa etableringar har inte blivit någon större succé och därmed inte bidragit till önskvärd större konkurrens.



Produktionen av livsmedel i världen fortsätter att öka snabbare än befolkningstillväxten, om än i långsammare takt. Samtidigt ökar efterfrågan på livsmedel i u-världen snabbare än produktionen, varför en allt större del av maten importeras. Fortfarande beräknas närmare 800 miljoner (20%) av u-världens invånare vara fel- och undernärda.

Handel kommer att vara en allt viktigare förutsättning för att trygga livsmedelsförsörjningen. Huvuddelen av u-ländernas konsumtion måste dock täckas av egen produktion även fortsättningsvis. Det är därför viktigt att livsmedelsproduktionen i i-världen och internationell handel bedrivs så att inte incitamenten att bygga upp och utveckla livsmedelsproduktionen i u-världen störs.

11.1 Global livsmedelsförsörjning¹

11.1.1 Jordens försörjningskapacitet

Jordens kapacitet för livsmedelsförsörjning räcker till för att föda hela jordens befolkning på ett tillfredsställande sätt. Problemet är den sneda fördelningen av resurserna, som medför att stora grupper är alltför fattiga för att kunna efterfråga tillräcklig mängd mat. Samtidigt kommer ökad befolkning – år 2010 räknar man med att jorden skall hysa 7,2 miljarder människor jämfört med 5,3 miljarder år 1990 – att ställa högre krav på varsamma bruksmetoder om inte den fysiska kapaciteten ska hotas. FN:s jordbruks- och livsmedelsorgan², FAO, betonar att hållbar teknologi måste användas för att öka jordbruksproduktionen, men dessutom är skapandet av institutioner och incitament (t.ex. definierade äganderätter, ekonomiska styrmedel, "producer pays principle", lagar och regler) som verkar i miljövänlig riktning av stor betydelse. Ökad produktion förutsätter intensivare jordbruksmetoder och ökad bevattning. Mer mark kommer att användas för jordbruksändamål. Trycket på markresurserna och på miljön i stort kommer därmed att öka. I södra Asien är det allvarligaste problemet brist på jordbruksmark, medan brist på vatten är huvudproblemet i andra områden.

¹ För en mer utförlig redogörelse kring dessa frågor hänvisas till KoB:s faktablad nr 8, mars 1992 "Livsmedelsförsörjningen i världen".

² Uppgifterna är hämtade i FAO:s skrift Agriculture: Towards 2010.

Produktionen av livsmedel fortsätter att öka snabbare än befolkningstillväxten. Därmed ökar också livsmedelstillgången per person. Ökningstakten har dock minskat. I världen som helhet steg jordbruksproduktionen med 3% per år under 1960-talet, med 2,4% per år under 1970-talet och med 2,2% per år under 1980-talet. FAO räknar med att denna tendens ska fortsätta och att jordbruksproduktionen skall öka med 1,8% per år under de närmaste 20 åren. Tillväxten i u-världen kommer att vara högre, 2,6% per år 1988/90–2010. Därmed räknar man med att även produktionen per capita kommer att öka i u-världen, med ett viktigt undantag – Afrika söder om Sahara. Här förutser man i stället att produktionen per person sjunker med 0,2% per år. Fortsatta ökningarna i livsmedelsproduktionen kommer att vara små även för många andra länder och befolkningsgrupper. Kronisk undernäring kommer att bestå.

Efterfrågan på livsmedel har i u-världen som helhet ökat snabbare än produktionen och kommer så att göra även fortsättningsvis. Det betyder att importen ökar. Denna trend har varit tydlig under en längre period. U-länderna, som traditionellt varit betydande nettoexportörer av jordbruksprodukter, ökade väsentligt sin import från i-länderna under framför allt 1970-talet, då exportinkomster som en följd av olje-boomen och tillgången till internationellt kapital ökade kraftigt. 1988/90 hade u-ländernas exportöverskott minskat till 5 miljarder dollar per år från att 1969/71 ha varit 17,5 miljarder dollar per år (i 1988/90 års priser).

Konsumtionsmönstren har som en följd av den ekonomiska tillväxten ändrats, en förändring som förstärkts med ökad import. U-ländernas ökade import är delvis en konsekvens av de förmånliga villkor i-länderna kan erbjuda tack vare exportsubventioner. U-ländernas import av livsmedel förbrukar stora delar av bistånd och exportinkomster, samtidigt som marknaden för de inhemska producenterna försämras. Samtidigt är självfallet import en nödvändighet för länder som inte ens på sikt själva kan försörja sin befolkning.

11.1.3 Livsmedelstillgång och undernäring

Livsmedelstillgången per person mätt som "dietary energy supply" (DES) ökade enligt FAO:s beräkningar i u-länderna från 2 120 kcal per dag till 2 470 kcal per dag under perioden 1969/71–1988/90. Även om gapet mellan i- och u-världens livsmedelskonsumtion fortfarande är stort – drygt 900 kcal per dag – minskade det under perioden. U-världens livsmedelskonsumtion var 66% av i-världens 1969/71 och hade åren 1988/90 ökat till 73%. Under 1970-talet ökade livsmedelstillgången per person väsentligt i alla utvecklingsregioner utom Afrika, medan 1980-talet uppvisade betydligt lägre ökningstakt i alla regioner utom Fjärran Östern (Kina). 1980-talet har kallats "det förlorade årtiondet" och kännetecknades av besvärliga förhållanden för ekonomisk utveckling inkl. tillväxt i jordbruksproduktionen.

FAO gör också beräkningar över antalet fel- och undernärda. Sedan början

av 1970-talet har antalet undernärda minskat i såväl absoluta tal som mätt som andel av u-världens befolkning. 1969/71 uppgick antalet till 941 miljoner personer (36%), för att 1988/90 ha sjunkit till 786 miljoner personer (20%). Med tanke på att befolkningen under denna period ökat med väl över en miljard är detta hoppingivande siffror – samtidigt som det är upprörande att närmare 800 miljoner personer hungrar trots att det inte finns någon reell brist på mat.

I FAO:s studie *Agriculture: Towards 2010* görs prognoser över livsmedels-tillgången under kommande decennier. 2010 räknar man med att livsmedels-tillgången har ökat till drygt 2 700 kcal per dag och person. Utsikterna för Afrika, som hyser en tredjedel av världens undernärda, är fortsatt dystra. Om denna prognos realiserats skulle det tyda på att antalet undernärda kan minska från dagens ca 800 miljoner till 650 miljoner år 2010.

Vid FAO:s och Världshälsoorganisationen WHO:s internationella nutri-tionskonferens (ICN-konferensen) i december 1992 antogs en deklaration och en handlingsplan för att förbättra näringsstillståndet i världen. ICN-dekla-rationen ställde upp följande mål:

- att under innevarande årtionde göra allt för att utrota: svältkatastrofer och dödsfall som orsakas därav, svält och näringsbristsjukdomar i katastrof-områden, jod- och A-vitaminbrist, samt
- att under 1990-talet avsevärt reducera bl.a. svält, undernäring och kost-relaterade sjukdomar.

Flertalet av målen syftar närmast på situationen i u-länderna och skall beaktas av Sverige som biståndsgivare. Andra mål som rör t.ex. mikronäringsbrist, kostrelaterade sjukdomar och amning berör även i hög grad oss. En svensk handlingsplan håller på att utarbetas av Livsmedelsverket i syfte att uppnå de för Sverige relevanta målen.

Den viktigaste orsaken – om ock långt ifrån den enda – till undernäring är otillräckliga inkomster, varför fortsatt ekonomisk tillväxt parat med effektiv fördelning av de inkomster som denna genererar är av största betydelse för att undanröja undernäringen. Att tillväxten kan ske i jordbruket är viktigt, efter-som majoriteten fattiga är beroende av jordbruket för sysselsättning och in-komster. Ökad produktion och produktivitet i jordbruket är således bland de främsta sätten att bekämpa fattigdom och undernäring.

11.2 Livsmedelspolitik i i- och u-länder

Jordbruket har i de allra flesta u-länder en mycket stor betydelse för att för-sörja befolkningen, för att erhålla exportinkomster och för sysselsättningen. Många av världens fattiga länder är jordbruksexportörer eller potentiella jord-bruksexportörer. Till följd av bland annat skuldskris, krig och låga priser för deras produkter hade dessa länder under 1980-talet en långsam, i vissa regi-oner till och med negativ, ekonomisk tillväxt. Ett annat skäl till minskad köp-kraft i dessa regioner är att den ekonomiska politik som förs i många u-länder

ofta skyddar industrin och stadsbefolkningen på jordbrukets bekostnad. Medan vi i väst subventionerar jordbruket med hjälp av höga tullmurar och bidrag över budgeten, beskattas, direkt eller oftare indirekt, jordbruket i u-världen.

Även om det till stor del är den politik som bedrivs av u-länderna själva som kommer att avgöra om problemen med undernäring och fattigdom kan undanröjas, har också vi i väst ett stort ansvar att axla för livsmedelssituationen i världen. Som en direkt följd av att västvärlden ökat sin produktion av jordbruksprodukter med hjälp av tullmurar och subventioner, har u-ländernas exportmöjligheter krympt. Sedan 1960-talet, då t.ex. EG fortfarande var en stor nettoimportör av livsmedel, har u-ländernas andel av världshandeln med livsmedel minskat kraftigt. Samtidigt har u-ländernas andel av världens spannmålsimport ökat från omkring 40% till ca 60%.

Handel kommer att vara en allt viktigare förutsättning för att trygga livsmedelsförsörjningen. Eftersom huvuddelen av den mat som u-länderna behöver för att täcka konsumtionen måste produceras av dem själva även framdeles, är det dock viktigt att livsmedelsproduktion i i-världen och internationell handel bedrivs på ett sätt som inte stör incitamenten att bygga upp och utveckla livsmedelsproduktionen i u-världen. Vi i väst måste också aktivt bidra till att underlätta uppbyggnaden av jordbruket i u-länderna och ta bort handelshinder som försvårar för u-länderna att tjäna de exportinkomster som behövs för att importera nödvändig mat och andra varor.

Världshandeln med jordbruksråvaror har ökat långsammare än övrig handel. Jordbruksprodukternas värdemässiga andel av den totala handeln med varor minskade från 46% år 1950 till 13,5% år 1987. Orsakerna är långsammare volymtillväxt och trendmässigt fallande priser. Under i synnerhet 1980-talet ökade världsmarknadspriserna på jordbruksprodukter betydligt långsammare än för övriga varor. Detta har lett till att terms of trade för de jordbruksexporterande länderna har försämrats. För länderna söder om Sahara räckte inkomsterna från jordbruksexporten 1989 till att köpa endast 72% av de tillverkade varor och råolja som inkomsterna räckte till tio år tidigare.

Enligt GATT-regelverket har u-länderna medgivits särskilda villkor för att dessa skall kunna stimulera det egna jordbrukets utveckling. Likafullt kan u-länder peka på att i-länder kan behålla och till och med öka vissa former av stöd, medan u-länderna inte har motsvarande möjligheter. Jordbruksexporterande u-länder gynnas av förväntade högre världsmarknadspriser. Jordbruksimporterande u-länders importkostnader ökar i motsvarande mån. Deras egna jordbrukare får samtidigt bättre möjligheter att konkurrera när subventionerade överskott från de industrialiserade länderna inte tränger ut den egna produktionen i samma utsträckning som tidigare. Minskat stöd och skydd till jordbruket gynnar relativt sett på sikt alla u-länder, som inte själva har råd med detta.

Livsmedelspolitiken skall förena den moderna konsumentens krav på hälsosamma och prisvärda livsmedel med ett miljöanpassat och rationellt lantbruk. Reformen har bidragit till minskat kväveläckage och lägre förbrukning av bekämpningsmedel. 1992/93 ökade dock förbrukningen av handelsgödsel markant jämfört med föregående år. Genom direkta stöd har stora delar av värdefulla ängs- och betesmarker kunnat skyddas. Däremot fortsätter industrins och handelns transporter av livsmedel att öka liksom hushållens bilanvändning i samband med inköpen. En mycket stor del av förpackningarna har också sitt ursprung i livsmedelsbranschen.

Hushållens betydelse och ansvar för att styra samhället i en miljövänlig riktning spelar allt större roll. För att hänsyn till miljön också skall avspeglas i vår konsumtion krävs kunniga och medvetna konsumenter samt kraftfulla styrmedel. Utvecklingen går i den riktningen, men mycket arbete återstår.

Viljan bland konsumenter att ta hänsyn till miljön är stor och intresset för miljöanpassade produkter ökar stadigt. Det går emellertid inte att blunda för att det kan finnas konflikter mellan miljö- och konsumentintressen. Miljökraven kan kollidera med önskemål om låga priser och god funktion. Ett miljövänligt levnadssätt kan också ställa stora krav på konsumenten i form av merarbete och informationssökning. Det är angeläget att på olika sätt minimera dessa konflikter.

12.1 Miljö- och konsumentpolitik

Miljö- och konsumentpolitik griper in i varandra på många olika sätt i ökad utsträckning. De svenska miljöproblemen har ändrat karaktär. Miljöproblemen härstammar alltmer från föroreningar från små, diffusa källor med sammanlagt stor volym. I takt med att processutsläppen från industrin minskar, ökar betydelsen av hushållens miljöpåverkan: från bilkörning, från användning av hushållskemikalier och från allt det avfall som konsumtionen ger upphov till. Långt större volymer av miljöfarliga ämnen är numera i omlopp i våra konsumtionsvaror än vad som släpps ut vid tillverkningen – ämnen som förr eller senare släpps ut i miljön. Blyutsläppen från industrin motsvarar t.ex. bara 2,5% av den tillförsel av bly som samhället får via varor. Utsläppen av kadmium från industrin motsvarar 3% av tillförseln via varor.

Hushållens betydelse för att styra samhället i en miljövänlig riktning spelar därför allt större roll. En förändring av människors attityder, livsstil och

konsumtionsmönster är avgörande för om vi ska kunna lösa miljöproblemen. För att denna styrning skall komma till stånd måste de miljöpolitiska och de konsumentpolitiska målen samverka. Den Konsumentpolitiska kommittén (SOU 1994:14) föreslog också att ett nytt konsumentpolitiskt mål skulle fogas till de båda tidigare att stärka konsumenternas ställning på marknaden och att stödja hushållen i deras strävan att effektivare utnyttja sina resurser, nämligen "att främja en från miljösynpunkt långsiktigt hållbar utveckling". Denna formulering härstammar från FN:s konferens om miljö och utveckling i Rio de Janeiro 1992 och från arbetet inför denna, där bl.a. konsumtionens och produktionens betydelse för de ökande globala miljöskadorna uppmärksammades.

Miljöfrågornas koppling till konsumtionen har diskuterats livligt inte minst när det gäller vår mat: hur den produceras, hur råvaran tas om hand inom industri och handel, miljöpåverkan vid transport och hur allt detta sammantaget påverkar kvaliteten i vid bemärkelse på slutprodukten. Slutligen har uppmärksamhetsmaten hur avfallet – komposterbart material och förpackningar – bör tas om hand och hur olika lösningar påverkar den yttre miljön.

Jordbrukspolitiken fick sitt första uttalade miljöpolitiska mål 1985. Miljömålet i den nya livsmedelspolitiken från 1990 är att slå vakt om ett rikt och varierat odlingslandskap, bevara den genetiska variationen och biologiska mångfalden och att minimera växtnärläcksage och användningen av bekämpningsmedel. Även målet att konsumenterna skall få tillgång till livsmedel av god kvalitet liksom en mångfald i varuutbudet kan i någon utsträckning anses vara miljömål.

12.2 Miljövänlig konsumtion

Livsmedelspolitiken skall förena den moderna konsumentens krav på hälsosamma och prisvärda livsmedel med ett miljöanpassat och rationellt lantbruk. En viktig effekt av den interna avregleringen är att marknaden fungerar bättre och att konsumenternas önskemål lättare når fram till råvaruproducenter, industri och handel. Producenternas intresse för nya produkter och alternativa produktionsformer förutsågs därför öka, eftersom dessa bl.a. skulle bli relativt sett lönsammare än tidigare.

För att hänsyn till miljön skall avspeglas i vår konsumtion krävs kunniga och medvetna konsumenter, men också effektiva styrmedel. Miljöeffekter av en vara återspeglas inte i priset. För närvarande finns inte heller system som ger den miljömedvetne konsumenten lättillgänglig information om alla varors miljöeffekter. Uppgifter om huruvida en vara är bättre eller sämre för miljön än en annan är dessutom ofta motstridiga och styrda av producentintressen.

12.2.1 Styrmedel

För att kunna göra ett bra miljöval behövs varuupplysning så att vi kan skilja på varor som är sämre eller bättre ur miljösynpunkt.

Tillverkare och handel kan styra hur informationen om olika varor förmedlas. En enskild konsument har inte tid och möjlighet att skaffa sig detaljkunskap om alla de varor som finns på marknaden, vilket krävs för att göra ett rationellt och marknadsstyrande val. Handel och tillverkare har också helt andra resurser än enskilda konsumenter att föra fram sina synpunkter till politiker och massmedia.

För att konsumentönskemål skall få genomslag på marknaden krävs en fungerande konkurrens. Stora företag, ibland kanske till och med multinationella, dominerar marknaden för många produkter. De har en stark ställning som kan göra det svårt för mindre, resurssvaga företag att bryta sig in på marknaden. Konsumentens valmöjligheter kan på så sätt begränsas. I fallet med ekologisk mat har det visat sig att först när de stora livsmedelsföretagen och den etablerade handeln accepterat idén har den fått verkligt genomslag på marknaden.

För att hjälpa, men även i viss mån styra konsumenten, har miljömärkningssystem utvecklats bl.a. på livsmedelsområdet. Ekonomiska styrmedel i form av miljöavgifter förekommer. Dessa styrmedel kompletteras av regler och frivilliga överenskomelser.

Miljömärkning

Det mest kända miljömärket på livsmedel är KRAV-märket, som kan användas av alla godkända ekologiska odlare. Biodynamiska odlare använder Demeter-märket. Ekologisk och biodynamisk odling sker utan användning av handelsgödsel och bekämpningsmedel. Djuren skall födas upp på ekologiskt odlat foder och alla djur skall ha möjlighet till utevistelse. Kontrollen är i första hand en kontroll av produktionsmetoden och tyngdpunkten ligger på fältbesiktning. Även förädlingsföretag, importörer och butiker kontrolleras.

Utöver dessa märken, som kontrolleras av särskilda kontrollorganisationer och bygger på bestämda kriterier, finns en uppsjö märkningar och benämningar som signalerar "miljövänlighet" – odlat utan bekämpningsmedel, närodlat, kött från utgångsdjur, spröttägg, biomjöl etc. KF och ICA har tagit fram miljömärkta serier med produkter. KF:s Änglamarksserie innehåller såväl KRAV- och Demetermärkta livsmedel som miljöanpassade livsmedel utan dessa märken, medan ICA:s Sunda, ännu, endast innehåller KRAV-märkta produkter. Förutsatt korrekt och upplysande produktinformation kan dessa "halvalternativ" utgöra en sund konkurrens, men mångfalden kan i sig verka förvirrande.

Ekonomiska styrmedel

Miljöavgifter på handelsgödsel och bekämpningsmedel infördes den 1 juli 1984. Avgifterna på gödselmedel uppgår f.n. till 60 öre per kg kväve och 120 öre per kg fosfor. Avgiften på bekämpningsmedel är 8 kronor per kg aktiv substans. Den 1 januari 1994 infördes även en miljöavgift på kadmium.

Tidigare fanns även prisregleringsavgifter på gödselmedel och bekämpningsmedel, vilka bl.a. finansierade exporten av spannmålsöverskottet. Dessa avgifter togs bort den 2 december 1992.

Miljöavgifterna har till syfte att begränsa användningen av insatsmedlen i produktionen av hälso- och miljöskäl, men har ingen styrande effekt på konsumtionen. De konventionellt odlade produkterna, som alltså belastats med en mindre summa i miljöavgifter, är nästan genomgående billigare än ekologiskt odlade produkter. Konsumenten får felaktiga signaler när en produkt som är miljöanpassad är åsatt ett högt pris, medan en ur miljösynpunkt sämre produkt är betydligt billigare. Från samhällsekonomisk synpunkt betingar den senare produkten ett högre pris, eftersom skattebetalarna får ta en del av kostnaden då naturkapitalet tärs och den yttre miljön försämras. För att i viss mån kompensera för dessa "felaktiga" styrsignaler utgick fr.o.m. 1989 ett arealstöd för omläggning till ekologisk odling. Detta har upphört, men Riksdagen beslutade våren 1994 om ett mindre arealbidrag för all godkänd ekologisk åkermark. I samband med EU-förhandlingarna tillerkändes Sverige ett miljöstöd om maximalt 3 miljarder kronor per år, varav hälften skall finansieras via den svenska budgeten. I det förslag som framlades sommaren 1994 (SOU 1994:82) skall en del av detta stöd utgå som stimulans till ekologisk odling.

Regelsystem

Utöver information, märkning och ekonomiska styrmedel krävs ett regelsystem, som ställer grundläggande minimikrav på alla varor som säljs på marknaden för att skydda konsumenterna från farliga och ohälsosamma varor. Reglerna på livsmedelsområdet är framför allt viktiga ur hälsosynpunkt. Det gäller regler för exempelvis märkning och tillsatser. Vissa regler har även betydelse för den yttre miljön. T.ex. kan fastställda gränsvärden för rester av bekämpningsmedel och tungmetaller i slutprodukten påverka hur produktionen sker. Låg tolerans för bekämpningsmedelsrester och t.ex. kadmium i livsmedel ställer krav på ett kemikaliesnålt jordbruk.

Också lagar om produktsäkerhet, marknadsföring och information samt rättsligt och ekonomiskt skydd är till för att stärka konsumenternas ställning i förhållande till handlare och tillverkare.

Marknadsföringsreglerna har stor betydelse för att konsumenterna skall kunna driva fram bra varor, det gäller även på miljöområdet. I takt med att konsumenternas efterfrågan på miljöriktiga varor har ökat, har också handelns och industrins intresse för dessa frågor ökat. Det är viktigt att miljöargument inte missbrukas. Konsumenten måste kunna lita på att de företag som marknadsför sig med hjälp av miljöargument också har en miljövänlig profil i verkligheten och att produkterna håller måttet.

Konsumentombudsmännen i de nordiska länderna har nyligen utarbetat kriterier för bedömning av miljöargument i marknadsföringen. Frågan har ansetts som så viktig att också internationella handelskammaren (ICC) antagit regler för miljöreklam. Miljöreklamen skall vara laglig, hederlig och veder-

häftig. Konsumenternas oro för miljön får inte missbrukas. Uttryck som antyder att en vara inte har någon miljöpåverkan, eller rent av är bra för miljön, får bara användas om man kan styrka påståendet med betryggande bevisning. Märken och symboler får inte oriktigt ge intryck av officiellt godkännande.

12.2.2 Miljöengagemang och potentiella konflikter

Miljöfrågorna fick ett starkt genomslag i hela världen under 1980-talet. De globala miljöhoten blev påtagliga och allt fler människor började inse att vi alla måste ta vårt ansvar. Marknadsundersökningar visar att miljöengagemang-
et är utbrett.

Marknadsundersökningsföretaget Eureka Research har grupperat svenska folket efter grad av miljöintresset¹. 17% hör till de starkt engagerade, 29% är miljömedvetna men mindre aktiva. 35% har ett gryende miljöintresse, medan 9% är uttalade skeptiker. Bara 4% klassas som uttalat oengagerade och 6% kunde inte placeras i någon kategori. En mycket stor del av svenskarna (73–94%) bär tillbaka tomglasen till butiken, lämnar tillbaka batterier och tidningar till återvinning. 37% köper regelbundet miljömärkta varor. Ofullständiga innehållsdeklARATIONER och ett högre pris är några av orsakerna till att inte fler köper miljöanpassade produkter. Många tycker också att det är svårt att hitta de skonsamma produkterna i butiken.

Marknadsinformationsföretaget GfK har sedan 1989 genomfört miljömedvetenhetsstudier. I 1993 års studie konstaterar man att miljömedvetenheten i Sverige fortsätter att minska. Utvecklingen har gått från 62% miljömedvetna år 1989 till 58% år 1991 och 53% år 1993. Samtidigt har kärngruppen miljömedvetna ökat till 12% under 1993, dvs. något fler än tidigare säger sig vara beredda att ta ett större eget ansvar. Minskningen i miljömedvetenhet har ett samband med den djupa lågkonjunkturen – hushållen är i dag mindre villiga att uppoffra sin egen ekonomi till förmån för miljön. En annan förklaring anser man vara att vi i dag har ett större urval av produkter som är mindre skadliga för miljön än tidigare. T.ex. var 33% av allt sålt tvättmedel miljömärkt under perioden januari–oktober 1993.

Konsumenternas engagemang för miljön speglas också i konsumentorganisationernas intresse för miljöfrågorna. Omvänt arbetar miljöorganisationerna alltmer med konsumentfrågorna. Naturskyddsföreningens projekt Handla miljövänligt är kanske det bästa exemplet. Naturskyddsföreningen är också medlem i Sveriges Konsumentråd, ett samarbetsorgan för frivilliga organisationer på konsumentområdet. Ett av organisationens mål är att främja en miljövänlig konsumtion. Konsumentgillesförbundet arbetar aktivt med frågor av typen mat–miljö–makt. Även Konsument-Forum har en tydlig grön profil. Konsument-Forum organiserar bl.a. s.k. Spar-ringar, där medlemmarna till-

¹ Människor och miljö i Sverige. Eureka Research, Stockholm, nov 1993.

sammans kan beställa ekologiskt odlade produkter, företrädesvis från den egna regionen.

Konsumenters och konsumentorganisationers vilja att ta hänsyn till miljön och intresse för miljöanpassade produkter till trots går det inte att blunda för att det kan finnas konflikter mellan miljöintressen och konsumentintressen. Stora prisskillnader mellan de miljövänliga produkterna och de konventionella har en hämmande effekt på konsumtionen. För i synnerhet hushåll med låga inkomster är en merbetalning på kanske 50% eller mer oöverkomligt stor. Miljökrav och funktionskrav kan också komma i konflikt med varandra. Naturskyddsföreningens Bra miljövalsmärkning av tvättmedel har t.ex. kritiserats för att man inte tagit hänsyn till tvättmedlens tvättegenskaper.

Ett miljövänligt levnadssätt kan också ställa stora krav på konsumenten i form av merarbete och informationssökning. Konsumenten kommer att förväntas göra en betydligt större insats framöver när det gäller sopsortering och avfallshantering. Mer miljövänliga förpackningssystem, t.ex. ökad användning av returförpackningar i stället för engångsförpackningar, kan inkräkta på bekvämlighet och bli mer kostsamma. Om ett stort ansvar läggs på konsumenten för att driva på marknaden i utvecklandet av mer miljöanpassade produkter, ställs höga krav på intresse, medvetenhet och kunskap. Inköpen kommer att ta mer tid och kraft. Många konsumenter är villiga att göra uppoffringar för att värna miljön, men upplevs bördan som alltför stor kan det få negativa konsekvenser.

