

Till Statsrådet och chefen för Jordbruksdepartementet

Den 27 juli 1995 beslutade regeringen tillsätta en parlamentarisk kommitté med uppgift att från svensk utgångspunkt utarbeta ett samlat förslag till reformer av EU:s gemensamma jordbrukspolitik (CAP).

Chefen för Jordbruksdepartementet förordnade den 6 oktober 1995 generaldirektören och chefen för Statens jordbruksverk Svante Englund som ordförande i kommittén och som ledamöter riksdagsledamöterna Bo Bernardsson, Sinikka Bohlin, Lennart Brunander, Inge Carlsson, Dan Ericsson, Ann-Kristine Johansson, Gudrun Lindvall, Leif Marklund, Maggi Mikaelsson och Carl G. Nilsson samt forskar-studeranden Cecilia Malmström. Till ledamot efter Bo Bernardsson, som entledigades fr.o.m. den 1 januari 1996, förordnades den 28 december 1995 riksdags-ledamoten Bengt Kronblad.

Till sekreterare i kommittén förordnades den 6 oktober 1995 avdelningsdirektören vid Statens jordbruksverk Hans G. Öhgren. Till biträdande sekreterare förordnades den 7 december 1995 handläggaren vid Statens jordbruksverk Anna Lagerkvist (f. Österling).

Till sakkunniga i kommittén förordnades den 7 december 1995 direktören Arne Gabrielsson, Livsmedelsindustrierna, utredningssekreteraren Lars-Erik Hellberg, Svenska Lantarbetareförbundet, lantbrukaren Eva Karin Hempel, Lantbrukarnas Riksförbund och utredningssekreteraren Mikael Kullberg, Svenska Livsmedelsarbetare-förbundet och till experter förordnades samma dag departements-sekreterarna Carl Asplund, Finansdepartementet och Håkan Björklund Utrikesdepartementet, departementsrådet Johan Bodegård, Miljödepartementet samt departementsråden Anders Klum och Dag von Schantz, Jordbruksdepartementet. Den 26 september 1996 förordnades general-sekreteraren Maicen Ekman, Sveriges Konsumentråd, som expert i utredningen fr.o.m. den 1 oktober 1996.

Vi har antagit benämningen KomiCAP.

I syfte att analysera olika delar av EU:s gemensamma jordbrukspolitik tillsatte kommittén tre expertgrupper. Den första expert-gruppen skulle analysera de omvärldsfaktorer som nu och i framtiden påverkar den gemensamma jordbrukspolitiken. En delrapport om konsekvenser för EU:s gemensamma jordbrukspolitik (CAP) av WTO-åtagandena och en östutvidgning överlämnades till kommittén i november 1996

och har också publicerats, SOU 1996:171. Expert-gruppen leddes av kommerserådet Christina Nordin, Kommerskollegium och hade i övrigt följande sammansättning; Håkan Björklund, Utrikes-departementet, Mikael Andersson, Jordbruksdepartementet, Erland Karlsson, Jordbruksverket, Kristina Rådkvist, Lantbrukarnas Riksförbund. Som sekreterare fungerade Bo Magnusson, Jordbruksverket samt Nils-Gunnar Forsberg, Kommerskollegium. I en andra rapport har gruppen analyserat hur CAP påverkar livsmedelsförsörjningen i världen och särskilt effekterna på utvecklingsländernas livsmedelsproduktion. Under arbetet med den andra delrapporten hade expertgruppen delvis ny sammansättning i det att Christina Furustam, Lantbrukarnas Riksförbund ersatte Kristina Rådkvist och Håkan Loxbo, Jordbruksverket ersatte Erland Karlsson. Som sekretariat fungerade Thomas Hagman, Anna Lagerkvist och Bo Norell, samtliga från Jordbruksverket. Expertgruppens andra rapport "EU:s jordbrukspolitik och den globala livsmedelsförsörjningen" publicerades i februari 1997, SOU 1997:26.

Den andra expertgruppen hade till uppgift dels att analysera den hittills förda jordbrukspolitiken i EU dels att analysera i vilken utsträckning CAP:s olika medel bidrar till måluppfyllelsen att marknads-orienteringen skall öka, att antalet jordbrukspolitiska medel bör minska samt att deras påverkan på marknaden bör reduceras. Ordförande i expertgruppen var avdelningschefen Harald Svensson, Jordbruksverket och expertgruppen hade i övrigt följande sammansättning; Carl Asplund, Finansdepartementet, Håkan Björklund, Utrikesdepartementet, Arne Gabrielsson, Livsmedelsindustrierna, Lars-Erik Hellberg, Svenska Lantarbetareförbundet, Marie Ingerup, Jordbruksdepartementet, Rein Karm, Grossistförbundet Svensk Handel, Mikael Kullberg, Svenska Livsmedelsarbetareförbundet, Barbro Lindahl, Konsumentberedningen och Lars-Erik Lundkvist, Lantbrukarnas Riksförbund. Bengt Johnsson, Jordbruksverket, var sekreterare i denna grupp. Expertgruppen har lämnat två rapporter till kommittén. I den första rapporten "Effekter av EU:s jordbrukspolitik", SOU 1996:136, överlämnad till kommittén i september 1996, har en analys av den hittills förda jordbrukspolitiken i EU gjorts. I en andra rapport, "Alternativa utvecklingsvägar för EU:s gemensamma jordbrukspolitik", SOU 1997:50, mars 1997 har gruppen utifrån en analys av mål och medel i jordbrukspolitiken redovisat två alternativ för hur EU:s jordbrukspolitik kan utvecklas i framtiden,

Den tredje expertgruppen fick till uppgift att analysera hur frågor om miljö, regional fördelning samt kvalitet och etik tillgodoses inom

den gemensamma jordbrukspolitiken. Docent Ewa Rabinowicz, Sveriges Lantbruksuniversitet var ordförande för expertgruppen. I övrigt hade expertgruppen följande sammansättning; Birger Backlund, Glesbygds-verket, Johan Bodegård, Miljödepartementet, t.o.m juli 1996, Nils-Gunnar Forsberg, Kommerskollegium, Carl Johan Lidén, Jordbruks-verket, Sverker Lindblad, NUTEK, Bengt Rundqvist, Naturvårdsverket, Bengt Sjöholm, Lantbrukarnas Riksförbund, Peter Westman, Miljö-departementet, fr.o.m. augusti 1996 (ersatte Johan Bodegård) och Mats Åberg, Jordbruksdepartementet. Sekreterare i expertgruppen var Erik Fahlbeck, Jordbruksverket. I rapporten "EU:s jordbrukspolitik, miljön och regional utveckling", SOU 1997:74, maj 1997 har gruppen analyserat, dels vilka konsekvenser nuvarande jordbrukspolitik har, speciellt med avseende på miljön och den regionala fördelningen, dels hur olika reformalternativ skulle kunna påverka det svenska jordbruket.

Sedan utredningsuppdraget nu har slutförts får vi härmed överlämna vårt betänkande "Mat & Miljö - Svensk strategi för EU:s jordbruk i framtiden". Till betänkandet fogas reservationer och särskilda yttranden.

Stockholm i juni 1997

Svante Englund

Sinikka Bohlin

Lennart Brunander

Inge Carlsson

Dan Ericsson

Ann-Kristine Johansson

Bengt Kronblad

Gudrun Lindvall

Cecilia Malmström

Leif Marklund

Maggi Mikaelsson

Carl G. Nilsson

/Hans G. Öhgren

Anna Lagerkvist

Innehållsförteckning

SAMMANFATTNING.....	7
1 UTREDNINGSUPDRAGET.....	13
1.1 Direktiven	13
1.2 Uppläggning av arbetet.....	14
2 EU:S NUVARANDE JORDBRUKSPOLITIK.....	17
2.1 Målen för EU:s gemensamma jordbrukspolitik.....	17
2.2 De tidigare svenska jordbrukspolitiska målen.....	18
2.3 CAP:s medel.....	19
3 CAP INFÖR FRAMTIDEN	29
3.1 CAP, konsumenterna, skattebetalarna och producenterna	29
3.2 CAP, samhällsekonomin och sysselsättningen.....	37
3.3 CAP och miljön	40
3.4 CAP och den regionala utvecklingen	43
3.5 CAP och omvärlden.....	46
3.6 CAP och avtal inom WTO.....	49
3.7 CAP och östutvidgningen.....	52
4 EN NY GEMENSAM JORDBRUKSPOLITIK	59
4.1 Behov av förändring av CAP.....	59
4.2 Förslag till framtida mål för EU:s gemensamma jordbrukspolitik.	64
5 LIVSMEDEL	67
5.1 Övergripande mål - säkra livsmedel till skäliga priser	67
5.2 Utgångspunkter.....	67
5.3 Hur tillfredsställs konsumentens krav?	71
5.4 Vad behöver samhället göra?	73
6 JORDBRUKET OCH MILJÖN	75
6.1 Övergripande mål - ett långsiktigt hållbart jordbruk	75
6.2 Utgångspunkter.....	76
6.3 Medel för en bra miljö	78
6.4 Var fattas besluten?	79
6.5 Vem finansierar miljöersättningarna?	81
7 JORDBRUKET OCH DJUREN	83
7.1 Mål - högt ställda djurskyddskrav	83
7.2 Utgångspunkter.....	84

7.3 Medel för en bättre djurhållning	86
7.4 Vem beslutar och vem finansierar?	86
8 JORDBRUKET OCH DEN REGIONALA UTVECKLINGEN. 89	
8.1 Mål - en regional balans och en levande landsbygd.....	89
8.2 Utgångspunkter.....	89
8.3 Medel för en regional utveckling	92
8.4 Var fattas besluten?	93
8.5 Vem finansierar åtgärder för en regional utveckling?	93
9 FÖRÄNDRINGAR AV DEN GEMENSAMMA	
JORDBRUKSPOLITIKEN..... 95	
9.1 Jordbrukets framtida roll	95
9.2 Medel för en ny jordbrukspolitik.....	97
9.3 Övergångsåtgärder.....	99
9.4 Konsekvenser av en ny jordbrukspolitik	101
ORDLISTA	103
KÄLLFÖRTECKNING.....	107
RESERVATIONER OCH SÄRSKILDA YTTRANDE.....	109
BILAGA	FEL! BOKMÄRKET ÄR INTE DEFINIERAT.

Sammanfattning

Utredningsuppdraget

Enligt direktiven skall kommittén utarbeta ett samlat förslag till reformer av EU:s gemensamma jordbrukspolitik - CAP. Reformerna skall syfta till att marknadsorientera, avreglera och miljöanpassa CAP. För att analysera olika delar av CAP i enlighet med direktiven har kommittén tillsatt tre expertgrupper. Deras arbete finns presenterat i fem SOU-rapporter och skall betraktas som bilagor till detta betänkande.

