

# Regeringens skrivelse

## 2003/04:137

Genomförande av EU:s jordbrukspolitik i Sverige

Skr.

2003/04:137

---

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 19 april 2004

*Mona Sahlin*

*Ann-Christin Nykvist*  
(Jordbruksdepartementet)

### Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisar regeringen sina överväganden vad gäller tillämpningen av EU:s nya jordbrukspolitik i de delar där det ankommer på det enskilda medlemslandet att ta ställning till olika alternativ som medges inom ramen för beslutet. Övervägandena skall ligga till grund för den skrivelse med förslag till tillämpning som skall överlämnas till EU-kommissionen senast 1 augusti 2004. Regeringens ställningstaganden innebär att införandet av ett frikopplat gårdsstöd bör ske enligt en s.k. blandmodell. Modellen innebär i huvudsak en regionalisering av nuvarande stöd där all åkermark inom en region erhåller samma grundstöd per hektar men där viss del av stöden inom främst animaliesektorn förblir gårdskopplade. Stödnivån till naturbetesmark föreslås vara enhetlig i hela landet och lika med stödnivån i region 5. Övergångsvis bör en koppling av handjursbidragen till produktionen behållas.

Ett s.k. nationellt kuvert bör utnyttjas för vissa offensiva satsningar för främjandet av svenska kvalitetsprodukter. Frågan om ytterligare användning av nationellt kuvert får prövas då erfarenhet vunnits av den reformerade politiken och då omfattningen av kommande miljö- och landsbygdsutvecklingsprogram blir klarlagt.

Nuvarande miljö- och landsbygdsprogram förstärks under resterande del av programperioden genom att medel tillförs dels genom s.k. modulering och dels genom återföring av skatten på handelsgödsel. De ytterligare resurserna används för att gynna den grovfoderbaserade animalieproduktionen genom en förstärkning av kompensationsbidraget i mindre gynnade områden och en höjning av miljöersättningen för betesmarker och slåtterängar samt genom införande av en miljöersättning till vallodling i övriga delar av landet. Dessutom satsas medel på stöd till investeringar inom djurvälståndsområdet och småskalig livsmedelsproduktion.

Den nya jordbrukspolitikerna bör tillämpas fr.o.m. år 2005.

1	Ärendet och dess beredning.....	3
2	Reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken .....	4
2.1	Reformens innebörd .....	4
2.2	Kommissionens motiv för att reformera den gemensamma jordbrukspolitiken .....	4
2.3	Sveriges syn på reformen.....	5
2.4	De nationella valmöjligheterna .....	5
3	Utvecklingen inom jordbruket och livsmedelssektorn .....	6
3.1	Fortsatt utveckling av den gemensamma jordbrukspolitiken .....	6
3.2	Svenskt jordbruk .....	7
3.2.1	Strukturutveckling .....	8
3.2.2	Förädlingsvärde och sysselsättning .....	9
3.2.3	Inkomster och lönsamhet.....	10
3.2.4	Produktions- och konsumtionsutveckling.....	12
3.3	Jordbrukets kollektiva nyttigheter.....	13
3.4	Miljö, djur- och smittskydd, säkra livsmedel.....	13
3.5	Dagligvaruhandeln, livsmedelsindustrin, konsumenterna	15
3.5.1	Dagligvarumarknadens koncentration .....	15
3.5.2	Livsmedelsindustrins anpassning .....	15
3.5.3	Konsumenttrender och konsumtion .....	16
4	En nationell tillämpning .....	18
4.1	Utgångspunkter .....	18
4.2	Val av modell.....	21
4.3	Graden av frikoppling .....	24
4.4	Nationellt kuvert .....	25
4.5	Modulering och LBU-programmet .....	26
4.6	Tvårvillkor, genomförandetidpunkt och övriga frågor .....	27
4.7	Produktionsmedelsskatter inom jordbruket .....	29
Bilaga 1	Förteckning över remissinstanserna .....	30
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 19 april 2004.....	31

Den 10 juli 2002 presenterade EU-kommissionen ett meddelande med förslag om reform av den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP). Meddelandet var en uppföljning av den reform som beslutades våren 1999 i Agenda 2000-förhandlingarna. Med utgångspunkt i de diskussioner kring meddelandet som pågick under hösten år 2002 och beslutet i oktober 2002 av Europeiska rådet om ett tak för utgifterna för jordbrukspolitiken, lade kommissionen fram formella lagförslag i januari 2003. Förhandlingarna om förslagen pågick under våren och den 26 juni 2003 kunde jordbruksministrarna nå en politisk överenskommelse. Beslutet om reform fattades den 29 september 2003 (rådets förordning (EG) nr 1782/2003).

Statsrådet och chefen för Jordbruksdepartementet Ann-Christin Nykvist beslutade den 10 oktober 2003 att tillsätta en särskild interdepartemental arbetsgrupp med uppgift att utreda hur Sverige skall genomföra EU:s beslut år 2003 om en reform av den gemensamma jordbrukspolitiken.

Arbetsgruppen fick i uppdrag att utifrån de övergripande nationella utgångspunkter och mål som finns analysera och diskutera olika möjliga lösningar och val av åtgärder vid genomförandet av det jordbrukspolitiska beslutet. Arbetsgruppen skulle vidare föreslå det alternativ till kombination av åtgärder som enligt analysen är det mest resurseffektiva och som bäst ligger i linje med övergripande svenska mål.

Arbetsgruppen skulle också belysa konsekvenserna av att införa utbetalning av stöd inom jordbruket i euro.

Chefen för Jordbruksdepartementet förordnade den 5 november 2003 också en parlamentarisk kontaktgrupp och en referensgrupp med representanter för berörda intresseorganisationer. Under arbetets gång har de båda grupperna vid ett antal möten getts möjlighet att ge sin syn på arbetet. Härutöver har vid två tillfällen hearingar anordnats med ett brett deltagande av berörda organisationer m.fl.

Arbetsgruppens arbete resulterade i departementspromemorian Ds 2004:09 Genomförande av EU:s jordbruksreform i Sverige som presenterades den 17 februari 2004.

Departementspromemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i bilaga 1. Som en del i remissbehandlingen hölls även en hearing den 3 mars 2004. Remissyttrandena och en bandupptagning från hearingen finns tillgängliga i Jordbruksdepartementet (dnr Jo 2004/518).

Skrivelsen bygger på en överenskommelse mellan den socialdemokratiska regeringen, Vänsterpartiet och Miljöpartiet.

I avsnitt 4 redogör regeringen för bedömningar av hur reformen skall tillämpas i Sverige.

## 2 Reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken

### 2.1 Reformens innebörd

I juni 2003 kom EU:s jordbruksministrar överens om en reform av den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP).

Överenskommelsen innebär två principiellt viktiga förändringar av den gemensamma jordbrukspolitiken. Den ena förändringen består i att de nuvarande direktstöden till jordbrukaren omvandlas till ett inkomststöd, det nya frikopplade gårdsstödet. Stödet utgår till jordbrukaren oberoende av produktionens inriktning eller omfattning. Villkoret för att stödet skall betalas ut är att de s.k. tvärvillkoren uppfylls.

Den andra principiellt viktiga förändringen är att medlemsstaterna ges större inflytande över hur jordbrukspolitiken skall utformas i det egna landet. Det ökade inflytandet innebär att medlemsstaterna kan välja om hela stödet skall utgå till jordbrukaren frikopplat från produktionen eller om, för en eller flera sektorer, en del av stödet skall villkoras med att en produktion upprätthålls. Medlemsstaterna kan även välja att regionalisera stöden, dvs. fördela ut stöden lika på all mark i en region samt att avsätta upp till 10 procent av de nya frikopplade gårdsstöden för att stödja särskilda typer av jordbruk som är viktiga för att skydda och förbättra miljön eller för att förbättra kvaliteten och saluföringen av jordbruksprodukter genom det så kallade nationella kuvertet.

Den politiska överenskommelsen innebär dessutom att direktstöden, genom s.k. modulering, fr.o.m. år 2005 kommer att dras ned successivt med 3 procent för att år 2007 dras ned med 5 procent. De medel som därigenom frigörs kan användas till att förstärka medlemsländernas miljö- och landsbygdsprogram men flexibiliteten i beslutet medger även att de modulerade medlen kan ersätta en del av den nationella medfinansieringen i ländernas miljö- och landsbygdsprogram.

### 2.2 Kommissionens motiv för att reformera den gemensamma jordbrukspolitiken

Kommissionens utgångspunkt för förslaget till reform av jordbrukspolitiken var den strategi om hållbar utveckling som Europeiska rådet enades om i Göteborg våren 2001. Övergripande mål med reformen var att stärka konkurrenskraften i europeiskt jordbruk. Stöd frikopplade från produktionen i kombination med minskat behov av interventionsåtgärder innebär ett mer konsument- och marknadsorienterat jordbruk. Dessutom innebär stöd till producenten i stället för till produktionen mer effektiva inkomststöd. En viktig faktor var även att EU:s förhandlingsposition i jordbruksförhandlingarna inom WTO förstärks när stöden frikopplas från produktionen eftersom de då kategoriseras som icke handelsstörande stöd. Modulering, dvs. överföring av pengar från den traditionella jordbrukspolitiken till miljö- och landsbygdsutveckling föreslogs för att uppnå målsättningen om ett hållbart jordbruk på ett bättre sätt. Detsamma gäller införandet av tvärvillkor, dvs. krav på uppfyllande av lagstiftning

## 2.3 Sveriges syn på reformen

Reformen ligger i linje med den svenska riksdagens syn på i vilken riktning som GJP bör förändras och bör ses som ett framsteg. Genom reformen tas ett steg mot att begränsa en kostsam överproduktion. Frikoppling av produktionsstöden innebär större frihet för lantbrukarna att producera det konsumenterna efterfrågar och innebär därmed ett mer konsumentanpassat utbud samt mindre handelsstörningar, vilket gynnar handeln med livsmedel. Det är särskilt viktigt för u-länderna som sedan länge kritiserat EU:s jordbrukspolitik för dess negativa påverkan på u-ländernas produktion och handel med livsmedel. Moduleringen innebär att stöden riktas till miljö- och landsbygdsutveckling. Beslutet innebär att det skall finnas ett tak för budgetkostnaderna. Fortfarande står GJP för ungefär halva EU:s budget. Sverige kommer även fortsättningsvis att driva att EU skall minska och avveckla handelsstörande stöd. För närvarande pågår förhandlingar om stöden till de s.k. medelhavsprodukterna, dvs. olivolja, bomull, tobak och humle. Därefter står marknadsordningarna för socker samt frukt och grönt på tur.

## 2.4 De nationella valmöjligheterna

I enlighet med den politiska överenskommelsen och den därpå beslutade rådsförordningen (EG) nr 1782/2003 ges således varje medlemsstat betydande möjligheter att välja olika lösningar. De val som skall tas ställning till är framför allt:

- Införandetidpunkt för de frikopplade gårdsstöden (art. 71)
- Eventuella avsteg från principen om full frikoppling av produktionsstöden från produktionen (art. 66 m.fl.)
- Eventuell regionalisering av de frikopplade stöden och utformning av denna, dvs. fördelning av stöden lika på all mark i en region (art. 58 m.fl.)
- Eventuellt inrättande av ett nationellt kuvert, dess omfattning och dess användning (art. 69)
- Användning av moduleringsmedel (art. 10)
- Definition av god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden (art. 5)
- System för jordbruksrådgivning (art. 13)

Härutöver finns ytterligare frågor som medlemsstaterna behöver ta ställning till antingen med anledning av rådsförordningen eller de tillämpningsföreskrifter som beslutats.