12.3 Utvecklingen hittills på livsmedel/miljöområdet – exempel och siffror

12.3.1 Miljömålet i den nya livsmedelspolitiken

Miljömålet i den nya livsmedelspolitiken är att slå vakt om ett rikt och varierat odlingslandskap och att minimera jordbrukets miljöbelastning på grund av växtnäringssläckage och användning av bekämpningsmedel.

Påbörjade ändringar i livsmedelspolitiken mot en överflyttning av stöd från prisstöd till en större andel direkta stöd torde ha positiva miljöeffekter.

I och med beslutet tillkom ett särskilt anslag för landskapsvårdande insatser, vilket f.n. uppgår till 250 miljoner kronor per år. Stödet till naturvårdsåtgärder i odlingslandskapet (NOLA) utökades. Med hjälp av landskapsvårdsstödet hade vid halvårsskiftet 1993 avtal om landskapsvårdsstöd tecknats för ca 266 000 ha och NOLA motsvarande drygt 45 000 ha. De största arealerna finns i Kalmar, Gotlands, Östergötlands och Skaraborgs län. Stödet täcker halva den areal om 600 000 ha som Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet tidigare pekat ut som bevarandevärda. För 60% av de värdefulla ängsmarkerna och 40% av naturbetesmarkerna finns nu avtal om NOLA eller landskapsvård.

Kväveläckaget från lantbruket skall halveras mellan 1985 och 1995 och fosforförlusterna minska väsentligt. Detta skall bl.a. ske genom skärpta krav

på spridning och hantering av gödsel och utökad andel grön mark. Målsättningar om minskning finns även när det gäller ammoniakutsläppen. När alla beslutade åtgärder genomförts räknar man med att målsättningen om halverat kväveläckage skall kunna uppnås. Sannolikt blir det dock något senare än 1995. Handelsgödselanvändningen har under flera år minskat som en följd av både minskade arealer och lägre intensitet, och var 1991/92 ca 25% lägre än 1985/86. Statistik från 1992/93 visar dock att förbrukningen ökat ca 16% jämfört med föregående år. Borttagen prisregleringsavgift har sannolikt spelat viss roll härför.

Bekämpningsmedelsanvändningen halverades mellan 1985 och 1990 och målet är att ytterligare halvera användningen till 1995. Minskningen har skett genom användning av lägre doser, minskad areal och övergång till s.k. lågdospreparat.

I internationell jämförelse har vi en låg användning av såväl handelsgödsel som bekämpningsmedel. Detta är till stor del möjligt tack vare goda naturliga förutsättningar, jordart, klimat m.m.

12.3.2 LRF:s konsumentpolitiska program

Också LRF har insett att det är sprängstoff i konsument- och miljöfrågorna. LRF har tagit fram ett konsumentpolitiskt program och bedriver utifrån detta omfattande marknadsföringsinsatser. Programmets mål är att Sveriges bönder skall producera livsmedel från världens renaste jordbruk. Sedan tidigare arbetar man efter ett eget miljöprogram och man har också branschprogram när det gäller åkerbruk och djurskötsel. För att tillfredsställa konsumenternas behov och leva upp till de förväntningar som finns sägs bl.a. följande i det konsumentpolitiska programmets punkter med anknytning till miljöfrågor:

- Livsmedlen skall vara rena och säkra. Ambitionen är att ligga före konkurrenterna vad gäller restsustanser, sjukdomar och tillsatser.
- Vi skall vara öppna för önskemålen om ett varierat och mångfaldigt utbud. Mångfald och variation, färskhet och närhet skall präglade utbudet.
- Konsumenterna skall kunna hysa förtroende för bönderna och deras industriföretag. Informationen skall vara öppen och ärlig, innehållsdeklarationer och hanteringsanvisningar lättbegripliga. Företagen skall vara öppna för insyn.
- Jordbruket skall infogas i ett naturligt kretslopp. Ambitionen är att avloppsslam skall kunna spridas på åkermark och förnyelsebara bränslen användas av bönder och industrier. Förpackningarna skall vara resurssnåla och miljövänliga.
- Det öppna landskapet skall bevaras.
- Konsumenterna skall känna igen produkterna från Sveriges bönder. Starka föreningsanknutna varumärken skall kunna kompletteras med varudeklarationen "Sveriges Bönder". Dessa produkter skall innehålla enbart svenska råvaror.

Detta är ett förpliktigande program. Programmet erbjuder goda möjligheter för svenska konsumenter att ställa krav på maten. Det är också viktigt att kritiskt granska argumenten. De lantbrukskooperativa livsmedelsindustrierna har på flera produktområden en mycket stark ställning och på vissa (t.ex. konsumtionsmjölk) i praktiken monopol. Konkurrens från såväl inhemska företag som import är viktig för att tvinga företagen att fylla de goda föresatserna med praktisk handling.

12.3.3 Ekologiska, miljöanpassade produkter

Det ekologiska jordbruket anses ofta vara en spjutspets i utvecklingen mot en miljövänligare livsmedelsproduktion. Totalt sett är produktionen fortfarande liten; drygt 1,5% av åkermarken odlas enligt ekologiska metoder vilket betyder att de kontrolleras och godkänns av Kontrollföreningen för ekologisk odling, KRAV, eller Svenska Demeterförbundet. I och med omläggningsstödet, som tillkom 1989, fördubblades antalet producenter. Framför allt ökade den ekologiska odlingen av spannmål. Under de allra senaste åren är det den ekologiska djurhållningen som ökat. Organisationer inom ekologisk odling har initierat en kampanj med målsättningen att 10% av åkermarken skall vara ekologiskt odlad vid sekelskiftet. Riksdagen uppmanade våren 1994 regeringen att utarbeta ett program med detta mål. Inom ramen för EES-avtalet har antagits en lag om jordbruksprodukter och livsmedel som är ekologiskt framställda. I denna finns detaljerade bestämmelser för definitioner, märkning, produktion, kontrollsystem och för import från tredje land.

Gemensamt för de ekologiska odlingsinriktningarna är att de utesluter användning av handelsgödsel och bekämpningsmedel. Med en varierad växtföljd, där kvävefixerande baljväxter är "motorn", försörjs spannmål och andra "tärande" grödor med kväve. Genom odlingstekniken strävar man efter att i möjligaste mån förebygga skador av skadegörare och ogräs. Balans eftersträvas mellan antalet djur och arealen. Djuren utfodras i så stor utsträckning som möjligt med foder producerat på den egna gården. Förutom regler för växtodling och djurhållning, finns även regler för och möjligheter till KRAV-godkännande av slakt, förädling, handel och import.

1993 omfattade den ekologiska odlingen enligt KRAV:s regler knappt 32 000 ha. Därutöver fanns ca 4 800 ha i karens och knappt 8 000 ha i den särskilda stödkontrollen, som tillkom i samband med det statliga omställningsstödet 1989. Runt hälften av Svenska Demeterförbundets odlare är via ett samarbetsavtal anslutna till KRAV-kontrollen, resterande delen odlar runt 2 000 ha (siffran är osäker). Sammanlagt odlades således ca 46 500 ha enligt ekologiska metoder, vilket motsvarar ca 1,6% av åkermarken – mest i hela världen. Störst andel ekologisk odling återfanns i Västernorrlands och Jämtlands län med över 4% av den odlade arealen. I de betydande jordbrukslänen i södra Sverige var andelen ekologisk odling under 1%.

På drygt halva den KRAV-godkända arealen odlades vall. I samband med omläggningsstödet ökade spannmålsarealen betydligt, men har sedan dess

varit ungefär konstant runt 10 000 ha. Potatis odlades på 735 ha, trädgårdsprodukter på 558 ha.

Djurhållningen är blygsam, men den ökar i snabb takt. Sedan 1990 har antalet mjölkkor i kontrollen mer än femdubblats och antalet slaktsvin mer än tredubblats. Av de anslutna producenterna hade 145 KRAV-godkänd djurhållning och 44 därutöver karens 1993.

Antalet producenter uppgick till knappt 1 900. Antalet producenter har i stort sett varit konstant sedan 1989, då ca 1 000 tillkom som en följd av omställningsstödet. Däremot fortsätter arealen att öka (+55% sedan 1989).

Eftersom det ekologiska lantbruket är en viktig kraft i strävan efter ett miljövänligt jordbruk har produktionsformen också stötts från statsmakternas sida. En nyligen uttalad målsättning är att denna stimulans skall bidra till att uppfylla målet att 10% av åkerarealen skall vara ekologiskt odlad år 2000.

Omlägningsstödet innebar en kraftig skjuts. I dag finns stöd om sammanlagt 10 miljoner kronor till tillämpad forskning och utveckling, till marknadsföringsinsatser och till kontrollorganisationerna. Våren 1994 beslutades om ett nytt stöd till de ekologiska odlarna om ca 200 kronor per ha samt därutöver 2 miljoner kronor till informationsinsatser under 1994/95. Som tidigare nämnts föreslås ett arealbidrag på mellan 800 och 1 650 kronor per ha beroende på geografiskt område utgå till ekologisk odling inom ramen för det miljöstöd, som tillkommer vid ett eventuellt EU-medlemskap.

Attitydundersökningar bland konsumenter visar ett stort intresse för ekologiskt framställda livsmedel, men ett viktigt skäl till att detta inte också fullt ut avspeglas på marknaden är merpriset. Pris, tillgänglighet och marknadsföring är självfallet av största vikt för försäljningens storlek, och det gäller även en liten och exklusiv produkt som ekologisk mat. Industrins och handelns intresse för de ekologiska produkterna är av stor betydelse för deras position på marknaden och handelns egna miljöserier har härvidlag spelat stor roll. I dag är problemet snarare brist på produkter än på efterfrågan.

12.3.4 "Den åksjuka maten"

De flesta livsmedel är färskvaror som ställer höga krav på snabba och bra transporter. Transporterna sker framför allt med lastbil.

Följande uppgifter över transporter är hämtade från SCB:s transport- samt industristatistik. Statistiken är ofullständig och uppgifterna får därför betraktas som ungefärliga.

Landtransporterna med livsmedel (inkl. tobak) utfördes 1990 till 88% med lastbil. Det är betydligt mer än för de flesta övriga varor. Lastbilstransporterna har ökat med 19% mellan 1985 och 1990, en något mindre ökning än för övriga varor. Järnvägstransporterna har minskat något, medan de tvärtom ökat något för andra varor.

Livsmedel fraktas i genomsnitt betydligt längre sträckor än andra varor. 1990 fraktades t.ex. spannmål i genomsnitt knappt 10 mil, färska frukter och köksväxter drygt 16 mil och mjölk, mejeriprodukter och ägg drygt 12 mil.

Totalt sett har de genomsnittliga transportlängderna förändrats obetydligt sedan 1985, men för livsmedel har en viss ökning skett (med undantag för färska frukter och köksväxter). Statistiken begränsas av att transporter som sker med mindre lastbilar (under 2 ton) inte ingår. En stor del av de lokala livsmedelstransporterna från centrallager i en tätort till butik sker med mindre lastbilar. Givetvis ingår inte heller hushållens transporter från butik, vilka ökat som en följd av utglesningen av butiker och etableringar av stormarknader i städernas utkanter.

Livsmedelsindustrins externa kostnader för transporter är ungefär densamma som för övrig tillverkningsindustri, ca 2,4% av rörelsekostnaden år 1991. I redovisningen ingår företag med minst tio anställda. Kostnaderna för de transporter som livsmedelsföretagen själva ombesörjer (ca 28% av lastbilstransporterna) ingår inte. Denna andel är högre inom livsmedelsindustrin än inom övrig tillverkningsindustri, varför livsmedelsindustrin sannolikt har en högre transportkostnad än övrig tillverkningsindustri. Transportkostnadernas betydelse för priset till konsument är dock så liten, att även väsentligt dyrare transporter genom t.ex. höga energiskatter knappast skulle ha någon påverkan på livsmedelsindustrins lokalisering.

12.3.5 Förpackningar

Förpackningar är ett "hushållsnära" miljöproblem som fokuserats mycket under senare år. Diskussionen om det växande sopberget har till stor del handlat om förpackningar. Förpackningarna utgör 25% av hushållsavfallet räknat i viktprocent och 50% om man ser till volym.

Samtidigt som förpackningarna utgör ett allvarligt miljöproblem ingår de som en viktig del i distributionen av varor från producent, via grossist och detaljist, till konsument. De senaste decenniernas kraftigt ökade användning av förpackningar har bidragit till att rationalisera och underlätta varuhanteringen. Förbrukningen av förpackningar har ökat i takt med självbetjäningssystemets utveckling och höjningen av den ekonomiska levnadsstandarden. Utvecklingen inom förpackningsområdet och de växande miljöproblemen orsakade av den tilltagande användningen av förpackningar är således intimt förknippad med utvecklingen av distributionen, industrins rationalisering samt produktivetsökning och ändrade konsumtionsmönster.

År 1989 uppgick den totala förbrukningen av ofyllda förpackningar till 12,5 miljarder kronor. Av denna summa stod livsmedel, mejeri och drycker för 46%. Denna stora andel förklaras av att livsmedelsförpackningarna till övervägande del utgörs av konsumtionsförpackningar, som i regel har ett högre pris än transportförpackningar. Papper, wellpapp och kartong är de viktigaste förpackningsmaterialen följt av plast och metall. Resterande andel utgörs av glas och trä.

Livsmedels- och i synnerhet dryckesvaruindustrin har följaktligen en betydligt högre kostnadsandel för emballage än tillverkningsindustrin totalt. Inom livsmedelsindustrin utgjorde emballagekostnaden 4,7% av rörelsekost-

naden och inom dryckesvaruindustrin 19,8% år 1991. Tillverkningsindustrins kostnadsandel för emballage var 1,5%.

Producentansvaret för förpackningar slogs fast i kretsloppslagen från 1993. Handeln tillsammans med tillverkare och importörer tar därmed på sig ett ansvar för varans hela livscykel. Materialbolag har bildats för att ta om hand insamling och återvinning av olika förpackningsmaterial. Själva sorteringen av avfallet skall ske "hushållsnära" och således till stor del skötas av hushållen. För att finansiera systemet tas en förpackningsavgift ut. På sikt skall lagen leda till att förpackningar återanvänds eller återvinns och att de endast till mindre del deponeras. En minskad konsumtion kan förväntas av förpackningsmaterial som det är svårt att skapa returmarknader för. Så kan vi t.ex. förutse fler glasburkar och färre konserverburkar. Kompositförpackningar, dvs. förpackningar som består av flera olika material, kommer att bli kostsammare att återvinna och därmed mindre intressanta. Totalt sett är det självfallet angeläget att så långt möjligt minska bruket av förpackningar.

12.4 Internationalisering

Sverige är ett litet land med en stor utrikeshandel. Vi exporterar och importerar en mängd varor och är beroende av goda handelsrelationer med omvärlden. Runt 70% av vår utrikeshandel bedrivs med EU- och EFTA-länder.

Handeln med livsmedel är däremot begränsad. Mindre än 10% av vår totala handel sker med livsmedel och jordbruksråvaror. Som nämnts i kapitel 5 är det i första hand produkter som inte produceras i Sverige som importeras. Därutöver importeras varor om efterfrågan överstiger det svenska utbudet. Ett vidgat utrymme för import kan dock skapa ett starkare konkurrenstryck på den inhemska produktionen med lägre priser, snabbare teknisk utveckling och högre kvalitet som följd, något som är betydelsefullt från inte minst konsumentsynpunkt.

12.4.1 EES och EU

Utvecklingen på världsmarknaden går mot en större öppenhet. Över 100 stater har enats om ett GATT-avtal om en successiv sänkning av tullar och vidareutveckling av gemensamma regler för världshandeln. Även tekniska handelshinder, som t.ex. märkning, och aspekter med betydelse för hälsa och säkerhet regleras inom GATT. Sverige har frihandelsavtal med EU- och EFTA-länderna, men också med t.ex. Israel och flera av staterna i Öst- och Centraleuropa.

För att inte enskilda länders olika bestämmelser skall begränsa möjligheterna till ett fritt varuflöde inom EU antar länderna successivt gemensamma regler på bl.a. livsmedels- och miljöområdet. Även konsumentskyddet har till viss del harmoniserats. I och med EES-avtalet har vi övertagit dessa regler.

På livsmedelsområdet har vi i stort sett övertagit EG:s regler utan undantag. På miljöområdet, t.ex. för ett antal kemikalier och bekämpningsmedel, har vi fått övergångsregler, som ger oss möjlighet att behålla strängare regler fram till 1995. I medlemskapsförhandlingarna har vi fått ytterligare övergångsvisa undantag. På områden där EG saknar gemensamma regler behåller vi våra egna. Handelshinder får dock inte uppställas mot varor som lagligt producerats i ett annat medlemsland, om inte skydd för bl.a. konsumenternas hälsa och miljön kan åberopas.

Med den gemensamma marknaden kommer varuutbytet mellan länderna att öka. Ett stort flöde av varor kan i sig öka risken för att farliga eller giftiga varor skall komma in i landet. För att detta inte ska bli fallet måste varureglerna kompletteras med en aktiv kontrollverksamhet. Genom EES-avtalet och EU-medlemskap begränsas våra möjligheter att införa förbud och begränsningar för användningen av miljöskadliga varor i en annan takt än EG:s.

Jordbruksområdet berörs först i och med EU-medlemskapet. Som EU-medlem övertar vi EG:s stödsystem till jordbruket. Precis som i Sverige är EG:s stöd till jordbruket i mindre utsträckning än tidigare baserat på prisstöd. Olika former av direkta stöd införs i stället, något som torde ha en dämpande effekt på intensiteten i jordbruket och därmed vara mer miljövänligt. EG:s jordbruksreform från 1992 innehöll också nya stöd till skydd för miljön och odlingslandskapet. I förhandlingarna tillerkändes Sverige ett omfattande miljöstöd. Den utredning (SOU 1994:82) som haft att lämna förslag till utformning av ett svenskt program för miljöstöd, har föreslagit stöd för resurshushållande konventionellt jordbruk och ekologiskt jordbruk, för bevarande av värdefulla marker och för stöd i bygder, där sämre ekonomiska förutsättningar för jordbruksproduktion råder (norra Sverige samt södra Sveriges skogs- och mellanbygder). Utredningen har valt att utnyttja i stort sett hela den framförhandlade ramen om 3 miljarder kronor per år, varav EG finansierar 50%. Beredningen har i ett yttrande framfört kritik mot delar av förslaget och påpekat att även denna typ av bidrag till jordbruket måste vägas mot andra utgifter finansierade via budgeten.

Precis som i Sverige bedrivs ett omfattande arbete inom EU för att skydda konsumenterna mot farliga varor och för att öka konsumenternas möjligheter att göra bra miljöval. Miljömärken finns t.ex. i flera EU-länder och 1992 började EU-länderna att arbeta med ett gemensamt miljömärke. På sikt är tanken att EU-märket skall ersätta de nationella märkena. EU-märket – en blomma – är numera officiellt miljömärke i Sverige. Ett annat exempel på konsumentupplysande arbete är testverksamhet. Det finns en mängd nationella och internationella testorganisationer, som sysslar med testning av konsumentprodukter. Olika miljökritierier är på väg in i detta arbete. Organisationen IT, International Testing, har på livsmedelsområdet bl.a. arbetat med test av hormoner i kött och nitrat i grönsaker. EU har ställt särskilda medel till förfogande på livsmedelsområdet, i övrigt finansieras verksamheten med medlemsavgifter.

EU använder ekonomiska styrmedel i mindre utsträckning än Sverige. Planer finns dock på att införa en koldioxidskatt, men motståndet har varit

stort. Så länge gemensamma regler saknas inom EU på skatte- och avgifts-området kan vi införa egna miljöavgifter förutsatt att avgifterna inte verkar diskriminerande.

Konsumentorganisationerna inom EG, t.ex. den danska organisationen Forbrugerrådet och holländska Consumentenbond, arbetar aktivt med miljöfrågorna. Även BEUC² arbetar med miljöfrågor. Prioriterade arbetsuppgifter är arbetet med EG:s miljömärke och EG:s översyn av livsmedelsreglerna. Man arbetar också med frågan om marknadsföring av ekologiskt odlade livsmedel. Den internationella konsumentorganisationen IOCU antog våren 1993 ett miljöprogram i samband med ett seminarium om uthållig konsumtion.

12.4.2 Handel och miljö

I takt med att handelns omfattning växer, varornas miljöpåverkan ökar och miljöproblemen blir gränsöverskridande, ökar kopplingarna mellan handel och miljö. Åtgärder på det handelspolitiska området ger effekter på det miljöpolitiska och vice versa.

Krav på handelsrestriktioner har ofta framförts som ett sätt att lösa miljöproblem. Frågan om handel och miljö och de potentiella konflikterna dem emellan har debatterats livligt under senare år och internationella organ såsom OECD och GATT har upprättat särskilda arbetsgrupper som arbetar med dessa frågor.

Det finns ingen egentlig motsättning mellan en liberaliserad handel och miljövärd eftersom båda har samma mål, att på effektivast möjliga sätt använda och fördela samhällets resurser. Handel innebär därför inte något problem – givet att samtliga effekter därav internaliseras, dvs. att de som åstadkommer skada bär de verkliga kostnaderna därav. Handel med varor utan beaktande av miljöeffekterna och kostnaderna därav är däremot något annat, och det är till stor del en sådan värld vi lever i. Ekonomiska styrmedel är således ett sätt att begränsa konflikterna mellan handel och miljö. I själva verket har mycket få länder ens påbörjat denna internalisering av miljökostnaderna. Andra sätt är att utveckla och intensifiera det internationella samarbetet på miljö- och handelsområdet. Gränsöverskridande miljöproblem kan endast lösas genom internationellt samarbete. Att lösa miljöproblem ligger i alla länders intresse, men intressena och kanske framför allt förutsättningarna är inte identiska. För att u-länderna skall kunna höja miljökraven är det i många fall nödvändigt med olika former av transfereringar.

De avvägningar när det gäller konsumentskydd resp. miljö och handel som måste göras är hur handelsrestriktioner skall kunna minimeras samtidigt som skyddet för konsumenter och miljö hålls på en hög nivå. I GATT-avtalet finns t.ex. möjligheter att göra undantag för varors fria rörlighet. Även inom EU finns sådana möjligheter, även om begränsningarna är större där gemen-

² Paraplyorganisation för konsumentsammanslutningar i EU-länderna.

samma regler finns. Viktiga principer är att handelsrestriktionen måste stå i proportion till nyttan och inte vara mer handelsbegränsande än nödvändigt. Restriktionerna skall också tillämpas på ett icke diskriminerande sätt, dvs. inhemska och importerade produkter skall behandlas likvärdigt, och åtgärden skall vara transparent. Länder har möjligheter att kräva högre standarder än de som stipuleras i avtal om man kan hänvisa till argument som är vetenskapligt hållbara och om man kan rättfärdiga en annorlunda riskbedömning.

Miljöfrågorna diskuterades först sent i den nyligen avslutade GATT-rundan. En särskild arbetsgrupp arbetar vidare med dessa frågor och nästa GATT-runda tros till stor del fokuseras kring miljö/handel-frågorna. En känslig fråga är huruvida handelshinder skall få användas för att skydda den gemensamma miljön. Inte heller reglerades frågor om produktionsmetoder. GATT-avtalet ger i dag inga möjligheter att stoppa oönskade produkter med hänvisning till produktionsmetoderna. Däremot är miljömärkning tillåten för att upplysa konsumenterna.

Skillnaderna i konsumtion och inköpsmönster mellan tätort och glesbygd är små. När det gäller tillgängligheten till varor i glesbygd finns dock speciella problem. Antalet glesbygdsbutiker minskar i snabb takt och har gjort så under en följd av år. I dag ser vi nya hot i form av urholkad solidarisk prissättning, ökade krav från samhällets sida på bl.a. miljöområdet och problem i ombudsverksamheten. En nedlagd sista-butik medför många gånger höga kostnader för berörda hushåll och för kommuner och stat.

Även livsmedelsproduktionens lokalisering kan sägas ha konsument-aspekter. En spridd jordbruksproduktion bidrar till ett öppet landskap och en levande landsbygd i hela landet. Även slutprodukternas kvalitet, pris och tillgänglighet kan påverkas positivt av en spridd jordbruksproduktion. Den livsmedelspolitiska reformen har i ringa grad förändrat den regionala fördelningen av jordbruksproduktionen.

13.1 Livsmedelskonsumtion i glesbygd

Skillnaderna i levnadsvillkor mellan stad och land, mellan norr och söder, är i många avseenden ganska små i Sverige. Detta faktum avspeglar sig också i vad vi konsumerar i form av livsmedel och hur vi betar oss i samband med inköpen.

Varuförsörjningsproblematiken i glesbygd är främst en fråga om tillgänglighet, men också om pris- och kvalitetsaspekter. Frågorna har debatterats livligt under senare år, men i det livsmedelspolitiska beslutet sades egentligen ingenting om regionala aspekter på livsmedelskonsumtionen.

13.1.1 Skillnader i konsumtion och inköpsmönster

Utifrån den senaste större undersökningen om livsmedelskonsumtionen – hushållens livsmedelsutgifter och kostvanor (HULK) från år 1989 – kan vissa slutsatser dras om skillnader i konsumtion beroende på bostadsort. I anslutning till undersökningen ställdes vidare ett antal frågor kring inköp, tillgänglighet, planering av inköp och måltider m.m. på uppdrag av Konsumentverket.

Det är i detta sammanhang närmast den regionala uppdelningen dels i s.k. H-regioner, dels i riksområden som är av intresse¹. H-regioner med glesbygdskarakär är främst södra mellanbygden samt norra glesbygden. Vid uppdelningen i de åtta riksområdena återfinns större glesbygdsområden i Småland med öarna, norra Mellansverige samt i Norrland. Därutöver kan indelningen i socioekonomiska grupper, där lantbrukare finns med som en grupp, vara av intresse.

Lantbrukare skiljer sig, inte oväntat, markant från övriga grupper genom den höga egenkonsumtionen av livsmedel (20% av de totala livsmedelsutgifterna mot 4% i genomsnitt) och i likhet med pensionärer har de relativt låga utgifter för utemåltider. Lantbrukarna har längre till närmaste butik och använder i större utsträckning bilen. Lantbrukarna är dessutom den grupp som är bäst försedda med utrustning i hemmet för att förvara mat.

Livsmedelsutgifternas och konsumtionens variationer i övrigt är relativt små över riket. I glesbygdsområdena läggs vanligen lite mindre pengar på utemåltider och egenproduktionen är något högre. En generellt sett äldre befolkning i glesbygd förklarar en del av skillnaderna. Dessutom är konsumtionen av animalier i allmänhet något högre i glesbygd. Konsumtionen av mjölk och fil är högst i mellersta och övre Norrland. Köttkonsumtionen är högst i södra mellanbygden. Män i Stockholm använder mindre matfett än män i framför allt mellersta och övre Norrland. Ostkonsumtionen är lägre i Sydsverige. Bland män är intaget av frukt och grönsaker lägst i rikets norra och västra delar, medan det för kvinnor är lägst i mellersta och övre Norrland och högst i Stockholm.

Även energi- och näringsintag varierar beroende på geografisk bostadsort. Bland män är energiintaget lägst i Stockholms län och högst i Småland med öar samt Norrland. Bland kvinnorna är energiintaget lägst i Sydsverige och högst i Småland med öar. Kostens andel av fett är likaledes högre i glesbygden, framför allt intaget av mättat fett.