Mål och medel i nuvarande CAP

Målen för EU:s gemensamma jordbrukspolitik fastställdes i Romfördraget år 1957 och inriktades på att EU skulle bli självförsörjande på livsmedel genom att stimulera jordbruksproduktionen och skydda produktionen från konkurrens från omvärlden. CAP är därmed till stor del inriktad på att stödja producenterna inom EU. CAP:s mål speglade de behov som fanns efter andra världskriget, men har inte förändrats under de 40 år som gått sedan dess, trots att EU numera är självförsörjande och dessutom nettoexportör av många jordbruksvaror.

Alltsedan CAP infördes har nya åtgärder tillkommit samtidigt som de gamla åtgärderna finns kvar, om än i förändrad form. Idag består CAP:s medel av marknadsprisstöd (främst exportbidrag, interventionsåtgärder, produktionsbegränsningar och gränsskydd), direktstöd (areal- och djurbidrag), miljöersättningar samt regional- och strukturstöd, vilka ser olika ut på olika varuområden. Den största delen av EU:s medel till jordbrukssektorn går till marknadsprisstöd och direktstöd. Marknadsprisstöden stödjer en generellt hög prisnivå inom EU, vilket stimulerar produktionen inom unionen och leder till lägre priser på världsmarknaden. Det innebär att CAP, utöver budgetkostnaderna, belastar konsumenterna genom höga livsmedelspriser. Dessutom missgynnas producenter i u-länderna av de låga priser som i-ländernas jordbrukssubventioner leder till. Miljöersättningarna samt regional- och struktur-stöden utgör en ganska liten, men ökande del av EU:s jordbruksbudget. Områden med mindre gynnsamma förutsättningar för jordbruksproduktion missgynnas genom marknadsregleringarna, i den meningen att de beloppsmässigt största andelarna av stöden inom

marknadsregleringarna tillfaller jordbruk i EU:s högvastande områden. Utan regionalstöd skulle dock jordbruksproduktionen sannolikt vara mindre än vad den är idag i mindre gynnsamma produktionsområden. På miljösidan kan konstateras att jordbruksproduktionen både leder till en rad miljöproblem och till vissa positiva miljöeffekter. Däremot är det svårare att fastställa vilka miljöeffekter som beror av CAP. Det är dock tydligt att det saknas tillräckliga åtgärder för att jordbruksproduktionen ska bli miljövänlig.

Varför behöver CAP reformeras?

Det finns flera skäl, såväl inom som utanför EU, till varför CAP måste reformeras. För det första är inte målen anpassade till att livsmedelssituationen har förändrats, såväl inom EU som i omvärlden, under de 40 år som gått sedan CAP:s mål formulerades. Våra värderingar är också annorlunda idag. Konsumentfrågor, miljöfrågor, djuretiska frågor samt frågor om regional utveckling måste få större utrymme i den framtida jordbrukspolitiken.

För det andra ser vi en rad brister och nackdelar i utformandet av CAP:s medel. Åtgärderna inom CAP är idag komplexa och svåröverskådliga. Vissa medel motverkar varandra, varför såväl effektiviteten som legitimiteten hos medlen kan ifrågasättas. Vidare leder CAP till alltför höga livsmedelspriser och höga budgetkostnader. Vi anser också att CAP:s insatser för djur, miljö och landsbygdsutveckling är otillräckliga. En större hänsyn måste tas till de åtaganden som fastställdes vid FN:s konferens om miljö och utveckling i Rio 1992.

För det tredje finns det också flera faktorer i vår omvärld som leder till att CAP måste reformeras. Producenter i u-länderna missgynnas, genom EU:s höga gränsskydd och subventionerade export, av låga världsmarknadspriser. Åtagandena från FAO:s livsmedelskonferens i Rom 1996 tillgodoses inte i tillräcklig utsträckning i nuvarande CAP. Kommande förhandlingar i WTO kommer att ställa krav på betydande sänkningar av subventionerna till jordbruket. Vidare är en utvidgning av EU österut en högt prioriterad fråga. En reformering av CAP skulle underlätta en utvidgning och är därför angelägen.

Nya mål för den gemensamma jordbrukspolitiken

Vi anser att det är angeläget att den gemensamma jordbrukspolitiken reformeras på ett sådant sätt att jordbrukets resurser tas tillvara på bästa sätt i framtiden. Vi föreslår därför följande mål för den gemensamma jordbrukspolitiken:

EU:s gemensamma jordbrukspolitik ska syfta till att möjliggöra:

- ett brett och varierat utbud av säkra livsmedel till skäliga priser,
- ett långsiktigt hållbart jordbruk.

Utöver dessa två övergripande mål skall jordbrukspolitiken även syfta till att produktion, förädling och distribution av livsmedel bedrivs på ett sådant sätt att

- den biologiska mångfalden bevaras och främjas,
- kulturmiljöer bevaras,
- ett varierat odlingslandskap främjas,
- miljöbelastningen minimeras,
- animalieproduktionen sker med högt ställda djurskyddskrav,
- en regional balans och en levande landsbygd främjas,
- ett internationellt konkurrenskraftigt jordbruk inom EU främjas.

Medel för att nå de föreslagna målen

En ny gemensam jordbrukspolitik måste utformas så att produktionen ges bästa möjlighet att nå de mål vi föreslagit. Det är viktigt att samhället lagstiftar om åtgärder respektive betalar för tjänster som leder till att målen uppnås.

För att uppnå ett brett och varierat utbud av säkra livsmedel måste samhället se till att konkurrensen fungerar i alla led och att producenten ansvarar för att livsmedlen är säkra samt informerar om livsmedlens produktionsmetoder, innehåll m.m. Utbildning och information från samhällets sida är andra åtgärder som kan bidra till målen uppfylls. EU:s nuvarande marknadsregleringar motverkar generellt en utveckling där konsumenterna styr utbudet av livsmedel och behövs därför inte.

För att uppnå de miljömål som föreslagits behövs en gemensam lagstiftning som definierar minimikraven för tillåten miljöbelastning med möjligheter till att ha strängare miljökrav på nationell nivå.

Därutöver bör jordbruket ersättas för olika typer av miljötjänster som t.ex. biologisk mångfald, varierande odlingslandskap och kulturmiljöer.

Vidare behövs strängare lagstiftning än den nuvarande för att uppnå en bättre djurmiljö inom hela EU. Lagstiftningen bör så långt som möjligt vara gemensam, men enskilda länder måste bl.a. av etiska skäl ha möjlighet att ha strängare nationella krav.

Ambitionsnivån för den gemensamma lagstiftningen på såväl miljö- som djurområdet bör vara hög.

För att främja en regional balans och levande landsbygd är det rimligt att stöd kan lämnas för att främja dessa ändamål. Detta bör ske inom ramen för en gemensam lagstiftning och i samarbete med andra sektorer i samhället. Åtgärderna bör utformas så att flexibilitet och strukturutveckling inom jordbruket underlättas.

Övergångsåtgärder

Det skulle således vara önskvärt att EU:s gemensamma marknadsregleringar tas bort på sikt. Utgångspunkten bör vara att alla sektorer reformeras samtidigt för att undvika snedvridning av lönsamheten mellan olika jordbruksvaror. Hänsyn måste tas till att reformerna genomförs under socialt acceptabla former. Gränsskyddet kan vara rimligt att behålla under en övergångsperiod.

Det är rimligt att direkta stöd utbetalas under en tidsbegränsad period efter reformerna, för att underlätta en omställning och omstrukturering av jordbrukssektorn. Dessa bidrag bör ge berörda producenter största möjliga flexibilitet i beslutsfattandet så att inte resurser binds i olönsam produktion. Hur stort behovet är av dessa bidrag får bedömas utifrån de förutsättningar som råder inom varje produktionsområde.

En reformering av CAP före nästa WTO-runda, som startar i början på nästa sekel, är önskvärd, eftersom detta ger ett bättre förhandlingsutrymme för EU. Det skulle ge EU större utrymme att driva de frågor vi är särskilt angelägna om, dvs. att uppnå en miljövänlig produktion och att kunna ställa krav på att livsmedlen är säkra. Genom att ha en pådrivande roll inom WTO skulle också EU agera i linje med de åtaganden som medlemsländerna skrivit under vid FAO-konferensen i Rom 1996 om världens livsmedelsförsörjning och vid FN:s miljökonferens i Rio 1992.

En utvidgning av EU österut är, som framhållits tidigare, en mycket prioriterad fråga eftersom detta skulle gynna en fredlig och ekonomisk utveckling i både Central- och Östeuropa och i EU. För att underlätta

för de nya medlemsländerna i deras planering inför ett EU-inträde är det angeläget att relativt snabbt fatta beslut om en ny inriktning av den gemensamma jordbrukspolitiken.

När och hur den gemensamma jordbrukspolitiken kan reformeras är ytterst en förhandlingsfråga, både inom EU och på internationell nivå, som påverkas av faktorer som marknadsutveckling, ekonomisk utveckling m.m. inom och utanför unionen. Vi strävar efter att reformera CAP i en riktning som leder till att de mål vi föreslagit uppfylls på sikt. För att ha möjlighet att kunna driva de frågor vi anser angelägna, såväl inom som utom EU, är det önskvärt att reformprocessen startar omgående.

1 Utredningsuppdraget

1.1 Direktiven

Enligt direktiven (Dir 1995:109), se bilaga 1, skall kommittén utarbeta ett samlat förslag till reformer av EU:s gemensamma jordbruks-politik (CAP) och en strategi för reformernas genomförande. Syftet med reformerna skall vara att marknadsorientera, avreglera och miljöanpassa CAP.

Kommittén skall göra en analys av den hittills förda jordbruks-politiken inom EU, där det makroekonomiska perspektivet samt konsumenternas och skattebetalarnas intressen särskilt skall framhävas. Kommittén skall också analysera hur jordbrukspolitiken påverkar effektivitet, struktur och inkomster i produktionen. Konsekvenserna av en östutvidgning för CAP skall också analyseras. Mot bakgrund av analysen av den hittillsvarande politiken skall kommittén föreslå reformer som syftar till att marknadsorientera och avreglera den gemensamma jordbrukspolitiken.

Kommittén skall analysera hur nuvarande politik bör reformeras så att uppställda miljömål skall kunna nås. Ett viktigt led i den fortsatta reformeringen av CAP är en förstärkning av de resurser inom ramen för jordbrukspolitiken, som avsätts för landsbygdsutveckling, exempelvis stöd för att finna kompletterande sysselsättning till den traditionella jordbruksdriften. Kommittén skall analysera hur nuvarande politik bör reformeras för att bättre nå dessa mål.