De övergripande besluten om införandeperiod, grad av frikoppling, och eventuell regionalisering måste emellertid meddelas kommissionen senast den 1 augusti 2004 för att Sverige skall kunna ha frihet att fullt ut välja mellan de alternativ som regelverket medger. En översyn av hur sy-

### 3 Utvecklingen inom jordbruket och livsmedelssektorn

#### 3.1 Fortsatt utveckling av den gemensamma jordbrukspolitiken

Sedan överenskommelsen om jordbruksreformen nåddes i ministerrådet i juni 2003 har arbetet med ytterligare reformer inom EU fortsatt. Avsikten är att ett beslut om reform av marknadsordningarna för tobak, bomull, olivolja och humle skall tas före den 1 maj 2004. Inom kommissionen pågår arbete med att ta fram reformförslag för marknadsordningen för socker och marknadsordningarna för frukt och grönsaker. Förslag eller meddelande från kommissionen väntas sommaren 2004. Utöver dessa pågående reformdiskussioner innebär junibeslutet att stöden till jordbruket i EU-15 (EU:s nuvarande medlemsstater) skall dras ned om prognoser visar på ett överskridande av det utgiftstak som EU:s stats- och regeringschefer beslutat om för pelare 1, den traditionella jordbrukspolitiken, t.o.m. år 2013, s.k. finansiell disciplin. Beräkningar visar att taket kommer att nås redan år 2007.

Utöver diskussioner om enskilda marknadsordningar pågår förhandlingarna om EU:s nästa finansiella perspektiv, det fleråriga budgettaket för EU:s utgifter som skall träda i kraft år 2007. Kommissionen har presenterat ett meddelande som man väntas konkretisera i lagstiftningsförslag sommaren 2004. Rådets fleråriga handlingsprogram slår fast att en politisk överenskommelse bör nås i juni 2005. Utgiftstaket och den finansiella disciplinen innebär att många medlemsstater anser att jordbrukspolitiken, pelare 1, och finansieringen av denna inte kan påverkas. Nivåerna för utgifter beträffande landsbygdspolitiken liksom till följd av Rumäniens och Bulgariens anslutning till EU måste dock beslutas.

De pågående *jordbruksförhandlingarna inom WTO* väntas påverka utvecklingen av EU:s gemensamma jordbrukspolitik. Förhandlingarna startade i mars 2000 i enlighet med artikel 20 i gällande jordbruksavtal. Vid WTO:s ministermöte i Doha i november 2001 antogs Doha:s utvecklingsagenda och jordbruksförhandlingarna införlivades i den breda förhandlingsrundan. Misslyckandet vid ministermötet i Cancún hösten 2003 är ett allvarligt avbräck som innebär att det inte längre är troligt att förhandlingarna kommer att vara avslutade den 1 januari 2005 som planerat. USA:s och EU:s förhandlingsmöjligheter under år 2004 torde påverkas negativt av det amerikanska presidentvalet respektive byte av kommission. Ett nytt jordbruksavtal skulle därmed kunna träda i kraft först år 2007. Detta till trots lanserade USA den 11 januari 2004 ett initiativ i syfte att återuppta förhandlingarna, något som stöds av EU.

Sedan senhösten 2003 pågår konsultationer i syfte att enas kring bl.a. ramverk för jordbruksmodaliteter, dvs. tillvägagångssättet för sänkningar av tullar, internstöd och exportstöd. Beslut planeras till sommaren 2004.

På jordbruksområdet är framför allt två frågor utestående; dels utfasning av alla former av exportstöd, dels taket om 5 procent för den blå boxen (i EU, djur- och arealbidrag baserade på historiska produktionsnivåer). Därtill kommer tullsänkingsfrågan att bli besvärlig att lösa. U-länderna, främst i formationen G20<sup>1</sup>, har visat sig vara starka förhandlingspartners som inte torde vika sig från kravet att jordbruksförhandlingarna måste ge reella positiva effekter på handeln och förbättra deras konkurrenssituation. EU:s nyligen antagna reform och de pågående reformerna av marknadsordningarna för bomull, tobak, olivolja och humle förbereder EU relativt väl för nya WTO-åtaganden. Det är dock troligt att ett nytt jordbruksavtal med åtaganden om sänkta tullar och utfasning av exportbidrag kommer att kräva ytterligare reformer av jordbrukspolitiken. Detta gäller särskilt produkter som smör, nötkött av hög kvalitet och apelsiner där prisnivån i EU överstiger världsmarknadspriset. Om den planerade reformen av EU:s marknadsordning för socker inte blir tillräckligt långtgående kan ett nytt jordbruksavtal i WTO tvinga fram ytterligare reform.

Den beslutade reformen som sådan kan också väntas öppna diskussioner om den framtida jordbrukspolitiken. Den ger medlemsstaterna möjlighet att välja olika inriktningar, vilket kan leda till en debatt om i vilken utsträckning som jordbrukspolitiken skall betalas över den gemensamma EU-budgeten. Frågan är också hur långsiktig den beslutade reformen är. Genom frikopplingen av produktionsstöden kommer jordbruksproduktionen i varierande takt att ställas om på ett sätt så att det frikopplade gårdsstödet på sikt inte inkluderas i produktionskalkylerna. Detta medför att reformbeslutet kan ses som ett första steg till en mer genomgripande avreglering av jordbrukspolitiken.

### 3.2 Svenskt jordbruk

Skillnaden i driftsinriktning är stor mellan olika delar av landet. Huvudparten av livsmedelsproduktionen sker i södra och mellersta Sverige. Ungefär 40 procent av jordbruken i de nordligaste länen och i Värmland är småbruk. I "Mälardalskapen" och i Skåne är andelen växtodlingsföretag stor och småbruken få. I de sydsvenska skogsbygderna dominerar husdjursskötsel. Kombinationen jord- och skogsbruk är vanligast i norra Sverige, närmare 70 procent av företagen är sådana kombinationsföretag.

Åkermarken i Sverige, ca 2,7 miljoner hektar, har sin tyngdpunkt i södra och mellersta Sverige, drygt hälften finns i slättbygderna i dessa delar av landet och ca 40 procent i mellan- och skogsbygderna. Cirka 10 procent av åkermarken finns i Norrland. Betesmarken, ungefär 500 000 hektar, är koncentrerad till skogs- och mellanbygden i södra delen av landet. Två tredjedelar av betesmarken finns i dessa bygder. I Norrland finns knappt 10 procent av betesmarkerna och i slättbygderna i Syd- och Mellansverige ca 25 procent.

<sup>1</sup> Brasilien, Sydafrika, Argentina, Bolivia, Chile, Kina, Kuba, Egypten, Filippinerna, Indien, Indonesien, México, Nigeria, Pakistan, Paraguay, Tanzania, Venezuela, Zimbabwe, Barbados, Ecuador, Jamaica, Kenya och Thailand.

Strukturrationaliseringen i svenskt jordbruk har pågått i en relativt jämn takt under hela efterkrigstiden. Under perioder har utvecklingen bromsats upp för att därefter skjuta fart igen. Åkerarealen har minskat successivt, efter EU-inträdet har dock nedgångstakten bromsats upp. Antalet jordbruk har minskat och de företag som har blivit kvar har blivit större, både i fråga om areal och om besättningsstorlek. Produktiviteten har ökat kontinuerligt genom investeringar i maskiner och byggnader för mer rationell produktion, mer högvakastande djur- och växtmaterial samt genom kompetensutveckling.

Ökat samarbete mellan gårdar blir allt viktigare för rationaliseringen inom sektorn. Tillskottsarrende är i dag ofta den enda möjligheten att utöka arealen. Andelen arrenderad åkermark har också ökat successivt. Ett antal indikatorer på strukturutvecklingen visas i tabell 3.1.

Tabell 3.1 Indikatorer på strukturomvandling i svenskt jordbruk åren 1975–2002

	1975	1985	1995	2002
Sysselsättning jordbruk, procent av samtliga förvärvsarbetande	4,8	3,0	1,8	1,3
Total åkerareal, 1000 ha	2 980	2 920	2 770	2 680
Företag > 2 ha åker	131 900	109 000	87 300	70 950
Åkerareal per gård, ha	23	27	32	38
Normskörd, korn, kg/ha	3 000	3 520	4 050	4 204
Mjölkleverantörer	56 918	33 810	17 176	10 557
Besättningsstorlek, mjölkko	9	18	27	37
Mjölkvakastning, kg/ko	4 480	5 550	6 730	7 850

Källa: SCB och Svensk Mjök

Av de 71 000 jordbruksföretagen i Sverige år 2002 var antalet heltidsjordbruk ca 24 000; ca 5 300 företag var så stora att anställd personal krävdes för driften. Trädgårdsodling bedrevs år 1999 vid ca 3 200 företag. Från år 1975 till år 2002 har antalet jordbruksföretag minskat med 61 000, vilket betyder att mer än 2 000 företag har lagts ner per år. Nedläggningen är störst bland familj jordbruken. Flest företag har lagts ned i Götalands skogsbygder men som andel av företagen har nedläggningarna varit mer omfattande i Norrland. Förutom ekonomiska faktorer bidrar ofta sociala faktorer till beslutet att avveckla jordbruksföretaget, särskilt i mjölkproduktionen.

De senaste åren har endast företag med mer än 100 hektar åkermark ökat i antal. Medelstorleken på svenska jordbruksföretag är större än genomsnittet för EU-15 men under 1990-talet har strukturutvecklingen varit långsammare i Sverige än i bl.a. Tyskland, Frankrike, Danmark och Finland.

Även storleken på djurbesättningarna har ökat mer i flera EU-länder än i Sverige, inte minst i Danmark. I genomsnitt var antalet mjölkkor per företag i Sverige 37 stycken år 2002. Andelen kor på stora företag är



relativt liten. Drygt 40 procent fanns år 2002 på företag med mer än 50 mjölkkor medan motsvarande andel i Danmark var drygt 75 procent år 1999. Mjölkobesättningarna har dock vuxit mer i storlek de senaste åren; med ca 1,6 ko per år jämfört med tidigare 1 ko per år.

Den genomsnittliga am- och dikobesättningen bestod år 2002 av 12,9 kor. Fem procent finns i företag med fler än 100 kor och inte fler än 18 företag i Sverige hade år 2002 fler än 200 am- och dikor. Företag med handjursproduktion i Sverige levererar i genomsnitt ca 13 handjur per år till slakt. Cirka 200 företag levererar fler än 100 handjur. Jämförbar statistik på EU-nivå är osäker.

Också andelen grisar på stora företag är relativt liten i Sverige. Exempelvis är medelantalet svin per företag i Irland, Nederländerna och Danmark mer än dubbelt så högt som i Sverige.

Inom animaliesektorn är det främst inom gris-, ägg- och fågelköttproduktionen som stora specialiserade företag har uppstått. Utvecklingen har till nu gått betydligt långsammare på mjölk- och köttområdet. På grund av att ny teknik har utvecklats på mjölkområdet kan det dock ske en snabbare specialisering även i denna sektor. Amkoproduktionen bedrivs ofta i extensiv form på deltidsföretag eller jordbruksföretag med flera produktionsgrenar, varför drivkrafterna mot stora specialiserade företag är mindre i denna sektor.