Undersökningen visade vidare att de allra flesta (ca 80%) har en livsmedelsbutik inom ca 1 km från hemmet och två av tre handlar vanligen i en butik som ligger inom detta avstånd. I mellersta och övre Norrland är avståndet längre. I Norrland används också bilen i större utsträckning vid livsmedelsinköpen, två av tre i mellersta Norrland mot varannan person i riket som helhet.

SCB har i en studie över våra levnadsförhållanden² undersökt avstånd till livsmedelsbutik och hur detta förändrats mellan åren 1982/83 och 1990/91.

¹ Indelningen i H-regioner är ett sätt att dela in landet i områden med homogent befolkningsunderlag. I landet finns sju H-regioner: Stockholm, Göteborg, Malmö, större städer, södra mellanbygden samt norra tät- och glesbygden. Riksområdena är åtta till antalet: Stockholm, östra Mellansverige, Småland med öarna, Sydsverige, Västsverige, norra Mellansverige samt mellersta och övre Norrland.

² Levnadsförhållanden. Rapport nr 82. Våra dagliga resor 1982–1991, SCB 1993.

Den regionala uppdelningen i denna studie görs i s.k. T-regioner³. Studien visar att ca 2/3 av befolkningen år 1991 hade gångavstånd (under 750 m) till närmaste livsmedelsbutik. 13% hade mer än 3 km till närmaste butik. Skillnaden jämfört med år 1983 var marginell. I södra och norra landsbygden var avstånden betydligt större. Endast 44% av invånarna i södra landsbygden och 41% i norra landsbygden hade år 1991 gångavstånd till butiken. 28 resp. 31% hade mer än 3 km till butiken. Medan tillgängligheten inte påverkats i södra landsbygden från år 1983, så hade andelen invånare i norra landsbygden med närmaste livsmedelsbutik inom gångavstånd fallit (från 1983 års 47%) och andelen med mer än 3 km till butiken hade ökat något.

Det finns även andra skillnader i konsumtionen beroende på bostadsort. Så planerar t.ex. landsortsbö i högre grad sina inköp, har ett mer koncentrerat inköpsmönster (dvs. handlar färre dagar i veckan) och utnyttjar kuponger i större utsträckning. Den som inte bor i storstaden är också i allmänhet mer lojal mot sin huvudbutik. Särskilt markant är detta i norr. Detta visar t.ex. tidningen Supermarkets studier av konsumentbeteenden.

13.1.2 Glesbygdsbutiker

1990 uppgick befolkningen i glesbygd till ca 1,5 miljoner eller 17% av rikets befolkning⁴. Glesbygdsbefolkningen sjönk mellan 1970 och 1980, för att åter öka något mellan 1980 och 1990. Glesbygdsbefolkningen minskade mest i norra Sverige. Tillgång till service i form av skola, post, butik är en nödvändig förutsättning för att människor ska kunna bo och leva i glesbygd. När det mesta av annan service försvunnit är butiken ofta det sista som återstår.

1990 fanns ca 1 100 enskilda butiker och mindre än 200 kooperativa butiker i glesbygden. På många orter återstår endast en butik. Sedan början av 1970-talet har antalet glesbygdsbutiker minskat betydligt fortare än tätortsbutikerna.

Tabell 13.1 Antal enskilda dagligvarubutiker 1972–1990

	1972		1979		1990		1972–1990
	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Förändr.
Glesbygd	2 887	31,4	1 804	25,9	1 101	19,5	-62%
Tätort	6 309	68,6	5 170	74,1	4 551	80,5	-28%
Riket	9 196		6 974		5 652		-38%

Källa: Varudistribution. Uppföljning av resultat. Konsumentverket 1991

³ Indelningen i T-regioner (tätortsregioner) har utarbetats vid Transportrådet och används vid beskrivning av transporter och kommunikationer. Landet delas in i sex olika, ej geografiskt sammanhängande regioner beroende på tätortens invånarantal.

⁴ Glesbygd är enligt SCB:s definition områden utanför orter med 200 eller fler invånare.

Tätortshandeln har tagit över en allt större del av den totala dagligvaruomsättningen. Glesbygdsbutikernas andel av det totala antalet butiker liksom omsättningens andel har minskat betydligt fortare än befolkningen under 1970- och 80-talen. Omsättningen per invånare i glesbygdsbutiker har således sjunkit. År 1970 låg denna på 4 760 kronor, år 1980 hade den sjunkit till 3 220 kronor och år 1990 var den 2 180 kronor (allt i 1990 års priser). Detta hänger samman med minskad tillgänglighet, ökat arbetspendlande, attraktivare lågprisenheter i tätorter m.m. Eftersom den genomsnittliga omsättningen i dagligvaruhandeln var ca 18 000 kronor per person och år står glesbygdsbutikerna endast för en mindre andel av glesbygdshushållens inköp. "Köptroheten" är högst i norra Sverige och lägst i södra och västra Sverige.

Tabell 13.2 Glesbygdsboende och -butiker (antal och omsättning) som andelar av total i landet, %

	1972	1979	1990
Glesbygdsboende, andel	18,2	16,9	16,6
Glesbygdsbutiker, andel	31,4	25,9	19,5
Glesbygdsh. oms., andel	9,0	5,6	3,9

Källa: Varudistribution. Uppföljning av resultat. Konsumentverket 1991

Nedläggningshot

Under 1990-talet har allt fler tecken på att glesbygdshandelns problem djupnar visat sig. Så har t.ex. Handelns utredningsinstitut (HUI) gjort beräkningar som tyder på att närmare hälften av glesbygdsbutikerna kan komma att försvinna under 1990-talet. Kvar år 2000 skulle då finnas 570 enskilda butiker. Denna utveckling skulle få mycket negativa följder för i synnerhet vissa glesbygdshushåll. Konsumentverket noterar att större delen av de butiker som trots stödinsatser lagts ned, har avvecklats under senare år. Man räknar med att hittills under 1990-talet har ungefär 30 stödorter varje år förlorat sin dagligvaruservice.

Priskonkurrens, distributionsfrågor, ombudskap

En liten glesbygdsbutik har svårt att konkurrera med en stor butik när det gäller priser, sortiment och kampanjerbjudanden. Handelsblocken och leverantörer har hittills underlättat för glesbygdshandeln genom solidarisk pris-sättning: leverantören och grossisten har tagit samma pris för varan oberoende av avstånd till butiken och oberoende av inköpt mängd. Denna princip har man dock med hänvisning till den hårdnande priskonkurrensen börjat ifrågasätta under senare år och avsteg görs. Diskussioner inom handeln tyder på att grossisterna i större utsträckning kommer att ta ut "pris efter presta-

tion", vilket betyder att små butiker med långa transportavstånd kan komma att få betala ett högre pris än övriga butiker. Detta leder i sin tur till högre inköpspriser, till att de små butikerna får svårt att klara minsta inköpsmängd för vissa varor och det gör det svårare att få tillräckligt täta varuleveranser. Leveransavgifter har i vissa fall införts (Arla och även diskuterats av bl.a. Skogaholm), rabatter och möjligheter att delta i kampanjer är ofta förbehållna större butiker.

Minskad samhällelig styrning av butiksetableringar har i viss utsträckning påskyndat detta förlopp. Även lagar och regler från samhällets sida kan fördyra för lanthandeln. Så kan ökade krav från statens sida på t.ex. tillsynsavgifter och miljökrav i form av tankmuffar och freonfria kylaggregat vara särskilt besvärande för glesbygdsbutiker med liten omsättning och knappa marginaler. I flera fall har dock särskild dispens och investeringsbidrag beviljats glesbygdsbutikerna. Nyligen har beslutats om ett förhöjt investeringsstöd vid investeringar som påtvingats handlaren till följd av förändringar i lagstiftning.

För att kunna erbjuda kunderna ett mer fullständigt utbud av olika tjänster har butikerna ofta åtagit sig s.k. ombudskap för t.ex. apotek- och systemvaror, penninglotter och tipstjänst. På många håll erbjuds även postservice och försöksverksamhet med bankservice pågår. Många glesbygdsbutiker har också drivmedelsförsäljning. När kunderna kan få en större del av sin efterfrågan täckt på orten ökar också köptroheten.

För små butiker i glesbygden kan emellertid liknande problem uppstå vid ombudskap som i fallet med distributionsfrågorna. Ett aktuellt exempel är det statliga bolagets Tipstjänst planer, som upprört många glesbygdshandlare och -boende. Tipstjänst har beslutat att dra ned antalet ombud från dagens ca 7 000 ombud till ca 4 000. Dessutom skall alla ombud ha on-line. De flesta glesbygdsbutikerna är i dag off-lineombud, och omläggningen kan innebära en betydande kostnad för dem som godkänns som ombud. Övriga butiker riskerar att förlora kunder när en viktig servicefunktion försvinner från butiken. I samtal med glesbygdshandelns företrädare har Tipstjänst lovat att ta hänsyn till lanthandlarnas speciella villkor.

Delat ansvar

Ansvaret för landsbygdsbutikernas överlevnad kan sägas vara delat av samhälle (stat och kommun), leverantörer och handelsblock – samt konsumenterna. Den enskilde *konsumentens* engagemang och köpvilja kan vara av avgörande betydelse för glesbygdsbutiken. På många håll visar också glesbygdsbefolkningen ett aktivt engagemang. T.ex. fanns för ett par år sedan minst ett 60-tal s.k. "byalagsbutiker", dvs. lokala utvecklingsgrupper hade tagit över butiksfastigheten eller affärsrörelsen när butiken hotats av nedläggning.

För att öka möjligheterna att vidmakthålla täta leveranser till butikerna och högre kvalitet på produkterna har försöksverksamhet bedrivits kring samdistribution av varor från *leverantörernas* sida (bröd, mejeriprodukter, kött). En

sådan försöksverksamhet i Småland lades dock ned efter kort tid på grund av problem. Man ansåg från leverantörshåll att totalkostnaderna för distributionen till butikerna inom testområdet inte minskade. Planer finns på att upprepa projektet någonstans längs norrlandskusten.

I prop. 1993/94:140 "Bygder och regioner i utveckling" framhålls att *kommunen* bör ha en mer aktiv roll för att öka glesbygdsbutikernas överlevnads-möjligheter. Som motiv anförs kommunernas varuförsörjningsansvar och höga kommunala kostnader för butiksnedläggningar i glesbygd. T.ex. pekar man på att en större del av de kommunala inköpen kunde förläggas till lant-handeln. Många kommuner subventionerar också hemsändning av daglig-varor till hushåll i glesbygd.

Stöd till kommersiell service

Statens bidrag i kampen för glesbygdsbutikernas överlevnad är i första hand stödet till kommersiell service. Stödet till kommersiell service i glesbygder (SFS 1990:643) lämnas för att upprätthålla en med hänsyn till geografiska och befolkningsmässiga förhållanden tillfredsställande försörjning med dagligvaror och drivmedel i glesbygder.

Stödet utgår i form av investeringsstöd, servicebidrag (driftsstöd) och bidrag för hemsändning. Stödet uppgår till ca 40 miljoner kronor per år, varav huvuddelen som investeringsstöd. Under de senaste åren har investeringsstödet andel minskat medan servicebidraget, som är ett ekonomiskt stöd till driften av butiker med akuta problem, ökat. Stödets effekter har utvärderats av Konsumentverket och anses vara mycket goda. Investeringsstöd hade från 1973, då det infördes, t.o.m. 1990 beviljats till sammanlagt 1 100 orter, varav 990 fått stöd till dagligvaruservice. Konsumentverket uppskattar att det bor runt 250 000 hushåll i butikernas omland. Ca 30 000 hushåll i glesbygd får regelbundet varor hemsända. På de orter som erhållit stöd till dagligvaruservice finns butiken kvar på ca 870 orter och omkring 500 glesbygdsbutiker bedöms ha räddats som en följd av samhällets stödinsatser.

Som grund för stödbeslutet skall ligga en *kommunal varuförsörjningsplan*. I denna skall kommunen redovisa hur butiksnätet kan överleva på sikt. Kommunerna har ansvar för att trygga konsumenternas varuförsörjning. I plan- och bygglagen (PBL) sägs att "konsumenterna bör ha tillgång till ett allsidigt sammansatt utbud av varor och tjänster och kunna prioritera mellan t.ex. låga priser, närhet till butiken och hög servicegrad. Kommunen har ett ansvar för att markens användning planeras så att denna valfrihet så långt möjligt skall kunna upprätthållas." I och med ändringen i PBL våren 1992, där det bl.a. betonades att större hänsyn skulle tas till butiksetableringars betydelse för den lokala konkurrensen, minskade kommunernas möjligheter att med detalj-planebestämmelser reglera handelns lokalisering. Kommunernas övergripande planeringsansvar har dock inte förändrats.

En försämrad tillgänglighet till dagligvaruservice medför en överväldning av distributionsarbete och högre kostnader för berörda hushåll, kommuner

och stat. Särskilt hårt drabbas de äldsta konsumenterna. Räkneexempel som Konsumentverket gjort visar att kostnader på 4 000 kronor per hushåll och år vid en butiksnedläggning inte är ovanliga. För en ort med 250 hushåll skulle det betyda en merkostnad för hushåll och kommun på en miljon kronor per år i form av dyrare inköpsresor och kommunala kostnader för hemsändning, färdtjänst och ökad hemtjänst. I en nyligen genomförd studie av förhållandena på en ort i Värmland beräknades den samhällsekonomiska förlusten till drygt 600 000 kronor enbart det första året om butiken skulle tvingas lägga ned.

13.2 Jordbruksproduktion i glesbygd

13.2.1 Produktionens lokalisering

Det är en uttalad målsättning att det ska vara en regional spridning av jordbruksproduktionen. I 1990 års livsmedelspolitiska beslut sägs att livsmedelspolitiken ska bidra till regional utjämning av sysselsättning och välfärd. Genom en väl differentierad jordbruksproduktion i landet bidrar jordbruket till möjligheten att bevara en varierad och levande landsbygd. Jordbruket har också en viktig roll för att bevara landskapsbilden och de kulturella värden som hör samman med denna.

Livsmedelsproduktionens lokalisering kan även sägas ha konsumentaspekter. Spridd jordbruksproduktion bidrar till ett öppet landskap och en levande landsbygd i hela landet, men kan dessutom ha mer direkta effekter på slutprodukternas kvalitet, åtminstone så som de upplevs av konsumenterna. Närproducerade livsmedel, korta transportsträckor, möjlighet att stödja en lokal producent anses av många konsumenter vara viktiga kvalitetsegenskaper.

För jordbruksproduktionen i glesbygd är det framför allt förutsättningarna för mjölkproduktion som är intressant. I Norrland är det i stort sett balans mellan produktion och konsumtion av mjölk. I den sydsvenska skogs- och mellanbygden inkl. Öland och Gotland överstiger produktionen av mjölk konsumtionen. Griskött produceras framför allt i södra Sverige, dit också odlingen av specialgrödor – sockerbetor, potatis, grönsaker – är koncentrerad. I Mellansverige produceras framför allt spannmål.

Jordbruket anses ofta vara basen i landsbygdens liv, men jordbrukets roll för sysselsättning och inkomster har minskat även i glesbygder. År 1991 sysselsatte de areella näringarna ca 120 000 personer eller under 3% av den totala sysselsättningen i landet. Endast ett tiotal arbetsmarknadsregioner kan uppvisa sysselsättningsandelar i jord- och skogsbruk med runt 10%. I livsmedelsindustrin arbetade samma år drygt 80 000 personer. Både primärproduktionen, framställningen av livsmedelsråvaror, och förädlingen bedrivs i huvudsak i centrala bygder med korta avstånd till omkringliggande tätorter. Det är också till tätorten som en stor del av makarnas totala arbetsinsats i ett jordbrukarhushåll är förlagd. De viktigaste förändringarna för landsbygdens ekono-

miska och sociala liv, de som kommer att avgöra landsbygdens framtid, gäller därför inte främst jordbruket utan hur andra sektorer utvecklas.

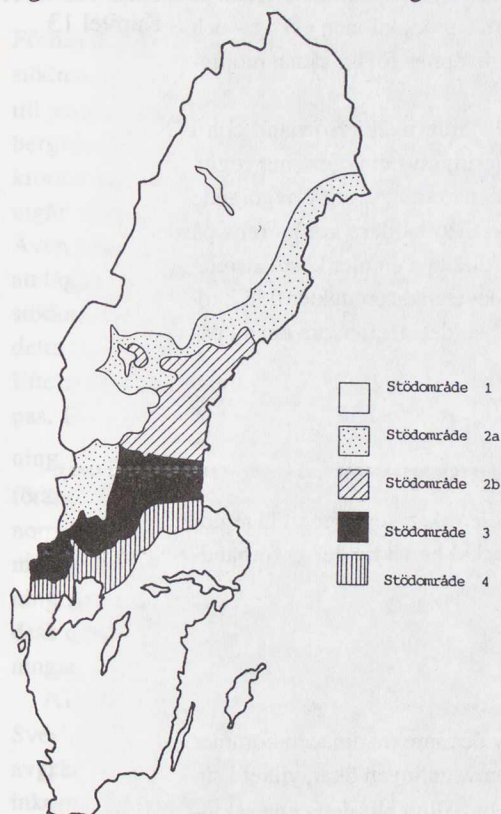
Tendenser till koncentration mot bygder med bättre förutsättningar för jordbruksproduktion påskyndas av avregleringen. Prisstödet har gynnat mjölkproduktion i skogs- och mellanbygder genom att lönsamheten relativt sett varit bättre för produktion av spannmål och svin i slättbygder. Som en följd av 1990 års jordbrukspolitiska beslut fick den specialiserade växtodlingen vidkännas de största lönsamhetsförsämringarna. De specialiserade växtodlingsföretagen på slätten i Mellansverige kunde därför förväntas söka nya, lönsammare produktionsinriktningar. Mjölkproduktionen i skogs- och mellanbygder skulle på så sätt "vandra ut på slätten". Högre transportkostnader som tillåts slå igenom i producentpriserna samt skärpta miljö- och djurskyddskostnader skulle ytterligare kunna förstärka denna tendens. Den påbörjade EG-anpassningen, som bl.a. innebär ett högre stöd till växtodlingen, kan komma att påverka produktionens lokalisering. Mjölkkvoternas regionala fördelning vid ett EU-medlemskap kan likaså påverka lokaliseringen.

Befarade oönskade omflyttningar av produktionen motarbetas på olika sätt, bl.a. med statliga stöd till norrlandsjordbruket och stöd till glesbygdsföretag. Även landskapsvårdsstödet gynnar i första hand skogs- och mellanbygder. Antalet kor har minskat något mer i skogsbygderna än i slättbygderna, en viss förskjutning har alltså skett av mjölkproduktionen från skogs- till slättbygderna. Sannolikt kan detta till stor del förklaras av att strukturen är olika – i skogsbygderna är medelkoantalet lägre än i slättbygderna och det är framför allt i gruppen företag med mindre besättningar som koantalet minskat – medan reformen sannolikt haft mindre inverkan. Jordbrukarnas syn på framtiden synes vara mer pessimistisk i utpräglade skogsbygder än i övriga områden, vilket kan påverka investeringsviljan och på sikt produktionens lokalisering.

13.2.2 Stöd till jordbruk i glesbygder

Enligt 1990 års beslut ska en regional fördelning av produktionen i huvudsak nås med riktade åtgärder, dvs. det generella prisstödet är inget bra medel. Jordbrukets regional- och säkerhetspolitiska betydelse i *norra Sverige* ansågs även fortsättningsvis motivera ett särskilt stöd till näringen för att ge förutsättningar för ett livskraftigt jordbruk.

Stödområdet omfattar de sju nordliga länen samt mindre delar av Örebro och Älvsborgs län. Totalt omfattar stödområdet ca 70% av Sveriges yta och knappt 20% av åkerarealen. I området finns ca 25% av landets jordbruksföretag. Heltidsföretagen, ca 6 000, är i stort sett samtliga mjölkföretag. Området är uppdelat på stödområdena 1–4 med varierande stödnivåer, högst i område 1 och lägst i område 4.



Stödet till jordbruket i norra Sverige utgår som pristillägg och djurbidrag. Omräknat till bidrag per mjölkko motsvarar stödet 2 600–10 200 kronor per mjölkko (vid en avkastning om 6 000 kg per ko) beroende på stödområde. Den totala kostnaden för stödet var 1989/90 ca 731 miljoner kronor och 1993/94 ca 995 miljoner kronor, varav 65 miljoner kronor gick till livsmedelsindustrin. Norrlandsstödet mer än tredubblades under 1980-talet, en mycket kraftig real ökning. Ökningen av stödet har också hittills under 1990-talet väsentligt överstigit såväl prisökningen på jordbrukets insatsmedel (mätt enligt PM-index) som den allmänna prisutvecklingen.

Skogs- och mellanbygderna i södra Sverige är ur jordbrukshänseende ett område som kan sägas utgöra ett mellanting mellan slättbygderna och Norrland. Närmare 40% av jordbruksföretagen finns i detta område (Götalands mellanbygder och Götalands skogsbygder). Området hyser ca 30% av landets åkerareal och närmare 60% av betesmarkerna. Mjolk- och därtill knuten köttproduktion är den vanligaste produktionsinriktningen.

Analyser gjorda av Jordbruksverket tyder på kostnadsnackdelar i skogsbygderna på mellan 30 och 40 öre per liter mjölk, vilket motsvarar 10–15% av mjölkpriset. De högre kostnaderna förklaras främst av lägre avkastning i foderväxtodlingen, sämre arrondering och mindre fältstorlek. Beräkningar tyder på att avregleringen har lett till att skogsbygderna försämrat sin relativa

konkurrenskraft och den påbörjade EG-anpassningen kan ytterligare spåda på denna tendens. I dag finns inget stöd till jordbruksproduktionen i skogs- och mellanbygderna, men ett EU-medlemskap skulle öppna för en sådan möjlighet (se nedan).

Förutom de framtida stödmöjligheterna till jordbruket i Norrland och i skogs- och mellanbygderna blir framtida kvoteringsystem, t.ex. hur regionala kvoter fastställs, samt mejeriföreningarnas hämtningspolicy avgörande för mjölkproduktionens framtid. I en situation med hårdare konkurrens på marknaden kan förädlingsindustrin komma att tillämpa en mer kostnadsrelaterad prissättning på insamling och transport av levererade produkter från jordbruket. Också mejeriernas produktmix kan ha betydelse, eftersom denna påverkar betalningsförmågan.

13.3 Konsekvenser av ett EU-medlemskap

Anpassningen till EG och ett eventuellt EU-medlemskap kommer att få regionala konsekvenser. Regionalpolitiskt stöd var också en viktig del av förhandlingarna med EU.

13.3.1 EG och den inre marknaden

Studier inom EG tyder på att genomförandet av den inre marknaden kommer att bidra till att takten i den nationella strukturomvandlingen ökar, vilket i sin tur kan påverka den regionala balansen. Speciellt tydligt blir detta i de sektorer som varit mest skyddade, dit stora delar av livsmedelsindustrin kan räknas. Öppnare gränser väntas i första hand bidra till en strukturomvandling som främjar tillväxten av stora företag, men dessutom kan små företag, i första hand riktade mot den lokala marknaden, gynnas. Specialisering och internationalisering kommer också att leda till färre företag. Samtidigt som den svenska livsmedelsindustrin utsätts för ökad konkurrens, får den kraftigt ökade möjligheter till export till EG. Kraven på varors färskhet och transportkostnader kommer även i fortsättningen att begränsa inslaget av utländsk konkurrens på vissa regionala marknader. Skillnaderna i prisnivå mellan söder och norr kan växa. EG:s påverkan på dagligvaruhandeln förväntas bli mindre, eftersom etableringshindren här är höga. Dagligvaruhandeln i gränsregioner och storstadsområden kan dock komma att påverkas mer.

I den s.k. Cecchinirapporten om EG:s inre marknad sägs att Gemenskapens svagare regioner och den arbetskraft som drabbas av industriell omstrukturering kommer att behöva hjälp. EG beslutade också att fördubbla det belopp som EG:s strukturfonder disponerar i samband med införandet av den inre marknaden och ytterligare medel har sedan dess ställts till förfogande för regionalpolitiska satsningar inkl. landsbygdsutveckling.

Förhandlingsuppgörelsen med EU innebär att nuvarande stödområde och stödnivåer i norra Sverige får vara oförändrade. Det regionalpolitiska stödet till jordbruket kommer att byggas av tre komponenter: Dels utgår maximalt bergsjordbruksstöd (del av LFA, Less Favoured Areas) på drygt 1 300 kronor per djurenhet eller hektar. Stödet finansieras till 25% av EG. Dels utgår miljöstöd med upp till 2 750 kronor, varav EG medfinansierar 50%. Även här utgår stödet per djurenhet eller hektar. Ovanpå detta har Sverige rätt att lägga ett nationellt stöd upp till tidigare totalnivå, vilket kan bli aktuellt för stödområdena 1–3. Sammanlagt blir medfinansieringen från EG 35% med detta förslag. Kommissionen skall godkänna nivåer och utbetalningsformer. Eftersom prisstöd inte är tillåtet inom EG måste nya utbetalningsformer skapas. Ett svenskt önskemål har varit att de ska ha stark produktionsanknytning. Gjorda beräkningar⁵ tyder på att nettoeffekten av de stöd- och prisförändringar som blir följden av EU-medlemskapet totalt sett är positiv för det norrländska jordbruket. Beräkningarna bygger på en statisk modell med samma struktur, omfattning och produktionsinriktning som i dag. Viss omfördelning mellan olika typer av företag kan dock förutses. Förslaget, i synnerhet dess omfördelande effekter, har kritiserats hårt från LRF m.fl. och omarbetningar är att vänta.

Avtalet innebär vidare att stöd till missgynnade områden utanför norra Sverige skall kunna betalas ut. Det exakta området, som ännu inte bestämts, avgränsas med hjälp av kriterier som låg spannmålsavkastning och lägre inkomster jämfört med landets genomsnitt samt stor andel gräsbevuxen mark. Totalt omfattar området, som innefattar större delen av södra och mellersta Sverige utanför de direkta slättbygderna, 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. Stöd föreslås utgå med mellan 400 och 1 100 kronor per djurenhet eller hektar beroende på område. Därutöver föreslås ett miljöstöd utgå med mellan 400 och 1 400 kronor per ha vall och bete. Totalt beräknas⁶ stöd om 670 miljoner kronor per år betalas ut, varav EG medfinansierar knappt 40%. Som en följd av EU-medlemskapets stödmöjligheter beräknas nettoförädlingsvärdet på en modellgård med mjölkproduktion kunna öka med mellan 36 och 96% beroende på område, således en mycket betydande ökning. KoB har i sitt yttrande över förslaget understrukit vikten av att de olika stöden till jordbruket skall genomgå sedvanlig budgetprövning.

⁵ Dessa redovisas i Stöd till jordbruket i norra Sverige vid ett EU-medlemskap, PM från Jordbruksdepartementet 1994-06-23.

⁶ Beräkningar redovisas i Stöd till jordbruk i mindre gynnade områden i södra Sverige vid ett EU-medlemskap, PM från Jordbruksdepartementet 1994-06-24.