Effekterna på utvecklingsländernas livsmedelsproduktion av den förda politiken skall belysas. Konsekvenserna för CAP av en utvidgning av EU mot Central- och Östeuropa, samt effekterna av åtagandena i WTO skall analyseras.

Effekterna av ett ökat intresse för kvalitets- och etikaspekterna i produktionen skall även ingå i analysen. Den ökade relativa betydelsen för de vidareförädlade produkterna i förhållande till råvarorna skall belysas. Ändamålsenligheten i nuvarande konkurrenslagstiftning bör analyseras. Kommittén skall vidare lämna förslag om fördelning av finansieringsansvar mellan den gemensamma budgeten och de nationella budgetarna. Förslag skall ges avseende behov av samt former för eventuell kompensation till jordbruket. Kommittén skall även

föreslå hur reformerna skall genomföras och redovisa strategiska överväganden.

1.2 Uppläggning av arbetet

Mot bakgrund av det mycket vida utredningsuppdraget har vi gjort vissa avgränsningar. Ett flertal utredningar har under senare tid lämnat förslag angående konkurrenslagstiftningen. Vi har inte funnit det möjligt att inom vår tidsram göra ytterligare analyser och överväganden angående denna lagstiftning. Likaså har vi inte funnit det möjligt att göra alla de strategiska överväganden över hur reformerna av CAP skall genomföras som står i direktiven. Reformarbetet är en process. Dessutom är andra medlemsländers ståndpunkter i många fall inte klart uttryckta. Vidare kan de ändras över tiden.

Vi tillsatte i början av 1996 tre expertgrupper med uppgift att analysera olika delar av den gemensamma jordbrukspolitiken. Dessa grupper har avlämnat fem olika rapporter och vi har låtit publicera dem i SOU-serien enligt följande:

SOU 1996:136	Effekter av EU:s jordbrukspolitik
SOU 1996:171	Konsekvenserna för CAP av WTO-åtagandena och en östutvidgning
SOU 1997:26	EU:s jordbrukspolitik och den globala livsmedelsförsörjningen
SOU 1997:50	Alternativa utvecklingsvägar för EU:s gemensamma jordbrukspolitik
SOU 1997:74	EU:s jordbrukspolitik, miljön och regional utveckling

Dessa rapporter skall ses som bilagor till detta betänkande eftersom de utgjort bakgrundsmaterial till våra analyser och slutsatser.

Kapitel 2 och 3 beskriver och analyserar EU:s nuvarande jordbrukspolitik. Dessa kapitel bygger på de analyser som expertgrupperna gjort. I efterföljande kapitel diskuteras och lämnas förslag till en ny gemensam jordbrukspolitik inom EU. De olika kapitlen i detta betänkande tar i huvudsak upp följande:

I kapitel 2 beskrivs EU:s nuvarande jordbrukspolitik. Målen för CAP jämförs med målen i den svenska jordbrukspolitiken före EU-medlemskapet. Dessutom redovisas de medel som används inom CAP.

I kapitel 3 analyseras effekterna av CAP för konsumenter, skattebetalare och producenter, effekter för samhällsekonomin, sysselsättningen, miljön och regional utveckling. Vidare diskuteras CAP:s effekter för omvärlden och särskilt för u-ländernas livsmedelssituation. Effekter för CAP av nuvarande avtal inom WTO, väntade krav vid nästa WTO-runda samt effekter av en östutvidgning diskuteras. Kapitlen 2 och 3 utgör således en beskrivning och analys av nuvarande jordbrukspolitik och utgör därmed en utgångspunkt för de förslag och diskussioner om en ny jordbrukspolitik som förs i efterföljande kapitel.

I kapitel 4 tar vi upp de viktigaste motiven till varför vi anser att CAP behöver reformeras och lämnar därefter förslag till framtida mål för EU:s gemensamma jordbrukspolitik.

I kapitlen 5 - 8 utvecklas resonemangen om de framtida målen för den gemensamma jordbrukspolitiken och vi diskuterar också vilka medel som behövs för att nå målen. I kapitel 5 diskuteras produktionen av livsmedel. Vi diskuterar livsmedelskvalitet och säkra livsmedel, behovet av konkurrens samt konsumenternas behov av information.

I kapitel 6 diskuteras jordbruket och miljön. Ett långsiktigt hållbart jordbruk och dess betydelse i ett framtida mer kretsloppsriktat samhälle diskuteras. Jordbrukets betydelse för det öppna landskapet, kulturmiljön och biologisk mångfald redovisas.

I kapitel 7 diskuteras mål och medel när det gäller djurhållningen. Vi diskuterar och vi föreslår vilka krav som samhället skall ställa när det gäller animalieproduktionen.

I kapitel 8 diskuteras jordbruket och regional utveckling. Vi diskuterar hur struktur- respektive regionalpolitiska åtgärder bör inriktas så att de underlättar jordbrukets omställning till nya förhållanden.

I kapitel 9 sammanfattas de mål och medel för framtida jordbrukspolitik som vi föreslagit. Därefter diskuteras hur den nuvarande jordbrukspolitiken måste ändras för att uppnå de mål vi föreslår.

2 EU:s nuvarande jordbrukspolitik

2.1 Målen för EU:s gemensamma jordbrukspolitik

Målen för EU:s gemensamma jordbrukspolitik (the Common Agricultural Policy - CAP) formulerades redan 1957 i Romfördraget. I artikel 39 i fördraget anges att den gemensamma jordbrukspolitiken skall ha som mål att:

- höja produktiviteten inom jordbruket genom att främja tekniska framsteg och genom att trygga en rationell utveckling av jordbruksproduktionen och ett optimalt utnyttjande av produktionsfaktorerna, särskilt arbetskraften,
- på så sätt tillförsäkra jordbruksbefolkningen en skälig levnadsstandard, särskilt genom en höjning av den individuella inkomsten för dem som arbetar inom jordbruket,
- stabilisera marknaderna,
- trygga försörjningen,
- tillförsäkra konsumenterna tillgång till varor till skäliga priser.

I Romfördraget anges vidare att det vid utformningen av politiken och de särskilda åtgärder som krävs för att tillämpa den skall tas hänsyn till:

- jordbruksnäringsens särskilda karaktär som är en följd av jordbrukets sociala struktur och av strukturella och naturbetingade olikheter mellan olika jordbruksregioner,
- nödvändigheten av att gradvis genomföra lämpliga anpassningsåtgärder,
- det faktum att jordbruket i medlemsstaterna utgör en sektor som är nära förbunden med ekonomin i dess helhet.

När målen ställdes upp var dåvarande EG-6 (Frankrike, Tyskland, Italien samt Beneluxländerna) nettoimportör av de flesta jordbruksvaror. De mål som sattes upp och sedan dess varit gällande inriktades på produktionen. Att förbättra produktiviteten och expandera jordbruksproduktionen var behov som bedömdes rimliga och meningsfulla mot bakgrund av den situation som rådde i Europa efter kriget. Försörj-

ningssäkerhet på hemmamarknaden var viktig. Inkomstmålet fick en framträdande roll och jordbruket var en huvudsysselsättning för inemot en fjärdedel av befolkningen.

De jordbrukspolitiska målen i Romfördraget har inte ändrats, trots de stora förändringar som skett i ekonomin. Indirekt kan dock målen sägas ha ändrats genom att nya medel tillskapats, särskilt när det gäller struktur-, miljö- och regionala åtgärder. Jordbrukets ekonomiska roll i samhället har minskat. Jordbruket svarade år 1993 för ca 2,5% av BNP och ca 5,7% av sysselsättningen i nuvarande EU15 (Jordbruksverket, 1995).

2.2 De tidigare svenska jordbrukspolitiska målen

Målen för EU:s jordbrukspolitik har varit oförändrade sedan 1950-talet. Gör man en jämförelse med den svenska jordbrukspolitiken finner man att målen i Sverige förändrats mera och att målen skiftat i inbördes betydelse.

Direkt efter andra världskriget fanns även i Sverige ett behov att bygga upp livsmedelsproduktionen. Produktionsmålet stod därför i centrum. Under 1960-talet rådde en stark efterfrågan på arbetskraft i industrin och målet för produktionen av livsmedel i Sverige fick lägre prioritet. I början av 1970-talet kom signaler om livsmedelsbrist i världen och produktionen kom åter i centrum. Under 1980-talet tonades produktionsmålet återigen ner, samtidigt som konsumentmålet fick större betydelse och nya mål infördes på miljöområdet. 1990 års jordbrukspolitiska beslut lyfte fram konsument- miljö- och regionala frågorna ytterligare. Konsumentmålet innebär i korthet att "Konsumenternas val skall styra produktionen. Konsumenterna skall ges goda möjligheter att välja mellan livsmedel av olika slag...". Vad gäller miljöområdet sägs följande: "Miljömålet skall vara att slå vakt om ett rikt och varierat odlingslandskap och att minimera jordbrukets miljöbelastning." (Prop. 1989/90:146)

De flesta av EU:s mål för den gemensamma jordbrukspolitiken kretsar kring produktionen såsom produktivetsmål, inkomstmål och prisstabiliseringsmål. Tyngdpunkten ligger således på utbudssidan. I Sverige var målstrukturen ungefär densamma fram till 1980-talet när konsumentmålet, dvs. efterfrågesidan fick större betydelse. Riksdagsbeslutet 1990 satte konsumentmålet i centrum tillsammans med

miljöfrågorna. Sverige blev medlem i EU 1995, varför genomförandet av 1990 års jordbrukspolitiska beslut ej fullföljdes.

2.3 CAP:s medel

2.3.1 Utveckling av CAP

De formella målen för EU:s jordbrukspolitik har varit oförändrade sedan starten. CAP:s medel har däremot förändrats under åren; en utveckling som kan beskrivas som evolutionär snarare än revolutionär. De olika regleringarna har ändrats successivt och nya regler har tillkommit vid behov. Sällan har dock några medel försvunnit. Med åren har därför medlen blivit alltmer komplexa och svåra att överblicka. En viktig förklaring till detta är att beslutsprocessen ser ut som den gör, där de olika medlemsländernas ofta disparata intressen leder till kompromisser och paketlösningar.