Deltidsjordbruken minskar inte i samma omfattning som i familj jordbruken. Sedan år 1990 har de minsta företagen med under 5 hektar åkermark till och med blivit fler i Mälardalen och från år 1998 har det skett en ökning även i södra Sverige. Dessa mindre jordbruk tenderar många gånger att övergå till en boendeform eller livsstil, man efterfrågar boende utanför tätorten för att t.ex. hålla fritidshästar. Merparten av livsmedelsproduktionen kommer att ske hos större företag medan de mindre kvarvarande jordbruken i kraft av sitt relativa oberoende av stöd kan komma att få en annan roll. De små företagen är viktiga för bevarandet av den biologiska mångfalden och för landskapsbildningen. De tillför pengar och aktivitet till landsbygden men låter sig knappast påverkas av ändrad jordbrukspolitik.

Utvecklingen kan också sägas gå såväl mot ökad specialisering som mot ökad diversifiering. Enligt statistiken framstår svenskt jordbruk som relativt specialiserat. Av det totala antalet företag kategoriseras ca 70 procent som husdjursföretag eller växtodlingsföretag. Endast 9 procent är s.k. blandföretag medan resterande är småbruk. En annan bild ger en undersökning genomförd på uppdrag av LRF. Större företag med mer än 100 hektar bedriver i genomsnitt sju olika verksamheter medan motsvarande siffra för företag med mindre än 100 hektar är fyra verksamheter. Förutom traditionellt jord- och skogsbruk är entreprenad, hästar, bostäder och turism vanliga verksamheter.

### **3.2.2 Förädlingsvärde och sysselsättning**

Den ekonomiska betydelsen av jordbrukets primärproduktion har i relativa termer stadigt minskat sedan industrialismens genombrott och därefter med framväxten av den moderna tjänstesektorn. Jordbrukets bidrag till BNP var 0,6 procent år 2002 jämfört med 1,8 procent år 1980 och 6,3

procent år 1950. Jordbrukets förädlingsvärde i Sverige uppgick år 2002 till 13 miljarder kronor; i förädlingsvärdet ingår de produktrelaterade direktstöden. I EU-15 var år 2002 jordbrukets bidrag till BNP 1,7 procent. I sammanhanget kan konstateras att det finns ett beroendeförhållande mellan sektorer; till jordbruket omgivande sektorer är i olika grad beroende av utvecklingen i jordbruksnäringen. Sådana beroendeförhållanden finns för alla sektorer.

Även sysselsättningen i jordbruksnäringen har minskat kraftigt. På 1950-talet var 25 procent av landets förvärvsarbetande sysselsatta i jordbruket. Då personer som huvudsakligen är sysselsatta i jordbruket räknas var 1,3 procent år 2002 sysselsatta i jordbruket, motsvarande 55 700 personer. Om alla som under ett år varit sysselsatta på ett jordbruks- och trädgårdsföretag räknas, dvs. även de som huvudsakligen var sysselsatta i andra näringar, var antalet sysselsatta i jordbruket 177 000 personer år 1999. Närmare hälften arbetade mindre än 450 timmar i jordbruk och trädgård. Knappt 20 procent, 35 000, personer arbetade heltid.

*Livsmedelsindustrins* bidrag till BNP i Sverige var 1,4 procent år 2002. Förädlingsvärdet var närmare 33 miljarder kronor. År 2002 arbetade totalt 61 000 personer i livsmedelsindustrin på närmare 3 000 arbetsställen spridda över hela landet med en koncentration till södra Sverige. Mest betydelsefull från sysselsättnings synpunkt är livsmedelsindustrin på Gotland och i Skåne.

Den del av livsmedelsindustrin som är mest beroende av tillgången på svensk råvara är sannolikt mejerinäringen, slakt- och köttstyckningsindustrin, socker- och potatisstärkelseindustrin. Någon statistik över hur stor sysselsättningen är i dessa sektorer av livsmedelsindustrin finns inte men om charkuteriindustrin inkluderas var uppskattningsvis ca 22 000 personer sysselsatta inom dessa områden år 2002.

Cirka 70 procent av de råvaror som svenskt jordbruk producerar vidareförädlas av livsmedelsindustri i landet. Många företag använder det svenska ursprunget som försäljningsargument. Det utan jämförelse största antalet livsmedelsföretag inom de sektorer som är direkt beroende av svensk råvara ligger i Skåne. Här finns även flest stora företag; 4 stycken med fler än 500 anställda, 5 med 200–500 anställda och 19 företag med 50–199 anställda. På Gotland finns två företag med fler än 50 anställda. I Norrland finns 12 företag med mellan 50 och 200 anställda.

### 3.2.3 Inkomster och lönsamhet

De två vanligaste måtten på inkomst i jordbruket är jordbrukshushållets totala inkomster och sektorsinkomsten. För *jordbrukshushållet* har, sett över en längre tid, andelen inkomst av tjänst ökat och är nu den viktigaste inkomstkällan. Igenomsnitt kommer enbart ca 30 procent av den totala inkomsten från inkomst av näringsverksamhet. Det finns dock stora skillnader. År 2001 var t.ex. andelen av inkomsten som härrörde från näringsverksamhet mindre än 5 procent för hushåll med högst 10 hektar åkermark (cirka en tredjedel av företagen) och ca 65 procent för företag med över 200 hektar åkermark. Mjölkgårdar uppvisar en väsentligt större andel inkomst av näringsverksamhet jämfört med vegetabilieproducenter. De mindre jordbruksföretagen har en relativt hög tjänsteinkomst jämfört

med övriga företag. Inkomsten från näringsverksamheten har i normalfallet för dessa marginell betydelse och de är därför mindre beroende av jordbrukspolitiska beslut. Dessutom svarar heltidsföretagen, dvs. cirka en tredjedel av samtliga företag för mer än 80 procent av jordbrukets intäkter.

*Sektorsinkomsten*, värdet av jordbruksproduktionen i löpande priser, minskade i Sverige med ca 5 procent mellan åren 1990 och 2002. År 1990 var värdet av jordbruksproduktionen ca 40 miljarder kronor och år 2002 ca 38 miljarder kronor. Eftersom antalet sysselsatta i jordbruket under denna period minskat betydligt mer har värdet per sysselsatt ökat betydligt.

Producentpriserna på jordbruksprodukter har mellan åren 1995 och 2002 sjunkit med 17 procent i reala priser. Prisutvecklingen har varit ungefär densamma i samtliga 15 EU-länder och är delvis ett resultat av reformer där prisstöd ersatts med budgetfinansierade direktstöd. Priserna på jordbrukets produktionsmedel har däremot ökat mer i Sverige än i övriga EU-länder. I Sverige har priserna ökat med 6 procent jämfört med en genomsnittlig prissänkning i EU på ca 6 procent. Förklaringen till ökningen är till stor del ökade priser på drivmedel och eldningsolja. Priset på olika former av tjänster har också ökat under perioden.

Vid en analys av utvecklingen av producentpriser respektive priserna på produktionsmedlen i förhållandet till varandra kan konstateras att detta har försämrats i samtliga EU-länder under perioden. Endast i Storbritannien och i Irland har förhållandet försämrats mer än i Sverige. Den reala inkomsten<sup>2</sup> per sysselsatt i jordbruket, ett resultatmått enligt sektorskalkylen, har däremot utvecklats gynnsamt i Sverige. Enligt preliminära beräkningar hade inkomsten ökat med knappt 21 procent mellan åren 1995 och 2002. Endast i Portugal (+30,8 procent) och Finland (+23,4 procent) har inkomsterna utvecklats mer gynnsamt. Fortsatt strukturutveckling och ökade direktstöd ger således totalt sett ett gynnsamt utfall för Sverige, vilket också har visat sig i stigande mark- och arrendepriiser.

*Direktorsättningarna* har alltså blivit allt viktigare för jordbrukets intäkter. Trots detta skiljer sig lönsamheten mellan relativt jämförbara företag markant. En undersökning gjord av LRF Konsult omfattande ca 600 mjölkföretag i slättbygd år 2002 visar t.ex. att produktionsresultat före lönekostnader och avskrivningar på gårdar med relativt likvärdiga förutsättningar kan skilja sig så mycket som nära 1,70 kronor per kilo levererad mjölk mellan de 25 procent som har bäst lönsamhet och de 25 procent som har sämst lönsamhet. Detta tyder bl.a. på att företagarens skicklighet har stor betydelse för lönsamheten i det enskilda företaget. En naturlig fråga att ställa i sammanhanget är hur stöden till jordbruket påverkar företagandet; sannolikt minskar det incitamentet att försöka påverka produktionseffektiviteten. En avveckling av stöden skulle med stor sannolikhet innebära att företagen med sämst lönsamhet omedelbart avvecklar verksamheten eller förändrar den kraftfullt. Stöd frikopplade från produktionen verkar i samma riktning.

<sup>2</sup> Inkomsten enligt den standardiserade kalkylen för EU-länderna (EEA) definieras som faktorinkomsten, dvs. intäkter minus kostnader för insatsvaror och tjänster och kapitalförslitning.

Stödets andel av intäkterna skiljer sig mellan olika delar av landet. I Norrland är andelen stöd ca 35 procent, i slättbygderna i Syd- och Mellansverige ca 15 procent<sup>3</sup>. Av de totala intäkterna i jordbruket hänför sig ca 10 procent till Norrland och ca 55 procent till slättbygderna i Syd- och Mellansverige.

*En jämförelse av investeringstakten i jordbrukssektorn med investeringstakten i andra sektorer är svår att göra då tillgängligheten på jämförbar statistik är begränsad. Enligt nationalräkenskaperna har jordbrukets fasta bruttoinvesteringar i relation till förädlingsvärdet varit högre än i tillverkningsindustrin den senaste tioårsperioden. Dessa siffror inkluderar dock alla typer av investeringar och det är därför svårt att dra några generella slutsatser av jämförelsen. Satt i relation till jordbrukets produktionsvärde har de senaste åren andelen investeringar i jordbruket planat ut omkring 10 procent. Under hela efterkrigstiden har en utveckling mot mer kapitalintensiv produktion skett i jordbruket och i dagens jordbruk är de flesta produktionsinriktningar kapitalintensiva. Mjölkproduktion var länge en av få kvarvarande arbetsintensiva produktionsinriktningar men även här sker i dagsläget en snabb förändring mot mer kapitalintensiva produktionsmetoder. I skogsbruket, en näringsgren som ofta bedrivs tillsammans med jordbruk, har en liknande utveckling skett.*

### 3.2.4 Produktions- och konsumtionsutveckling

Sedan Sverige blev medlem i EU har produktionen av spannmål varit relativt stabil, oljeväxtodlingen har mer än halverats och sockerbetsodlingen har ökat. Den svenska nötköttsproduktionen har varit relativt stabil under 1990-talet och 2000-talet. Konsumtionen har däremot ökat liksom importen av nötkött. Under 1990-talet var Sverige i princip självförsörjande på griskött men år 2000 minskade produktionen och har därefter legat kvar på den lägre nivån. Konsumtionen har varit relativt stabil, importen har ökat. För fågelkött har produktionen mer än fördubblats under 1990-talet. Konsumtionen av fågelkött har ökat ännu mer varför importen ökat. Produktionen av får- och lammkött sjönk år 1995 och har därefter varit relativt stabil. Konsumtionen har ökat liksom importen.