En reglering har byggts upp även på fiskets område med många drag gemensamma med jordbruksregleringen. Fiskeregleringen omfattas inte av den livsmedelspolitiska reformen men ändringar har gjorts till följd av EES-avtalet och en tidigare EFTA-överenskommelse om att avskaffa konkurrenssnedvridande stöd. Vid ett inträde i EU får vi anpassa oss till den gemensamma fiskeripolitiken, Common Fisheries Policy.

Fiskeregleringen tillgodoser liksom jordbruksregleringen i första hand producenternas intressen och inte konsumenternas. Det visar bl.a. turerna kring konsumenternas 30 miljoner kronor. De skulle användas för att ge konsumenterna billigare fisk. Enligt ett nyligen fattat beslut skall de i stället användas för information om fisk och för produktutveckling. Fiskets organisationer får vara med och ge Fiskeriverket råd om användningen men inte konsumenternas.

14.1 Fisket – också en reglerad näring

Den livsmedelspolitiska reformen omfattar livsmedel, baserade på jordbruksprodukter och berör inte fisket. Men fisket är också en reglerad sektor, för vilken systemändringar skett under senare år och som står inför ytterligare förändringar vid en svensk EU-anslutning. Fisk är vidare en viktig del av konsumenternas matinköp. Beredningens uppdrag har mot denna bakgrund kommit att gälla även fisk och fiske. Beredningen har anlitats för inhämtande av konsumentsynpunkter, bl.a. i samband med remissbehandlingen av Fiskerinäringens utredningens betänkanden och vid deltagande i arbetsgrupper inom Jordbruksdepartementet och Fiskeriverket.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det liksom på jordbruksområdet är svårt att få gehör för konsumentönskemål inom fiskeregleringen, som är uppbyggd med utgångspunkt i producenternas intressen, inte i konsumenternas.

14.2 Konsumtionen av fisk och fiskprodukter

Fisk är nyttig mat med högt innehåll av proteiner och spårämnen. Även den feta fisken är nyttig, eftersom den innehåller fleromättade fettsyror och vitamin D. Konsumenterna får dock dubbla budskap när det gäller nyttan av fisk. På grund av miljöförstöringen har fisk från vissa insjöar och Östersjön höga halter av bl.a. kvicksilver och organiska klorföreningar och bör enligt Livsmedelsverket inte ätas alltför ofta och inte alls under en graviditet.

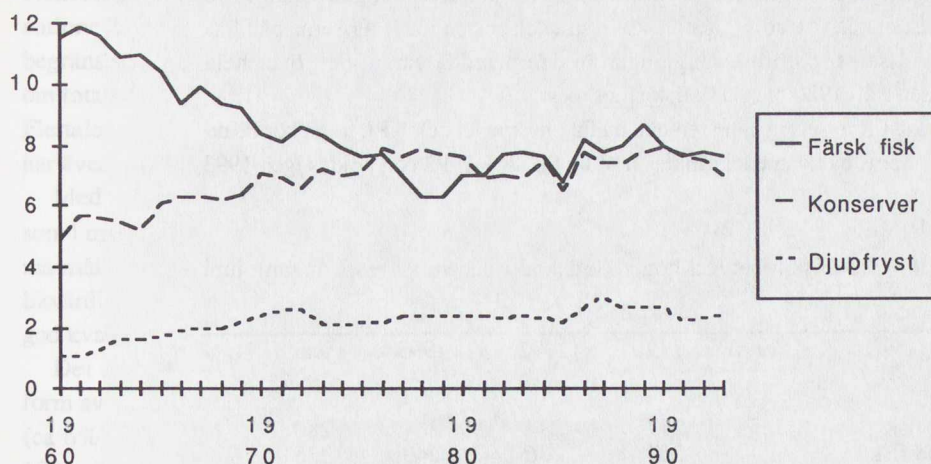
Enligt Jordbruksverkets statistik åt svenska folket fisk samt kräft- och blötdjur till ett värde av 8,3 miljarder kronor 1993. Detta är en underskattning, eftersom fritidsfisket ingår endast i begränsad omfattning. Konsumtionen av konserverad och beredd fisk utgjorde största andelen av det uppgivna värdet. I produktvikt räknat är den ungefär lika stor som konsumtionen av färsk fisk, vardera nära 6 kg per person och år. Härtill kommer konsumtion av frysta filéer, ca 2,5 kg, samt av kräft- och blötdjur. Konsumtionens fördelning framgår av tabell 14.1.

Tabell 14.1 Konsumtionen av fisk m.m. 1993, mkg och mkr

	Mkg	Mkr
Färsk fisk (inkl. ej filead djupfryst)		
faltfisk	3,7	247
torskfisk	6,6	319
sillfisk	13,2	252
laxfisk	14,8	919
annan saltvattensfisk	2,5	72
sötvattensfisk	8,2	261
<i>summa färsk fisk</i>	<i>49,0</i>	<i>2 070</i>
Djupfryst, filead fisk		
flatfisk	2,8	210
torskfisk	14,0	795
annan fisk	4,1	145
<i>summa djupfryst, filead fisk</i>	<i>20,9</i>	<i>1 150</i>
Konserver och beredd fisk		
saltad och kryddad fisk	3,3	62
torkad fisk	0,3	126
rökt fisk	2,3	185
beredningar av fiskrom	6,5	701
sillkonserver	13,0	681
andra fiskkonserver (ej fiskbullar)	6,2	214
annan beredd fisk (inkl. fiskbullar)	11,6	618
panerade fiskfiléer och fiskpinnar	7,8	365
<i>summa konserver och beredd fisk</i>	<i>51,0</i>	<i>2 952</i>
Kräft- och blötdjur		
färska, frysta, saltade och torkade	17,3	1 195
beredda och konserverade	10,5	928
<i>summa kräft- och blötdjur</i>		<i>2 123</i>
Totalt		8 295

Källa: Jordbruksverket

Fiskkonsumtionen per person har ökat något under perioden 1960–1993. Under perioden 1989–1993 har dock konsumtionen minskat. Stora förändringar har skett inom sortimentet. Som framgår av diagram 14.1 är konsumtionen av färsk fisk betydligt lägre nu än för ca 30 år sedan. I stället har den beredda och djupfrysta fisken ökat.



Anm. Fr.o.m. 1988 är uppgifterna inte helt jämförbara med tidigare år.

Källa: Jordbruksverket

Fisken utgjorde nära 6% av våra totala livsmedelsinköp och svarade för 8% av proteintillförseln men för bara 2% av energitillförseln (se tabell 14.2).

Tabell 14.2 Fiskens andel av konsumtion och näringstillförsel, %

Konsumtionsvärde	6
Energi	2
Protein	8
Fett	2
Kolhydrat	0
A-vitamin	2
C-vitamin	0
Järn	2
Kalcium	1
Tiamin	2

Källa: Sammanställning på basis av Jordbruksverkets uppgifter

Den svenska fiskkonsumtionen ligger på en medelnivå jämfört med andra europeiska länder. Den är lägre än i de stora fiskenationerna Island, Norge, Portugal och Spanien men högre än i Danmark och många andra kontinent-länder.

Vi är beroende av import för en stor del av konsumtionen av "fin" fisk medan vi tvärtom har överskott av sill/strömming. Värdet av importen var 2,5 miljarder kronor 1992. Exporten av fisk uppgick till nära 1 miljard kronor.

14.3 Priser och prisutveckling

Som framgår av tabell 14.3 med indextal över prisutvecklingen sedan 1980 har priserna på fisk stigit mer än för livsmedelsposten totalt. Priserna på färsk fisk är utsatt för större svängningar än den beredda varan. Sett över hela perioden från 1980 har färsk fisk stigit mest.

Vid jämförelser mellan åren och mellan livsmedel och KPI, totalt bör beaktas att moms på livsmedel sänktes från 25 till 18% 1992 och höjdes igen 1993 till 21%.

Tabell 14.3 Fiskprisutvecklingen. Indextal i december resp. år samt juni 1994. 1980=100

	1990	1991	1992	1993	juni 1994
Färsk fisk	259	297	294	264	280
Beredd fisk	249	254	236	240	235
Fisk, totalt	252	263	246	245	243
Livsmedel totalt	234	238	223	226	232
KPI, totalt	214	231	235	244	248

Källa: SCB

Prisnivån på fisk i Sverige och i andra länder kan jämföras genom s.k. prisnivåindex. De utarbetas av OECD för länder tillhörande denna organisation som ett led i en större internationell undersökning. Den senaste, avseende 1990, visar att de svenska priserna låg ca 20% högre än genomsnittet för EG. Skillnaden kan alltså ha försvunnit i och med den svenska deprecieringen.

Prisskillnaderna mellan Sverige och EG-länderna i tabell 14.4 är större för livsmedelsposten än för fisk. Regleringen av jordbruksprodukter tycks m.a.o. ha lett till större fördyringar för de svenska konsumenterna än fiskprisregleringen.

Tabell 14.4 Prisnivåindex 1990 i vissa EG-länder och Norge. Sverige=100

	Fisk	Livs- medel	Privat konsumtion
Sverige	100	100	100
Danmark	99	84	100
Tyskland	81	65	80
Nederländerna	62	62	74
Storbritannien	63	54	66
EG-12	82	63	73
Norge	96	101	106

Källa: SCB

14.4 Fiskeripolitiken

Fisket har länge varit en reglerad sektor på både det internationella och det nationella planet. Detta förhållande sammanhänger bl.a. med att fisk är en begränsat reproducerbar resurs. Internationellt sett finns överenskommelser om totalt tillåtna fångstmängder och om kvotfördelning mellan olika länder. Flertalet utvecklade länder har inte nöjt sig med reglering av fångsterna utan har även infört ekonomiska stöd.

Med 1977/78 års fiskeripolitiska beslut fick Sverige ett regleringssystem, som i många avseenden liknade dåvarande jordbruksreglering. I stort sett samma målkonflikt byggdes in. Fiskarena skulle erhålla en med övriga grupper likvärdig inkomstutveckling och konsumenterna skulle få tillgång till fisk av god kvalitet till rimliga priser.

Det statliga stödet till fisket utgick dels via statsbudgeten, i huvudsak i form av fiskerilån, dels genom prisreglering, som finansierades med en avgift (ca 6%) på importerad och svenskfångad fisk. Prisregleringen omsatte ca 100 miljoner kronor per år, vilket motsvarar ca 30 000 kronor per yrkesfiskare. Antalet fiskare uppgick 1990 till ca 3 850, varav ca 600 binäringsfiskare.

Inom regleringen utgick prisstöd till fisket, när marknadspriserna understeg de eftersträfvade s.k. normpriserna. Prisregleringen har i allt väsentligt avvecklats från den 1 januari 1994 med anledning både av en EFTA-överenskommelse och av EES-avtalet. Vissa andra anpassningsåtgärder har redan vidtagits i avvaktan på en svensk anslutning till EU och därmed också till den gemensamma fiskeripolitiken, CFP (Common Fisheries Policy).

En del av svårigheterna för svensk fiskerinäring sammanhänger med avsättningsproblemen för sill/strömming i kombination med det stora beroendet av detta fiske. Fiskeripolitiken har framför allt lett till stora statliga stöd till sillfisket, som därigenom bibehållits på en högre nivå än som är ekonomiskt lönsam. Anpassningsprocessen försvåras av att konsumtionen varit vikande. Den tidigare redovisade nedgången i konsumtionen av färsk fisk sammanhänger bl.a. med att färsk sill inte äts i samma utsträckning som tidigare. Enligt uppgifter från Fiskerinäringsutredningen har konsumtionen av färsk sill sjunkit från ca 50 000 ton 1980 till 35 000 ton 1992.

Torskfisket i Östersjön ökade under 1980-talet och betalades med höga priser. Detta kunde i viss mån kompensera den försämrade lönsamheten i sillfisket. På grund av vikande tillgång har torskfisket minskat kraftigt under de senaste åren.

En under senare år ökande del av sillfisket har mot denna bakgrund – med hjälp av statligt stöd – inriktats mot foderfisk. Detta strider mot principerna i 1977/78 års fiskeripolitiska beslut, enligt vilket stöd bara skulle utgå för fisk till humankonsumtion. Sådant fiske är vidare förbjudet enligt EG:s regler. Sverige får emellertid enligt medlemskapsavtalet fortsätta att fiska sill för foder under en treårsperiod. Under den tiden skall EG se över sina regler för foderfiske.

Slutligen kan konstateras att regleringssystemet har lett till att signalerna från marknaden inte alltid har kunnat tränga igenom till producenterna. Verksamheten har inriktats mot produktion för dess egen skull, inte för att tillgodose en köpkraftig efterfrågan. Marknadsföringssidan har inte ägnats tillräcklig uppmärksamhet, det har också framhållits i en inom Chalmers tekniska högskola företagen undersökning. Problem med distributionen av färsk fisk och de förändringskrav, som har uppstått bl.a. genom utvecklingen inom detaljhandelsledet, har inte ägnats tillräcklig uppmärksamhet eller har inte åtgärdats även om metoder härför varit kända.

14.5 Striden om konsumenternas 30 miljoner kronor

Pristillägg med anledning av låga marknadspriser utgick tidigare regelmässigt för sill/strömming. Torskpriserna låg däremot i allmänhet betydligt över de inom regleringen förutsatta. Försök att med regleringsåtgärder få ned priserna misslyckades. Vid prisöverläggningar inför 1987/88 och 1988/89 slöts överenskommelse mellan fiskets och konsumenternas representanter att konsumenterna skulle få kompensation för höga torskpriser. Sammanlagt 30 miljoner kronor (en mindre del av den faktiska "förlusten" för konsumenterna) skulle användas till nedsättning av konsumentpriserna på torsk. Överenskommelsen godkändes av regering och riksdag men verkställdes inte. Pengarna fanns därför kvar i prisregleringskassan 1993, då avvecklingen av denna påbörjades.

Konsumentrepresentanter – KoB med instämmande av frivilliga konsumentorganisationer – har föreslagit att om inte pengarna kunde disponeras för prisen sänkning, som avsetts, borde de omhänderhas av konsumentorganisationer för verksamhet på fiskets område. Fiskets företrädare har under de gångna åren arbetat för att pengarna skulle gå till producentinriktade verksamheter, trots att man biträdde det ursprungliga beslutet som en del i en överenskommelse. Riksdagen beslöt 1993 att pengarna skulle användas till information om fisk i enlighet med producentönskemålen.

Medlen skall förvaltas av Fiskeriverket, som vid sin sida skall ha ett råd för konsumentfrämjande åtgärder med representanter för fisket och fiskbranschen (1 vardera) och med tre av regeringen utsedda ledamöter. De senare har inte hämtats från konsumentorganisationer utan från Riksdagen (2 ledamöter, m och s) och från Konsumentverket (1).

Hanteringen av detta ärende är än en gång ett exempel på hur en liten välorganiserad grupp gynnas på bekostnad av konsumentintresset. Vinsten är stor för producenterna samtidigt som förlusten för varje enskild konsument är så liten att den inte väcker någon opinion.

14.6 Fiskmarknaden framöver

EES-avtalet och överenskommelsen med EFTA-länderna om att avskaffa konkurrenssnedvridande statliga stöd trädde i kraft den 1 januari 1994. Den prisregleringsavgift om ca 6% som tidigare togs ut för att finansiera prisstöden har därmed slopats. Detta bör ha lett till lägre fiskpriser för konsumenterna än som annars hade tagits ut.

Vid inträde i EU får vi anpassa oss till Gemenskapens regleringar på detta område, CFP, som omfattar en gemensam pris- och marknadsordning samt strukturpolitik. Anpassningen har redan börjat i och med EES-avtalet. Som skattebetalare får vi bidra till betalningen för EG:s regleringar, men kan hoppas på lägre priser och förbättrad tillgänglighet till följd av ökad konkurrens och större lyhördhet för marknadens krav.

1990 års nya livsmedelspolitik har bara delvis fullföljts. Önskan om anpassning till EG:s regler har ofta tagit över.

Enligt KoB:s kvalitetsundersökningar är konsumenterna nöjda med både livsmedelsutbudet och matkvaliteten, som de dessutom tycker har förbättrats under senare år. Varuutbud med koppling till kost-hälsa och ekologi har ökat men totalt sett har sortimentsbredden i dagligvaruhandeln minskat. Livsmedelslagstiftningen är tillfredsställande, men tillsynen behöver förbättras.

Matpriserna har utvecklats gynnsamt sedan 1989. De kunde ha höjts mindre om dels den livsmedelspolitiska reformen genomförts fullt ut, dels gränsskydd och referenspriser sänkts så mycket som det funnits utrymme för och slutligen livsmedelsindustrin inte höjt sina marginaler.

Jordbrukets omställning har lyckats på animaliesidan, men misslyckats på spannmålsområdet. Överskottsarealen är fortfarande mer än en halv miljon hektar. Livsmedelsindustrin går mot internationalisering och färre och större enheter. Konkurrensen är bristfällig eller obefintlig i många branscher. Utvecklingen inom handeln har generellt sett gått i rätt riktning. Etablering av en fristående lågpriskedja hade dock varit önskvärd.

Den nya livsmedelspolitiken har haft positiva miljöeffekter.

De regionala skillnaderna i dagligvarukonsumtion och inköpsmönster är relativt små. Utslagningen av glesbygdsbutiker har fortsatt.

Ambitiösa mål formulerades i propositionen 1989/90:146 "Livsmedelspolitiken", där grunddragen i den nya livsmedelspolitiken lades fast.

Livsmedelspolitiken skall sätta konsumenten i centrum: "Konsumenternas val skall styra produktionen. Konsumenterna skall ges goda möjligheter att välja mellan livsmedel av olika slag, där skillnaderna kan avse exempelvis smak, ursprung, produktionssätt eller förädlingsgrad." Samtidigt "bör den förda politiken bidra till en väl sammansatt kost och därmed till en bättre folkhälsa".

Att det kan uppstå en konflikt mellan betoningen av den enskilda konsumentens fria val å ena sidan och myndigheternas ambition att främja folkhälsan genom goda matvanor å den andra förbigås utan nämnvärd diskussion i proposition och utskottsbetänkande. Den närmast underförstådda slutsatsen torde vara att målkonflikten bäst mildras genom konsumentupplysning och information.

Miljömålet i livsmedelspolitiken ges ökad vikt. Det traditionella inkomstmålet tonas i stället ner. Att bönderna skall ha en skälig ersättning för utförda

prestationer betraktas närmast som en nödvändig restriktion, som måste beaktas för att politiken i övrigt skall fungera.

Övriga traditionella mål för livsmedelspolitiken som exempelvis beredskapsmål och regionalpolitiska mål skall också beaktas.

Nytt i politiken är att åtgärdsarsenalen differentieras. Den traditionella jordbruksregleringen tilltros inte längre förmågan att tillgodose jordbrukspolitikens alla mål av olika slag. Beredskapsmålet, miljömålen, önskan att bevara ett öppet odlingslandskap och en regional fördelning av produktionen skall i huvudsak nås med riktade åtgärder.

Konsumentens ställning skall stärkas. Genom större marknadsmässighet kommer konsumenternas val att i ökad utsträckning styra produktionen.

Ett gränsskydd skall hålla uppe producentpriserna på den inhemska marknaden. Genom att ta bort subventioner till export av produktionsöverskott markeras, att det bara är priserna på det som faktiskt efterfrågas på den svenska marknaden som skall hållas uppe på politisk väg.

En rad åtgärder för att underlätta livsmedelssektorns anpassning till de nya förutsättningarna infördes. Totalt beräknades kostnaden för övergångsstöden till 13,6 miljarder kronor – att utgå vid sidan om det ordinarie jordbruksstödet i form av gränsskydd, direktstöd, m.m.

Redan innan den nya livsmedelspolitiken trädde i kraft i juli 1991 förändrades emellertid dess tänkta förutsättningar genom aviseringen om Sveriges kommande ansökan om medlemskap i EU.

I praktiken har därför den svenska livsmedelspolitiken under 1990-talet utformats utifrån dubbla och dessutom svårförenliga förutsättningar.

1990 års omställningspolitik har inte officiellt övergivits. Men den har bara fullföljts till vissa delar. I andra avseenden har önskan att åstadkomma en smidig anpassning till EG:s regler tagit över.

Konsumentberedningens ursprungliga uppdrag var att utvärdera resultatet av 1990 års nya jordbrukspolitik ur ett konsumentperspektiv. Vi har dock inte funnit det meningsfullt med en så snäv ansats. Det är nödvändigt att också beakta effekterna för konsumenterna av den gjorda EU-anpassningen.

I föreliggande kapitel 15 diskuterar vi vad som faktiskt skett med utbud, priser, miljö m.m. under perioden 1989–1993 i ljuset av vad som hade varit att vänta av 1990 års jordbrukspolitiska beslut. I kapitel 16 diskuterar vi den framtida livsmedelspolitikens utformning om Sverige ansluter sig till EU, resp. om Sverige i folkomröstningen väljer att inte ansluta sig. I det avslutande kapitel 17 lämnar vi synpunkter och förslag på konsumentbevakningen av den framtida livsmedelspolitiken.

15.1 Konsumtionsförändringar

Livsmedelskonsumtionen uppgick till 139 miljarder kronor eller knappt 16 000 kronor per person år 1993. Jämfört med 1989 äter vi mer bröd och spannmålsprodukter, mer kött samt dricker mer malt- och läskedrycker. Där- emot har vi under perioden minskat vår konsumtion av fisk i strid med kost-

och hälsoråd, men också av mjölk, matfett och socker. Frukt- och gröntkonsumtionen har legat still sedan 1989.

1993 gick drygt 14% av våra utgifter till livsmedel och alkoholfria drycker. Livsmedel är alltså en stor utgiftspost för hushållen, även om andelen stadigt sjunker. Låginkomsttagare spenderar en högre andel av sin inkomst på mat än höginkomsttagare. Enligt 1989 års undersökning av hushållens livsmedelsutgifter (HUL 89) använde tvåbarnshushållen med lägsta inkomsten ca 20% av sin inkomst till inköp av matvaror, medan höginkomstgruppen med två barn använde 12%. Till detta kommer utemåltider.

En tendens finns till ökad andel kött, mejeriprodukter och fisk vid stigande inkomst och till minskad andel bröd och spannmålsprodukter samt matfett. Låginkomsttagare och barnfamiljer har i allmänhet en större mjölandel och mindre andel matbröd. Höginkomsttagare köper mer rent kött samt dricker magrare mjölksorter, låginkomsttagare och barnfamiljer äter mer korv. Undersökningen tyder dock inte på några större skillnader i matvanor mellan olika hushållstyper och inkomstklasser.

15.2 Mångfald och variation

Att stimulera ökad mångfald och variation i utbudet är en viktig del av den livsmedelspolitiska reformen. Den enkät som KoB tillställt ett antal personer i parti- och detaljhandel samt i berörda branschorganisationer tyder dock i likhet med andra studier på att sortimentet snarare minskar än ökar¹. Tendensen är beroende på butikstyp: medan allivsbutikerna och stormarknaden minskar sitt sortiment, ökar lågprisbutikerna sitt. Butikstyperna närmar sig därmed varandra. De varugrupper som drabbas hårdast synes vara konserverna samt det torra sortimentet. På färskvarusidan sker snarast förstärkningar.

Parallellt med det minskade totalsortimentet sker förstärkningar inom vissa grupper. Trender i matkonsumtionen som varit tydliga under en tid, t.ex. mer importmat, mer satsningar på miljö- och hälsoinriktad mat samt ett större urval närodlade produkter, fortsätter. Även förädlingsgraden ökar.

Under perioden 1989–1993 har en viss ökning skett av såväl *nötkötts*- som *grisköttsimporten*. Ökningen hänger främst samman med en inledningsvis minskad inhemsk produktion, och följaktligen minskade importen åter fr.o.m. 1993 då den svenska produktionen på nytt började stiga. *Ostimporten* har ökat trendmässigt under en lång följd av år. Åren 1989–1991 ökade importen betydligt av hårdost, för att därefter minska. Ökad inhemsk produktion, ökat konkurrenstryck och lägre priser gjorde den svenska produktionen konkurrenskraftigare. Också importen av *ägg* har ökat väsentligt under åren efter 1989, men i huvudsak förädlas dessa ägg vidare för att åter exporteras.

Intresset för *ekologiska livsmedel* har ökat starkt och produkterna har under de allra senaste åren också fått ett ordentligt genomslag i livsmedelsindu-

¹ Dagligvaruhandeln - Utvecklingen beträffande struktur, priser och sortiment, Konsumentberedningens rapport till regeringen mars 1994.

stri och dagligvaruhandel. Inom handeln har serier med miljömärkta produkter utvecklats. Det traditionellt viktigaste produktområdet – grönsakerna – kompletteras av framför allt spannmålsprodukter, men också till viss del av mjölk, kött, saft, sylt m.m.

Också mat med koppling till *kost-hälsa* har ökat starkt under senare år. Fettsnåla och fiberrika produkter såsom grönsaker, magra mejeri- och köttprodukter och spannmålsprodukter med mycket fiber har ökat sina marknadsandelar. Under 1993 har dock flera av dessa produktgrupper minskat något.

KoB:s nyligen publicerade undersökning av konsumenternas kvalitetsuppfattning² tyder på att konsumenterna i allmänhet är nöjda med livsmedelsutbudet. Drygt hälften av de tillfrågade anser att urvalet är lagom stort. De som anser att urvalet är för stort är något fler än de som anser det för litet.

På frågan huruvida urvalet förbättrats eller försämrats under senare år anser drygt hälften att det förbättrats medan endast drygt 5% anser att det försämrats. En dryg fjärdedel anser att det varken förbättrats eller försämrats.

Svaren på frågan om konsumenterna anser sig ha möjlighet att påverka livsmedlens kvalitet visar att konsumenterna snarare "röstar med fötterna" än försöker påverka kvaliteten genom att påtala brister i kvalitet och urval för butikspersonalen. De går alltså till en annan butik hellre än att försöka påverka utbudet i den "egna" butiken.

De sortimentsförändringar som kunnat avläsas under senare år har bl.a. påverkats av nya marknadsförings- och prissättningsmetoder, utbyggd datakapacitet och nya former för lönsamhetskalkylering, den ändrade konkurrenssituationen med öppnare gränser och nya aktörer. Den livsmedelspolitiska reformen har i sig haft begränsad betydelse för sortimentet, anser de som besvarat KoB:s tidigare nämnda sortimentsenkät. Man pekar dock på debatten runtomkring, som gjort förändringsprocessen snabbare. Som viktigare politiska förändringar än den livsmedelspolitiska reformen framhålls prisstoppspolitikens avskaffande och generösare etableringspolitik i kommunerna.

Konsumentberedningen finner att det inte går att göra en entydig bedömning av vad som hänt med mångfald och variation i livsmedelsutbudet. Utvecklingen har i vissa avseenden lett till ökade valmöjligheter för konsumenten. Utbudet har t.ex. ökat av vad som ibland kallas alternativ mat, det vill säga produkter med koppling till ekologiska hänsyn, kost och hälsa, m.m. Sådana livsmedel tycks också ha blivit tillgängliga i fler butiker än tidigare.