CAP var från början helt inriktad på att trygga livsmedelsförsörjningen genom att stimulera produktionen. Genom marknadsprisstöd, i form av administrativt fastställda priser som bl.a. interventionspriser samt gränsskydd, fick EU:s jordbrukare högre priser jämfört med priserna på världsmarknaden för sin produktion. Marknadsprisstöden utvecklades till att omfatta fler produkter och ofta utformades mer eller mindre speciallösningar på varje område. Fler interventionsåtgärder infördes och exportbidrag användes för export till länder utanför EU. De höga marknadsprisstöden tillsammans med teknisk och ekonomisk utveckling ledde till att jordbruksproduktionen ökade inom EU. Konsumenternas efterfrågan inom EU ökade emellertid inte i lika hög utsträckning. EU övergick på 1970-talet från att ha varit nettoimportör till att bli nettoexportör av flera jordbruksvaror, särskilt vegetabilie- och animalieprodukter, där EU har höga stöd. EU är däremot fortfarande en stor nettoimportör av t.ex. frukt och grönsaker där EU:s stödnivåer är förhållandevis låga. EU är också nettoimportör av oljeväxter och proteinfoder. Dessutom importerar EU stora kvantiteter u-landsproducerade jordbruksvaror, såsom kaffe, te och kakao, som inte omfattas av EU:s marknadsregleringar. Till följd av stora produktionsöverskott på vissa varor blev produktionsbegränsningar ett nytt inslag bland CAP:s medel under 1980-talet. Dessa infördes först på mjölkområdet.

EU:s jordbrukspolitik saknade från början åtgärder för struktur-, miljö- och regionala frågor. I början av 1970-talet infördes de s.k. strukturfonderna som bara till en del ligger inom CAP men det var först 1989 anslagen till dessa fonder ökade markant. Strukturpolitiken har, liksom CAP i övrigt, blivit mer komplex med åren. Kännetecknande för struktur- och regionalpolitiken är att den har förändrats varje gång nya medlemsländer tillkommit i EU. Senast 1995 tillkom ett nytt stöd till regioner med låg befolkningstäthet (mål 6) som var särskilt anpassat för Sverige och Finland. Miljöåtgärder infördes i större utsträckning först 1992 inom CAP.

1992 beslutades om den hittills mest omfattande förändringen av CAP. Bakgrunden till beslutet var främst kritik mot tilltagande överskott och därav följande budgetkostnader. De produktionsbegränsande åtgärder som vidtagits under 1980-talet hade visat sig vara otillräckliga. Även politikens oförmåga att klara inkomstfördelningsmål och effekterna på miljön angavs som motiv. Vid tidpunkten för reformen fanns även ett internationellt tryck på förändring av CAP i de då pågående handelsförhandlingarna i GATT:s Uruguayrunda.

De grundläggande förändringar av den gemensamma politiken som beslutades 1992 var att

- sänka de administrativa priserna,
- kompensera jordbrukarna för prissänkningar med direktstöd,
- införa produktionsbegränsningar,
- införa miljöersättningar och andra s.k. kompletterande åtgärder.

De varuområden som omfattades av reformen 1992 var spannmål, oljevaxter, proteingrödor och nötkött. Reformen innebar att nivåerna på gränsskydd, exportbidrag, interventionspriser m.m. sänktes och att dessa medel därmed har fått minskad betydelse inom de varuområden som omfattas. För att kompensera prissänkningen infördes istället direktstöd per djur eller hektar, dvs. djurbidrag och arealbidrag. Direktstöden visade sig dock leda till överkompensation beroende på att marknadspriserna inte har fallit lika mycket som de administrativt fastställda priserna. I samband med reformen infördes s.k. kompletterande åtgärder, vilket innefattade miljöersättningar, stöd vid förtidspensionering samt stöd vid beskogning av åkermark.

Efter 1992 års reform av CAP har reformer gjorts på flera varuområden såsom ris samt frukt och grönsaker. Diskussioner pågår om förändringar i regleringarna för vin, tobak och olivolja. Diskussioner

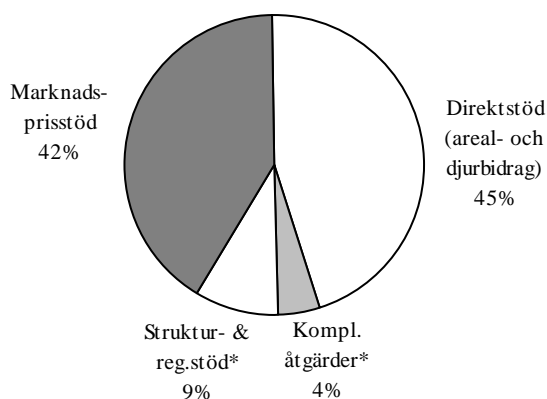
har också påbörjats om framtida förändringar av regleringarna för nötkött, mjölk och spannmål.

De medel som används i den gemensamma jordbrukspolitiken idag är huvudsakligen

- interna marknadsprisstöd (främst exportbidrag, produktionsbegränsningar och interventionsåtgärder),
- direktstöd (areal- och djurbidrag)
- gränsskydd (främst tullar, i vissa fall nedsatta genom handelsavtal),
- miljöersättningar,
- regional- och strukturstöd.

De interna marknadsprisstöden, direktstöden samt gränsskyddet ligger alla inom de s.k. marknadsregleringarna. Dessa stöd belastar EU:s budget till 100% och betalas ur FEOGA:s (EU:s jordbruksfond) garanti-sektion. Miljöersättningarna, som delvis betalas med nationella medel, betalas också ur garantisektionen. Struktur- och regionala åtgärder inom jordbrukssektorn finansieras däremot huvudsakligen av medel i FEOGA:s utvecklingssektion tillsammans med nationella medel. Därutöver finns det strukturfonder som ligger utanför jordbruksfonden.

Figur 1 EU:s jordbruksbudget fördelad på olika åtgärder år 1996



* Dessa åtgärder medfinansieras dessutom av respektive medlemsland.

Källa: Europeiska kommissionen, 1997 (a, b). Egen bearbetning.

I figur 1 redovisas FEOGA:s utgifter 1996 fördelade på olika åtgärder. Detta är ett sätt att åskådliggöra betydelsen av de olika komponenterna i CAP. För att få en uppfattning om vilken betydelse de

olika regleringarna har för marknaden och priserna, producenterna och konsumenterna, måste dock hänsyn tas inte bara till budget. Sådana beräkningar redovisas i avsnitt 3.1.

År 1996 uppgick EU:s utgifter för den gemensamma jordbrukspolitiken till ca 43 miljarder ecu (drygt 370 miljarder kr, omräknat med en växelkurs av 1 ecu = 8,70 kr), vilket var en stor ökning jämfört med 1995 då utgifterna uppgick till ca 37 miljarder ecu (drygt 320 miljarder kr). Denna budgetökning beror dock främst på utvidgningen från 12 till 15 EU-länder år 1995, vilket påverkade utgifterna i synnerhet under 1996. Av 1996 års utgifter gick 45% till direktstöd och 42% till marknadsprisstöd. Direktstödens andel har ökat sedan de infördes 1992, och uppgick 1996 till drygt 19 miljarder ecu (knappt 170 miljarder kr). EU:s utgifter för marknadsprisstöden år 1996, som var knappt 18 miljarder ecu (knappt 160 miljarder kr), var emellertid lägre än beräknat p.g.a. höga världsmarknadspriser på spannmål. EU:s utgifter för de kompletterande åtgärderna fördubblades mellan åren 1995 och 1996 från drygt 0,8 miljarder ecu till drygt 1,8 miljarder ecu (från 7,2 till 16,1 miljarder kr), varav miljöersättningarna 1996 uppgick till knappt 1,4 miljarder ecu. FEOGA:s utgifter för regional- och strukturstöd har också ökat och uppgick år 1996 till drygt 3,8 miljarder ecu (drygt 33 miljarder kr). De kompletterande åtgärderna samt struktur- och regionalstöden medfinansieras dessutom av medlemsländerna.

2.3.2 CAP:s marknadsregleringar

CAP:s marknadsregleringar idag

Tre grundläggande principer för regleringarna etablerades redan när de första marknadsregleringarna infördes under 1960-talet och gäller fortfarande:

- gemensam marknad med fri rörlighet för jordbruksprodukter med gemensamma administrativa priser,
- gemenskapspreferens, dvs. varor producerade inom unionen ska ha företräde framför importerade varor,
- gemensam och solidarisk finansiering.

Den gemensamma marknaden inom EU har skapats genom att tullar, exportstöd och andra typer av konkurrensnedvridande subven-

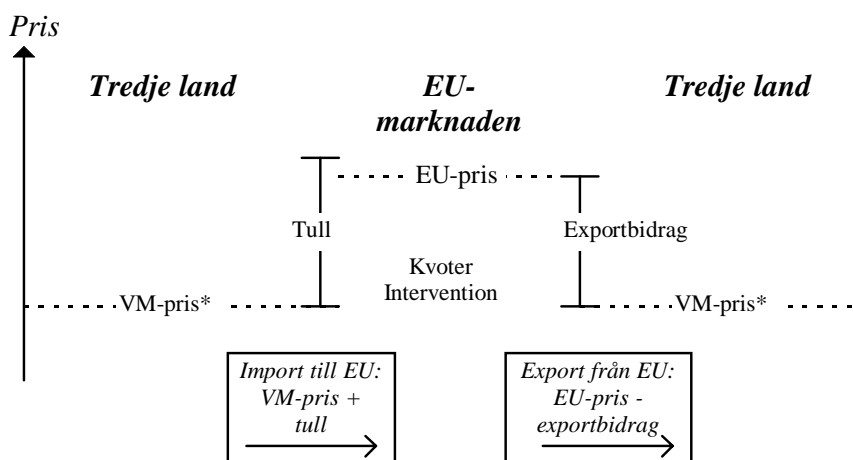
tioner har tagits bort mellan medlemsländerna. Gemensamma priser innebär att administrativa priser satta i ecu gäller inom hela unionen. Ett sådant pris är interventionspriset. Även exportbidrag, tullar och stöd är gemensamma inom unionen. Däremot kan marknadspriserna skilja sig åt inom unionen bl.a. beroende på hur stor den regionala produktionen är i förhållande till efterfrågan.

Gemenskapspreferensen innebär att varor inom EU ges företräde på marknaden framför varor från tredje land. Detta sker genom att jordbruksvaror från tredje land beläggs med gränsskydd, främst tullar. Även andra åtgärder inom marknadsregleringarna leder till att en högre prisnivå upprätthålls inom EU i jämförelse med de priser som gäller utanför EU.

Gemensam finansiering innebär att åtgärderna inom marknadsregleringarna finansieras med pengar ur EU:s budget. EU:s budgetintäkter består av tullar, sockeravgifter samt avgifter från medlemsländerna. Medlemsländernas avgifter representerade år 1995 ca 70% av EU:s budgetintäkter.

Marknadsregleringarna uppvisar en stor flora av instrument såsom bl.a. exportbidrag och tullar vid handeln med tredje land samt interventionsåtgärder och produktionskvoter inom unionen. Dessa instrument stödjer en generellt högre prisnivå inom EU jämfört med världsmarknaden, vilket illustreras överskådligt i figur 2.