Exporten av jordbruksvaror och livsmedel har ökat kraftigt under de senaste 10 åren; omkring 70 procent av denna export uppskattas bestå av svenska råvaror. Även importen ökar men exportens ökningstakt är högre relativt sett. Handelsbalansen för jordbruksvaror och livsmedel visar dock fortfarande på ett stort underskott.

En orsak till att produktionen har varit stabil är EU:s system med kvoter som låser fast produktionen. För socker har kvotutnyttjandet stigit successivt och är nu över 100 procent. Den stödberättigade arealen, den s.k. basarealen, har inte nyttjats fullt ut förrän de senaste åren då stöd för gräsensilage har införts. På nötköttsområdet har kvotutnyttjandet ökat de senaste åren men ligger fortfarande under 100 procent. För mjölk har kvotutnyttjandet legat strax under 100 procent sedan EU-inträdet för att det senaste året ha minskat. Andelen frivillig träda i relation till den tota-

<sup>3</sup> Kompensationsbidrag till mindre gynnade områden (LFA), stöd för öppet odlingslandskap och det generella vallstödet är inräknade i dessa siffror dock inte övriga miljö- och landsbygdsstöd.

### 3.3 Jordbrukets kollektiva nyttigheter

Jordbruket producerar, förutom livsmedel, positiva externa effekter som ett öppet landskap och en biologisk mångfald, s.k. kollektiva nyttigheter. Produktionen av de kollektiva nyttigheterna kan bli för liten ur samhällets perspektiv och då finns det behov av samhällets ingripanden. De kollektiva nyttigheterna som är förknippade med odlingslandskapet har dock inte historiskt sett utvecklats genom sådana ingripanden utan har producerats som en biprodukt av livsmedelsproduktionen. Kulturlandskapet är ett resultat av tidigare generationers sätt att bruka marken. I dag är emellertid kopplingen mellan en effektiv livsmedelsproduktion och tillhandahållandet av kollektiva nyttigheter svagare.

Samhällets efterfrågan av öppna landskap och biologisk mångfald har kommit till uttryck dels genom statligt finansierade ersättningsprogram i olika former till sektorn, dels i ett av de nationella miljökvalitetsmålen som riksdagen antog år 1999 och beslut på EU-nivå. I miljökvalitetsmålet "*Ett rikt odlingslandskap*" fastslås att den biologiska mångfalden och kulturmiljövärdena skall bevaras. Ett delmål är att samtliga ängs- och hagmarker, vilka är de mest värdefulla markerna utifrån perspektivet att bevara biologisk mångfald, skall bevaras och skötas på ett sätt som tryggar deras värden. Av dessa ca 500 000 hektar klassas 90 000 hektar som Natura 2000-områden av EU, vilket ytterligare förstärker skyddet. Enligt övriga delmål skall mängden småbiotoper i odlingslandskapet bevaras i minst dagens omfattning och mängden kulturbärande landskapselement skall öka med ca 70 procent till år 2010. Småbiotoperna är dessutom skyddade av miljöbalkens biotopskydd och hänsynsregler. I dag bevaras ängs- och hagmarker liksom småbiotoper tillfredsställande, om än med regionala variationer.

Efterfrågan på kulturlandskapets kollektiva nyttigheter förändras över tiden. Olika individer värderar kollektiva nyttigheter på olika sätt beroende på ålder, kön, uppfostran, ursprung, utbildning och traditioner etc.

### 3.4 Miljö, djur- och smittskydd, säkra livsmedel

Samhället ställer krav på att produktionen inte ger upphov till negativa konsekvenser för miljön, att produktionen sker under former som innebär en hög standard på djurskyddet och på ett sätt som ger säkra livsmedel. På vissa områden är EU-lagstiftningen totalharmoniserad, dvs. det är inte tillåtet för ett land att ha vare sig strängare eller mer liberala regler. Utvecklingen går mot ökad harmonisering på ett flertal områden och därmed mot en mer likställd konkurrenssituation. På smittskydds- och djurskyddsområdena ligger Sverige dock fortfarande i regel långt före omvärlden.

Det övergripande målet för det miljöpolitiska arbetet i Sverige är att till nästa generation kunna lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen i Sverige är lösta. Riksdagen har fattat beslut om 15 nationella

miljökvalitetsmål samt delmål och åtgärdsstrategier. Flera mål berör jordbruket. Några av de viktigaste är *Ett rikt odlingslandskap*, *Ingen övergödning*, *Giftfri miljö* och *Begränsad klimatpåverkan*. Jordbruket har även betydelse för miljökvalitetsmålen *Levande sjöar och vattendrag*, *Grundvatten av god kvalitet* och *Hav i balans samt levande kust och skärgård*.

I Sverige finns hos såväl allmänhet som hos producenter ett stort intresse av att hålla en hög nivå på djur- och smittskydd. Det finns en väl etablerad uppfattning om djurs värde och värdet av hög livsmedelssäkerhet och därigenom vikten av fungerande djur- och smittskydd. I den svenska djurskyddslagstiftningen med följdföreskrifter anges bl.a. att djur skall skyddas mot onödigt lidande och sjukdom och att djur skall hållas i en god djurmiljö på ett sätt som främjar deras hälsa och ger dem möjlighet att bete sig naturligt. Dessa bestämmelser går avsevärt längre än i andra länder både i och utanför EU. Lagstiftningen omfattar också alla djur som hålls av människor; flertalet andra länder reglerar endast vissa djurslag.

Ett stort antal sjukdomar som är vanligt förekommande i övriga länder har Sverige helt varit förskonat från medan andra har bekämpats aktivt. Förebyggande åtgärder är en förutsättning för att behålla nuvarande goda smittskyddsläge i Sverige. Smittskyddslagstiftningen innehåller för detta ändamål bestämmelser om kontroll- och bekämpningsprogram. Programmen administreras av näringen och delfinansieras av staten.

Djurskyddslagstiftningen inom EU består till största delen av minimiregler. Reglerna för djurtransporter är dock i stort sett harmoniserade liksom lagstiftningen beträffande djursjukdomar. I jämförelse med förhållandet i Sverige har strängare djurskyddsregler börjat antas relativt sent inom EU. Ett allt större intresse för dessa frågor banar emellertid väg för antagandet av utökade och skärpta regler. Den nya livsmedelsmyndigheten inom EU har förutom ansvar för livsmedlen som sådana även ansvar för foder, djurhälsa, smittskydd och djurskydd. Detta kan leda till att medvetenheten om dessa frågor och deras inbördes samband kommer att öka. Utvidgningen av EU kan dock komma att innebära att takten i arbetet med djurskyddsregler blir långsammare än tidigare. Anslutningsländerna har svårigheter att nå upp till gemenskapsnivån och flera av dem har fått övergångstider, t.ex. beträffande utformningen av burar till värp-höns. Just nu pågår inom EU arbete i syfte att stärka djurskyddet, t.ex. beträffande djurtransporter och hållande av slaktkyckling.

Livsmedelslagstiftningen i EU är i stort sett totalharmoniserad. Målet är att konsumenternas hälsa skall skyddas samtidigt som handeln underlättas. Sedan ett antal år pågår en omfattande översyn av regelverket. Helhetssynen på livsmedelsfrågorna betonas, vilket bl.a. tar sig uttryck i att foderlagstiftningen i den del som handlar om foder till livsmedelsproducerande djur räknas som en del av livsmedelslagstiftningen och att den nya gemensamma definitionen av livsmedel betraktar jordbruksprodukter som livsmedel redan direkt efter skörd och slakt.

De bestämmelser som riktar sig till enskilda företag i den allmänna livsmedelslagstiftningen börjar gälla den 1 januari 2005. Särskilt relevanta för primärproducenter är de bestämmelser som anger att livsmedel respektive foder som inte är säkra inte får släppas ut på marknaden. Foder som inte är säkert får inte ges till livsmedelsproducerande djur. Ansvars-

frågan är förtydligad genom att det anges att alla livsmedels- och foderföretagare, även primärproducenter, är ansvariga för att se till att livsmedel och foder uppfyller kraven. Det finns också grundläggande krav på spårbarhet som i princip innebär att varje företag skall kunna spåra livsmedel, foder, livsmedelsproducerande djur och alla andra ämnen som är avsedda eller kan antas ingå i ett livsmedel eller foder ett steg framåt och ett steg bakåt i livsmedelskedjan. Vid försäljning direkt till konsument är man inte skyldig att kunna redovisa till vilken konsument som en produkt har sålts.

Hygienbestämmelserna för livsmedel har utvecklats under mer än 20 år. Sedan flera år tillbaka pågår en fullständig översyn av lagstiftningen för att modernisera och förenkla utan att sänka kraven på god hygien. Bland annat skiljer man på de delar som riktar sig till enskilda och de som riktar sig till myndigheter för att regelverket skall bli mer överskådligt.

### 3.5 Dagligvaruhandeln, livsmedelsindustrin, konsumenterna

#### 3.5.1 Dagligvarumarknadens koncentration

Dagligvaruhandeln i Sverige kännetecknas av en stark koncentration och domineras av tre block med integrerad parti- och detaljhandel. Det finns även ett antal mindre expanderande kedjor och butiker fristående från de större blocken. På senare tid har branschen internationaliserats, så även de stora svenska blocken. Utländska kedjor etablerar sig i Sverige.

Blockens inköpsorganisationer sluter i regel ramavtal med livsmedelsföretag om leverans- och försäljningsvillkor och styr därmed butikens utbud. Distributionsfunktionen är ofta integrerad i blockens grossistfunktioner.

Utvecklingen inom branschen innebär att inköp, sortimentsstyrning och marknadsföring centraliseras alltmer. Satsningar på egna varumärken, stormarknader, lågprisbutiker och nya butiksmiljöer är andra tydliga tendenser. Centraliseringen kan innebära effektivitetsvinster. Samtidigt kan det krävas stora investeringar för att nya aktörer skall kunna erbjuda attraktiva alternativ, vilket kan innebära etableringshinder. Ett annat etableringshinder är svårigheten att få tillstånd att bedriva livsmedelshandel enligt gällande lokala detaljplanebestämmelser som upprättas av kommunen enligt plan- och bygglagen (1987:10).

Kedjornas sortimentsstyrning och centralisering av inköp minskar möjligheterna att leverera direkt till butik. Mindre leverantörer har svårigheter att överhuvudtaget komma ut på marknaden. Kedjorna har även lojalitetsskapande rabattsystem som minskar incitamenten för enskilda handlare att öka sitt lokalproducerade sortiment.

#### 3.5.2 Livsmedelsindustrins anpassning

För livsmedelsindustrin innebär förändringarna i dagligvaruhandeln påfrestningar, en maktförskjutning från förädlingsledet till detaljistledet. Centraliseringen av inköp ställer krav på storlek på leverantörerna, vilket

innebär att medelstora företag med regional förankring kan få det svårt. Småföretagen, t.ex. lokala bagerier, har bättre chanser. Företagspopulationen kan därmed komma att utgöras av två kategorier: en grupp storföretag som levererar till hela landet och i en del fall på exportmarknaderna samt en grupp av småföretag som agerar på lokala marknader.