Samtidigt tycks sortimentsbredden ha minskat på andra områden och olika slags butiker tenderar att bli mer lika varandra – något som minskar variation och mångfald i praktiken.

² Konsumenterna och livsmedelskvaliteten. En studie av konsumentupplevelser (SOU 1994:112). Delbetänkande av Konsumentberedningen. Se också KoB:s faktablad Konsumenternas åsikter om livsmedelskvalitet, faktablad nr 13, februari 1993 och Konsumenterna och kvaliteten på mat, faktablad nr 17, januari 1994.

15.3 Livsmedelskvalitet

Kvalitet är ett mångtydigt begrepp. Kvalitetsbegreppet kan uppdelas i en komponent som är mätbar och objektiv och en komponent som är subjektiv och varierar från person till person och från tid till annan. Mätbara faktorer av livsmedelskvaliteten regleras framför allt genom livsmedelslagstiftningen och följs fortlöpande genom livsmedelskontrollen. De subjektiva faktorerna, som bl.a. har med smak, etik och miljöhänsyn att göra, styrs av marknaden. För att konsumenternas varierande krav på kvalitet skall komma fram på marknaden krävs en fungerande konkurrens och för att den enskilde konsumenten skall kunna göra välavvägda val fordras en god konsumentinformation.

KoB:s kvalitetsundersökningar visar att konsumenterna i allmänhet är nöjda med kvaliteten på maten. Mest nöjd är man med pasta, matbröd och hårdost. Minst nöjd är man med potatis och korv. Gruppen som anser att maten förbättrats under senare år är större än gruppen som anser att den tvärtom försämrats.

Beroende på frågeställning prioriteras lite olika kvalitetsegenskaper. I KoB:s större undersökning, där frågor ställs kring ett antal utvalda livsmedel, anses smak vara den viktigaste kvalitetsegenskapen för alla livsmedel utom nötkött, där färskhet rankas högst. Att livsmedlet inte innehåller kemikalier anses också som viktigt av många. I KoB:s båda små undersökningar, där livsmedel behandlas som en helhet, rankas färskhet högst följt av näringsvärde och råvaruinnehåll.

Våra undersökningar visar vidare att svenska konsumenter i allmänhet föredrar svensk mat framför utländsk. Svaren varierade dock en del beroende på matvara. Att livsmedlet är av svenskt ursprung anses särskilt värdefullt för färska och oförädlade livsmedel, medan utländsk pasta anses lika bra som svensk och närmare 20% anser att svenskt matbröd och svensk korv är sämre än utländsk.

15.3.1 Kost och hälsa

Livsmedelsverket har fått i uppdrag att följa den livsmedelspolitiska reformens effekter på folkhälsan. Som underlag har man bl.a. undersökningen om hushållens livsmedelsutgifter och kostvanor (HULK), vilken utfördes 1989 med planerad uppföljning 1995. Genom denna undersökning har man erhållit ett säkrare underlag för att följa hushållens konsumtion och dess sammansättning i olika grupper. Undersökningen är inte direkt jämförbar med tidigare kostvaneundersökningar, men den tydde på att inga större förändringar av kostens näringsinnehåll skett under 1980-talet. Fettinnehållet i kosten är fortfarande för högt, 35–36 energiprocent mot de rekommenderade 30, och fiberintaget var endast ca två tredjedelar av det rekommenderade.

Livsmedelsverkets enkätundersökningar kring kost och hälsa som genomfördes 1991 och 1993 visar att majoriteten av befolkningen har god kunskap om sambandet kost–hälsa och vilka förändringar som från hälsosynpunkt bör

göras i konsumtionen av olika livsmedel. Kvinnorna är mer hälsomedvetna än männen, men männen knappar in.

SOU 1994:119
Kapitel 15

Symbolmärkningen av fettsnåla och/eller fiberrika livsmedel, det s.k. nyckelhålet, infördes 1989. Omsättningen av sådana livsmedel har ökat markant, liksom sortimentet. Mest populära är de symbolmärkta charkvarorna och i viss mån osten. Det fiberrika brödet har rönt mindre framgångar. Undersökningar visar att förtroendet för symbolen är stort bland konsumenterna och att en stor del av konsumenterna känner till dess innebörd. Omkring hälften uppger att symbolen har betydelse när de ska välja livsmedel.

15.3.2 Livsmedelslagstiftning, hygien och säkerhet

Livsmedelslagstiftningen och tillsynen skall vara en garant för att de livsmedel som saluhålls är av god kvalitet och att konsumenterna skyddas mot hälso-risker och oredligt förfarande. Reglerna syftar också till att underlätta för konsumenterna att välja livsmedel som tillgodoser deras önskemål. 1989 beslutades om ändringar i livsmedelslagstiftningen och livsmedelskontrollen fick ökade resurser. Svenska livsmedel har i stort en tillfredsställande nivå vad gäller hygien och säkerhet. Importkontroll av frukt och grönt samt kött skall tillse att samma krav ställs på importerade livsmedel som på inhemska. Kontrollen visar att under 5% av partierna innehåller rester av bekämpningsmedel (för frukt och grönt) och salmonellahalter (för kött) som överstiger gränsvärdena.

Livsmedelstillsynen har kritiserats av Riksdagens revisorer, som anser att kontrollen inte blivit effektivare eller mer likartad mellan kommunerna efter beslutet om skärpt livsmedelskontroll. Introduktion och uppföljning av den obligatoriska egenkontrollen kritiserar också för att ta allt för stor del av kommunernas resurser och avgifterna används inte alltid för avsedda ändamål. Kritiken har till stora delar avvisats av dem som berörts. Klart är i varje fall att det är viktigt med en väl fungerande livsmedelskontroll och att den kontroll som nu utövas behöver förbättras.

I och med EES-avtalet har svensk livsmedelslagstiftning harmoniserats med EG:s. Där gemensamma EG-normer saknas eller ännu ej införhandlats i EES-avtalet, det gäller t.ex. beträffande bestrålning och tillsatser, behåller vi våra egna regler tills vidare. Vi kan i princip inte stoppa produkter från ett annat EES-land om produkten är godkänd i detta land; undantagsmöjligheter med hänsyn till bl.a. människors hälsa finns dock. Eftersom både Sveriges och EG:s regler i många fall bygger på standardiseringsarbete utfört av internationella organisationer blir flertalet förändringar till följd av EES ganska små, men viktiga undantag finns.

Bland övriga kvalitetsaspekter som uppmärksammas allt mer under senare år kan nämnas etik och djurskydd samt produktion av ekologiska och andra miljöanpassade produkter. Även i dessa avseenden ligger Sverige långt framme och en växande andel av konsumenterna beaktar också dessa kvalitetsaspekter i samband med sina livsmedelsinköp.

15.4.1 Prisutvecklingen

Konsumentpriserna

Som visats i kapitel 7 har konsumentpriserna på livsmedel efter den livsmedelspolitiska reformen stigit långsammare än under 1980-talet. Uppgången har också varit svagare än för priserna på andra konsumtionsvaror och tjänster. Realpriserna på livsmedel har m.a.o. sjunkit – och sjunkit kraftigt – under här behandlad period, 1989–1993.

Den måttfulla prisuppgången på livsmedel beror på ett flertal faktorer. Det preliminära GATT-avtalet 1989 ledde till frysning av prisstöd med direktbetalningar till jordbrukarna som kompensation. De tidigare nära nog automatiska prishöjningarna i samband med regleringsåtgärder på jordbruksområdet har upphört. Den livsmedelspolitiska reformen har inneburit prissänkningar i jordbruksledet.

Realprissänkningarna på livsmedel är delvis också en följd av ändringarna i den indirekta beskattningen under 1990 och 1991. De innebar en breddning av momsunderlaget och höjda punktskatter, vilka höjt KPI totalt mer än KPI livsmedel. Livsmedelspriserna har dessutom sänkts genom differentiering av momsen till lägre matmoms 1992. Efter höjningen igen 1993 är matmomsen fortfarande lägre än momsen på övriga varor (21% jämfört med 25). Borttagandet 1991 av subventionen för mjölk har dock verkat höjande på konsumentpriset.

Ändrat beteende hos konsumenterna, t.ex. den ökade tillströmningen till lågprisbutiker, registreras inte fullt ut i KPI. Konsumenterna har i större utsträckning än vad som framgått av prisindexutvecklingen kunnat köpa mat till lägre priser än tidigare.

Konsumentpriserna har sammanfattningsvis utvecklats gynnsamt för konsumenterna 1989–1993. Prisändringarna i konsumentledet motsvarar dock inte helt förväntningarna inför beslutet om den livsmedelspolitiska reformen, bl.a. därför att vissa avsteg gjorts från reformen.

Avsteg från den livsmedelspolitiska reformen

Beslutet om den livsmedelspolitiska reformen hälsades med tillfredsställelse av konsumentföreträdarna. Förhoppningar hystes om prissänkningar alternativt minskad prisökningstakt dels som en direkt följd av reformen, dels som dynamiska effekter av avregleringen och det ökade spelrummet för marknadskrafterna.

Sänkningen av gränsskydd och referenspriser den 1 juli 1991 blev dock mindre än som motiverades av pris- och kostnadssänkningar i jordbruket (prop. 1990/91:191). Jordbruket fick behålla ca 40% av det överskydd som uppstått genom reformen. Avsikten därmed var att förbättra jordbrukets lönsamhet. Det kvarstående överskyddet kan dock även ha gynnat senare led i livsmedelskedjan, som berörs av gränsskyddet.

Den 1 juli 1993 sänktes de reglerade priserna (referenspriserna) för spannmål och vissa animalier. Detta var inte en följd av den livsmedelspolitiska reformen utan sammanhängde med anpassningsåtgärder inför en svensk EG-anslutning, vilka ledde till sänkta kostnader i jordbruket. Vidare beslöts om visst exportstöd till animalieprodukter och att förmalningsavgiften skulle bli kvar för att finansiera spannmålsöverskotten. Förmalningsavgiften verkar höjande på brödpiserna med ca 5%. Exportstödet effekter på den svenska marknaden är svår att uppskatta men det tenderar att hålla uppe en högre prisnivå inom landet än som annars är möjlig.

Prisutvecklingen i olika led

Prissänkningarna i tidigare led har inte fullt ut förts vidare till konsumenterna, beroende på att konkurstrycket är svagt i livsmedelskedjans alla led. Priserna har under perioden 1989–1993 utvecklats på följande sätt (procentuell ändring):

Jordbrukets priser (A-index)	-9,7
Reglerade priser (PR-index)	+1,1
Industrins priser (PPI-J)	+13,5
Konsumentpriser (KPI-J)	+4,5
" , exkl. moms	+6,6

Den större delen av skillnaderna mellan prisutvecklingen i olika led uppstod de första åren av perioden. Det gäller särskilt 1991, då subventionen på mjölk togs bort. Denna åtgärd höjde mjölkpriserna i leden efter jordbruket. Ca 2,4 procentenheter av uppgången 1989–1993 i KPI-J exkl. moms kan uppskattas bero på den borttagna subventionen.

Särskilt stor är prisuppgången 1989–1993 i industrin. Handelsmarginalen har däremot sjunkit att döma av indextalen. Representer för livsmedelsindustrin har hävdade att förekomsten av rabatter inte registreras i index. Indexutvecklingen skulle alltså dåligt återspegla de faktiska prisändringarna. Livsmedelsekonomiska samarbetsnämnden har på regeringens uppdrag granskat prisutvecklingen. Eftersom uppgifter som tillfredsställande belyste rabattutvecklingen inte kunde erhållas från industrin kunde rabattfrågan inte utredas. Däremot visade annat statistiskt material, produktivitets- och lönsamhetsuppgifter, att marginalerna stigit inom framför allt charkuteri och färdmatlagning av kött.

Handelsmarginalen har 1989–1992 sjunkit för livsmedel i genomsnitt, räknat som procent av försäljningspriset. För kött har dock handelsmarginalen ökat, med 11,5%.

Prismaterialet tyder på att en viss omsvängning skett under 1993 även för industrin, dvs. minskade marginaler kan utläsas. Beaktas också att löneskat-ten sänkts visar det sig dock att vinstmarginalen ökat även denna period. Det

15.4.2 Prisjämförelser med andra länder

Den svenska prisnivån låg före deprecieringen i november 1992 betydligt över EG:s. De svenska livsmedelspriserna var nära 60% högre, medan priserna i genomsnitt för hela den privata konsumtionen "bara" var 37% högre än EG:s. Prisjämförelser har framför allt gjorts med Danmark, som ligger nära, har ungefär samma matvanor och ungefär samma moms på mat, dvs. den är hög i EU-perspektivet. Den internationella prisnivåjämförelsen baserad på s.k. köpkraftspariteter och senast utförd 1990 visade att Sveriges prisnivå låg 20% över Danmarks för livsmedel men var densamma för konsumtionen i genomsnitt.

Deprecieringen av den svenska kronan i november 1992 ändrade markant prisrelationerna. Jämfört med Danmark föreligger nu ingen större skillnad, de svenska priserna är snarast något lägre än de danska. De svenska priserna ligger ca 15% över de tyska och nederländska men fortfarande betydligt över de brittiska. Justerar man för skillnader i moms har av näraliggande EU-länder bara Storbritannien avsevärt lägre priser än Sverige.

De kostnadsnackdelar man tidigare kunnat konstatera i svensk livsmedels-tillverkning jämfört med dansk, t.ex. mindre anläggningar och lägre produktivitet, har inte eliminerats genom valutaändringen. Situationen för de svenska livsmedelskonsumenterna har inte förbättrats genom deprecieringen. Behovet av effektiviseringar i livsmedelskedjan kvarstår därför.

15.5 Livsmedelsproduktionen

15.5.1 Jordbruk

Under senare delen av 1980-talet fanns stora överskott inom nästan alla produktområden. En neddragning av produktionen var därför nödvändig. 1990 års livsmedelspolitiska beslut innebar också bl.a. att den svenska produktionen högst skulle uppgå till vad den svenska marknaden efterfrågade och därutöver lönsam export.

Kraftfulla åtgärder vidtogs och främst på animalieområdet minskade produktionen kraftigt under åren 1990 till 1992. Härigenom uppstod en god balans i enlighet med riksdagsbeslutet för nära nog samtliga animalieprodukter. Inom flera varuområden har dock produktionen åter ökat under 1993 och 1994, sannolikt till följd av en kombination av tillfredsställande lönsamhet och förväntningar på ett kommande EU-medlemskap.

På vegetabilieområdet innehöll det livsmedelspolitiska beslutet en femårig omställningsperiod. För spannmål skulle priserna successivt sänkas och för oljeväxter skulle arealen vara oförändrad under fyra år, därefter minska. I

syfte att stimulera alternativ användning för åkermarken infördes olika former av direktstöd.

Överskottet av spannmål uppgår för närvarande till ca 1 miljon ton vid normalskörd. Detta motsvarar drygt 250 000 ha. I övrig vegetabilieproduktion, oljeväxter, potatis och sockerbetar, kan överskottsarealen beräknas till 50 000–60 000 ha. Av den omställda arealen, som totalt uppgår till ca 380 000 ha är en mycket liten del varaktigt omställd till annan användning. Drygt 300 000 ha används för extensiv betesdrift eller ligger i vad som närmast är att beteckna som vänteläge. För närvarande uppgår således överskottsarealen enligt 1990 års definition till åtskilligt mer än en halv miljon ha.

Det ojämeförligt viktigaste användningsområdet för åkermark, som skulle tas ur livsmedelsproduktion, var produktion av olika energigrödor. Särskilt stora förväntningar knöts till spannmålsodling för etanolproduktion. Någon sådan produktion har dock inte realiserats. Den kan inte göras lönsam med rådande spannmålspriser.

Konsumentberedningen gör bedömningen att omställningen av animalieproduktionen skedde på avsett sätt medan omställningen av vegetabilieproduktionen måste betraktas som ett klart misslyckande. Trots stora omställningsstöd till många jordbrukare kvarstår överskottet på åkermark i det närmaste oförändrat. De viktigaste orsakerna är dels bristen på alternativ användning, t.ex. att etanolproduktionen inte blivit av, dels förväntningar inför ett EU-medlemskap.

15.5.2 Industri

Strukturutvecklingen inom livsmedelsindustrin går i huvudsak mot färre och större enheter. Inom vissa branscher, främst bageri och köttthantering, spelar dock småföretagen alltjämt en stor roll.

Som anmärkningsvärda framstår de snabba relativprisökningar i livsmedelsindustrin som kan avläsas från producentprisindex, PPI-J, enligt vad vi redovisar ovan i detta kapitelns avsnitt om prisutvecklingen. Livsmedelsindustrins lönsamhetsutveckling visar sig också vara exceptionellt god under den studerade perioden.

Livsmedelsindustrins prisökningar under senare år motiveras inte av råvaruprisutvecklingen, eftersom böndernas avräkningspriser sjunkit under perioden. En god produktivitetsutveckling hade gett utrymme för oförändrade eller rentav sänkta marginaler. En i vissa delbranscher svag produktivitetsutveckling skall enligt KoB:s mening främst ses som uttryck för dåligt fungerande konkurrens i näringsgrenen.

Livsmedelsindustrin, i synnerhet dess tidiga led, domineras av Lantbrukskooperationen. I senare led spelar privata svenska företag en större roll. I fråga om s.k. högförädlade produkter har också utlandsägda företag en betydande del av produktionen. Situationen tycks vara relativt stabil. Under perioden 1989–1992 har andelen anställda i olika ägargrupper i livsmedels-

industrin totalt varit i stort sett oförändrad enligt Centrala företags- och arbetsställeregistret.

Slakt och chark svarar för 20% av livsmedelsindustrins förädlingsvärde och är därigenom dess största bransch. Lantbrukskooperationen är dominerande ägare även om andelen av de anställda minskat något, från 50% till 46%.

Under senare år har svensk livsmedelsindustri på ett märkbart sätt internationaliserats. Förutom de sedan länge etablerade multinationella tillverkarna av högt förädlade livsmedel, som exempelvis Nestlé, har framför allt lantbrukskooperationens företag sökt samarbetspartners, företrädesvis i grannländerna. Arla har samarbete, delvis på ägarbas med utländska mejeriföretag. Cerealia och Skånska Lantmännen har stora ägarintressen i dansk och tysk kvarn- och bageriindustri.

Samtidigt har utvecklingen också gått i rakt motsatt riktning genom att ett mindre antal småskaliga slakterier, gårdsslakterier, etablerats. Ofta har detta skett i kombination med styckning och förädling samt försäljning till konsument i gårdsbutik eller liknande. Utvecklingen ligger i linje med det livsmedelspolitiska beslutets intentioner om bland annat ökad variation i utbudet. Något bidrag till en aktiv priskonkurrens ger dock knappast dessa företag.

På mejerivaruområdet råder lantbrukskooperativt monopol. På den lokala marknaden råder inom färskvaruområdet, mjölk och grädde etc. faktiskt monopol eftersom mejeriföreningarna inte konkurrerar på varandras traditionella lokalmarknader. I fråga om ost konkurrerar numera flera större aktörer på marknaden, vilket också haft en för konsumenterna gynnsam inverkan på prisbildningen.

Det är svårt att bedöma hur utvecklingen på mejeriområdet hade varit om det rätta konkurrens mellan olika företag i stället för det sedan årtionden etablerade mejerimonopolet. En försiktig slutsats är att produktiviteten varit högre och priserna lägre.

Bageriindustrin kommer på andra plats i storlek efter slakt och chark. Av de anställda arbetar tre fjärdedelar i privatägda företag varav en fjärdedel i utlandsägda företag. Lantbrukskooperationen och Konsumentkooperationen har tillsammans en fjärdedel. De privata företagen, bortsett från de utlandsägda, är i huvudsak små företag. Genom sitt stora utbud är de kooperativa företagen dominerande på marknaden, trots att man inte har mer än en fjärdedel av de anställda. Beträffande knäckebröd är utlandsägda Wasabröd marknadsdominerande.

Den livsmedelspolitiska reformen omfattar den reglerade delen av livsmedelsindustrin, starkt dominerad av Lantbrukskooperationen. En ökad konkurrens hade varit att vänta som följd av reformens avregleringsåtgärder och nya skärpta konkurrensregler. I verkligheten har Lantbrukskooperationens dominans snarare ökat än minskat.

Det enda exemplet på ökad konkurrens av någon betydelse är ostområdet. Där har en helt ny marknadssituation uppstått genom avvecklingen av Riks-

Lärdomen av utvecklingen hittills är enligt KoB:s mening att enbart avreglering inte är nog för att utsätta ett tidigare reglerat monopol för konkurrens. Det etablerade monopolföretagets marknadsställning och finansiella styrka håller potentiella konkurrenter borta från marknaden och leder dessutom lätt till att den som försöker utmana monopoliet antingen misslyckas eller blir uppköpt.

15.5.3 Handel

Handeln med livsmedel och andra dagligvaror är betydligt mindre konjunkturkänslig än annan handel. Dagligvaruhandeln har därför klarat sig förhållandevis bra under den pågående lågkonjunkturen.

Såväl parthandlare som detaljhandlare har blivit färre och större. Tidigare har det främst varit mindre butiker som lagts ned. Nu läggs även medelstora butiker ned i ökad utsträckning. Nyetableringarna har i stor utsträckning utgjorts av dels service-/trafikbutiker dels stora butiker. Stormarknaderna har varit vinnarna under senare år.

Livsmedelshandeln domineras av de tre blocken ICA, Konsumentkooperationen och Dagab/Axel Johnson. Denna dominans har ökat. Kopplingen mellan grossistled och detaljhandel är också mycket stark. ICA har stärkt sin ställning och ligger nu mycket nära den gräns på 35%, som anges i gruppundantaget för detaljhandelskedjor i den nya konkurrenslagen.

Lågprishandeln uppstod på initiativ av lokala entreprenörer och sågs många gånger med både oro och motvilja från såväl den etablerade handeln som kommunala beslutsfattare. De tre blocken har emellertid på senare tid övertagit initiativet. I flera fall har utländska koncept anpassats till den svenska marknaden. Detta har bl.a. utnyttjats för att omprofilera tidigare icke lönsamma konventionella butiker.

Lågprishandeln är inte längre lika aggressiv. En ökad satsning på färskvaror och märkesvaror har relativt sett höjt dess genomsnittliga prisnivå. Å andra sidan har de konventionella butikerna minskat sin satsning på extrapriser och i stället sänkt sin ordinarie prisnivå. Detta har minskat prisspanningen mellan lågprishandel och konventionell handel. Det är därför osäkert om den snabba ökningen av lågprishandelns marknadsandelar kommer att fortsätta.

De tre blockens omhändertagande av utländska lågpriskoncept har tyvärr inte medfört det konkurrenstryck som kunde ha blivit följden av en direktetablering av en utländsk detaljhandelskedja med egen grossistfunktion.

Tidigare kunde man som konsument förvänta sig ungefär samma sortiment och prisnivå i t.ex. olika ICA-butiker eller Konsumbutiker. Utvecklingen har emellertid gått mot att man inom de tre blocken kan hitta flera olika butikskoncept – med olika sortiment och pris. Detta är positivt ur konsumentsynpunkt. Det skapar ökad konkurrens och valfrihet.

Den livsmedelspolitiska reformen omfattade inte primärt handeln. Utvecklingen inom handeln har emellertid generellt sett gått i rätt riktning, sett ur konsumentperspektiv. En etablering av en fristående lågpriskedja med integrerad parthandelsfunktion hade dock varit önskvärd.

15.6 Miljö- och regionala frågor

15.6.1 Miljö

Miljöfrågorna griper allt mer in i andra sakområden. Särskilda miljömål finns sedan 1985 i jordbrukspolitiken och den konsumentpolitiska kommittén föreslog också att ett miljömål – att främja en från miljösynpunkt långsiktigt hållbar utveckling – skulle infogas i konsumentpolitiken.

Livsmedelspolitiken skall förena den moderna konsumentens krav på hälsosamma och prisvärda livsmedel med ett miljöanpassat och rationellt lantbruk. En viktig effekt av den interna avregleringen är att marknaden fungerar bättre och att konsumenternas önskemål lättare når fram till råvaruproducenter, industri och handel.

Kväveläckaget och bekämpningsmedelsanvändningen har långsiktigt minskat. Sänkta handelsgödselavgifter ledde dock till ökad kväveanvändning 1993 och sannolikt också 1994. Genom direkta stöd har stora delar av värdefulla ängs- och betesmarker kunnat skyddas. Däremot ökar industrins och handelns transporter av livsmedel liksom hushållens bilanvändning i samband med inköpen. Livsmedelsbranschen står för en stor del av förpackningarna. Producentansvaret för förpackningar, som infördes 1993, medför förhoppningsvis ett minskat antal förpackningar totalt sett, men kanske framför allt en övergång till produktion av mindre miljöbelastande förpackningar.

För att hänsyn till miljön skall avspeglas i vår konsumtion krävs kunniga och medvetna konsumenter. Miljömedvetenheten bland svenska konsumenter ökar och antalet miljöanpassade produkter ökar stadigt. Konkurrens är en nödvändig förutsättning för att konsumentönskemål ska få genomslag på marknaden. För att hjälpa och styra konsumenterna mot en mer miljövänlig konsumtion finns därutöver diverse styrmedel att tillgå: varuupplysning och miljömärkningssystem, ekonomiska styrmedel i form av miljöavgifter på bl.a. bekämpningsmedel och handelsgödsel och bidrag till ekologisk produktion, regelsystem beträffande t.ex. gränsvärden i livsmedel och marknadsföringsregler m.m.

Konsumenters vilja att ta hänsyn till miljön och intresse för miljöanpassade produkter till trots går det inte att blunda för att det kan finnas konflikter mellan miljö- och konsumentintressen. Dessa kan bestå i högre priser och/eller sämre funktion. Ett miljövänligt levnadssätt kan också ställa stora krav på konsumenten i form av merarbete och informationssökning. Det är viktigt att på olika sätt söka begränsa dessa konflikter för att inte miljöhänsyn skall uppfattas som en börda.

Skillnaderna i levnadsvillkor mellan stad och land, mellan norr och söder, är i många avseenden ganska små i Sverige. Detta faktum avspeglar sig också i vad vi konsumerar i form av livsmedel och hur vi betar oss i samband med inköpen. Livsmedelsutgifternas och konsumtionens variationer är relativt små över riket. I glesbygdsområden läggs vanligen lite mindre pengar på utemåltider och egenproduktionen är något högre. En generellt sett äldre befolkning i glesbygd förklarar en del av skillnaden. Dessutom är konsumtionen av animalier i allmänhet något högre i glesbygd. Glesbygdshushåll har naturligt nog längre till närmsta livsmedelsbutik och fler använder bilen i samband med livsmedelsinköpen. Landsortsbon planerar i högre grad sina inköp, har ett mer koncentrerat inköpsmönster och är i allmänhet mer lojal mot sin huvudbutik.

Antalet butiker i glesbygd har under lång tid minskat betydligt snabbare än tätortsbutikerna. Glesbygdsbutikernas andel av såväl det totala antalet butiker som omsättningen har minskat betydligt fortare än glesbygdens andel av totalbefolkningen under 1970- och 80-talen. Omsättningen per glesbygdsinvånare i glesbygdsbutiker har således sjunkit, något som hänger samman med ökat arbetspendlande, attraktivare lågprisenheter i tätorter, minskad tillgänglighet m.m.