Figur 2 Principiell skiss hur EU:s marknadsregleringar påverkar priserna på jordbruksvaror



*VM-pris = världsmarknadspris.

Källa: Egen bearbetning.

Exportbidrag, som avser att kompensera för skillnaden mellan EU-pris och världsmarknadspris vid export till tredje land, betalas ut vid EU:s export till tredje land. Exportbidragen, som förekommer på de flesta jordbruksvaror som produceras inom EU, håller därmed uppe priserna inom unionen. *Exportavgifter* kan tillämpas om världsmarknadspriserna överstiger priserna inom EU. Därigenom hålls priset på den interna marknaden nere, vilket gynnar konsumenterna i EU. Detta har under senare år tillämpats på spannmål.

Importvaror från tredje land beläggs med en *tull*, eller någon annan typ av *gränsskydd*. Detta leder också till att priserna inom EU hålls på en nivå som är högre än på världsmarknaden. Som en följd av GATT-avtalet från Uruguayrundan - det s.k. UR-avtalet - har de tidigare rörliga avgifterna ersatts av tullar. Trots UR-avtalet kvarstår emellertid fortfarande ett rörligt gränsskydd för några jordbruksprodukter, bl.a. för frukt och grönsaker.

Produktionsbegränsningar i form av olika typer av kvoter har blivit allt vanligare inom CAP. Genom att begränsa produktionen av en viss produkt begränsas utbudet inom unionen och priserna kan därigenom hållas uppe. Hur mycket produktionsbegränsningen styr

utbudet, och därmed priset, varierar mellan de olika produkterna. Produktionsbegränsningar tillämpas bl.a. inom mjölk- och sockersektorerna. På mjölkområdet innebär mjölkkvoter i praktiken att produktion över den tillåtna kvoten är omöjlig, eftersom produktion över kvot drabbas av en avgift som är högre än avräkningspriset. På sockerområdet innebär kvoteringen att den produktion som överstiger s.k. A- och B-kvot, dvs. C-socker, inte omfattas av EU:s marknadsreglering utan måste exporteras till tredje land utan exportbidrag.

Inom gemenskapen tillämpas även en rad *interventionsåtgärder* för att stödja en hög prisnivå inom EU. När priset riskerar att sjunka under en viss nivå kan EU ingripa genom interventionsköp. Som interventionsåtgärder räknas även bl.a. konsumtionsstimulerande åtgärder i form av prisrabatter samt åtgärder för att stödja avsättningen.

Produktstöd finns framför allt på jordbruksvaror där EU p.g.a. handelspolitiska bindningar inte har gränsskydd. Stöden utbetalas per kg levererad produkt. Generellt stimuleras utbudet genom dessa stöd.

De flesta *direktstöd* har införts för att kompensera för sänkta prisstöd och därmed sänkta priser. Direktstöden som utbetalas per hektar eller djurenhet, har inte samma direkta effekt på utbud och priser som exportbidrag, intervention och andra marknadsprisstöd. Direktstöden kan dock indirekt sägas stimulera produktionen.

I tabell 1 redovisas vilka marknadsreglerande åtgärder som nu finns för de viktigaste varuområden. Flertalet förädlade livsmedel omfattas också av EU:s marknadsregleringar genom exportbidrag och gränsskydd. Detta beror på att dessa regleringar påverkar priset på de jordbruksråvaror som livsmedelsindustrin använder.

Tabell 1 EU:s marknadsreglerande åtgärder på olika jordbruksvaror

Produkt	Inter- vention	Export- bidrag	Gräns- skydd	Produkt -stöd	Direkt- stöd	Prod.- kvoter
Spannmål	X	X	X		X	X
Oljeväxter					X	X
Proteingrödor					X	X
Socker	(X)	X	X			X
Frukt o. grönsaker	X	X	X	(X)		
Vin	X	X	X			X
Torkat foder				X		X
Vallfrö				X		
Tobak			X	X		X
Bomull				X		
Fiberlin					X	
Olivolja	X	X	X	X		
Mjök	X	X	X			X
Nötkött	X	X	X		X	X
Griskött	(X)	X	X			
Får- och getkött	X	X	X		X	X
Fjäderfäkött		X	X			
Agg		X	X			

Källa: SOU 1996:136. Egen bearbetning.

2.3.3 Miljöersättningar

Före 1992 fanns endast ett fåtal miljöåtgärder inom CAP. I samband med CAP-reformen år 1992 införde EU miljöersättningar på jordbruksområdet för att komplettera och miljöanpassa marknadsregleringarna. Formella miljömål inom CAP saknas emellertid fortfarande.

EU har fastställt ramar för miljöersättningarna medan detaljerna utformas på nationell nivå efter godkännande av EU. Ersättningarna delfinansieras av respektive medlemsland. Syftena med ersättningarna är bl.a. att uppmuntra mindre intensiva produktionsmetoder, främja en miljövänlig extensivering, främja ett utnyttjande av jordbruksmark som tar hänsyn till skydd och förbättring av miljön, naturen, landskapet, naturresurserna och den biologiska mångfalden, främja ekologisk odling samt uppmuntra att jordbruksmark långsiktigt tas ur produktion av mjölk, t.ex. för anläggning av våtmarker eller i erosionskänsliga områden. EU:s miljöersättningar beskrivs mer i avsnitt 3.3.3.

2.3.4 Struktur och regionalpolitik

Strukturpolitiken i EU började ta form i början av 1970-talet och medel tillfördes de s.k. strukturfonderna. Anslagen var i början blygsamma. I samband med att den s.k. enhetsakten antogs 1987 skrevs målet om ekonomisk och social sammanhållning, dvs. viljan att minska skillnaderna mellan olika regioner, in i Romfördraget. Resultatet blev en genomgripande reform som trädde i kraft år 1989 och en avsevärd ökning av anslagen till strukturfonderna. Strukturfonderna, dvs. den regionala fonden, den sociala fonden och jordbruksfondens utvecklingssektion (dessutom finns en fjärde fond för fiske), koordinerades och den nuvarande ordningen, med ett begränsat antal huvudmål för verksamheten infördes.

Efter den senaste reformeringen av struktur- och regionalpolitiken, år 1993, beslutades om följande fem huvudmål för perioden 1994 - 1999:

1. ekonomisk anpassning av eftersatta regioner,
2. ekonomisk omställning av områden med avtagande industriell aktivitet,
3. bekämpning av långtidsarbetslöshet och åtgärder som underlättar inträdet på arbetsmarknaden för ungdomar,
4. förebyggande åtgärder mot arbetslöshet (utbildning),
5. främja landsbygdens utveckling,
 - a. anpassning av jordbrukets struktur,
 - b. utveckling av ekonomisk mångfald i känsliga landsbygdsområden.

Som en följd av att Sverige och Finland blev EU-medlemmar skapades ett mål 6 som avser att stödja regioner med låg befolkningstäthet. På jordbruksområdet är det främst mål 5a och 5b samt mål 6 som är aktuella.

Mål 5a avser stöd till omstrukturering av jord- och skogsbruket (även fisket men detta finansieras ur fiskefonden). Åtgärder som kan finansieras inom detta stöd omfattar bl.a. investeringsstöd, startstöd till unga jordbrukare, startstöd till producentorganisationer för frukt och grönsaker, stöd till att förbättra och vidareutveckla hantering, förädling och marknadsföring av jord- och skogsbruksprodukter samt stöd till mindre gynnade områden (LFA = less favoured areas). Stöden, som är frivilliga, finansieras både av EU:s jordbruksfond och av medlemslandet.

Mål 5b avser att öka mångfalden och livskraften på landsbygden. Satsningarna riktas till främst projekt som bedöms bidra till utvecklingen på landsbygden. Exempel på åtgärder är kompetensutveckling inom turism, små och medelstora företag eller inom den areella sektorn, dvs. även till andra näringar än jordbruket. För att placeras i detta mål skall regionen bl.a. ha en låg BNP per capita, hög andel sysselsatta i jordbruk samt låga inkomster från jordbruk. Stöden finansieras, dels av EU genom jordbruksfonden, regionalfonden och socialfonden, dels av nationella medel inom respektive medlemsland.

Mål 6 avser extremt glest bebyggda regioner med max 8 invånare per kvadratkilometer. Mål 6 tillkom som ovan nämnts när Sverige och Finland blev medlemmar och skapades för att inom ett geografiskt begränsat område kunna använda en del av de stöd som ansågs vara berättigade, men som av olika skäl inte var tillämpliga under rådande förutsättningar. Inom målområdet, som i Sverige består av de inre delarna av Norrland och delar av nordvästra Svealand, kan strukturfonderna finansiera projekt som bidrar till områdets utveckling, däribland även åtgärder inom mål 5a, dvs. åtgärder riktade mot jordbruksföretag och landsbygdens utveckling.

3 CAP inför framtiden

3.1 CAP, konsumenterna, skattebetalarna och producenterna

3.1.1 Inledning

Med hjälp av gränsskydd - främst tullar - och andra marknadsreglerande åtgärder - främst interventionsåtgärder, produktionsbegränsningar och exportbidrag - hålls priserna på jordbruksvaror inom EU på en nivå som generellt överstiger världsmarknadspriserna. Principiellt bestäms skillnaden i pris innanför och utanför EU av storleken på exportbidraget för de produkter som EU exporterar och av tullens storlek för de varor som EU importerar.

Under de senaste åren, efter 1992 års reform, har en del av utgifterna för CAP flyttats från konsumenter till skattebetalare. Reformen innebar lägre marknadsprisstöd och därmed lägre marknadspriser för konsumenter på främst spannmål. Som kompensation erhåller producenterna direktstöd som belastar EU:s budget. För att begränsa budgetutgifterna används i ökad utsträckning produktionsbegränsningar.