Flera företag har sett kraftigt minskade försäljningsvolymerna efter att ha avförts från sortimentslistan som direkt eller indirekt följd av ett dagligvarublocks satsningar på egna varumärken. Samtidigt har denna utveckling möjliggjort legotillverkning för handelns egna varumärken, vilket dock i allmänhet är mindre attraktivt för företag med etablerade varumärken. För små företag, utan möjlighet att producera tillräckliga volymer, är möjligheterna till legotillverkning dessutom begränsade.

Möjligen innebär utvecklingen en större utmaning för lantbrukskooperationen än för övrig livsmedelsindustri. Ägarstrukturen innebär möjligheter men också problem. Den traditionella organisationsformen har inriktat sig på stora volymer till låga kostnader. Det pågår emellertid förändringsarbete i många företag, anpassningen till ett starkare konkurrenstryck har fått ett relativt snabbt genomslag på val av affärsstrategi. Till exempel sker en utveckling mot mer individualiserade villkor, där enskilda lantbrukares ersättning påverkas av bl.a. levererad volym, kvalitet och transportavstånd.

De livsmedelsföretag som bedöms ha goda chanser att överleva är de som lyckas bygga starka varumärken, de som investerar i forskning och utveckling med inriktning på en differentierad produktportfölj samt de som lyckas på marknader utanför Sverige.

### 3.5.3 Konsumenttrender och konsumtion

I Sverige finns i dag knappt 9 miljoner människor, om drygt tjugo år 9,3 miljoner. Den köpstarka gruppen över 55 år ökar kraftigt. Sverige har en stor andel invandrare, i dag är ca 20 procent av befolkningen invandrare av första eller andra generationen. Andelen enpersonshushåll ökar, särskilt i yngre åldrar. På grund av andra behov eller av annan kultur och andra matvanor efterfrågar enpersonshushållen respektive invandrarhushållen andra matlösningar respektive livsmedelsprodukter än vad den traditionella svenska familjen gör.

Hushållen spenderar totalt 16 procent av sin disponibla inkomst på livsmedel och 3,6 procent av inkomsten på utemåltider. Efter boendekostnaden är livsmedel och utemåltider tillsammans den största utgiftsposten för hushållen, lika stor som kostnaden för kultur och fritid. Kostnaden för livsmedel har som andel av värdet av den totala konsumtionen minskat betydligt över tiden.

Köttkonsumtionen har ökat kraftigt i Sverige sedan början på 1990-talet och är i dag 38 procent högre än år 1990. Svenskarna äter mer nötkött än i alla andra EU-länder, med undantag för Frankrike. Den svenska köttkonsumtionen verkar således inte ha påverkats av BSE-kriser och liknande. Svenskarna konsumerar också mycket färsk mjölk. Denna konsumtion har minskat under många år men har stabiliserat sig på 2000-talet. Utvecklingen är densamma för mejeriprodukter som helhet. En trend inom mejerisektorn under de senaste åren har varit utveckling av ett



nytt produktsortiment där även s.k. functional foods ingår. Utbudet differentieras med t.ex. drickyoghurt och smaksatt mjölk som svar på konsumenternas efterfrågan på produkter att äta ”på väg”.

Trenden mot ökad konsumtion av mer förädlade produkter fortsätter och syns bl.a. i att försäljningen av djupfrysta, framför allt förädlade, livsmedel ökar i en snabbare takt än livsmedelsförsäljningen i sin helhet.

Utvecklingen i detaljhandeln mot ökad centralisering, sortimentsstyrning och utveckling av egna varumärken har gjort det svårare för småskaliga, lokala producenter att sälja sina produkter i dagligvaruhandeln. Småskaliga livsmedelsproducenter upplever ändå efterfrågan som mycket god. Försäljningen sker genom gårdsbutiker, marknader eller till restauranger. Detta bekräftar även andra resultat från konsumentundersökningar som visat att intresset bland konsumenterna är mycket stort för ekologiska, småskaligt framtagna produkter. Marknaden för ekologiska livsmedel har också ökat kraftigt. Sedan år 1995 har den vuxit med ungefär 25 procent årligen i Sverige. Även antalet ekologiska produkter har ökat. Ändå utgör ekologiska produkter en liten andel av konsumtionen, 1,5–2 procent av den totala försäljningen.

Även de senaste årens livsmedelskriser – BSE, dioxinskandalen m.fl. – har bidragit till det ökade intresset för lokalproducerad mat. Konsumenterna upplever den mat som man känner igen eller kan härleda till lokala producenter som mera säker. Ursprung är en viktig komponent för många konsumenter. Exempel på detta är att detaljhandelskedjorna redogör för att de flesta frågor som man får från konsumenter handlar om de egna varumärkena, om varifrån produkterna kommer och vem som har tillverkat dem.

De svenska konsumenternas förtroende för den svenska primärproduktionen är mycket stort men har försämrats mellan åren 2000 och 2002, särskilt för köttproduktionen. För andra länders kött är förtroendet mycket lågt men det har förbättrats. När frågor ställs om vilka de starkaste skälen är för att slå vakt om det svenska jordbruket rankas dock ”att bevara landskapet” före ”att säkra en hög kvalitet på livsmedlen” och ”att hindra avfolkning på landsbygden”.

Dagens konsumenter ställer också stora krav på t.ex. djurskydd och miljöhänsyn. Undersökningar har visat att högt ställda sådana krav kan leda till att livsmedlen laddas med mervärden. Konsumenter säger sig t.ex. vara villiga att betala ett högre pris för kött som kommer från djur som fötts upp på ett för djuren bra sätt. Konsumenter kan beroende på sin efterfrågan påverka produktionsmetoder som används inom livsmedelsproduktionen. En förutsättning är att konsumenternas möjlighet till medvetna val finns och att konsumenten på ett tydligt sätt kan förknippa produkten med de egenskaper man efterfrågar.

Många konsumenter är utan tvekan intresserade av frågor som har koppling till produktionsförhållanden som djurhållning, miljö och etik.

Alla är dock inte beredda att t.ex. betala ett högre pris för en produkt som står för högre etiska värden. Pris, smak, vana och ätkvalitet är viktiga motiv för de val som man gör och det kommer troligen att förbli så.

En i Sverige många gånger bortglömd kundkategori är de stora grupperna invandrare. I detaljhandelskedjornas butiker saknas ofta produkter som möter de önskemål och matvanor som dessa kategorier har. Olika högtider uppmärksammas sällan i marknadsföring eller utbud. Inte heller

den svenska livsmedelsindustrin har gjort några större satsningar på dessa kategorier av konsumenter. Skr. 2003/04:137

Mångfalden i efterfrågan och matbeteende hos de svenska konsumenterna skapar möjligheter för olika producenter att hitta ett produktsegment eller en försäljningsstrategi som lämpar sig för de egna produktionsvillkoren men innebär också för den som satsar på en mera anonym bulkvara hård konkurrens med livsmedel från andra länder.

## 4 En nationell tillämpning

### 4.1 Utgångspunkter

Jordbruket har stor betydelse för Sverige i många avseenden. Exempelvis omsätter livsmedelsindustrin, som har sin bas i svenska råvaror, ca 130 miljarder kronor och är därmed den fjärde största industrisektorn. Ett konkurrenskraftigt svenskt jordbruk är inte bara viktigt för samhälls ekonomin och sysselsättningen utan är också en förutsättning för bevarandet av viktiga natur- och kulturmiljövärden och en levande landsbygd. Svenskt jordbruk bidrar även med mervärden för konsumenterna när det gäller säkerhet, miljö och etik. Mot denna bakgrund är det av mycket stor vikt att genomförandet av EU:s jordbruksreform i Sverige görs på ett sätt som säkerställer de målsättningar som regeringen har för svenskt jordbruk.

EU:s beslut om en ny utformning av den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP) innebär en i grunden radikal förändring av de medel som skall användas för att uppnå målen i EG-fördraget.

Direktstöden till jordbrukarna (i Sverige ca 6,6 miljarder kronor år 2007) omvandlas till inkomststöd, s.k. frikopplade gårdsstöd. Stödet utgår till jordbrukaren oberoende av produktionens inriktning eller omfattning. De enda villkoren för stöden är att marken hävdas och att lagstiftning inom miljö-, djurskydds- och livsmedelsområdet följs, s.k. tvärvillkor. Detta innebär således att jordbrukaren i sina företagsekonomiska överväganden vid val av verksamhet i princip kommer att bortse från stöden. Inkomststöden skall enligt grundmodellen fördelas utifrån historisk produktion och som referensperiod har valts åren 2000–2002.

En viktig förändring är också att medlemsländerna ges ett större inflytande över hur jordbrukspolitiken skall utformas i det egna landet. Det ökade inflytandet innebär att medlemsstaterna kan välja om hela stödet skall utbetalas till jordbrukaren frikopplat från produktionen eller om, för en eller flera sektorer, en del av stödet skall villkoras med att produktion upprätthålls.

De 7 alternativ till full frikoppling som föreligger är fortsatt koppling av 25 procent av arealstöden, 100 procent av torkstödet i Norrland, 100 procent av stödet till utsäde, 50 procent av stödet till tackor samt ett av följande tre alternativ i nötköttssektorn: 100 procent av amkostödet + 40 procent av slaktbidraget eller 100 procent av slaktbidraget eller 75 procent av handjursbidraget.

Medlemsstaterna kan även välja att regionalisera stöden, dvs. fördela ut stöden till all mark i en region. Det finns även en möjlighet att sätta av

medel i ett s.k. nationellt kuvert på upp till 10 procent (640 miljoner kronor) av de nya frikopplade gårdsstöden för att stödja särskilda typer av jordbruk som är viktiga för att skydda och förbättra miljön eller för att förbättra kvaliteten och saluföringen av jordbruksprodukter.

Direktstöden till större bidragsmottagare kommer genom s.k. modulering att dras ned med 3 procent år 2005, 4 procent år 2006 och 5 procent år 2007 (200 miljoner kronor). Dessa medel skall överföras till andra pelaren, dvs. miljö- och landsbygdsutveckling och utnyttjas antingen för att förstärka åtgärderna eller för att minska den nationella medfinansieringen i miljö- och landsbygdsprogrammen.

Reformen genomförs tidigast år 2005 och senast år 2007. Genom beslutet anser sig EU klara de krav som ställs i WTO-sammanhang vad gäller minskning av produktionsrelaterade stöd.

Vad gäller mjölkproduktionen har det redan tidigare fattats beslut om en sänkning av stödnivån och en viss övergång från prisstöd till direktstöd. Enligt det nya beslutet sänks prisstödet ytterligare samtidigt som direktstödet höjs och frikopplas senast år 2007.

Frikopplingen av direktstöden, som Sverige drev vid förhandlingen av reformen, ger en samhällsekonomisk vinst eftersom produktionsresurserna i ekonomin kan användas effektivare även om omfattningen av jordbruksbudgeten är oförändrad. Producenternas val av produktion kan därigenom i större utsträckning styras av konsumenternas efterfrågan och inte av produktionsrelaterade stöd.

Beslutet om modulering ligger i linje med den svenska inställningen att ersättningar skall vara riktade. Även denna åtgärd innebär en samhällsekonomisk vinst.

Olika prognoser har gjorts av reformens effekter på produktion och priser i Sverige. Vid en frikoppling av stöden kommer produktionen av spannmål och nötkött sannolikt att sjunka något (ca 5 procent enligt den s.k. CAPRI-modellen) medan priserna kan förväntas att öka marginellt. Enligt prognoserna kommer mjölkproduktionen inte att ändras nämnvärt. Kvalitativa bedömningar som beaktar omvärldsfaktorer i större utsträckning än CAPRI-modellen indikerar att produktionsminskningen kan bli större.