Mycket tyder på att trenden mot allt färre glesbygdsbutiker kommer att fortsätta och kanske till och med förstärkas. Hårdnande priskonkurrens, upphörande av dolda subventioner inom distributionssystemet, minskad samhällelig styrning samt i vissa fall även fördyrande regler och krav från samhällets sida är bidragande orsaker. Även exempel på motverkande åtgärder finns dock såväl från konsumenters sida som från leverantörer och från handlarna själva. Beslut har också fattats om att öka det samhällseliga stödet till glesbygdsbutikerna. Konsumentberedningen anser det angeläget med stöd som får glesbygdshandeln att överleva.

Livsmedelspolitiken skall enligt 1990 års livsmedelspolitiska beslut bidra till regional utjämning av sysselsättning och välfärd. Jordbruket bidrar till en varierad och levande landsbygd och jordbruket har också en viktig roll för att bevara landskapsbilden.

Jordbrukets roll för sysselsättning och inkomster har minskat i glesbygd-regionerna. Både primärproduktionen och förädlingen bedrivs i huvudsak i centrala bygder med korta avstånd till omkringliggande tätorter. Det är också till tätorten som en stor del av makarnas totala arbetsinsats i ett genomsnittligt jordbrukarhushåll är förlagd.

Koncentrationen till bygder med bättre förutsättningar för jordbruksproduktion har förstärkts av stödet till jordbruket, som i huvudsak utgått i form av prisstöd och premierat odling i högavkastande bygder. Farhågor fanns att denna koncentration till områden med bättre naturliga förutsättningar för jordbruksproduktion skulle ytterligare förstärkas av avregleringen. Sådana befara omflyttningar motarbetas på olika sätt, bl.a. med statligt stöd till norrlandsjordbruket och stöd till glesbygdsföretag i andra delar av riket. Även landskapsvårdsstödet gynnar i första hand glesbygdsområden. Omflyttningar

i produktionen tar lång tid och det finns få eller inga tecken på att produktionen hittills som en följd av den livsmedelspolitiska reformen skulle ha förflyttats från skogs- och mellanbygder i riktning mot centralare slättbygder.

15.7 Fisket

Konsumtionen av fisk har under den senaste trettioårsperioden ökat något samtidigt som en kraftig förskjutning skett inom sortimentet, från färsk fisk till djupfryst och beredd. De senaste åren har dock fiskkonsumtionen minskat.

Fisk är nyttig mat, som vi enligt näringsexperterna borde äta mer av. Samtidigt får konsumenterna då och då larmrapporter om miljögifter i fisk och Livsmedelsverket avråder gravida och ammande kvinnor från att äta vissa fisksorter. Detta kan ha bidragit till de sjunkande konsumtionssiffrorna.

Fisket är liksom jordbruket starkt reglerat. Det omfattas inte av den livsmedelspolitiska reformen. Omreglering på fiskets område har skett inom ramen för EES-avtalet och en EFTA-överenskommelse samt som en anpassning till EU:s fiskepolitik.

Konsumentintresset har lika lite som inom jordbruksregleringen något större inflytande på fiskeregleringen. Som framgått av kapitel 14 är det senaste exemplet härpå hanteringen av 30 miljoner kronor, ursprungligen avsatta för prisnedsättningar till konsument. Trots konsumentprotester kommer dessa medel att i enlighet med producentförslag användas för information om fisk.

Som EU-medlem omfattas Sverige omedelbart av EG:s gemensamma jordbrukspolitik (CAP) och fiskeripolitik (CFP). För skattebetalarna är det en dyr och ineffektiv politik. Samtidigt innebär EU-medlemskap att livsmedelskonsumenter drar fördel av konkurrensen på en större marknad. Priserna kommer att pressas och utbudet blir mer varierat.

Konsumentberedningen rekommenderar att svenska myndigheter så långt det är formellt möjligt hävdar traditionella svenska etik- och kvalitetskrav vid sin tolkning av EG:s livsmedelsbestämmelser.

EU kommer att tvingas ompröva sin jordbrukspolitik åtminstone när centraleuropeiska länder som Polen och Ungern förhandlar om medlemskap. Konsumentberedningen anser att Sverige redan som nybliven EU-medlem bör driva krav på reformering och avreglering av CAP. Erfarenheterna från 1990 års svenska jordbruksreform bör kunna tjäna som utgångspunkt för svenska reformkrav.

Vid ett *nej till EU-anslutning* framstår en återgång till principerna i 1990 års jordbrukspolitiska beslut som det omedelbara huvudalternativet. På lite längre sikt kan frihandelsalternativet få ökad aktualitet. En fortsatt EG-anpassad jordbrukspolitik är varken önskvärd eller möjlig. EG:s jordbrukspolitik är både dyr och ineffektiv trots konkurrensen på den stora EU-marknaden. En motsvarande politik för enbart Sverige skulle ske inom ramen för en liten, sluten marknad och därmed bli ännu dyrare och ännu mer ineffektiv.

1990 års livsmedelspolitiska reform har, som vi visade i kapitel 15, endast delvis genomförts. I stället har det skett en förtida anpassning till EG:s jordbrukspolitik i syfte att göra det möjligt för Sverige som EU-medlem att utan nämnvärda övergångsarrangemang överta den gemensamma jordbrukspolitiken, CAP.

Till den del omställningen av livsmedelspolitiken enligt 1990 års beslut verkligen genomförts i praktiken har den fått gynnsamma effekter för livsmedelskonsumenter. Animalieöverskotten reducerades snabbt. Före reformen ökade livsmedelspriserna snabbare än andra priser. Efter reformen har livsmedelspriserna snarast bidragit till att dämpa den allmänna prisökningstakten. Dåvarande Rehnbergkommissionens uppgörelse med dagligvaruhandeln om återhållsamhet i prissättningen kan ha banat väg för den lugnare prisökningstakten.

Den livsmedelspolitiska reformen kan också ha bidragit till att konkurrensen inom dagligvaruhandeln förbättrats. Den nya konkurrenslagen och kom-

munernas förändrade tillämpning av PBL får en växande betydelse. Vidare har utbudet av ekologiskt producerade och miljöanpassade produkter ökat.

Samtidigt har vissa av de problem som omställningspolitiken skulle lösa visat sig svårare än beräknat. Således har endast en mycket liten del av åkermarken kunnat varaktigt ställas om till annat än spannmålsproduktion. Omställningsalternativ har i praktiken saknats.

Det finns en betydande risk att skattebetalarnas höga kostnad för omställningspolitiken inte lett till den avsedda varaktiga produktionsbalansen.

Hur en livsmedelspolitik i konsumenternas intresse skall utformas bestäms av resultatet av folkomröstningen om svenskt EU-medlemskap i november. I det följande diskuterar vi den framtida livsmedelspolitiken enligt två scenarier: medlemskap och icke medlemskap.

Vad gäller medlemskapsscenarioet finns två aspekter att diskutera. Dels hur Sverige skall agera för att på bästa sätt tillvarata sina intressen inom ramen för nuvarande regler. Dels – och viktigare – vilka krav på förändringar av EG:s jordbrukspolitik och livsmedelslagstiftning som Sverige bör arbeta för som nybliven medlem i unionen.

Utanförscenarioet är mindre uppmärksammat i debatten. Två tänkbara handlingslinjer avtecknar sig. Den ena är fortsatt EG-anpassning i praktiken. Den andra är att återknyta till principerna i 1990 års jordbrukspolitiska reform. På längre sikt kan också frihandelsalternativet få praktisk aktualitet.

En inledande bedömning är att det kommer att råda en djupare intressekonflikt mellan konsumenter och producenter om livsmedelspolitikens inriktning efter ett nej i folkomröstningen än efter ett ja. I frågan om hur Sverige som EU-medlem bör agera för att bäst tillgodose sina långsiktiga intressen på livsmedelsområdet torde det nämligen finnas grund för en ganska långt gående samsyn mellan producent- och konsumentintressena. Bägge parter bör exempelvis ha ett intresse av att EG:s jordbrukspolitik reformeras. Likaså finns ett gemensamt intresse av att arbeta för striktare gemensamma regler om djurhälsa, livsmedelstillsatser, märkningsbestämmelser m.m.

Sedan är det en annan sak att det efter en EU-anslutning säkert kommer att råda delade meningar mellan producent- och konsumentföreträdare om det kortsiktiga agerandet inom ramen för det existerande regelsystemet. Det kommer bland annat att gälla frågan om det kan vara statsfinansiellt och samhällsekonomiskt rimligt att utnyttja alla de stödmöjligheter som den gemensamma jordbrukspolitiken medger. Det kan också komma att råda delade meningar om möjligheten att i praktiken upprätthålla hårdare nationella regler på exempelvis djurskydds- eller miljöområdet än vad som gäller i andra EU-länder.

16.1 Scenario 1 – Sverige ansluter sig till EU

Ett EU-medlemskap förändrar den svenska jordbruks- och fiskepolitiken högst väsentligt. Livsmedelspolitiken i övrigt påverkas mindre, eftersom den i stort sett redan är harmoniserad med EG:s genom EES-avtalet. Även den

svenska konkurrenslagstiftningen har EG-anpassats, vilket påverkat livsmedelsindustrins och handelns villkor.

Ett svenskt EU-medlemskap innebär bland mycket annat full integration i EG:s gemensamma jordbrukspolitik, CAP, med dess genomgripande reglering av jordbruksmarknaden. Principerna känns i ganska stor utsträckning igen från den tidigare svenska jordbrukspolitiken, som 1990 års reform avsåg att avlägsna sig ifrån. Gränsskydd, exportbidrag och interventionsköp är centrala inslag för att garantera en politiskt fastställd prisnivå, oftast väsentligt över världsmarknadens prisnivå. Dessutom innehåller CAP omfattande regleringar på gårdsnivå i produktionsbegränsande syfte, bl.a. mjölkkvoter och obligatorisk träda för att få del av arealbidrag.

Sverige kommer att överta marknadsregleringarna utan några övergångsperioder. Däremot har vissa övergångslösningar erhållits när det gäller livsmedelslagstiftning, smittskydd, fodermedel m.m. (se kap. 6).

1992 beslöt EG att reformera CAP och övergå från rent prisstöd till en kombination av prisstöd och direkt inkomststöd (arealbidrag, djurbidrag). De produktionskontrollerande inslagen förstärktes.

Jordbruksstödet tar mer än hälften av EU:s budget i anspråk. Över hälften av en svensk medlemsavgift – mer än 10 miljarder kronor – kan därför anses gå till kostnaden för EG:s jordbruks- och fiskepolitik. Eftersom återflödet av jordbruksstöd till det svenska jordbruket (minst 5 miljarder kronor) beräknas medföra en besparing för statsbudgeten på ca 2 miljarder kronor blir nettokostnaden för statsbudgeten ca 8 miljarder kronor.

En viktig del av CAP är de olika riktade stöden till bland annat missgynnade områden och miljövänlig produktion. Sverige kommer som EU-medlem att kunna få del av omfattande sådana stöd, väsentligt större än dagens inhemska regional- och miljöpolitiska stöd. Stöden utgår dock inte villkorslöst. De förutsätter en omfattande inhemsk medfinansiering över statsbudgeten.

Hur fördelas då välfärdsvinsterna mellan konsumenter och producenter? Jordbrukets inkomster ökar enligt Lars Jonasson vid Sveriges Lantbruksuniversitet, mycket på grund av beräknade produktionsökningar, med 5,7 miljarder kronor vid tillämpning av EG:s regler jämfört med ett fullföljande av 1990 års reformbeslut.¹ Priserna kommer att falla men direktstöden och exportbidragen ökar. Även konsumenterna beräknas göra en vinst, med drygt en miljard kronor, till följd av lägre råvarupriser. Den ökade konkurrensen i EU kan därutöver väntas medföra en vinst för konsumenterna genom pressade marginaler i livsmedelsindustri och handel.

¹ "Konsekvenser av EG-medlemskapet för jordbruket och livsmedelssektorn". Bilaga 3 till EG-konsekvensutredningen, samhällsekonomi. Sid 50.

Att omfattas av EG:s gemensamma jordbrukspolitik påverkar bönder och jordbruksproduktion i Sverige på ett mycket genomgripande sätt. Även för livsmedelskonsumenterna kommer effekterna att bli påtagliga.

Konsumentpriserna påverkas av de jordbrukspolitiskt styrda producentpriserna, men också av nya konkurrensförhållanden och ändrade villkor för senare led. Livsmedelskonsumenterna påverkas även i andra avseenden av EU-medlemskapet, t.ex. beträffande mångfalden och variationen i livsmedelsutbudet, kvaliteten på produkterna och tillgängligheten till dessa.

Det är svårt att bedöma CAP:s konsekvenser för konsumenterna när det gäller matpriser och annat. Skälet är en rad osäkerheter, bland annat om CAP:s framtida utformning och medlemskapets effekter på den svenska kronkursen, men också om olika aktörers anpassningsförmåga samt konsumenternas reaktion inför svenska resp. utländska produkter. I det följande diskuteras tänkbara effekter för konsumenterna.

Priser vid ett EU-inträde

Det har gjorts ett flertal beräkningar över var de svenska livsmedelspriserna skulle hamna "vid EG-förhållanden". I "Mat till EG-pris?"² kom man fram till att de svenska livsmedelspriserna skulle sjunka med ca 8% vid ett EU-inträde ställt i relation till ett läge med fullt genomförd livsmedelspolitisk reform. Beräkningen gjordes emellertid före den svenska kronans depreciering i november 1992, vilken i ett slag ändrade prisrelationerna till EG. Fortfarande beräknas dock EU-anslutningen leda till nedgång i livsmedelspriserna om än inte lika stor.

Vid en EU-anslutning får Sverige börja tillämpa EG:s jordbrukspolitik, CAP. Efter EG:s jordbrukspolitiska reform från 1992 har direkta stöd ökat och prisstöden dragits ned. En anpassning till EG-priserna kommer att innebära lägre jordbrukspriser för flertalet produkter (med kompensation i form av främst arealstöd). De svenska konsumenterna får alltså lägre livsmedelspriser men får betala mer som skattebetalare.

Vidare kommer förmalnings- och fettvaruavgifterna att avskaffas vid en EU-anslutning. Härigenom sjunker priserna på bröd och margarin.

En del varor kommer att stiga i pris vid en EU-anslutning, t.ex. socker och ris, men även tropiska frukter som bananer.

En överslagsberäkning av ändringar 1995 av de reglerade priserna på jordbruksprodukter till följd av EU-inträde visas i tabell 16.1. Konsumentpriserna uppskattas som följd därav sjunka med 2–3% utslaget på hela livsmedelsposten. Beräkningen bygger i huvudsak på uppgifter från Jordbruksverket om nu gällande skillnader mellan svenska priser och EG-priser. EG:s refor-

² Bolin, Swedenborg m.fl. "Mat till EG-pris?" SNS 1992, sid 232.

mering av CAP skall genomföras successivt under treårsperioden 1993/94–1995/96. Ytterligare prissänkningar kan därför komma att ske framöver.

Vid anslutningen kommer Sverige att få överta EG:s gränsskydd. Detta kommer framöver att påverkas av GATT-avtalet, inom vilket även EG gjort åtaganden om sänkt gränsskydd.

Tabell 16.1 Överslagsberäkning av ändrade livsmedelspriser 1995 till följd av EU-anslutning

	Ändring Regleringsledet, öre/kg	Konsumentpris, % (1)
Förmalningsavgift	-114,60	
Bröd		-5
Fettvaruavgift	-430	
Margarin		-15
Socker	+150	+23
Ris, införselavgift	+600	+50
Nötkött	-300	-5
Griskött	-200	-5
Fjäderfäkött	-100	-4

(1) Oresmarginaler.

Källa: Beräkning utifrån uppgifter från SJV och SCB

De i tabell 16.1 redovisade prissänkningarna kan bli större i konsumentledet till följd av dynamiska effekter i industri- och handelsled efter anslutningen till den stora EU-marknaden.

Före deprecieringen räknade man med ett stort rationaliseringsbehov i livsmedelskedjan för att den skulle kunna klara konkurrensen på en helt öppen EU-marknad. Kostnaderna skulle för industrins del behöva minska med ca 25%. Genom deprecieringen har skillnaderna i konsumentprisnivå i Sverige och inom EU kraftigt reducerats. Konkurrenstrycket vid en EU-anslutning kan därför komma att bli svagare än som tidigare förväntats.

Mångfald och variation

En större marknad och friare handel leder enligt teorin till en större mångfald och variation i utbudet. Vi bedömer att detta blir fallet också i praktiken vid ett EU-medlemskap. Framför allt får handeln ökad möjlighet att vända sig till utländska leverantörer och fler produkter kommer att kunna tävla om utrymmet i livsmedelsbutikens hyllor.

Det ökade utbudet kommer sannolikt framför allt att bestå i fler importprodukter på områden där svenska producenter i dag åtnjuter ett högt skydd. Import, som i huvudsak konkurrerar med priset, men också ett större utbud av kvalitetsmat, som inte produceras i Sverige, kan förutses. Ökat inslag av egna varumärken, "private brands", i dagligvarukedjorna kan underlätta för okända, utländska producenter att bli etablerade på den svenska marknaden.

Kanske kan även den svenska produktutvecklingen bli intensivare genom ett ökat konkurrenstryck. Legotillverkning eller inhemska varianter av produkter med utländskt ursprung kan bli vanligare. Samtidigt öppnas nya exportmöjligheter för svenska producenter.

På vissa produktområden kan medlemskapet medföra oönskade förändringar av importmönstret till följd av kvoter och andra konkurrensbegränsningar. Bananimporten från våra traditionella importländer är kvoterad inom EG och kan därför komma att försvåras och priserna stiga. Köttområdet är ett annat exempel. Nuvarande import från länder utanför EU kan komma att försvåras eller förbytas.

Även efter ett svenskt medlemskap kommer det svenska utbudet av basmat med all sannolikhet att bestå huvudsakligen av inhemska produkter. Svenska producenter har genom inarbetade varumärken och uppbyggt distributionsnät ett stort försprång. Inte minst viktigt är att svenska konsumenters förtroende för svensk mat är högt.

Konsumentberedningens kvalitetsundersökningar³ visar att förtroendet för svensk mat rentav ökat under senaste tid. Företagens förmåga till kostnads- och kundanpassning spelar ändå en avgörande roll – trots konsumenternas uttalade förkärlek för svenskproducerad mat kan svenska produktpriser bara i begränsad utsträckning överstiga importprodukternas.

Det ökade utbudet kan också bestå i butiker med tydligare och mer varierande profil. I viss utsträckning kan också nya aktörer – producenter, butiks-kedjor och importörer – förväntas etablera sig på den svenska marknaden med delvis nya produkter, något som också bidrar till ett breddat utbud. Trenden att antalet dagligvarubutiker totalt sett minskar samt att de större vinner terräng kommer dock att bestå och kanske snarast förstärkas.

Ökad mångfald och därmed större valfrihet är i allmänhet till fromma för konsumenten, men samtidigt kommer detta större utbud att ställa högre krav på konsumenternas förmåga att göra informerade och rationella val. För att inte konsumenten skall behöva uppleva onödig osäkerhet är tydlig och informativ varumärkning, en vederhäftig marknadsföring och övrig information – inte minst prisinformation – samt en god livsmedelskontroll av stor vikt.

Livsmedelskvalitet

Kvalitetsaspekterna kan ses som en parallell till mångfalds- och utbudsaspekterna. En större och friare marknad torde innebära såväl fler som bättre produkter. Frågorna hänger också intimt samman, eftersom ett större utbud och därmed en ökad valfrihet i sig är en för många konsumenter viktig kvalitetskomponent.

³ Konsumenterna och livsmedelskvaliteten. En studie av konsumentupplevelser (SOU 1994:112). Delbetänkande av Konsumentberedningen samt Konsumenternas åsikter om livsmedelskvalitet, faktablad nr 13, februari 1993 och Konsumenterna och kvaliteten på mat, faktablad nr 17, januari 1994.

Till stora delar ligger frågan om livsmedlens kvalitet utanför den egentliga jordbrukspolitiken och medlemskapet. Redan genom EES-avtalet har kvalitetsreglerna i vår livsmedelslagstiftning harmoniserats med EG:s. Skillnaden mellan tidigare svenska regler och nuvarande har i allmänhet bedömts som små, även om viktiga undantag finns.

Där gemensamma regler saknas inom EG behåller vi fortsättningsvis våra egna regler, det gäller t.ex. beträffande bestrålning. Principen om fri rörlighet inom EU av produkter som godkänts i ett medlemsland, gör dock att vi inte kan stoppa dessa produkter av enbart den anledningen att de inte uppfyller svenska normer. Möjligheter till undantag finns med hänvisning till hälsa och säkerhet. Sverige har deklarerat att det är viktigt att behålla den höga svenska ambitionsnivån på bl.a. miljö-, livsmedels- och djurskyddsområdena vid ett medlemskap och vunnit betydande förståelse för denna hållning.

Enligt vår mening bör svenska myndigheter mot denna bakgrund med betydande framgång kunna driva en klar och hård linje när det gäller skydd mot olämplig livsmedelsimport. Ett känslomässigt hinder mot en sådan hållning kan ligga i den svenska myndighetstradition som lägger stor vikt vid en strikt regeltolkning, som även minimerar risken för överklaganden. I EU-sammanhang kan en rakt motsatt hållning vara den rimligaste för att hävda svenska intressen, inte minst när det gäller livsmedlens kvalitet och säkerhet.

Genom en restriktiv, men ändå naturligtvis korrekt, regeltolkning kan potentiella importörer av mindre lämpliga livsmedel komma att tvingas välja mellan att avstå från sina importplaner eller träda fram inför konsumentopinionen och försvara ett överklagande, om vilket man inte kan veta att det når framgång. En förutsättning för att en sådan restriktiv regeltolkning skall vara effektiv i praktiken är att den i enskilda fall stöds av en aktiv och kunnig konsumentopinion. Det är därför av stor vikt att konsumentorganisationer och andra konsumentföreträdare ges möjlighet till utredningsstöd och insyn i myndigheternas arbete.

Utöver de obligatoriska reglerna beträffande livsmedlens säkerhet, märkning m.m. kan enskilda producenter på frivillig väg gå längre. Livsmedelsverket har t.ex. rekommenderat svenska livsmedelstillverkare att behålla nuvarande märkning med hänsyn till allergikernas skydd, något som också industrins branschorgan rekommenderat sina medlemmar. Dubbel datummärkning liksom ursprungsmärkning kan vara andra frivilliga metoder att tillmötesgå en stark konsumentopinion.

Andra aspekter på livsmedelskvalitet rör kontrollen, såväl den inhemska som gränskontrollen. Svårigheten att utöva kontroll över ett ökat varuflöde kan i sig medföra risk för att fler undermåliga produkter når konsumenterna. En väl fungerande livsmedelskontroll är därför av största vikt. Konsumenten skall inte som en följd av medlemskapet behöva riskera hälsovådliga eller på andra sätt olämpliga livsmedel.

Kvalitetsaspekter grundade på mer subjektiva faktorer – etisk hänsyn, miljövänlighet, smakmässiga upplevelser – påverkas inte direkt av vare sig EES-avtal eller EU-medlemskap, utan grundas även fortsättningsvis på na-

tionella beslut och enskilda konsumenters val. När gränsskyddet mot övriga EG-länder tas bort och vår jordbrukspolitik anpassas till EG:s blir det självfallet svårare att på något mer avgörande sätt avvika i villkor från omvärlden, om det leder till ökade kostnader i produktion eller distribution. Men samtidigt kan strikta svenska regler vara en viktig konkurrensfördel. Till stor del bör märkning signalera att produkten i olika avseenden håller en högre kvalitet och därmed också kan vara värd ett högre pris.

Tillgänglighet

Strukturomvandlingen inom handeln ökar sannolikt vid EU-medlemskap, eftersom öppnare gränser ökar konkurrensen. Framför allt kommer konkurrensen att öka i södra och västra Sverige och i större befolkningscentra. Det kan därför med tiden bli märkbart billigare att vara dagligvarukonsument där än i exempelvis Norrlands inland.

En följd av ökad konkurrens och pressade priser i vissa delar av landet kan bli minskade möjligheter för butikernas leverantörer att upprätthålla den etablerade principen om samma pris oberoende av inköpt mängd och transportavstånd. Detta blir i så fall till nackdel för vissa små butiker och framför allt för ocentralt belägna butiker. En ytterligare följd blir då större utslagning och ökade problem för vissa utsatta grupper som glesbygdsboende, billösa hushåll, ekonomiskt svaga konsumenter.

Större prisskillnader mellan olika landsdelar och risk för ökad utslagning av glesbygdsbutiker och små bostadsnära butiker kan tvinga fram krav på ökat samhälleligt stöd till framför allt glesbygdshandeln. Utglesningen av butiker kan vidare leda till att den lokala konkurrensen minskar på vissa mindre orter, vilket kan leda till högre priser. I allmänhet finns dock alternativ inom ett rimligt avstånd, åtminstone på större orter och överlag i södra och mellersta Sverige. En majoritet av befolkningen kommer att dra fördel av att öppnare gränser skärper konkurrenstrycket i delar av dagligvaruhandeln.

16.1.2 Framtiden för EG:s jordbrukspolitik

Det finns två stora, på sikt ohållbara svagheter i den gemensamma jordbrukspolitiken. Den ena är den orimligt stora kostnaden. Utan belastningen från jordbrukspolitiken skulle medlemsavgiften till EU kunna mer än halveras. Den andra är omvärldens ogillande. En så uppenbart protektionistiskt diskriminerande jordbrukspolitik ter sig allmer otidsenlig i en värld, där utvecklingen i övrigt går mot allt mer frihandel och ökad kapitalrörlighet. När det blir aktuellt med nästa GATT/WTO-runda kan det förväntas att Australien, Canada och USA i allians med ett antal livsmedelsexporterande utvecklingsländer kommer att sätta EU under hård press att liberalisera sin jordbrukspolitik.

Vår uppfattning är att sanningens minut om inte annat inträffar den dag, antagligen kring eller strax efter sekelskiftet, då tiden är mogen för ett antal baltiska och mellaneuropeiska stater att förhandla om inträde i EU. En gemensam jordbrukspolitik med nuvarande stödnivåer kan omöjligt utvidgas till stora jordbruksproducerande länder som exempelvis Polen och Ungern.

En konsekvens av EU:s utvidgning i denna riktning, för vilken naturligtvis starka politiska skäl kommer att kunna anföras, blir därför en reformerad jordbrukspolitik, med mindre inslag av regleringar och lägre subventionsnivåer än i dag. Om en sådan förändring kommer det säkert att bli strid. Många producentintressen kan förväntas motsätta sig en utvidgning av gemenskapen till priset av en liberaliserad jordbrukspolitik.

Enligt Konsumentberedningens mening bör Sverige som EU-medlem inte nöja sig med att passivt avvakta att behovet av en radikal reform av den gemensamma jordbrukspolitiken tränger sig på av handelspolitiskt tryck eller rent ekonomiska skäl. Vi bör redan från början aktivt driva kravet på en reformerad, mindre reglerad och subventionerad gemensam jordbrukspolitik.