3.1.2 CAP:s effekter för producenterna

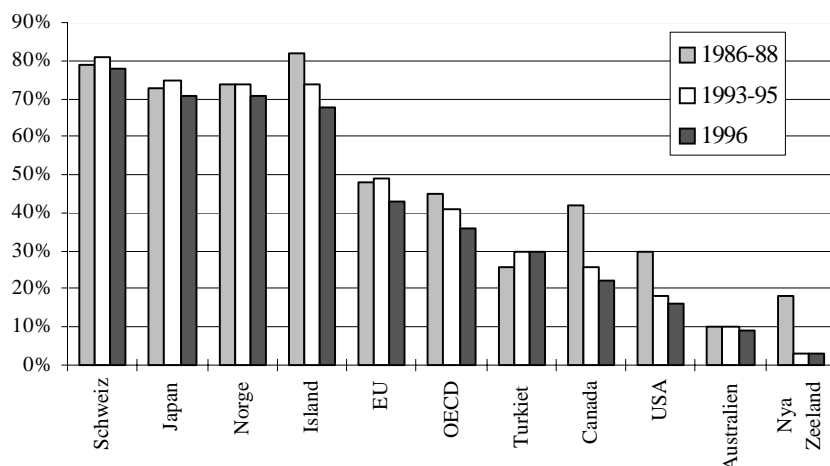
Ekonomiska effekter för producenterna

Producenterna inom EU erhåller stöd för sin produktion dels via ett högre pris än på världsmarknaden dels via direkta bidrag. OECD beräknar årligen PSE-tal (Producer Subsidy Equivalent), som uttrycker hur stor andel av producenternas intäkter som utgörs av stöd. För EU:s del ingår inte miljöersättningarna i PSE-beräkningarna. En viss osäkerhet finns i beräkningarna bl.a. eftersom världsmarknadspriser är olika på olika platser och valutakursförändringar påverkar resultatet. PSE-talet ska därför ses som ett mått att beskriva trender och ungefärliga stödnivåer. PSE-talet säger däremot inget om vad som skulle ske med priserna vid en avreglering av jordbrukspolitiken. På de varuområden där EU har höga stöd samt en stor produktion skulle en

avreglering av jordbruksstöden leda till högre världsmarknadspriser eftersom produktionen inom EU då väntas minska.

I PSE-beräkningarna ingår 12 av de viktigaste jordbruksvarorna. Frukt och grönt, vin och olivolja är däremot exempel på varor, som trots att de utgör en viktig del av EU:s jordbruksproduktion, inte ingår i PSE-beräkningarna. I figur 3 redovisas PSE-tal för olika OECD-länder under åren 1986-88, 1993-95 och 1996.

Figur 3 Andel jordbruksstöd av producenternas intäkter i olika OECD-länder under åren 1986-88, 1993-95 och 1996 (PSE i %)



Källa: OECD, 1997. Egen bearbetning.

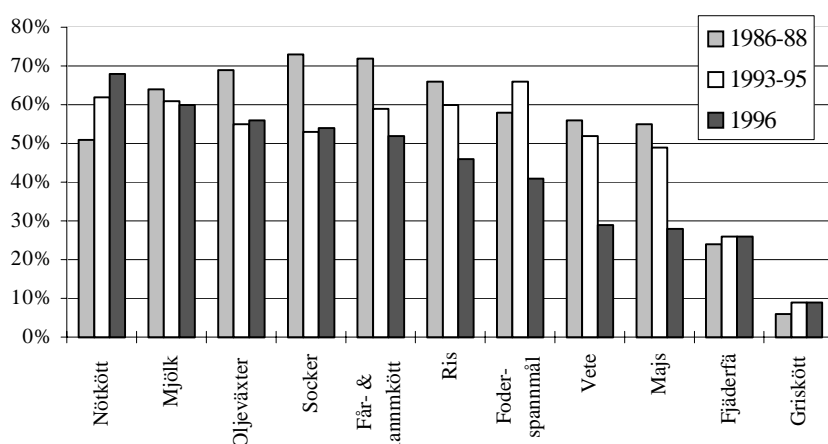
Jämfört med andra större livsmedelsproducenter inom OECD som Australien, USA och Canada är stödnivåerna inom EU högre. Däremot är stödnivån i EU lägre än i Japan, Norge och Schweiz. Under 1996 har stödnivån sjunkit inom EU, vilket beror på de höga världsmarknadspriserna på spannmål under säsongen 1995/96. Reformerna under senare år har inte förändrat den totala stödnivån. Däremot har reformerna förändrat fördelningen av finansieringen mellan konsumenter och skattebetalare.

Tidigare utgjorde marknadsprisstöden, dvs. främst exportbidrag, gränsskydd och interventionsåtgärder, en mycket stor del av stöden inom CAP. Från att under perioden 1986-88 ha utgjort 82% av stödet till jordbruket, utgjorde de år 1996 51% enligt OECD. Direktstöden har under samma period ökat från 8% till 33%. Övriga stöd, bl.a.

regionalstöd, utgjorde år 1996 16%, vilket ska jämföras med endast 10% åren 1986-88 (OECD 1997).

Ser man till stödnivån på olika produkter under perioden 1993-95 är den högst för foderspannmål, mjölk och nötkött där nivåerna är över 60% (se figur 4). Även för ris, socker, oljevaxter och får- och lammkött utgör stödet mer än hälften av inkomsten. För griskött och ägg är däremot PSE-talen låga. Kostnaden för fördyrade fodermedel har dragits bort. År 1996 är bilden delvis en annan. Spannmålssektorn, som gynnades av höga världsmarknadspriser, fick då betydligt lägre stöd än tidigare. Andelen stöd var 1996 störst för nötkött, mjölk, oljevaxter, socker samt får- och lammkött.

Figur 4 Andel jordbruksstöd av producenternas intäkter i EU under åren 1986-88, 1993-1995 och 1996 (PSE i %)



Källa: OECD, 1997. Egen bearbetning.

Andra effekter för producenterna

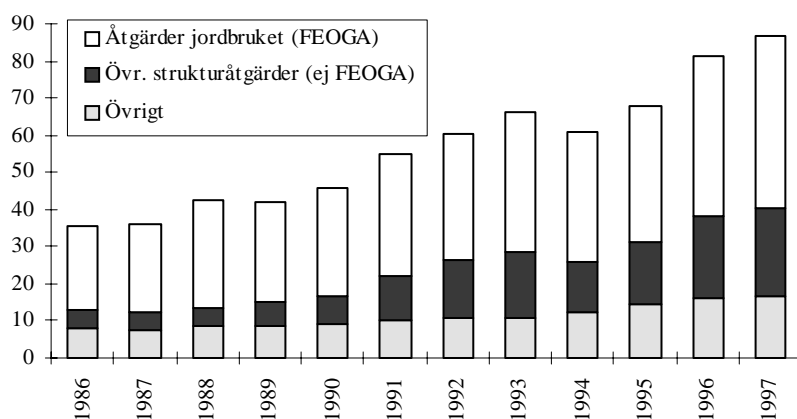
CAP har naturligtvis andra effekter för producenterna än att de priser de erhåller blir högre än i omvärlden. Olika kvotssystem och produktionsbegränsningar har blivit allt vanligare inom CAP, vilket leder till en minskad flexibilitet för producenterna. I en del fall kan dessa system innebära kraftiga låsningar av produktionsmöjligheterna, t.ex. när det gäller produktion av mjölk, medan de i andra fall inte innebär samma låsning individuellt, t.ex. när det gäller arealbidraget för spannmål m.m. En annan effekt, som blivit mer märkbar för producenterna under senare år, är den ökade administrativa belastningen.

3.1.3 CAP:s effekter för skattebetalarna

Utgifter från EU:s jordbruksfond

De gemensamma utgifterna på jordbrukets område finansieras av EU:s jordbruksfond - FEOGA - som utgör drygt hälften av EU:s totala budget. Inkomstkällorna till EU:s budget består av tullar och producentavgifter samt en avgift från respektive medlemsland som baseras på momsunderlaget och BNI. Medlemsländernas avgift utgör den största delen av budgetens inkomstkällor.

Figur 5 EU:s totala utgifter åren 1986-97 (miljarder ecu)



Utgifterna för år 1986 avser EU10, år 1987-94 EU12, år 1995-97 EU15. År 1997 avser budget.

Källa: Europeiska kommissionen, 1997 (a, b). Egen bearbetning.

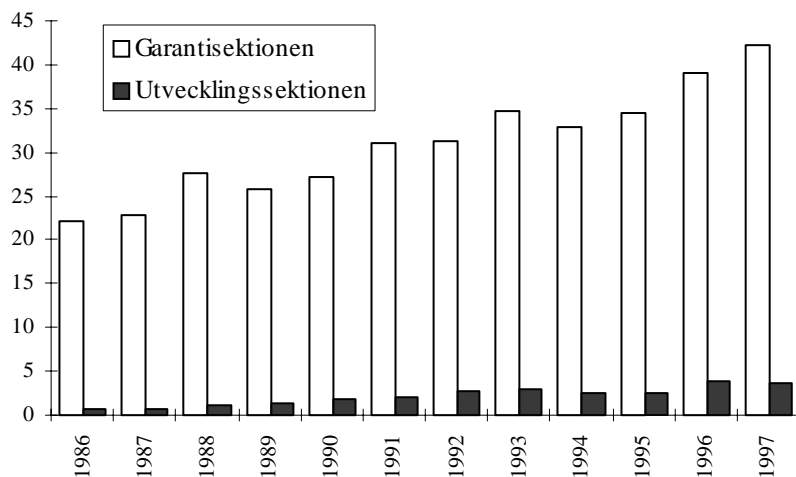
I figur 5 redovisas EU:s totala utgifter under perioden 1986 - 1997 uppdelade på jordbruk, andra strukturåtgärder samt övrigt. Som framgår av figuren har EU:s utgifter mer än fördubblats under perioden, från knappt 36 miljarder ecu år 1986 (ca 310 miljarder kr) till drygt 86 miljarder ecu år 1997 (ca 750 miljarder kr). Utgifterna för CAP har under samma period stigit från 23 till 46 miljarder ecu. 1986 motsvarade utgifterna för CAP 64% av de totala utgifterna och 1997 hade denna andel sjunkit till 53%. Den andel av EU:s budget som går till strukturåtgärder som ligger utanför jordbruksfonden har stigit från 14 till 24% under perioden.

Jordbruksfonden är indelad i två delar, dels garantisektionen som finansierar exportbidrag, interventionsåtgärder och direktbidrag samt

miljöåtgärder och andra kompletterande åtgärder, dels utvecklingssektionen som finansierar struktur- eller regionalpolitiska åtgärder inom jordbrukssektorn. Budgetkostnaderna för EU:s garantisektion (se figur 6) uppgår preliminärt till 42,3 miljarder ecu för 1997 (ca 370 miljarder kr). Detta kan jämföras med motsvarande utgifter 1986 som uppgick till 22,1 miljarder ecu (ca 190 miljarder kr). Den andel som går till direktstöd och miljöersättningar har ökat under senare år, medan den andel som går till marknadsprisstöd har minskat.

Utgifterna för utvecklingssektionen, som också visas i figur 6, var år 1986 0,77 miljarder ecu (knappt 7 miljarder kr), vilket då motsvarade 3,4% av jordbruksfonden. EU:s utgifter för struktur- och regionalpolitiska åtgärder har ökat mer än garantifondens utgifter och beräknas 1997 uppgå till 3,7 miljarder ecu (32 miljarder kr), vilket motsvarar 8,0% av utgifterna i jordbruksfonden.