Senast den 1 augusti 2004 skall medlemsstaterna till kommissionen redovisa från vilket år som man avser att tillämpa reformen och lämna en detaljerad redovisning om hur man avser att tillämpa beslutet om reformen införs år 2005. Vid införande år 2006 eller år 2007 gäller att motsvarande detaljerade redovisning skall göras den 1 augusti närmast föregående år.

Utgångspunkterna för genomförande av en reformerad jordbrukspolitik finns angivna i statsmakternas beslut och uttalanden vad gäller:

- Målen för politikområdena livsmedels- och landsbygdspolitik
- Det livsmedelspolitiska beslutet
- Likvärdiga konkurrensvillkor för Sveriges jordbrukare
- Miljökvalitetsmålen
- Det regionalpolitiska beslutet
- Sveriges mål för global utveckling
- Sveriges förhandlingslinje under förhandlingar om EU-reformen

- Administrativa förenklingar för såväl lantbrukarna som för myndigheter.

Vid reformens genomförandet måste de olika målen vägas samman på ett rimligt sätt. Därvid måste också bedömningar över utvecklingen på såväl kort som på lång sikt beaktas. I detta sammanhang är den förväntade utvecklingen av den gemensamma jordbrukspolitiken en väsentlig faktor. I det korta perspektivet är de nuvarande jordbruksföretagens ekonomiska situation också en faktor som måste övervägas vid val av alternativ. Förändringar i politiken bör ske under socialt acceptabla former.

Två målsättningar har kommit att dominera debatten när det gäller avvägningar i tillämpningen, nämligen jordbrukets konkurrenssituation på kort och på lång sikt samt möjligheterna att bevara landets betesmarker och uppnå miljömålen. Sett i ett längre perspektiv är det inte orimligt att förvänta sig en fortsatt reformering av politiken i riktning mot fullständig och obligatorisk frikoppling av stöden. Ytterligare överföringar av resurser till landsbygdsutvecklingsåtgärder kan förväntas liksom sannolikt en rörelse mot en utjämning av stödnivåer mellan företagen. Det torde i det längre perspektivet bli svårt att motivera inkomststöd i form av gårdsstöd där stödet är kopplat till en historisk produktion eller till ett inkomststöd som blir större ju högre avkastningsförmåga som marken har. I den översyn av reformen som skall ske senast år 2009 kommer med all säkerhet dessa frågor upp på bordet oavsett utvecklingen av relationerna gentemot EU:s omvärld eller de ekonomiska ramarna för den gemensamma jordbrukspolitiken. I avvaktan på en successiv avveckling av de generella stöden till jordbruket bör Sverige därför i samband med den översyn av reformen som kommer att genomföras senast 2009 arbeta för en enhetlig stödnivå för alla regioner inom EU. I det korta perspektivet är det emellertid fortfarande den närmaste omvärlden som är viktigast från konkurrenssynpunkt.

Vad gäller möjligheterna att bevara de svenska betesmarkerna ställer reformen problemen på sin spets eftersom upprätthållandet av dessa marker i någon bemärkelse kan sägas innebära ett produktionsmål. Den prognostiserade minskningen av animalieproduktionen som reformen medför innebär i sig ett hot mot dessa marker som särskilt bör beaktas. Problemet kan förstärkas av att strukturutvecklingen inom jordbruket kommer att fortsätta oavsett hur reformen genomförs i Sverige. Sverige kan därför räkna med en fortsatt rationalisering inom främst mjölkproduktionen som får konsekvenser för hela nötköttssektorn. Att ställa långtgående hävdkrav på betesmarker som villkor för stöd eller att koppla stöd på animaliesidan innebär i ett lite längre perspektiv en försämrad lönsamhets- och konkurrenssituation för jordbruksföretagen. Samtidigt innebär tydliga hävdkrav att stödet i större utsträckning går till aktiva jordbruksföretag. De höjda stödnivåer för betesmarkerna som bedöms vara nödvändiga medför också oundvikligen omfördelningar av stöd mellan företagen. Som framgår av det följande bedöms även andra, kompletterande åtgärder vara nödvändiga för att säkerställa en fortsatt hävd av landets betesmarker.

**Regeringens bedömning:** Det nya frikopplade gårdsstödet bör införas i form av en regionaliserad stödmodell med inslag av gårdsmodell en s.k. blandmodell. Detta innebär att fördelningen av stödrättigheter kommer att bestämmas utifrån vem som brukar marken vid ansökningsstidpunkten det år systemet träder i kraft. Storleken på de enskilda stödrättigheterna som en lantbrukare erhåller bestäms dels av grundbeloppet för stödrättigheterna i respektive region, dels för vissa stödformer av hur mycket stöd som lantbrukaren erhållit av dessa stödformer under referensperioden, år 2000–2002, eller hur stor mjölkkvot lantbrukaren har det år som mjölkstödet frikopplas.

Utgångspunkten för regionindelningen bör vara de nuvarande arealstödsregionerna. Samtliga vegetabiliestöd, med undantag för torkstödet i Norrland, bör regionaliseras fullt ut. Som en följd av att torkstödet fördelas ut gårdsvis bör arealstödsregion 5–6 slås samman i en region (region 5), såsom situationen var innan torkstödet infördes år 2000. Grundbeloppet till naturbetesmark sätts till 125 euro per hektar i hela landet. Stödnivån för åkermark i region 5 (nuvarande region 5 och 6) skall vara lika som betesmarksbeloppet. Grundbeloppet i region 3 och 4 skall inte sänkas i förhållande till de grundbelopp som förutsågs i Ds 2004:9. Finansieringen av det höjda grundbeloppet i region 5 skall ske genom omfördelning från region 1–3 (i huvudsak södra Sveriges slättbygder).

Av animaliestöden bör 50 procent av amko- och extensifieringsbidragen, 40 procent av slaktbidragen samt 67,5 procent av mjölkstödet behållas på gårdsnivå enligt gårdsmodellen. Övriga animaliestöd, med undantag för den del av handjursbidraget som fortsatt kommer att vara kopplat, bör regionaliseras fullt ut.

**Departementspromemorians förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning. Regeringen bedömer dock att det är möjligt att sätta ett enhetligt värde på de stödrättigheter som fördelas till naturbetesmarker på en nivå som är lika med det lägsta värdet för stödrättigheter i Sverige. Denna förändring medger att en större del av de regionala referensbeloppen kan fördelas ut enligt gårdsmodellen samt att en begränsad del av de regionala referensbeloppen i region 1–3 kan föras till region 4–5. Därigenom är det möjligt att reducera antalet företag som genom valet av stödmodell erhåller en stödminskning som är större än 20 procent utan att möjligheterna att uppfylla miljö kvalitetsmålet ”Ett rikt odlingslandskap” försämras.

**Remissinstanserna:** En stor majoritet av instanserna tillstyrker valet av en blandmodell. Av de instanser som kommenterat regionindelningen tillstyrker flertalet indelningen i de sex arealstödsregionerna. En majoritet av de instanser som kommenterat förslaget att all mark inom samma region skall erhålla samma grundbelopp avvisar förslaget i denna del och förordar en differentiering.

Ett antal instanser har förordat modifieringar av promemorians förslag vad gäller procentsatsen för gårdskoppling i syfte att minska omfördelningseffekterna. Framför allt gäller detta andelen av stöd inom nötköttssektorn där många remissinstanser förordar att en del av slaktbidraget

fördelas ut enligt gårdsmodellen. Ett mindre antal remissinstanser har förordat att torkstödet i Norrland liksom en del av stödet till stärkelsepotatis och en större del av mjölkstödet skall fördelas ut gårdsvis. Andra remissinstanser påpekar att den föreslagna blandmodellen innebär betydligt lägre ersättning per hektar, relativt stödnivån i andra EU-länder och jämfört med den nuvarande arealersättningsnivån i Sverige, och efterfrågar förändringar som innebär att grundbeloppen för stödrättigheter ökar.

**Skälen för regeringens bedömning:** Det nya stödsystemet baserar sig på en fördelning av stödrättigheter som på vissa villkor medför att en brukare kan söka stöd med ett visst fastställt belopp per hektar.

De tre huvudmodellerna för det frikopplade gårdsstödet har såväl för- som nackdelar sett med utgångspunkt i de olika målsättningarna som lagts fast av regering och riksdag. I det korta perspektivet är en ren regionmodell (allt stöd fördelas ut lika på all areal i regionen) inte ett alternativ då omfördelningarna av stöd når en sådan omfattning att existerande företag, i stor omfattning, inte kommer att klara den likviditetspåfrestning som denna modell medför.

De analyser som har genomförts har emellertid också visat att omfördelningarna i såväl gårdsmodellen (allt stöd fördelas ut till de brukare som erhöll stöden under referensperioden, 2000–2002) som i en blandmodell kan bli betydande. I extremfall kan gårdsmodellen till och med leda till att stöden i stort sett helt faller bort för enskilda lantbrukare. Den stora mängden förändringar i företagsstrukturen som årligen sker innebär sannolikt också att den nationella reserven, som är avsedd att bevilja lantbrukare som befinner sig i en särskild situation (nystartare eller investerare) extra tilldelning av medel, behöver vara betydligt större i gårdsmodellen än regelverkets angivna nivå 3 procent för att hantera de förändringar som regelverket tillåter. Analyserna har också visat att gårdsmodellen leder till problem vad gäller bevarandet av betesmarkerna till följd av de stora variationerna i stödrättigheternas värde. För sådana betesmarker som är dyra att hävda kan tilldelade stödrättigheter komma att säljas eller bytas mot rättigheter med låga värden. Hävden kan då komma att avbrytas och eventuella stödrättigheter tillfaller så småningom den nationella reserven. Vid en tillämpning av gårdsmodellen bedöms därför det nationella kuvertet att behöva utnyttjas fullt ut för att stödja hävden av betesmarken. Den stora variationen i rättigheternas värde kommer också att leda till att antalet rättstvister vid övergången kommer att bli omfattande. Modellen torde dessutom medföra en instabilitet på fastighetsmarknaden.

Det alternativ till gårdsmodellen som är möjligt och därför bör väljas är en blandmodell baserat på ett i huvudsak regionaliserat stöd där dock viss del av stöden inom animaliesektorn samt torkstödet i Norrland bör utgå enligt gårdsmodellen. Även om omfördelningen av stöd mellan enskilda företag också i denna modell kan bli betydande så har modellen ett antal fördelar jämfört med gårdsmodellen. Till dessa fördelar hör att all mark kan ges ett relativt högt grundvärde som omfattar i princip all jordbruksmark. Således kan också betesmarkerna i denna modell ges ett stöd. Detta stöd bör uppgå till samma stöd som övrig mark i region 5. En nackdel är det dock att sockerbetor, som har stöd i särskild ordning, härigenom kommer att erhålla ytterligare stöd. Detta bör beaktas vid den

kommande reformeringen av sockersektorn. En klar fördel med modellen är emellertid också att de förändringar i brukarstruktur som inträffat efter referensperioden till stora delar kan beaktas. Detta medför i sin tur att behovet av en nationell reserv kommer att vara begränsat. En större stabilitet på fastighetsmarknaden bör även bli följd av tillämpningen av denna modell.