En sådan förändring skulle inte bara vara gynnsam för medborgarna i deras egenskap av både konsumenter och skattebetalare. Den skulle också vara fördelaktig för Sverige som nation. I egenskap av stor nettobetalar till EU har vi särskilt mycket att vinna finansiellt på att kostnaderna för CAP reduceras.

Slutligen skulle det jämförelsevis väl strukturerade och rationella svenska jordbruket klara en omställning till mer marknadsmässiga villkor bättre än jordbruket i många andra EU-länder. Det betyder att den svenska livsmedelsproduktionens relativa konkurrenskraft inom EU skulle förbättras om den gemensamma jordbrukspolitiken avregleras och marknadsorienteras.

16.1.3 Svenska krav på förändringar av EG:s jordbruks- och livsmedelspolitik

Konsumentorganisationerna i EU har starkt kritiserat den gemensamma jordbrukspolitiken liksom delar av livsmedelslagstiftningen (jämför kap. 4.3). CAP-reformen med dess minskade betoning på prisstödet och större inslag av direkta stöd var ett steg i rätt riktning. Reformen är emellertid dyr. Den bygger dessutom i alltför hög grad på produktionsbegränsningar och kvoteringar i stället för att förlita sig på marknadslösningar. Fortfarande kvarstår också sådana starkt konkurrensbegränsande regleringar såsom exportbidrag, gränskydd och interventionssystem.

Vid ett svenskt medlemskap bör det, som vi redan framhållit, ses som en angelägen uppgift att verka för fortsatt reformering och avreglering av den gemensamma jordbrukspolitiken. Trots att den inte fick verka fullt ut var erfarenheterna från 1990 års svenska livsmedelspolitik goda och bör kunna tjäna som utgångspunkt för våra reformkrav.

Vidare blir det viktigt att verka för att svenska övergångslösningar, beträffande bl.a. förbud mot antibiotika och kadavermjöl i djurfoder, permanentas och helst också inarbetas i EG:s regelsystem.

Beträffande livsmedelspolitiken har de europeiska konsumentorganisationerna sett det som angeläget att verka för gemensamma regler för att inte Cassis de Dijon-principen skall de facto urholka arbetet för säkrare livsmedel. Dock är det viktigt att de gemensamma reglerna sätts på en tillräckligt hög nivå för att skydda konsumenterna och att de ger utrymme för enskilda länder att gå längre, där så anses önskvärt. De sedan länge diskuterade direktiven om färgämnen, sötningsmedel och övriga tillsatser har kritiserats hårt från konsumenthåll. Enligt dessa direktiv blir bl.a. färgämnen åter tillåtna i baslivsmedel och azofärgämnenas användning kan komma att öka väsentligt.

Som EU-medlem bör Sverige ansluta sig till dem som verkar för väsentligt strängare tillsatsdirektiv än de nu föreliggande.

Det är viktigt att betona omöjligheten att strikt basera normer och gränsvärden på vetenskapliga bevis, eftersom den vetenskapliga grunden ofta är bräcklig och föränderlig och eftersom olika länder kan göra olika riskbedömningar. Som EU-medlem bör Sverige därför verka för det nuvarande svenska synsättet att en tillsats eller liknande förändring av livsmedlet skall vara till fördel för konsumenten för att godkännas. Huvudprincipen inom EG är ännu så länge den motsatta: för godkännande räcker det att ämnet eller metoden i fråga kan visas vara ofarlig för konsumenten.

Konsumenterna måste kunna lita på att experternas bedömningar av gränsvärden m.m. innehåller betryggande säkerhetsmarginaler och konsumenternas möjligheter till insyn och information måste garanteras. Konsumentorganisationerna inom EG har riktat mycket kritik mot den svärgenomträngliga och av producentintressen starkt styrda lagstiftningen. Resurser måste ställas till konsumentrepresentanters förfogande för att de skall ha möjlighet att i någon mån uppväga producentintresset.

16.1.4 Konsumentinflytande

Efter en EU-anslutning kommer svenska konsumentföreträdare att bli involverade i arbetet med konsumentpolitiska frågor inom EG. Kommissionen har vid sin sida ett antal rådgivande organ, i vilka det ingår konsumentföreträdare. Det gäller bland annat den inflytelserika Ekonomiska och sociala kommittén (ECOSOC). Det viktigaste rådgivande konsumentorganet är Consumers Consultative Council (CCC) med undergrupper, där konsumentföreträdare för varje medlemsland ingår.

På jordbruksområdet ingår konsumentföreträdare – sammanlagt uppemot ett nittiotial – i de många olika råden för produkter som regleras av den gemensamma jordbrukspolitiken (CAP).

Svenska organisationer är redan i dag medlemmar i europeiska organisationer som företräder konsumentintresset gentemot kommissionen. Hit hör bland annat BEUC – den europeiska konsumentbyrån. Där ingår Sveriges

Konsumentråd som medlem. Den Europeiska Fackliga Samorganisationen (EFS) med LO och TCO som medlemmar har också bevakning av konsumentfrågor som en angelägen uppgift på sitt program. Detsamma gäller EURO COOP, den europeiska konsumentkooperationens samarbetsorgan med KF som svensk medlem.

Stora krav på resurser och utredningsunderlag kommer att ställas på de svenska konsumentrepresentanterna i dessa sammanhang om de skall kunna hävda viktiga svenska intressen. Detta gäller inte minst på livsmedelspolitikens område.

Som problematiskt framstår det då att konsumentintresset är så svagt organiserat i Sverige i förhållande till jämförbara länder.

16.2 Scenario 2 – Sverige ansluter sig inte till EU

16.2.1 Vad händer med priser och matkvalitet om Sverige inte ansluter sig till EU?

Ett folkomröstningsnej till EU-inträde ändrar inte i sig anpassningen av livsmedelslagstiftningen i enlighet med EES-avtalet. Däremot ansluts Sverige inte till EG:s jordbrukspolitik, CAP, och inte heller till den gemensamma fiskeripolitiken, CFP.

Inledningsvis består den EG-anpassning som skett genom EES-avtalet, men själva avtalet kommer sannolikt att urholkas med tiden. På områden, där Sverige inte strikt kommer att rätta sig efter framtida förändringar av EG:s livsmedelsdirektiv utan väljer egna lösningar, kommer nämligen EES-avtalet inte att gälla. Mer direkt bundet kan Sverige komma att bli av den senaste GATT-uppgörelsen, som bland annat förutsätter att en viss livsmedelsimport kommer till stånd.

Alternativen

Efter ett nej i folkomröstningen i november uppkommer omedelbart frågan om hur jordbrukspolitiken fortsättningsvis skall vara utformad.

Ett alternativ är att fullfölja 1990 års beslut och betrakta den gjorda anpassningen till EG:s jordbrukspolitik som en parentes. Detta innebär att marknadsanpassningen av svenskt jordbruk och svensk livsmedelsindustri fortsätter.

Ett annat alternativ är en fortsatt anpassning till EG:s politik. I dess mest extrema form innebär det alternativet en direkt kopiering av EG:s jordbrukspolitik, men med nackdelen att det inte sker i konkurrens på en stor Europamarknad utan inom ramen för en liten och sluten inhemsk marknad.

Inom andra näringsgrenar kommer sannolikt betoningen efter ett nej att i ökad grad ligga på marknadsmässighet, öppna gränser och internationell konkurrenskraft. Krav kan då med tiden komma att resas på att livsmedelssektorn skall behandlas på samma sätt. Även om det renodlade frihandelsalternativet i

De tre alternativen blir då:

- detaljreglering enligt EG-modell
- försiktig avreglering på en skyddad marknad enligt principerna i 1990 års omställningsbeslut
- en successiv utveckling mot öppna gränser och frihandel också på jordbruksområdet.

16.2.2 EG-inspirerad jordbrukspolitik

Den svenska livsmedelspolitiken har alltsedan ansökan om medlemskap successivt anpassats till EG:s regler. Anpassningen av själva jordbrukspolitiken har i huvudsak skett i former som gynnat jordbruket, varför det ligger nära till hands att jordbrukets företrädare kommer att sätta in all kraft på att bibehålla en EG-anpassad jordbrukspolitik även vid ett icke-medlemskap. Argumentet skulle då vara att svenska jordbrukare bör ha samma villkor som kollegerna i Europa.

För konsumenterna skulle en EG-kopierad jordbrukspolitik innebära att produktionen ökar, stöd ges till lagring och export av produktionsöverskott samtidigt som den större produktionen kan förväntas leda till mindre import med mer begränsad valfrihet som följd. Ett återinförande av marknadsregleringarna leder till mindre prisvariation och en totalt sett högre prisnivå.

Den jordbrukspolitik som EG för är både dyr och ineffektiv trots konkurrensen på den stora EU-marknaden. En motsvarande politik för enbart Sverige skulle ske inom ramen för en liten, sluten marknad och därmed bli mycket dyrare och väsentligt mer ineffektiv.

Slutsatsen blir att en fullständig EG-anpassning av jordbrukspolitiken inte är möjlig för den som inte är EU-medlem. Framför allt är det de direkta och indirekta kostnaderna för överproduktion eller kvotering och annan detaljreglering på animaliesidan som måste undvikas. Erfarenheterna från 1990 års politik är att animalieproduktionen ganska lätt anpassas till förändrade förutsättningar.

16.2.3 Åter till 1990 års beslut

KoB utgår i sin analys från att efter ett nej i folkomröstningen blir frågan om ett EU-medlemskap inte på nytt aktuell under lång tid, åtminstone inte inom en 10-årsperiod. Sverige behöver därför inte utforma sin livsmedelspolitik med ett eventuellt framtida medlemskap som utgångspunkt.

I det läget bör livsmedelspolitiken utformas med utgångspunkt i Sveriges livsmedelskonsumenters, skattebetalares och livsmedelsproducenters behov.

Den nyligen träffade GATT-överenskommelsen och de förändringar som kan bli följden av eventuella framtida överenskommelser skall emellertid beaktas.

Huvudpunkterna i 1990 års beslut var som närmare redovisats i kapitel 2 att produktionens omfattning skulle utgå från efterfrågan på den svenska marknaden och därutöver kommande lönsam export. Den svenska prisnivån kunde även fortsättningsvis förväntas ligga över världsmarknadsprisnivån. Ett gränsskydd enligt tidigare grundprincip, som också är accepterad av GATT, skulle finnas. Samhället skulle däremot inte ta något annat ansvar för avsättningen av produktionen än vad som följer av gränsskyddet och således inte genom exportstöd eller på annat sätt mildra effekten på priserna av tillfälliga överskott. En större prISRörlighet var därför att vänta.

Den redovisade huvudprincipen – produktion högst motsvarande marknadens efterfrågan – måste alltså få råda. KoB har svårt att se några argument för att stödja en produktion som ingen vill ha.

Jordbruk är en biologisk produktion med speciella förutsättningar jämfört med industriell produktion. Det går inte på samma sätt att öka eller minska produktionen från en dag till en annan. Den internationella handeln är också mer reglerad än för flertalet industriprodukter. Detta brukar anses tala för särskild hänsyn, särskilt som efterfrågan är ganska prisokänslig. I första hand är det naturligtvis producenterna själva och deras starka organisationer som, medvetna om denna jordbruksproduktionens särart, bör utveckla olika försäkringslösningar och finansiella arrangemang som kan gardera dem mot oönskade effekter av varierande produktionsutfall.

Vissa kompletterande offentliga insatser för att dämpa särskilt kraftiga prisvariationer till följd av skördeutfall och liknande kan också anses ligga i både konsumenters och producenters intresse. Det betyder dock inte att normala och sunda marknadsekonomiska spelregler skall frångås som huvudprincip också för jordbruket.

KoB anser att ett fullföljande av 1990 års livsmedelspolitiska beslut är en naturlig konsekvens på kort och medellång sikt av ett nej till EU i folkomröstningen i november.

I 1990 års beslut fanns ett antal övergångsregler i syfte att underlätta en omställning av den svenska produktionen till den inhemska efterfrågan. Ungefär samtidigt medförde Sveriges medlemsansökan i juni 1991 en omfattande anpassning av jordbrukspolitik till EG:s regler. Vad gäller livsmedelspolitiken i övrigt skedde en omfattande EG-anpassning inom ramen för EES-avtalet.

EG-anpassningen ledde till ett antal successiva ändringar i 1990 års beslut. Dessa tillsammans med högt uppdrivna förväntningar i jordbruket på effekterna av ett kommande medlemskap har lett till att den avsedda omställningen och produktionsanpassningen i stor utsträckning uteblivit. Efter en inledande minskning har animalieproduktionen åter ökat. Den avsedda omställningen av vegetabilieproduktionen kom bara till stånd i mycket begränsad omfattning och upphörde praktiskt taget helt när EG-anpassningen blev aktuell.

Balansproblemen är dock sannolikt generellt sett inte så stora i dag som i slutet av 1980-talet men de kräver ändå en lösning.

En återgång till principerna i 1990 års beslut kräver enligt KoB:s uppfattning inte någon ny övergångsperiod. Animalieproduktionen anpassades som tidigare nämnts snabbt till önskad nivå. Det bör kunna ske igen utan särskilda åtgärder.

Beträffande åkermarken kan problemen bli större. En relativt liten areal har ställts om till annat än livsmedelsproduktion. En mycket liten del därav har ställts om varaktigt. Huvuddelen ligger i s.k. vänteläge. I praktiken har således omställningsstödet tillfört en mycket begränsad areal utöver den som omfattades av de tidigare stöden med likartad inriktning, Träda -87 och Omställning -90. Många spannmålsproducenter räknade troligen med att kunna producera till de prisnivåer som antogs gälla vid slutet av omställningsperioden. Omställningen motverkades också av de nya signaler som ansökan om EU-medlemskap innebar.

Skäl som skulle kunna tala mot ett fullföljande av 1990 års beslut är dels om förutsättningarna idag vore annorlunda, dels om utvärderingen av reformen skulle visa att reformen varit misslyckad. KoB kan inte finna att någon visat att så skulle vara fallet.

16.2.4 Frihandelsalternativet

Fördelarna för livsmedelskonsumenterna med en EU-anslutning i form av öppnare gränser och hårdare konkurrens och därmed ökat utbud och lägre priser, som vi beskrivit i tidigare avsnitt, kommer till stor del att utebli om nuvarande EG-anpassade jordbrukspolitik bibehålls också efter ett nej till medlemskap.

Vi har ovan förordat en återgång till principerna i 1990 års omställningsbeslut. Men jordbrukspolitiken skulle naturligtvis kunna ändras på ett radikalt sätt i den nya situationen. I bl.a. tidigare refererade "Mat till EG-pris?" har således frihandelsalternativet framhållits som det bästa för Sverige vid ett icke-medlemskap i EU. Detta alternativ skulle ge markant lägre konsumentpriser på livsmedel. Vinsten för samhället skulle vara så stor att förlorarna, framför allt jordbrukarna, skulle kunna kompenseras fullt ut. Trots detta synes det som om alternativet inte vore politiskt gångbart, åtminstone inte f.n.

Samtidigt är situationen motsägelsefull på lite längre sikt. Världshandeln liberaliseras ytterligare genom det senaste GATT-avtalet. Starkt exportberoende och stående relativt ensamt utanför EU kommer Sverige att ha ett betydande intresse att verka för öppnast möjliga gränser för internationell handel. En sådan hållning, dikterad av egenintresse, kan då komma att te sig svårförenlig med vaktslående om en protektionistisk jordbrukspolitik.

Bevakningen av konsumentintresset inom livsmedelspolitiken kommer att förbli en viktig uppgift för konsumentföreträdarna oavsett om Sverige går in i EU eller inte. Konsumentberedningen föreslår att den även framöver får handha denna bevakning.

Livsmedel är en stor och viktig utgiftspost för konsumenterna. Livsmedelspolitiken har också betydelse för andra för konsumenterna viktiga frågor såsom miljö- och regionalpolitik. Bevakningen av livsmedelspolitiken är därför självklart en angelägen fråga för konsumenterna själva och deras organisationer. Som framgått av kapitel 16 blir denna bevakning nödvändig både om Sverige ansluts till EU och om vi stannar utanför. Inriktningen och arbetsområdet kommer dock att skilja sig något i de två alternativen.

Konsumentberedningen tillsattes med anledning av 1990 års livsmedelspolitiska beslut. Beredningen skulle enligt sina direktiv fortlöpande rapportera till regeringen om livsmedelsreformens effekter och har också sett det som en viktig uppgift att informera en vidare krets. Detta har skett genom rapporter två gånger om året och genom Faktablad (hittills 21 till antalet), som tillställts regeringen och distribuerats till massmedia, myndigheter, organisationer och intresserade konsumenter. Beredningen fungerar vidare som remissinstans, företrädar konsumentintresset i olika expertgrupper (t.ex. inom Jordbruksdepartementet, Livsmedelsekonomiska samarbetsnämnden, Jordbruksverket), deltar i arbetet inom internationella konsumentorganisationer, anordnar seminarier, m.m.

I och med föreliggande samlade redovisning har beredningens ursprungliga uppdrag i det närmaste slutförts. Beredningens förordnande går ut den 31 december 1994.

De frågor som vi nu har anledning att ställa är:

Kommer arbetsuppgifterna att vara aktuella framöver och är det i så fall beredningen som skall utföra dem?

På den första frågan kan svaras ett obetingat ja. I kapitel 16 konstaterades att resurser behövs för utredningar och bevakning av konsumentfrågor på livsmedelsområdet.

Resultatet av folkomröstningen i november i svenskt EU-medlemskap, tvingas vi återgå till ett krångligt regleringssystem för jordbruksprodukter. Detta ökar behovet av konsumentföreträdare med djupa kunskaper om jordbruks- och livsmedelspolitiska frågor. Konsumentrepresentanterna i EG:s olika organ kommer att ha stort behov av utredningsunderstöd. Det blir också en angelägenhet för konsumentrepresentanterna att tillsammans med svenska

myndigheter arbeta för en liberalisering av EG:s jordbrukspolitik och för ökad säkerhet på livsmedelsområdet.

SOU 1994:119
Kapitel 17

Blir det nej i folkomröstningen om EU, blir en angelägen uppgift för konsumentföreträdare att arbeta för 1990 års reformtankar och argumentera för fortsatt avreglering och marknadsanpassning.

Val av organisatorisk form för fortsatt bevakning av livsmedelsfrågorna från konsumentsynpunkt kan diskuteras. Följande alternativ kan ställas upp:

- 1 KoB får förlängt förordnande
- 2 Arbetet övertas av frivilliga organisationer
- 3 Arbetet permanentas inom en central myndighet.

1 Inrättandet av KoB 1991 kan ses som en strävan från statsmakterna (Jordbruksdepartementet) att engagera frivilliga organisationer i livsmedelspolitiken. Uppenbarligen har behov funnits från statens sida av ett organ, vars ledamöter kombinerar förankring i fristående organisationer med expertkunskap. Skäl talar alltså för att bibehålla Konsumentberedningen även efter 1994.

2 I och med bildandet av Sveriges Konsumentråd kan förutsättningarna på sikt förändras beträffande möjligheterna för frivilliga organisationer att överta den livsmedelspolitiska bevakningen. Konsumentrådet har emellertid inte ekonomiska resurser för en sådan verksamhet utan staten skulle få stå för finansieringen, liksom när det gäller KoB. Kopplingen till det statliga politikområde som skulle bevakas blir dock svagare.

3 Det kan diskuteras att permanenta KoB:s funktion genom att inlemma den i någon central myndighet. En stor organisation kan ge flexibilitet i arbetsinsatsen. Risken kan å andra sidan inte uteslutas att uppgifterna skulle lågprioriteras och komma bort bland myndighetens etablerade uppgifter. En nackdel skulle dessutom vara att anknytningen till de frivilliga organisationerna försvagades. En mer oberoende beredning kan vidare känna sig friare att ta upp och gå ut i kontroversiella frågor än en central myndighet.

KoB:s breda uppgifter har inte heller naturlig anknytning till någon myndighet efter nedläggningen av SPK, vars kompetens sträckte sig över hela livsmedelskedjan. Konsumentverket, som nämnts som en möjlighet av Konsumentpolitiska kommittén (SOU 1994:14), har sin inriktning mot hus-hållsekonomi. Jordbruksverket verkar mot producentledet och Livsmedelsverket handhar kvalitetsfrågor.

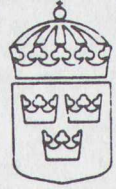
Frågan om departementstillhörighet bör också beaktas. KoB hör till Jordbruksdepartementet, där livsmedelsfrågorna handläggs.

Under Civildepartementet, som har hand om konsumentfrågorna, avlägsnar man sig från livsmedelspolitikens behandling på departementsnivå. Enligt KoB:s mening skulle det vara bäst för konsumentintresset om bevakningen av livsmedelsfrågorna även i fortsättningen sker inom Jordbruksdepartementet. Möjligheterna att få fortlöpande information om och utöva inflytande

på de livsmedelspolitiska besluten är större där än vid placering i eller under något annat departement.

SOU 1994:119
Kapitel 17

KoB drar *sammanfattningsvis* slutsatsen att konsumentbevakningen av jordbruks- och livsmedelspolitiken bäst skulle gagnas om KoB får förlängt förordnande för den tid som krävs för att garantera konsumentinflytande över den livsmedelspolitik som blir följden av folkomröstningsutfallet beträffande EU-anslutning.



Tillsättande av en konsumentberedning

Dir. 1990:84

Beslut vid regeringssammanträde 1990-12-20

Chefen för jordbruksdepartementet, statsrådet Hellström, anför.

Mitt förslag

Jag föreslår att en särskild konsumentberedning tillsätts med uppgift att kontinuerligt följa och utvärdera den livsmedelspolitiska reformen ur ett brett konsumentperspektiv.

Bakgrund

Den 9 juni 1990 fattade riksdagen ett beslut om en ny livsmedelspolitik (prop. 1989/90:146, JoU 25, rskr. 327). Reformen innebär att den interna marknadsregleringen avvecklas med början den 1 juli 1991. Gränsskyddet skall enligt riksdagsbeslutet bibehållas oförändrat i avvaktan på de pågående GATT-förhandlingarna. Under en femårig övergångsperiod vidtas en rad åtgärder för att underlätta jordbrukets omställning och anpassning till en friare marknad.

Konsumenten sätts i centrum i den nya livsmedelspolitiken och de senare leden i livsmedelskedjan uppmärksammas i större utsträckning än tidigare. Konsumentmålet inom ramen för den nya politiken är att konsumenternas val skall styra produktionen. Konsumenterna skall ges goda möjligheter att välja mellan livsmedel av olika slag där skillnaderna kan avse exempelvis smak, ursprung, produktionssätt eller förädlingsgrad. Prisutvecklingen på livsmedel skall vara rimlig i förhållande till prisutvecklingen på andra varor och tjänster. En utgångspunkt för den nya livsmedelspolitiken är vidare att grundläggande hygien- och redlighetskrav när det gäller livsmedel och livsmedelshantering skall vara uppfyllda samt att politiken skall bidra till en väl sammansatt kost och därmed till en bättre folkhälsa.

Enligt riksdagsbeslutet är det betydelsefullt att de positiva effekterna av avregleringen, bl.a. i form av en dämpad prisökningstakt på livsmedel, kommer konsumenterna till del. En förutsättning för detta är enligt riksdagen att marknaderna fungerar väl och att industri- och handelsleden inte tar pris-sänkningar eller uteblivna prisökningar i anspråk.

För att livsmedelspolitiken skall gagna konsumenterna är det enligt riksdagsbeslutet av betydelse vilka organisatoriska förutsättningar konsumenterna har att utöva inflytande på livsmedelskedjans olika led. I enlighet med riksdagsbeslutet har därför ett statligt stöd om 2 milj.kr. per år inrättats till ideella organisationer som bedriver projekt med anknytning till livsmedels- och konsumentpolitiska frågor. Medlen fördelas av konsumentverket.

I riksdagsbeslutet understryks behovet av att reformens effekter på olika områden och utifrån olika aspekter noga följs upp. Statens jordbruksnämnd, lantbruksstyrelsen, statens pris- och konkurrensverk, lantbruksekonomiska samarbetsnämnden och statens naturvårdsverk har fått i uppdrag att följa upp reformen och analysera effekterna inom sina resp. ansvarsområden.

1990 års livsmedelspolitiska beslut är ett första steg mot en mer konsumentinriktad politik där syftet är att uppnå lägre priser, en högre kvalitet och ett mer varierat livsmedelsutbud.

Reformens andra steg tas i samband med att vårt gränsskydd sänks. Regeringen förbereder en sänkning av gränsskyddet och kommer under våren 1991 i ljuset av GATT-förhandlingarna att presentera förslag till detta.

Vägen från jordbruket till konsumenterna är lång och kantas av olika former av konkurrensbegränsningar. För att uppnå konsumentmålet krävs därför i ett tredje steg en skärpt konkurrenspolitik. De olika leden i livsmedelskedjan kännetecknas av bristande konkurrens. Förädlings-, parti- och detaljhandelsleden är starkt sammanflätade och domineras av ett fåtal större ägargrupper. Den bristande importkonkurrensen och etableringshinder förvärrar situationen. Målet att sänka matpriserna och förbättra livsmedelsutbudet främjas genom att konkurrensen skärps. Regeringen kommer därför att förelägga riksdagen en proposition som syftar till att öka konkurrensen och förstärka konsumenternas ställning.

Uppdraget

Konsumenten sätts i centrum i den nya livsmedelspolitiken. Ett första viktigt steg mot en konsumentinriktad livsmedelspolitik har redan tagits och fler steg kommer att tas under den närmaste tiden. Mot bakgrund av den ändrade inriktningen av politiken med betoning på konsumentintresset är det enligt min mening, vilket också understryks i riksdagsbeslutet, av största vikt att följa och analysera reformens effekter för konsumenterna.

Flera myndigheter har som nämnts fått i uppdrag att följa reformens ef-

fecker inom sina resp. ansvarsområden. I flera av uppdragen ingår också att följa och analysera frågor av betydelse för konsumenterna, t.ex. prisutvecklingen i olika led i livsmedelskedjan. Konsumentfrågorna utgör emellertid oftast endast en del av det som dessa myndigheter skall följa och analysera. Jag föreslår därför att en särskild konsumentberedning tillsätts med uppgift att kontinuerligt följa och utvärdera den livsmedelspolitiska reformen ur ett brett konsumentperspektiv.

En del i beredningens arbete skall vara att samarbeta med övriga myndigheter inom livsmedelspolitikens område och härvid dels förse dessa myndigheter med relevant information, dels ta del av deras uppföljningsarbete och utvärdera det från en konsumentsynpunkt. Beredningen skall vidare själv utföra och initiera utredningar och analyser för att undersöka om reformen leder till ett effektivare resursutnyttjande som gynnar samhällsintresset, bl.a. i form av en dämpad prisökningstakt på livsmedel. Mat av god kvalitet till låga priser bidrar till ett rättvist och jämlikt samhälle. Det är låglönegrupper, ensamstående föräldrar och pensionärer som förlorar mest på höga matpriser.

Flera frågor med anknytning till den livsmedelspolitiska reformen är av central betydelse för konsumenterna. Livsmedelsprisernas utveckling är en, kvalitet och ett varierat utbud är andra. 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.