Figur 6 EU:s utgifter för garanti- och utvecklingssektionen under perioden 1986 - 1996 (miljarder ecu)



Utgifterna för år 1986 avser EU10, år 1987-94 EU12, år 1995-97 EU15. År 1997 avser budget.

Källa: Europeiska kommissionen, 1997 (a, b). Egen bearbetning.

Uttryckt per person och år för EU motsvarar budgetutgifterna för FEOGA ca 110 ecu eller ca 1000 kr. Detta är dock inte hela kostnaden för jordbrukspolitiken för skattebetalarna i EU. Åtgärderna inom utvecklingssektionen finansieras emellertid bara delvis av EU:s gemensamma budget. Resten finansieras av berört medlemsland. Motsvarande

gäller även de kompletterande åtgärderna i garantisektionen. Därutöver finns även nationella jordbruksstöd, exempelvis stöd till norra Sverige.

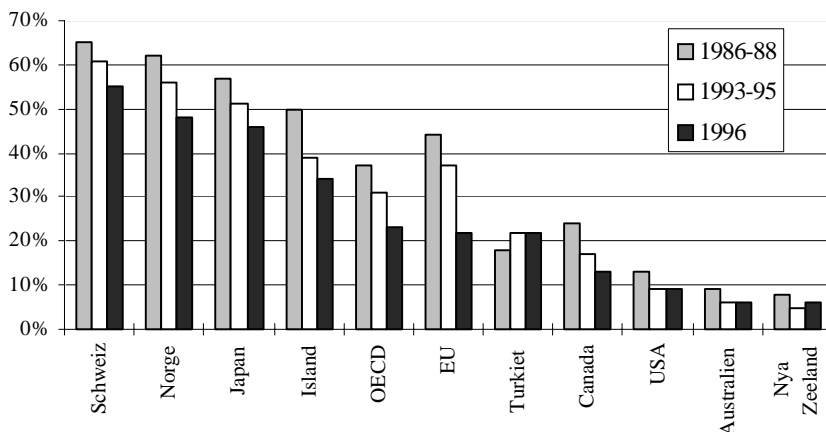
OECD beräknar de totala transfereringarna från EU:s skattebetalare, inklusive nationella medel, till jordbrukssektorn som orsakas av jordbrukspolitiken år 1995 till 48,2 miljarder ecu vilket motsvarar 130 ecu (ca 1100 kr) per person och år (OECD 1996).

3.1.4 CAP:s effekter för konsumenterna

Ekonomiska effekter för konsumenterna

Som redovisats tidigare får konsumenterna betala för CAP genom högre priser på livsmedel. OECD beräknar hur stor andel av konsumentens pris i råvaruledet som orsakas av jordbrukspolitiken. Detta mått kallas CSE (Consumer Subsidy Equivalent) och innehåller liksom PSE-måttet en viss osäkerhet.

Figur 7 Andel av konsumentpriserna i råvaruledet som utgörs av jordbruksstöd i olika länder under åren 1986-88, 1993-95 och 1996 (CSE i %)



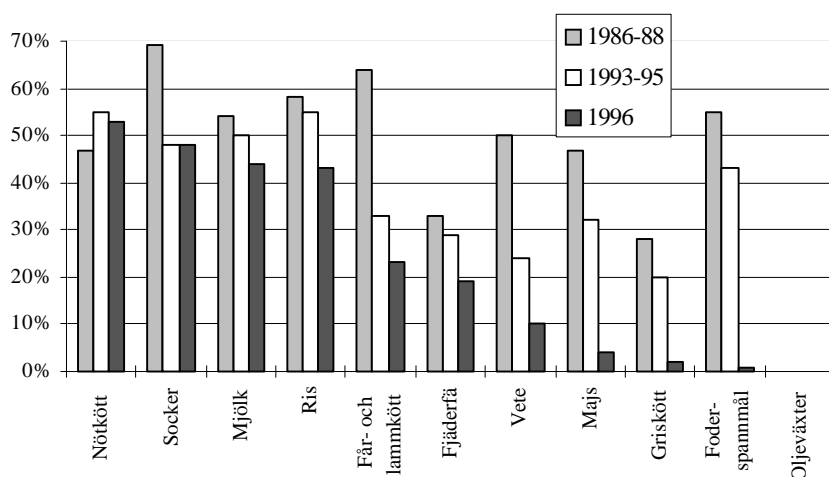
Källa: OECD, 1997. Egen bearbetning.

Av figur 7 framgår att CSE-talen för EU sjunkit kraftigt, vilket återspeglar den ökade användningen av direktstöd. Motsvarande trend finns även för många andra OECD-länder.

Jämfört med konsumenter i andra stora jordbruksproducerande länder har konsumenterna i EU en högre kostnad för jordbruksstöden. I Japan, Norge och Schweiz betalar dock konsumenterna än mer.

Under perioden 1993-95 utgjorde jordbruksstöden ca 37% av konsumenternas utgifter. År 1996 var motsvarande siffra ca 23%, vilket var onormalt lågt p.g.a. de höga spannmålspriserna på världsmarknaden under säsongen 1995/96. OECD uppskattar att merkostnaden för CAP för EU:s genomsnittskonsument år 1995 var ca 1200 kr vid då gällande världsmarknadspriser (OECD 1997). I denna merkostnad ingår dock enbart de traditionella jordbruksvarorna, medan exempelvis frukt och grönsaker, som utgör en stor del av konsumtionen i vissa EU-länder, inte ingår. OECD:s beräkningar anger dock inte hur mycket konsumenterna skulle tjäna på en avreglering av CAP. Vid en avreglering kommer troligen världsmarknadspriserna att stiga på flera jordbruksvaror och därmed skulle vinsten för konsumenterna vid ett sådant scenario troligen bli mindre än vad CSE-talen visar.

Figur 8 Andel av konsumentpriserna i råvaruledet i EU som är jordbruksstöd under åren 1986-88, 1993-95 och 1996 (CSE i %)



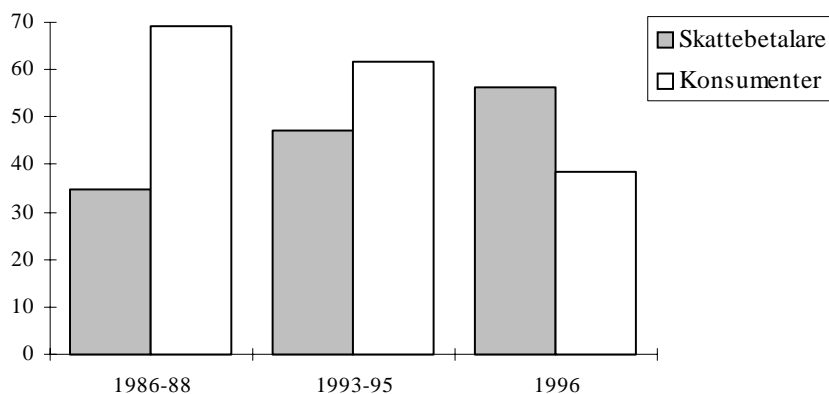
Källa: OECD, 1997. Egen bearbetning.

I figur 8 redovisas CSE-talen för EU. Som framgår av tabellen var konsumenternas merkostnad under perioden 1993-95 störst för nötkött (55%), ris (55%), mejeriprodukter (50%) och socker (48%). 1996 var konsumenternas merkostnad störst för nötkött, socker och mejeri-

produkter. Konsumenternas merkostnad för spannmål har minskat stort under de senaste åren. Det beror, dels på CAP-reformen, dels på höga världsmarknadspriser.

Totalt sett betalar EU:s invånare för EU:s jordbrukspolitik, dels via skatten, dels via priset på livsmedel. Under perioden 1993-95 betalade skattebetalarna i EU i genomsnitt ca 47 miljarder ecu (ca 410 miljarder kr) för jordbrukspolitiken medan konsumenterna bidrog med i genomsnitt 61,5 miljarder ecu (ca 530 miljarder kr), vilket framgår av figur 9. År 1996 var motsvarande siffror 56,2 respektive 38,7 miljarder ecu (ca 490 respektive 340 miljarder kr). Konsumenternas kostnad via priset har dock minskat medan kostnaderna via EU:s och medlemsländernas budget har ökat, vilket främst beror på införandet av areal- och djurbidrag år 1992 som kompensation för sänkta marknadsprisstöd. Som framförts tidigare är höga spannmålspriser i världen den senaste tiden en annan anledning till att konsumenternas kostnader för CAP har minskat. Att EU:s budgetkostnader har ökat beror också på att EU utvidgades 1995.

Figur 9 Överföringar från skattebetalare och konsumenter till producenter i EU under åren 1986-88, 1993-95 och 1996 (miljarder ecu)



Källa: OECD, 1997. Egen bearbetning.

Uppgifterna om konsumenternas och skattebetalarnas kostnader för CAP utgår från dagens världsmarknadspriser. Eftersom en avreglering av CAP skulle leda till högre världsmarknadspriser på de jordbruksvaror där EU har höga stöd och en stor produktion säger de redovisade siffrorna inget om hur mycket EU:s invånare skulle tjäna på en

avreglering av CAP. Klart är emellertid att livsmedelspriserna inom EU samt budgetkostnaderna skulle sjunka vid avreglering av EU:s jordbrukspolitik.

Andra effekter för konsumenterna

I och med att regleringssystemen för olika produkter är olika och fördyringen av olika produkter skiljer sig åt påverkas konsumentens val av CAP. För t.ex. vegetabiliska fetter sker ingen fördyring via CAP medan för mjölkfett och olivolja betalas större delen av stödet via matpriset, vilket naturligtvis påverkar konsumtionsmönstret.

EU har gemensam lagstiftning på i stort sett alla områden som rör människors liv och hälsa i relation till livsmedel. Veterinärlagstiftningen innehåller förutom lagstiftningen om djursjukdomar även krav på skydd för människors hälsa vad gäller animaliska livsmedel. Inom livsmedelslagstiftningens ram har man dessutom fastställt ett antal recept som skall följas om vissa beteckningar skall användas. Dessa avser produkter som är föremål för stor handel mellan medlemsstaterna.

3.2 CAP, samhällsekonomin och sysselsättningen

3.2.1 CAP:s effekter för samhällsekonomin

Varken PSE eller CSE mäter jordbruksstödet samhällsekonomiska kostnader eftersom de endast mäter överföringar mellan konsumenter och skattebetalare å ena sidan och producenter å andra sidan. Effektivitetsförluster uppkommer därför att jordbrukspolitiken påverkar fördelningen av resurser. Genom jordbrukspolitiken används mer resurser inom jordbruket än vad som annars skulle varit fallet utan stöd. Jordbruksproduktionen blir därmed högre medan konsumtionen blir lägre i jämförelse med en situation utan stöd.