Vid en utformning av blandmodellen bör eftersträvas att finna en balans mellan produktionssektorer och regioner som inte ger alltför stora omfördelningseffekter vare sig totalt sett eller för enskilda företag. Samtidigt måste modellen ge tillräckligt stöd till betesmarker för att dessa fortsatt skall kunna hävdas, vilket såväl riksdagens miljö kvalitetsmål, ”Ett rikt odlingslandskap”, som EU:s förordning om frikopplade stöd (EG nr 1782/2003) anger som krav. Särskild hänsyn bör därför tas till företag med sådana marker. Detta innebär att den blandmodell som valts tar särskild hänsyn till företag med en stor andel naturbetesmarker, såsom företag med mjölk- respektive amkor. Dessa företag kommer att påverkas i mindre utsträckning av omfördelningar av stöd än företag med arealstöd eller mer intensiv nötköttsproduktion.

Det är viktigt att värdet till de stödrättigheter som fördelas till naturbetesmarkerna motsvarar det hävdkrav som sätts för dessa då ett värde som överstiger hävdkravet kan leda till att mjölk- och nötköttsproducenter sägs upp från sina arrenden. Detta kan försämra arealunderlaget för många animalieföretag.

Det hävdkrav som skall sättas för naturbetesmarkerna kommer att styras av det lägsta värdet som fördelas till stödrättigheterna i Sverige. Även detta talar för ett enhetligt värde i Sverige på stödrättigheter som fördelas ut till naturbetesmark.

Blandmodellen bör utgå från de sex arealstödsregionerna. Som en följd av att torkstödet fördelas ut gårdsvis bör arealstödsregionerna 5–6 slås samman i en region (region 5), såsom situationen var innan torkstödet infördes år 2000.

Det i förhållande till den i departementspromemorian lägre föreslagna stödrättighetsvärdet till naturbetesmarker i region 1–4 innebär att det frigörs medel inom de regionala referensbeloppen som gör det möjligt att ytterligare reducera antalet företag som genom valet av blandmodell missgynnas. Detta kan göras genom att en större andel av stöden fördelas ut gårdsvis samt att en del av stöden från region 1–3 fördelas till region 4–5. Därigenom förbättras även skyddet för naturbetesmarkerna i dessa regioner och utformningen av blandmodellen tar bättre hänsyn till de regionala olikheter som föreligger i de 5 regionerna beträffande bl.a. andel naturbetesmark av den totala jordbruksmarken. Detta leder även till att effekterna för enskilda företag blir mer lika i de 5 olika regionerna.

Analysen visar att den i förhållande till departementspromemorian föreslagna ändringen kraftigt reducerar antalet företag som får en stödminskning som är större än 30 procent. I denna grupp minskar exempelvis antalet företag med stöd mer än 10 000 euro från ca 400 till färre än 100 företag. I samma storleksgrupp minskar antalet företag som erhåller en stödminskning på mellan 20 och 30 procent från ca 3 200 till ca 2 200 företag.

För företag med över 20 000 euro i stöd sker en liknande förbättring med en minskning av antalet företag med en förlust större än 30 procent

från ca 200 företag till ca 50 företag. I denna storleksgrupp finns det ca 1 000 företag som erhåller en stödminskning på mellan 20 och 30 procent. Av dessa är det drygt 600 företag som enbart har arealstöd och ca 400 företag som även har slaktbidrag.

I förhållande till arealstödsföretag och nötköttsföretag påverkas amkoföretag och mjölkföretag i mindre utsträckning av omfördelningar av stöd. Exempelvis är det ca 150 mjölkföretag respektive ca 100 amkoföretag med ett stöd större än 20 000 euro som erhåller en stödminskning som överstiger 20 procent. Endast ett tiotal av dessa företag får en stödminskning som är större än 30 procent.

En lägre andel av mjölkstödet respektive nötköttsstödet fördelat gårdsvis skulle kunna minska det totala antalet företag som erhåller en stödminskning på mer än 20 procent. Detta skulle dock innebära att de stödminskningar som uppkommer på nötkötts- och mjölkföretag, trots att de understiger 20 procent, ändå blir så stora att det föreligger en risk för en alltför snabb strukturutveckling på animalieföretagen vilket kan leda till minskade möjligheter att uppnå målet ”Ett rikt odlingslandskap”.

### 4.3 Graden av frikoppling

**Regeringens bedömning:** Produktionsstöden bör frikopplas från produktionen. Under en anpassningsperiod, längst till år 2009, bör 75 procent av handjursbidraget kopplas.

Den del av mjölkstödet som inte regionaliseras 2005 respektive 2006 bör frikopplas år 2007.

**Departementspromemorians bedömning:** Överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** Av de instanser som särskilt kommenterat förslaget till tillämpning av frikopplingen har flertalet tillstyrkt förslaget. Några instanser har dock föreslagit att ytterligare stöd inom animalie-sektorn bör kopplas.

**Skälen för regeringens bedömning:** Genom reformen av den gemensamma jordbrukspolitikerna skall flertalet stöd inom vegetabilie- och animalie-sektorn frikopplas från produktionen. Såsom beskrivs under avsnitt 4.1 medger regelverket att till viss del fortsatt koppla sju olika produktionsstöd. Den sektor som påverkas mest av en fortsatt koppling är nötköttsstöden och där föreligger tre olika alternativ för koppling av stöden. Medlemsländerna har även möjlighet att välja tidpunkt för frikoppling av mjölkstödet (åren 2005, 2006 eller 2007).

Det måste föreligga synnerliga skäl för att avsteg skall göras från frikopplingen av stöden. En fortsatt koppling av handjursbidraget och en senare frikoppling av mjölkstödet bedöms ge ett ytterligare stöd till betesmarkerna och förbättra möjligheterna att uppfylla miljö kvalitetsmålet ”Ett rikt odlingslandskap”. Ett ytterligare argument som har anförts för en koppling av handjursbidraget har varit risken för att en snabb produktionsminskning skulle kunna medföra allvarliga problem för förädlingsindustrins tillförsel av svensk råvara, strukturen inom industrin och i förlängningen då också svårigheter för primärledet. Det har också noterats att Sveriges närmaste grannländer och konkurrenter sannolikt



kopplar handjursbidragen. Utöver en koppling av handjursbidragen har också koppling av andra stöd aktualiserats av vissa remissinstanser. Den genomgående bevekelsegrunden för dessa förslag, och vissa andra förslag som innebär krav på en viss produktion för att stöd skall erhållas, synes vara en oro för att jordbrukarnas val av produktionsinriktning kommer att leda till stora förändringar i produktionsstrukturen. Sådana kopplingar står emellertid i strid med den grundläggande svenska inställningen i denna fråga. Några tillräckligt starka skäl för en koppling i något fall utöver vad gäller handjursbidragen bedöms inte föreligga. Stöden bör således frikopplas. Under en anpassningsperiod bör dock 75 procent av handjursbidragen kopplas. Även handjursbidraget bör dock frikopplas i samband med att översynen av reformen genomförs, vilket sker senast år 2009. Regeringen avser att i det sammanhanget fortsatt driva frågan om obligatorisk frikoppling av samtliga stöd.

En i övrigt alltför snabb omställning inom mjölksektorn har också anförts som skäl för en frikoppling av mjölkstöden först år 2007. Även om detta kan innebära en försening av önskvärda strukturförbättringar inom primärledet bör frikopplingen göras år 2007.

Det bör observeras att det särskilda nationella stödet till jordbruket i norra Sverige även fortsättningsvis är kopplat till produktionen. För jordbrukarna i norra Sverige begränsas således i praktiken möjligheterna att välja produktionsinriktning.

#### 4.4 Nationellt kuvert

**Regeringens bedömning:** Sverige bör tillförsäkra sig möjligheten att utnyttja ett nationellt kuvert fullt ut. Kuvertet bör dock endast införas för begränsade säljfrämjande åtgärder år 2005 och därefter utifrån ett bedömt behov fr.o.m. år 2007.

**Departementspromemorians förslag:** Överensstämmer med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** En majoritet av instanserna tillstyrker förslaget till utnyttjande av nationellt kuvert. Ett fåtal instanser har förordat ett högre utnyttjande från år 2005. Några instanser föreslår att Sverige inte skall tillämpa ett nationellt kuvert.

**Skälen för regeringens bedömning:** Under reformförhandlingarna aktualiserades möjligheten att skapa s.k. nationella kuvert på upp till 10 procent av direktbidragen. Bakgrunden var farhågan om att gårdsmodellen skulle kunna medföra problem, t.ex. vad gällde möjligheten att nå vissa miljömål. För Sveriges del fanns främst oron för att hävden av betesmark skulle minska. Saken kom dock i ett annat läge då möjligheten att regionalisera stöden öppnades då detta ger en möjlighet att fördela stöd till naturbetesmarkerna på ett sätt som är likvärdigt med den användning av det nationella kuvertet som regeringen avsåg under förhandlingarna om reformen.

Bland remissinstanserna har bl.a. *Svenska naturskyddsföreningen* och *Ekologiska lantbrukare* förordat ett fullt utnyttjande av det nationella kuvertet från år 2005. De båda instanserna har ett gemensamt förslag till hur ett utnyttjande skulle kunna användas för en tilläggsersättning till

mjök- nötkötts- och fårproducenter förutsatt att de släpper djur på bete. Syftet med förslaget är att gynna den grovfoderbaserade djurhållningen och att man ger ett incitament för en balans mellan gårdens areal och antalet djur. Organisationerna har också föreslagit att kopplingen av handjursbidraget inte skall avvecklas. Förslaget står i strid med hur det nationella kuvertet får användas i huvudsak i två delar. För det första är det inte möjligt att föra stöd mellan sektorer vilket innebär att det nationella kuvertet utformat på detta sätt inte kan inbegripa 10 procent av vegetabiliestöden. För det andra kräver regelverket att kopplingen av handjursbidraget sänks med motsvarande 16 miljoner euro. Med dessa villkor skulle eventuellt det nationella kuvertet kunna accepteras av kommissionen. Det skulle dock bli i en sådan begränsad omfattning att de positiva effekter som skulle kunna uppnås inte står i rimlig proportion till de administrativa konsekvenser som ett sådant förslag skulle leda till. Förslaget strider även mot principen om att stöden i största utsträckning skall frikopplas från produktionen.

Med den föreslagna blandmodellen i kombination med ett kopplat handjursbidrag och de stöd till betesmark som under innevarande programperiod utgår inom ramen för LBU-programmet samt de förstärkningar av detta program som aviseras i det följande, gör regeringen bedömningen att möjligheten att uppnå miljökvalitetsmålet ”Ett rikt odlingslandskap” avseende hävden av naturbetesmarker inte nämnvärt kommer att påverkas de närmaste åren. Om ytterligare insatser krävs bör Sverige dock ha möjlighet att utnyttja det nationella kuvertet. Detta behov får prövas mot bakgrund av vunna erfarenheter av reformen och då klarhet erhållits beträffande nästa LBU-programperiod som inleds år 2007.