Beredningen skall löpande rapportera reformens effekter till regeringen. En samlad redovisning av utvecklingen under hela omställningsperioden skall redovisas den 1 september 1994.

Hemställan

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

att tillkalla en beredning – omfattad av kommittéförordningen (1976:119)
– med uppgift att kontinuerligt följa och utvärdera den livsmedelspolitiska
reformen ur ett brett konsumentperspektiv,

att utse ledamöter i beredningen,

att utse en av ledamöterna att vara ordförande,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt be-
redningen.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta
nionde huvudtitelns anslag Utredningar m.m.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Jordbruksdepartementet)

KoB:s delbetänkanden

Konsumenterna och lågprisbutiken. En studie av ändrade köpvanor i dagligvaruhandeln (SOU 1992:117)

Konsumenterna och livsmedelskvaliteten. En studie av konsumentupplevelser (SOU 1994:112)

KoB:s rapporter

Sept. 1991	Konsumenterna och livsmedelspolitiken
Mars 1992	Internationella konsumentrörelser och deras syn på livsmedels- och handelspolitik
Sept. 1992	Utvecklingen på livsmedelsmarknaden i Sverige och i EG
Mars 1993	Konkurrens- och prisförhållanden på livsmedelsmarknaden
Sept. 1993	Vad har det blivit av den livsmedelspolitiska reformen?
Mars 1994	Dagligvaruhandeln – Utvecklingen beträffande struktur, priser och sortiment

KoB:s Faktablad

1991:

- 1 Gränsskyddet inom jordbruksprisregleringen
- 2 Kostnader för jordbruksstödet
- 3 EG:s jordbruks- och livsmedelspolitik
- 4 Marknaden för bröd och spannmålsprodukter
- 5 Framtidens mat – svensk eller internationell?
- 6 Hushållens livsmedelsutgifter

1992:

- 7 Livsmedelsprisernas utveckling
- 8 Livsmedelsförsörjningen i världen
- 9 Svensk livsmedelspolitik inför EG-inträde
- 10 EG:s jordbrukspolitiska reform
- 11 Marknaden för kött och köttvaror
- 12 Konsumenterna och lågprisbutiken

1993:

- 13 Konsumenternas åsikter om livsmedelskvalitet
- 14 Ekologiska livsmedel

- 15 Livsmedelskonsumenterna och EES-avtalet
- 16 Djurskydd och djurhälsa i Sverige och i EG

SOU 1994:119
Bilaga 2

1994:

- 17 Konsumenterna och kvaliteten på mat
- 18 Livsmedelsimporten – behöver vi den?
- 19 GATT:s Uruguayrunda; jordbruksresultatet och dess konsekvenser
- 20 Konsumtion och produktion i glesbygd
- 21 Skattetrycket – rätt bov eller villospår i utredningen om matpriserna?

Remisser

Konkurrens för ökad välfärd (SOU 1991:59)	Civildepartementet	1991
Jordbruket i norra Sverige (Ds 1991:80)	Jordbruksdepartementet	1991
Statistiken inom livsmedelssektorn (SOU 1991:99)	Jordbruksdepartementet	1991
Kvotering med anledning av det bilateral avtalet mellan Sverige och EG inom ramen för EES (SJV 1120/92)	Statens jordbruksverk	1992
Yttrande över FAO/WHO – Draft World Declaration on Nutrition (Jo 1906/92)	Jordbruksdepartementet	1992
Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedels- industri för EG (SOU 1992:87)	Jordbruksdepartementet	1992
Förslag till kungörelse om material och produkter avsedda att komma i kontakt med livsmedel (SLV 2447/92)	Statens livsmedelsverk	1992
Förslag till ändring av införsel- kontrollen av salmonella (SLV FS 1974:21, J 62)	Statens livsmedelsverk	1992
Förslag till kungörelse om märkning, tillsatser m.m. (SLV 2838/92)	Statens livsmedelsverk	1992
Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG – förslag om animaliesektorn (SOU 1992:125)	Jordbruksdepartementet	1992

Svensk trädgårdsnäring – nuläge och utvecklingsmöjligheter (SOU 1992:119)	Jordbruksdepartementet	1992	SOU 1994:119 Bilaga 3
Stödet till jordbruket och livsmedelsindustrin i norra Sverige (SJV rapport 1992:36)	Jordbruksdepartementet	1992	
Svenskt fiske – nuläge och utvecklingsmöjligheter (SOU 1992:136)	Jordbruksdepartementet	1992	
Livsmedelshygien och småskalig livsmedelsproduktion (SOU 1993:6)	Jordbruksdepartementet	1993	
Proposed Draft Recommendations for the Labelling of Potential Allergens (SLV 1775/93)	Statens Livsmedelsverk Codex Contact Point	1993	
Förslag till kungörelse om märkning och näringsdeklaration (SLV 1782/93)	Statens livsmedelsverk	1993	
Förslag till ändring av kungörelsen om djupfrysta livsmedel (SLV 2765/93)	Statens livsmedelsverk	1993	
Statsförvaltningen och EG (SOU 1993:80)	Justitiedepartementet	1993	
Ställföreträdande besiktningsassistent i Besiktningsveterinärorganisationen (Jo 93/1164)	Jordbruksdepartementet	1993	
Alternativ till burhållning av värphöns (SJV rapport 1993:14)	Jordbruksdepartementet	1993	
"Svenskt fiske". Utredningen om fiskerinäringens utvecklingsmöjligheter (SOU 1993:103)	Jordbruksdepartementet	1993	
Stödbehovet till jordbruket och livsmedelsindustrin i norra Sverige 1994/95 (SJV rapport 1993:25)	Jordbruksdepartementet	1993	

Särskilda konkurrensregler för lantbruket (Ds 1994:20)	Näringsdepartementet	1994	SOU 1994:119 Bilaga 3
Översyn av gränsskyddet på jord- brukets område (LES rapport 38/93)	Jordbruksdepartementet	1994	
Rapport om ekonomiska och administra- tiva konsekvenser för Jordbruksverket av ett EU-medlemskap (Jo 94/527)	Jordbruksdepartementet	1994	
Konsumentpolitik i en ny tid (SOU 1994:14)	Civildepartementet	1994	
EU:s handelsavtal och gränsskydd på jordbruksområdet	Statens jordbruksverk	1994	
Sveriges medlemskap i den Europeiska unionen (Ds 1994:48)	Utrikesdepartementet	1994	
Förstärkta miljöinsatser i jordbruket (SOU 1994:82)	Jordbruksdepartementet	1994	
Yttrande över utredningar om stöd till jordbruket vid EU-medlemskap	Jordbruksdepartementet	1994	

Skrivelser

Till Civildepartementet	Om prisinformationslagen	Dnr 19/91
Till Jordbruksdepartementet	Om brödpriserna	Dnr 20/91
Till Jordbruksdepartementet, 5 skrivelser	Angående användningen av 30 mkr ur prisreglerings- kassan för fisk	Dnr 3/92 Dnr 18/92
Fiskeristyrelsen, 9 skrivelser		
Civildepartementet, 1 skrivelse		
Till Jordbruksdepartementet	Angående uppdrag att bevaka prisutvecklingen för livsmedel	Dnr 35/92

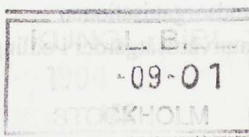
Till Jordbruksdepartementet PM – med synpunkter på bevakning framöver av konsumentintresset på livsmedelspolitikens område Dnr 23/93 SOU 1994:119 Bilaga 3

Till Jordbruksdepartementet Angående Grossistförbundets överklagande av Livsmedelsverkets nya metod för kontroll av salmonella Dnr 27/93

Till Civildepartementet Angående konsumentpolitik översikt Dnr 41/93

BEUC	Bureau Européen des Unions de Consommateurs –EU-ländernas konsumentorganisation
BNP	Bruttonationalprodukten
CAP	Common Agricultural Policy – EG:s jordbrukspolitik
CCC	Consumers Consultative Council – EG-kommissionens konsumentråd
CFAR	Centrala företags- och arbetsställeregistret
CFP	Common Fisheries Policy – EG:s fiskeripolitik
CSE-tal	Konsumentstödsekvivalenter – OECD:s mått på prisstöd till jordbruket
ECOSOC	Economic and Social Committee of the Community –EG-kommissionens ekonomiska och sociala kommitté
EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
EFTA	European Free Trade Association
EG	Europeiska gemenskaperna
EU	Europeiska unionen
EURO COOP	European Community of Consumer Cooperatives – Samarbetsorgan för Europas konsumentkooperation
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade – Allmänna tull- och handelsavtalet
HUI	Handelns Utredningsinstitut
HUL	Undersökning av hushållens livsmedelsutgifter
HULK	Undersökning av hushållens livsmedelsinköp och kostvanor
HUT	Undersökning om hushållens utgifter
IOCU	The International Organization of Consumers Unions – den internationella konsumentorganisationen
JoU	Jordbruksutskottet
KD	Konsumentdelegationen
KF	Kooperativa förbundet
KoB	Konsumentberedningen
KOV	Konsumentverket
KPI	Konsumentprisindex
KRAV	Kontrollföreningen för ekologisk odling
LES	Livsmedelsekonomiska samarbetsnämnden
LIVS	Svenska livsmedelsarbetareförbundet
LRF	Lantbrukarnas Riksförbund
LUI	Lantbrukets Utredningsinstitut
LO	Landsorganisationen
NOLA	Naturvårdsåtgärder i odlingslandskapet

OECD	Organization for Economic Cooperation and Development – Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling	SOU 1994:119 Bilaga 4
PBL	Plan- och bygglagen	
PRO	Pensionärernas riksorganisation	
prop.	Proposition	
PSE-tal	Producentstödsekvivalenter – OECD:s mått på jordbruksstödet	
rskr.	Riksdagskrivelse	
RÅK	Systemet för råvarukostnadsutjämning	
SACO	Sveriges Akademikers Centralorganisation	
SCB	Statistiska centralbyrån	
SJV	Statens jordbruksverk	
SLIM	Sveriges Livsmedelsindustriförbund	
SLV	Statens livsmedelsverk	
SOU	Statens offentliga utredningar	
SPK	Statens pris- och konkurrensverk	
TCO	Tjänstemännens centralorganisation	
WHO	World Health Organization	
WTO	World Trade Organization	



Statens offentliga utredningar 1994

Kronologisk förteckning

1. Ändrad ansvarsfördelning för den statliga statistiken. Fi.
 2. Kommunerna, Landstingen och Europa + Bilagedel. C.
 3. Mäns föreställningar om kvinnor och chefskap. S.
 4. Vapenlagen och EG. Ju.
 5. Kriminalvård och psykiatri. Ju.
 6. Sverige och Europa. En samhällsekonomisk konsekvensanalys. Fi.
 7. EU, EES och miljön. M.
 8. Historiskt vägval – Följderna för Sverige i utrikes- och säkerhetspolitiskt hänseende av att bli, respektive inte bli medlem i Europeiska unionen. UD.
 9. Förnyelse och kontinuitet – om konst och kultur i framtiden. Ku.
 10. Anslutning till EU – Förslag till övergripande lagstiftning. UD.
 11. Om kriget kommit... Förberedelser för mottagande av militärt bistånd 1949-1969 + Bilagedel. SB.
 12. Suveränitet och demokrati + bilagedel med expertutspatser. UD.
 13. JIK-metoden, m.m. Fi.
 14. Konsumentpolitik i en ny tid. C.
 15. På väg. K.
 16. Skoterkörning på jordbruks- och skogsmark. Kartläggning och åtgärdsförslag. M.
 17. Års- och koncernredovisning enligt EG-direktiv. Del I och II. Ju.
 18. Kvalitet i kommunal verksamhet – nationell uppföljning och utvärdering. C.
 19. Rena roller i biståndet – styrning och arbetsfördelning i en effektiv biståndsförvaltning. UD.
 20. Reformerat pensionssystem. S.
 21. Reformerat pensionssystem. Bilaga A. Kostnader och individeffekter. S.
 22. Reformerat pensionssystem. Bilaga B. Kvinnors ATP och avtalspensioner. S.
 23. Förvalta bostäder. Ju.
 24. Svensk alkoholpolitik – en strategi för framtiden. S.
 25. Svensk alkoholpolitik – bakgrund och nuläge. S.
 26. Att förebygga alkoholproblem. S.
 27. Vård av alkoholmissbrukare. S.
 28. Kvinnor och alkohol. S.
 29. Barn – Föräldrar – Alkohol. S.
 30. Vallagen. Ju.
 31. Vissa mervärdesskattefrågor III – Kultur m.m. Fi.
 32. Mycket Under Samma Tak. C.
 33. Vandelns betydelse i medborgarskapsärenden, m.m. Ku.
 34. Tekniskt utrymme för ytterligare TV-sändningar. Ku.
 35. Vår andes stämma – och andras. Kulturpolitik och internationalisering. Ku.
 36. Miljö och fysisk planering. M.
 37. Sexualupplysning och reproduktiv hälsa under 1900-talet i Sverige. UD.
 38. Kvinnor, barn och arbete i Sverige 1850-1993. UD.
 39. Gamla är unga som blivit äldre. Om solidaritet mellan generationerna. Europeiska äldreåret 1993. S.
 40. Långsiktig strålskyddsforskning. M.
 41. Ledighetslagstiftningen – en översyn. A.
 42. Staten och trossamfunden. C.
 43. Uppskattad sysselsättning – om skatternas betydelse för den privata tjänstesektorn. Fi.
 44. Folkbokföringsuppgifterna i samhället. Fi.
 45. Grunden för livslångt lärande. U.
 46. Sambandet mellan samhällsekonomi, transfereringar och socialbidrag. S.
 47. Avveckling av den obligatoriska anslutningen till studentkårer och nationer. U.
 48. Kunskap för utveckling + bilagedel. A.
 49. Utrikessekretessen. Ju.
 50. Allemanssparandet – en översyn. Fi.
 51. Minne och bildning. Museernas uppdrag och organisation + bilagedel. Ku.
 52. Teaterns roller. Ku.
 53. Mästarbrev för hantverkare. Ku.
 54. Utvärdering av praxis i asylärenden. Ku.
 55. Rätten till ratten – reformerat bilstöd. S.
 56. Ett centrum för kvinnor som våldtagits och misshandlats. S.
 57. Beskattning av fastigheter, del II – Principiella utgångspunkter för beskattning av fastigheter m.m. Fi.
 58. 6 Juni Nationaldagen. Ju.
 59. Vilka vattendrag skall skyddas? Principer och förslag. M.
 59. Vilka vattendrag skall skyddas? Beskrivningar av vattenområden. M.
 60. Särskilda skäl – utformning och tillämpning av 2 kap. 5 § och andra bestämmelser i utlänningslagen. Ku.
 61. Pantbankernas kreditgivning. N.
 62. Rationaliserad fastighetstaxering, del I. Fi.
 63. Personnummer – integritet och effektivitet. Ju.
 64. Med raps i tankarna? M.
 65. Statistik och integritet, del 2 – Lag om personregister för officiell statistik m.m. Fi.
 66. Finansiella tjänster i förändring. Fi.
 67. Räddningstjänst i samverkan och på entreprenad. Fö.
 68. Otillbörlig kurspåverkan och vissa insiderfrågor. Fi.
-

Statens offentliga utredningar 1994

Kronologisk förteckning

69. On the General Principles of Environment Protection. M.
 70. Inomkommunal utjämning. Fi.
 71. Om intyg och utlåtanden som utfärdas av hälso- och sjukvårdspersonal i yrkesutövningen. S.
 72. Sjukpenning, arbetsskada och förtidspension – förutsättningar och erfarenheter. S.
 73. Ungdomars välfärd och värderingar – en undersökning om levnadsvillkor, livsstil och attityder. C.
 74. Punktskatterna och EG. Fi.
 75. Patientskadelag. C.
 76. Trade and the Environment – towards a sustainable playing field. M.
 77. Tillvarons trösklar. C.
 78. Citytunneln i Malmö. K.
 79. Allmänhetens bankombudsman. Fi.
 80. Iakttagelser under en reform – Lägesrapport från Resursberedningens uppföljning vid sex universitet och högskolor av det nya resurstilldelningssystemet för grundläggande högskoleutbildning. U.
 81. Ny lag om skiljeförfarande. Ju.
 82. Förstärkta miljöinsatser i jordbruket – svensk tillämpning av EG:s miljöprogram. Jo.
 83. Övergång av verksamheter och kollektiva uppsägningar. EU och den svenska arbetsrätten. A.
 84. Samvetsklausul inom högskoleutbildningen. U.
 85. Ny lag om skatt på energi.
En teknisk översyn och EG-anpassning.
– Motiv. Del I.
– Författningstext och bilagor. Del II. Fi.
 86. Teknologi och vårdkonsumtion inom slutna somatisk korttidsvård 1981-2001. S.
 87. Nya tidpunkter för redovisning och betalning av skatter och avgifter. Fi.
 88. Mervärdesskatten och EG. Fi.
 89. Tullagstiftningen och EG. Fi.
 90. Kart- och fastighetsverksamhet – finansiering, samordning och författningsreglering. M.
 91. Trafiken och koldioxiden – Principer för att minska trafikens koldioxidutsläpp. K.
 92. Miljözoner för trafik i tätorter. K.
 93. Levande skärgårdar. Jo.
 94. Dagspressen i 1990-talets medielandskap. Ku.
 95. En allmän sjukvårdsförsäkring i offentlig regi. S.
 96. Följdagstiftning till miljöbalken. M.
 97. Reglering av vattenuttag ur enskilda brunnar. M.
 98. Beskattning av förmåner. Fi.
 99. Domaren i Sverige inför framtiden – utgångspunkter för fortsatt utredningsarbete. Del A+B. Ju.
 100. Beskattningen vid gränsöverskridande omstruktureringar inom EG, m.m. Fi.
 101. Hög ribban!
Lärarkompetens för yrkesutbildning. U.
 102. Analys och utvärdering av bistånd. UD.
 103. Studiemedelsfinansierad polisutbildning. Ju.
 104. PVC - en plan för att undvika miljöpåverkan. M.
 105. Ny lagstiftning om radio och TV. Ku.
 106. Sjöarbetstid. K.
 107. Säkrare finansiering av framtida kärnavfalls-kostnader. M.
 108. Säkrare finansiering av framtida kärnavfalls-kostnader – Underlagsrapporter. M.
 109. Tåget kommer. K.
 110. Omsorg och konkurrens. S.
 111. Bilars miljöklassning och EG. M.
 112. Konsumenterna och livsmedelskvaliteten.
En studie av konsumentupplevelser. Jo.
 113. Växande råvaror. M.
 114. Avfallsfri framtid. M.
 115. Sjukvårdsreformer i andra länder. S.
 116. Skyldighet att lagra olja och kol. N.
 117. Domstolsprövning av förvaltningsärenden. Ju.
 118. Informationsteknologin-Vingar åt människans förmåga. SB.
 119. Livsmedelspolitik för konsumenterna – Reformen som kom av sig. Jo.
-

Statens offentliga utredningar 1994

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Om kriget kommit... Förberedelser för mottagande av militärt bistånd 1949-1969 + Bilagedel. [11]
Informationsteknologin
-Vingar åt människans förmåga. [118]

Justitiedepartementet

Vapenlagen och EG [4]
Kriminalvård och psykiatri. [5]
Ärs- och koncernredovisning enligt EG-direktiv.
Del I och II. Ju. [17]
Förvalta bostäder. [23]
Vallagen. [30]
Utrikessekretessen. [49]
6 Juni Nationaldagen. [58]
Personnummer – integritet och effektivitet. [63]
Ny lag om skiljeförfarande. [81]
Domaren i Sverige inför framtiden
– utgångspunkter för fortsatt utredningsarbete.
Del A + B. [99]
Studiemedelsfinansierad polisutbildning. [103]
Domstolsprövning av förvaltningsärenden. [117]

Utrikesdepartementet

Historiskt vägval – Följderna för Sverige i utrikes- och säkerhetspolitiskt hänseende av att bli, respektive inte bli medlem i Europeiska unionen. [8]
Anslutning till EU – Förslag till övergripande lagstiftning. [10]
Suveränitet och demokrati
+ bilagedel med expertuppsatser. [12]
Rena roller i biståndet – styrning och arbetsfördelning i en effektiv biståndsförvaltning. [19]
Sexualupplysning och reproduktiv hälsa under 1900-talet i Sverige. [37]
Kvinnor, barn och arbete i Sverige 1850-1993. [38]
Analys och utvärdering av bistånd. [102]

Förvarsdepartementet

Räddningstjänst i samverkan och på entreprenad. [67]

Socialdepartementet

Mäns föreställningar om kvinnor och chefskap. [3]
Reformerat pensionssystem. [20]
Reformerat pensionssystem. Bilaga A.
Kostnader och individeffekter. [21]
Reformerat pensionssystem. Bilaga B.
Kvinnors ATP och avtalspensioner. [22]

Svensk alkoholpolitik – en strategi för framtiden. [24]
Svensk alkoholpolitik – bakgrund och nuläge. [25]
Att förebygga alkoholproblem. [26]
Vård av alkoholmissbrukare. [27]
Kvinnor och alkohol. [28]
Barn – Föräldrar – Alkohol. [29]
Gamla är unga som blivit äldre. Om solidaritet mellan generationerna. Europeiska äldreåret 1993. [39]
Sambandet mellan samhällsekonomi, transfereringar och socialbidrag. [46]
Rätten till ratten – reformerat bilstöd. [55]
Ett centrum för kvinnor som våldtagits och misshandlats. [56]
Om intyg och utlåtanden som utfärdas av hälso- och sjukvårdspersonal i yrkesutövningen. [71]
Sjukpenning, arbetsskada och förtidspension – förutsättningar och erfarenheter. [72]
Teknologi och vårdkonsumtion inom slutenvård somatisk korttidsvård 1981-2001. [86]
En allmän sjukvårdsförsäkring i offentlig regi. [95]
Omsorg och konkurrens. [110]
Sjukvårdsreformer i andra länder. [115]

Kommunikationsdepartementet

På väg. [15]
Citytunneln i Malmö. [78]
Trafiken och koldioxiden – Principer för att minska trafikens koldioxidutsläpp. [91]
Miljözoner för trafik i tätorter. [92]
Sjöarbetstid. [106]
Tåget kommer. [109]

Finansdepartementet

Ändrad ansvarsfördelning för den statliga statistiken. [1]
Sverige och Europa. En samhällsekonomisk konsekvensanalys. [6]
JIK-metoden, m.m. [13]
Vissa mervärdeskattefrågor III – Kultur m.m. [31]
Uppskattad sysselsättning – om skatternas betydelse för den privata tjänstesektorn. [43]
Folkbokföringsuppgifterna i samhället. [44]
Allemanssparandet – en översyn. [50]
Beskattnings av fastigheter, del II – Principiella utgångspunkter för beskattning av fastigheter m.m. [57]
Rationaliserad fastighetstaxering, del I. Fi. [62]
Statistik och integritet, del 2
– Lag om personregister för officiell statistik m.m. [65]
Finansiella tjänster i förändring. [66]
Otillbörlig kurspåverkan och vissa insiderfrågor. [68]

Statens offentliga utredningar 1994

Systematisk förteckning

Inomkommunal utjämning. [70]
Punktskatterna och EG. [74]
Allmänhetens bankombudsman. [79]
Ny lag om skatt på energi.
En teknisk översyn och EG-anpassning.
– Motiv. Del I.
– Författningstext och bilagor. Del II. [85]
Nya tidpunkter för redovisning och betalning av skatter och avgifter. [87]
Mervärdesskatten och EG. [88]
Tullagstiftningen och EG. [89]
Beskattning av förmåner. [98]
Beskattningen vid gränsöverskridande omstruktureringar inom EG, m.m. [100]

Utbildningsdepartementet

Grunden för livslångt lärande. [45]
Avveckling av den obligatoriska anslutningen till studentkårer och nationer. [47]
Iakttagelser under en reform – Lägesrapport från Resursberedningens uppföljning vid sex universitet och högskolor av det nya resurstilldelningssystemet för grundläggande högskoleutbildning. [80]
Samvetsklausul inom högskoleutbildningen. [84]
Höj ribban!
Lärarkompetens för yrkesutbildning. [101]

Jordbruksdepartementet

Förstärkta miljöinsatser i jordbruket
– svensk tillämpning av EG:s miljöprogram. [82]
Levande skärgårdar. [93]
Konsumenter och livsmedelskvaliteten.
En studie av konsumentupplevelser. [112]
Livsmedelspolitik för konsumenterna
– Reformen som kom av sig. [119]

Kulturdepartementet

Förnyelse och kontinuitet – om konst och kultur i framtiden. [9]
Vandelns betydelse i medborgarskapsrenden, m.m. [33]
Tekniskt utrymme för ytterligare TV-sändningar. [34]
Vår andas stämma – och andras.
Kulturpolitik och internationalisering. [35]
Minne och bildning. Museernas uppdrag och organisation + bilagedel. [51]
Teaterns roller. [52]
Mästarbrev för hantverkare. [53]

Utvärdering av praxis i asylärenden. [54]
Särskilda skäl – utformning och tillämpning av 2 kap. 5 § och andra bestämmelser i utlänningslagen. [60]
Dagspressen i 1990-talets medielandskap. [94]
Ny lagstiftning om radio och TV. [105]

Näringsdepartementet

Pantbankernas kreditgivning. [61]
Skyldighet att lagra olja och kol. [116]

Arbetsmarknadsdepartementet

Ledighetslagstiftningen – en översyn [41]
Kunskap för utveckling + bilagedel. [48]
Övergång av verksamheter och kollektiva uppsägningar. EU och den svenska arbetsrätten. [83]

Civildepartementet

Kommunerna, Landstingen och Europa.
+ Bilagedel. [2]
Konsumtpolitik i en ny tid. [14]
Kvalitet i kommunal verksamhet – nationell uppföljning och utvärdering. [18]
Mycket Under Samma Tak. [32]
Staten och trossamfunden. [42]
Ungdomars välfärd och värderingar – en undersökning om levnadsvillkor, livsstil och attityder. [73]
Patientskadela. [75]
Tillvarons trösklar. [77]

Miljö- och naturresursdepartementet

EU, EES och miljön. [7]
Skoterkörning på jordbruks- och skogsmark.
Kartläggning och åtgärdsförslag. [16]
Miljö och fysisk planering. [36]
Långsiktig strålskyddsforskning. [40]
Vilka vattendrag skall skyddas? Principer och förslag. [59]
Vilka vattendrag skall skyddas? Beskrivningar av vattenområden. [59]
Med raps i tankarna? [64]
On the General Principles of Environment Protection. [69]
Trade and the Environment – towards a sustainable playing field. [76]
Kart- och fastighetsverksamhet – finansiering, samordning och författningsreglering. [90]
Följdagstiftning till miljöbalken. [96]

Statens offentliga utredningar 1994

Systematisk förteckning

Reglering av vattenuttag ur enskilda brunnar. [97]
PVC – en plan för att undvika miljöpåverkan. [104]
Säkrare finansiering av framtida kärnavfallskostnader.
[107]
Säkrare finansiering av framtida kärnavfallskostnader
– Underlagsrapporter. [108]
Bilars miljöklassning och EG. [111]
Växande råvaror. [113]
Avfallsfri framtid. [114]