Regeringens förslag om att försäkra sig om en användning av det nationella kuvertet riktat till betesmarkerna bedöms vara förenligt med de krav som gäller för att få tillämpa ett nationellt kuvert av betydligt större omfattning. Det kan dock av andra anledningar finnas behov av att genomföra vissa justeringar av regelverket för att säkerställa att det nationella kuvertet kan tillämpas på det sätt som regeringen föreslår. Utifrån de diskussioner som förts och utifrån de synpunkter som framförts från flera andra medlemsstater bedömer regeringen att det finns goda möjligheter att få till stånd sådana justeringar och regeringen avser att arbeta för detta i den fortsatta processen med att utveckla regelverket på EU-nivå.

Det nationella kuvertet bör inledningsvis, i mindre omfattning, kunna utnyttjas för offensiva satsningar till stöd för bl.a. kvalitets- och marknadsfrämjande åtgärder. Regeringen bedömer behovet av medel för en sådan åtgärd till 30 miljoner kronor.

#### 4.5 Modulering och LBU-programmet

**Regeringens bedömning:** De ökande medel som under innevarande programperiod för LBU-programmet (t.o.m. år 2006) överförs från EU:s budget bör utnyttjas för att utöka programmets omfattning. Ytterligare medel tillförs genom återföring av handelsgodskatt. Totalt utökas LBU-programmet med 400 miljoner kronor per år som används för att höja kompensationsbidraget till vall och betesmark i de

mindre gynnade områdena. Miljöersättningen till betesmarker och slåtterängar höjs och en miljöersättning för vallodling införs. Ytterligare resurser satsas för att stimulera investeringar, bl.a. inom områdena djurvälstånd och småskalig livsmedelsförädling. I samband med utökningen av LBU-programmet skall förutsättningarna för det fjällnära jordbruket beaktas.

**Departementspromemorians förslag:** I promemorian föreslås att de modulerade medlen inledningsvis inte skall förstärka LBU-programmet. Härigenom skulle frigjorda nationella medel kunna användas för att finansiera initiala administrationskostnader.

**Remissinstanserna:** Flertalet instanser som kommenterat promemorian i denna del avvisar förslaget. Istället förordas en oförändrad eller ökad nationell medfinansiering.

**Skälen för regeringens bedömning:** Moduleringen som medför en gradvis ökad överföring av EU-medel till LBU-programmet kommer i första hand att ha betydelse för det kommande LBU-programmet. Möjligheterna att redan under innevarande programperiod tillföra ytterligare medel till programmet bör dock utnyttjas. Genom tillförsel av medel från modulering och en återföring av handelsgödselskatt förstärks programmet med 400 miljoner kronor per år. Av dessa medel används drygt 100 miljoner kronor för att stimulera den grovfoderbaserade animalieproduktionen genom en höjning av kompensationsbidraget till vall och betesmark i de mindre gynnade områdena. Miljöersättningen till betesmarker och slåtterängar utökas med 75 miljoner kronor genom att grundersättningen höjs med ca 100 kronor per hektar samtidigt som särskilda insatser genomförs för att ytterligare stimulera skötsel av slåtterängar. För att bidra till att miljö kvalitetsmålen Ett rikt odlingslandskap, Ingen övergödning och Giftfri miljö skall kunna uppnås införs en miljöersättning till vallodling utanför de mindre gynnade områdena till en kostnad av 100 miljoner kronor. Ytterligare drygt 100 miljoner kronor satsas för att bl.a. stimulera investeringar inom områdena djurvälstånd och småskalig livsmedelsförädling samt för införandet av det obligatoriska systemet för jordbruksrådgivning.

#### 4.6 Tvärvillkor, genomförandetidpunkt och övriga frågor

**Regeringens bedömning:** Till grund för de s.k. tvärvillkoren bör svensk lagstiftning ligga. Definitionen av god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden bör ha som utgångspunkt att hävden av betesmarker och bevarandet av dessa markers natur- och kulturmiljövärden förutsätter ett aktivt markutnyttjande med betande djur där markerna betas årligen. På åkermark bör villkor liknande dagens miljöregler för träda ställas. Den exakta definitionen bör fastställas i samband med utarbetandet av det nationella regelverket för det frikopplade gårdsstödet. Systemet med det nya frikopplade gårdsstödet bör införas år 2005.

**Departementspromemorians förslag:** Överensstämmer med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** De synpunkter som framförts från remissinstanserna när det gäller kraven på god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden har i första hand gällt hävden av betesmarker. En majoritet av dessa remissinstanser anser att hävdkraven för betesmarker måste sättas så högt att de inte kan uppnås genom ett passivt brukande utan betande djur.

En majoritet av instanserna som yttrat sig när det gäller tidpunkten för genomförande av reformen förordar ett snabbt genomförande.

**Skälen för regeringens bedömning:** Det nya stödsystemet med en frikoppling från produktionen innebär att förutsättningarna för att bevara och hävda landets betesmarker förändras. Definitionen av god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden är av stor betydelse för den fortsatta utvecklingen för landets betesmarker. Kostnaden för att uppfylla kraven på hävd av betesmarkerna bör stå i relation till det lägsta värde som en stöd rättighet på betesmark kan ha. Samtidigt bör hävdkraven utformas på ett sådant sätt att aktivt nyttjande av betesmarkerna årligen med betande djur i praktiken kommer att utgöra en grundförutsättning för att kraven skall kunna uppfyllas. Detta skulle kunna bidra till att stävja en oönskad utveckling där aktiva, djurhållande jordbrukare förlorar nyttjanderätten till betesmark till förmån för brukare som inte har för avsikt att nyttja marken på ett sätt som långsiktigt säkerställer markernas natur- och kultur- miljövärden. En sådan tillämpning av kraven på god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden lägger en bra grund för arbetet med att uppnå miljö kvalitetsmålet Ett rikt odlingslandskap. Hävdkraven på åkermark bör utformas så att miljö kvalitetsmålen Ingen övergödning, Giftfri miljö och Ett rikt odlingslandskap beaktas.

Det är angeläget med ett snabbt genomförande av reformen för att inte försena anpassningen av den svenska jordbrukssektorn till den nya situation som uppkommer genom införandet av ett frikopplat gårdsstöd. För att minska osäkerheten för jordbrukarna och för de övergångsproblem som kan uppstå bör reformen därför genomföras den 1 januari 2005. Detta är också ambitionen i flertalet övriga länder.

Konsekvenserna för jordbruket i norra Sverige av förslagen till nationell tillämpning av reformen samt eventuella behov av förändringar i det nationella stödet har analyserats. Det kan konstateras att den föreslagna modellen i kombination med en höjning av kompensationsbidraget leder till att jordbruket i norra Sverige inte missgynnas. Något behov av förändring av det nationella stödet föreligger därför inte.

Till grund för tvärvillkoren bör den svenska lagstiftningen ligga i de fall denna är mer långtgående än EU:s regler.

EU:s tillämpningsföreskrifter för reformen har nyligen beslutats. Regeringen kommer senare att fatta beslut avseende de svenska författningar som föranleds av EU:s rådsförordning och tillämpningsföreskrifter. I det sammanhanget kommer valet av kontrollmodell för tvärvillkoren att behandlas. Valet av modell kommer att påverka behovet av resurser för administrationen. De tillkommande kostnaderna för administrationen åren 2004 och 2005 har beräknats netto uppgå till ca 150 miljoner kronor. I första hand berörs Jordbruksverket och länsstyrelserna av dessa merkostnader. Regeringen avser att senare återkomma till denna fråga.

**Regeringens bedömning:** Skatten på handelsgödsel bör i huvudsak återföras till jordbruket inom ramen för LBU-programmet.

Skatten på diesel för jordbrukets arbetsmaskiner bör sänkas den 1 januari 2005.

**Skälen för regeringens bedömning:** Reformen av EU:s jordbrukspolitik innebär som framhållits en väsentlig förändring av grunderna för de ekonomiska kalkyler som jordbruksföretagen i fortsättningen kommer att upprätta. Frikopplade stöd innebär att stöden i princip utgår ur kalkylerna. Detta leder i sin tur till att bl.a. produktionsmedelsskatter får större tyngd vid beslut om fortsatt produktion eller nyinvestering inom jordbruket. Som redovisats i det föregående bör skatten på handelsgödsel i huvudsak kunna återföras till jordbruket inom ramen för LBU-programmet. Återfört belopp kan därvid beräknas till 270 miljoner kronor. Regeringen återkommer till denna fråga i budgetpropositionen för år 2005. Regeringen avser också att i budgetpropositionen för år 2005 föreslå en sänkning av dieselskatten fr.o.m. den 1 januari 2005 för jordbrukets arbetsmaskiner. I budgetpropositionen kommer även föreslås hur denna sänkning skall finansieras och regleras inom ramen för den gröna skatteväxlingen.

Ett beslut om en sänkt skatt på diesel som används inom jordbruket kommer att få positiva effekter för lönsamheten inom den svenska produktionen av livsmedel.

## Förteckning över remissinstanserna

Skr. 2003/04:137

Bilaga 1

Efter remiss har yttranden över förslaget i departementspromemorian (Ds 2004:09) avgetts av Kommerskollegium, länsstyrelserna i Södermanlands, Östergötland, Jönköpings, Kronobergs, Kalmar, Gotlands, Blekinge, Skåne, Halland, Västra Götalands, Värmland, Örebro, Västmanlands, Dalarnas, Gävleborg, Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens, Norrbottens län, Jordbruksverket, Livsmedelsekonomiska institutet, Livsmedelsverket, Riksantikvarieämbetet, Foder och Spannmål, Naturvårdsverket, Konkurrensverket, Glesbygdsverket, NUTEK, Djurskyddsmyndigheten, Kungliga Skogs- och lantbruksakademien, Ekologiska Lantbrukarna, Familjejordbrukarnas Riksförbund, Frö- och Oljeväxtodlarna, Förbundet Sveriges Småbrukare, Svenskt Näringsliv, FöreningsSparbanken, Gröna näringens riksorganisation, Hushållningssällskapens Förbund, Landsorganisationen i Sverige, Landstingsförbundet, Lantbrukarnas Riksförbund, Livsmedelsföretagen, Lyckeby Stärkelsen, Miljöförbundet Jordens Vänner, Näringslivets Regelnämnd, Svensk Handel, Svensk Mjölk, Svenska Fåravelsförbundet, Svenska kommunförbundet, Svenska kyrkan, Svenska Lantmännen, Svenska Naturskyddsföreningen, Sveriges Jordbruksarrendatorers Förbund, Sveriges Jordägareförbund, Sveriges Konsumentråd, Sveriges Nötköttsproducenter, Föreningen Sveriges Spannmålsodlare och Danisco Sugar.

Saco har bifogat ett yttrande från Agrifack.

Yttranden har dessutom inkommit från bl.a. Kött och Charkföretagen, Centrum för Biologisk Mångfald, NOrdBruk, Nötköttsproducenterna i Örebro län, Tönnersjö Plantskola, Swedish Meats, LRF Väst och Norr- och Västerbottens Svinodlarförening.

Institutet för tillväxtpolitiska studier, Handelshögskolan i Stockholm, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande, Företagarnas Riksorganisation, Industriens Utredningsinstitut, Tjänstemännens centralorganisation har avstått från att yttra sig.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 19 april 2004

Närvarande: statsrådet Sahlin, ordförande, och statsråden Östros,  
Engqvist, Lövdén, Ringholm, Karlsson, Nykvist, Hallengren, Holmberg,  
Jämtin

Föredragande: Nykvist

---

Regeringen beslutar skrivelse 2003/04:137 Genomförande av EU:s  
jordbrukspolitik i Sverige