Olika studier som har analyserat jordbrukspolitikens effekter för samhällsekonomin (redovisade av expertgrupp 3 i SOU 1997:74) visar att stöd till jordbruket leder till kostnader för andra sektorer i samhället. Dessa studier, som sinsemellan har olika antaganden och förutsättningar, visar att samhällsekonomiska vinster i form av ökad

BNP skulle uppstå på sikt vid en avreglering av jordbruket. Enligt studierna skulle en avreglering påverka BNP med en ökning inom intervallet 0,7 till 3%. I dessa beräkningar tas emellertid ingen hänsyn till miljöeffekter.

3.2.2 CAP och kapitalisering i mark och kvoter

Priset på jordbruksmark styrs av olika faktorer som exempelvis skattelagstiftning och prisutvecklingen på jordbruksvaror. Markpriset påverkas av den gemensamma jordbrukspolitiken genom att regelverket ökar intäkterna, vilket i sin tur ökar vinsten.

På kort sikt leder en prisökning på marknaden till följd av t.ex. högre stöd till att ersättningen till det egna arbetet ökar. På lång sikt kommer dock nya lantbrukare att vara villiga att betala ett högre pris för den begränsade resursen mark. Samma resonemang gäller om marken arrenderas. Intäktsökningar leder ofta till att arrendepriiset ökar, vilket på lång sikt innebär att intäktsökningen tillfaller den passiva markägaren och inte brukaren av marken.

På samma sätt leder en intäktsökning i en produktionsgren där kvoter förekommer på lång sikt till att priset på kvoter ökar om de kan handlas på en fri marknad. Om kvoterna inte kan säljas, kommer priset att öka på den faktor som kvoten är bunden till, t.ex. en bestämd lantbruksenhet.

Intäktsökningen leder således till en förmögenhetsökning för ägaren av en begränsad tillgång, i form av åkermark eller produktionskvot. Fördelen tillfaller den som först fått resursen. Den som inte äger jordbruksmark eller produktionsrättigheter och vill etablera sig eller expandera sin produktion får således ingen fördel av nuvarande stöd.

I Sverige kan konstateras en ökning av arrendepriiserna för de arrenden som omförhandlats efter EU-medlemskapet. Höga priser på mjölkkvoter i Nederländerna och Storbritannien, där fri prissättning råder, är ytterligare exempel att stöden kapitaliseras i en begränsad resurs.

3.2.3 CAP:s effekter för sysselsättningen

CAP:s marknadsregleringar stimulerar jordbruksproduktionen inom EU genom höga stöd, vilket leder till en sysselsättning i jordbruket som

är högre än vad den skulle varit utan CAP. Det har tidigare konstaterats att höga stöd till jordbruket påverkar andra sektorer negativt. Det är därför tveksamt om den totala sysselsättningen i samhället blir högre vid ett bibehållande av CAP jämfört med en situation med ett avreglerat jordbruk.

Antalet sysselsatta inom jordbrukets primärproduktion i EU har minskat kraftigt, vilket framgår av tabell 2.

Tabell 2 Antal sysselsatta i jordbruket* inom EU samt andel av totalt sysselsatta under åren 1970, 1980 och 1993

	1970*	1970	1980*	1980	1993	1993
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
	(1000)		(1000)		(1000)	
Belgien	177	5,0%	116	3,2%	99	**
Danmark	266	11,5%	200	8,15	131	5,4%
Tyskland	2 262	8,6%	1 403	5,3%	1 272	3,1%
Grekland	1 280	40,8%	1 016	30,3%	791	21,3%
Spanien	3 662	29,5%	2 229	19,3%	1 212	10,1%
Frankrike	2 751	13,5%	1 821	8,5%	1 195	5,1%
Irland	283	27,1%	209	18,3%	151	12,7%
Italien	3 878	20,2%	2 899	14,3%	1 619	8,2%
Luxemburg	14	9,7%	9	5,5%	5	3,0%
Nederländerna	**	**	244	4,9%	265	3,9%
Osterrike	553	18,7%	323	10,6%	**	6,9%
Portugal	**	**	1 120	28,5%	516	11,7%
Finland	538	24,4%	314	13,5%	**	8,6%
Sverige	314	8,1%	211	5,1%	**	3,4%
Storbritannien	**	**	681	2,7%	518	2,2%
EU 12	**	**	11 946	9,6%	7 773	5,6%

* Antal sysselsatta år 1970 och 1980 avser jordbruk, jakt, skog och fiske.

**Uppgift saknas.

Källa: *Europeiska kommissionen, 1996. Egen bearbetning.*

Antalet anställda inom jordbrukssektorn som andel av totalt antal sysselsatta 1970 varierade mellan 5 och drygt 40% i de länder som nu ingår i EU. Motsvarande andel 1993 var i genomsnitt 5,6% i EU. Andelen sysselsatta i jordbrukssektorn var 1993 störst i Grekland 21,3% och på Irland 13,6%, medan Storbritannien hade lägst andel med 2,2%. I Sverige har andelen sysselsatta i jordbruket under motsvarande period minskat från 8,1 till 3,3%. I absoluta tal fanns 1993 flest sysselsatta i jordbruket i Italien, 1,6 miljoner. I Tyskland, Spanien och Frankrike är antalet sysselsatta i jordbruket i respektive land ca 1,2-1,3 miljoner

För industri och handelsledet saknas statistik på EU-nivå över utvecklingen över antalet sysselsatta. Inom EU15 uppgick det totala antalet sysselsatta 1994 till 2,4 miljoner, vilket framgår av tabell 3.

Andelen sysselsatta i livsmedelsindustrin i förhållande till totalt antal industrisysselsatta är högst i Danmark, Grekland, Irland och Spanien där ca en femtedel av alla industrisysselsatta i respektive land arbetar inom livsmedelsindustrin. I Tyskland var andelen endast 7% medan den i Frankrike var 11 och Storbritannien 14%. I Sverige var andelen ungefär 10%, vilket ungefärligen motsvarar EU:s genomsnitt.

Tabell 3 Antal sysselsatta i livsmedelsindustrin i EU år 1994

	Antal syssel- satta (1000)	Andel av industri- sysselsatta
Belgien	62	11%
Danmark	63	20%
Tyskland	460	7%
Spanien	346	20%
Frankrike	367	11%
Grekland	49	21%
Irland	38	22%
Italien	191	8%
Luxemburg	2	7%
Holland	119	17%
Portugal	80	12%
Storbritannien	508	14%
Osterrike	38	8%
Sverige	60	10%
Finland	39	11%
EU 15	2 422	11%

Källa: SOU 1997:25.

3.3 CAP och miljön

3.3.1 Miljöpolitiken inom jordbruksområdet

Miljöfrågor har fått allt större betydelse inom EU på senare år såväl på ett övergripande plan som specifikt på jordbruksområdet där olika typer av miljöåtgärder har införts under 1990-talet. Inom EU finns det en rad generella miljömål som gäller alla näringar. Däremot innehåller CAP:s mål i Romfördraget inga miljömål.

EU:s miljöåtgärder finns återgivna på olika ställen i Romfördraget (bl.a. i artiklarna 2, 36, 100a samt 130r-t). När det gäller varuhandeln har medlemsstaterna rätt att på vissa villkor tillgripa importrestriktioner till skydd för bl.a. människors, djurs och växters liv och hälsa. Rådet kan sedan besluta om harmonisering av sådana bestämmelser. Andra miljöåtgärder som inte rör handel med varor är däremot i stor utsträckning en nationell angelägenhet, vilket innebär att medlemsländerna får ha striktare, men inte mindre strikta krav än de harmoniserade reglerna, om det inte står i strid med någon annan bestämmelse i fördraget. Bland EU:s allmänna miljömål, som således även gäller jordbruket, kan nämnas följande:

- Varje sektor i samhället ska ta ansvar för sin miljöpåverkan.
- Unionen ska främja en hållbar och icke-inflatorisk tillväxt som tar hänsyn till miljön.
- EU:s miljöpolitik ska bidra till att bevara, skydda och förbättra miljön, skydda människors hälsa, utnyttja naturresurserna varsamt och rationellt samt främja åtgärder på internationell nivå för att lösa regionala och globala miljöproblem.

Även om det inte finns några formella miljömål för jordbruket i Romfördraget så har Kommissionen presenterat olika papper som behandlar jordbrukets miljöproblem, bl.a. ett förslag till åtgärdsprogram mot en hållbar utveckling (KOM/95/647). I det föreslagna åtgärdsprogrammet anges att sambanden skall vidareutvecklas mellan styrmedel för jordbruksmarknaden och miljökraven genom en övergång från marknadsprisstöd till direktstöd samt med en bättre integrerad marknadsolitik, landsbygdsutveckling och miljöpolitik.

3.3.2 CAP:s effekter för miljön

Historiskt har jordbruket lett till en stor miljöpåverkan på både gott och ont. Jordbruksproduktion innebär stora ingrepp i miljön eftersom själva syftet med produktionen är att påverka miljön så att den avkastar jordbruksprodukter. Jordbruket bidrar till positiva miljöeffekter som exempelvis varierande odlingslandskap och kulturmiljö. Den ekonomiska och tekniska utvecklingen har emellertid lett till högre avkastningsnivåer och en ökad specialisering. Därför är det bl.a. inte längre ekonomiskt motiverat att hålla djuren på magrare beten, vilket leder till att artrikedomen i odlingslandskapet hotas. Andra betydande miljö-

problem inom jordbruket är läckage av växtnäring och bekämpningsmedelsrester. De flesta av jordbrukets miljöproblem inom EU idag beror mer på den ekonomiska och tekniska utvecklingen i stort än på jordbrukspolitiken.

Kopplingar mellan CAP och miljön finns emellertid. Höga priser genom olika typer av marknadsregleringar inom CAP ger incitament till en intensivare produktion än vad som hade varit fallet utan stöd. Detta för med sig både positiva och negativa miljöeffekter. En intensivare produktion leder till strukturella förändringar i odlingslandskapet samt en ökad miljöbelastning genom ökad användning av gödningsmedel och kemikalier. Urlakning och bekämpningsmedelsrester har också blivit ett allt större problem i de intensivt odlade områden inom EU. Samtidigt innebär EU:s höga stöd att markvärdena ökar, vilket leder till att det lönar sig bättre att sköta sin mark. Huruvida EU:s höga stöd gynnar en ökad specialisering är osäkert. En hög grad av specialisering inom jordbruket återfinns även i t.ex. Nya Zeeland som har mycket låga stöd.

Arealbidragen, som infördes som en kompensation för att marknadsprisstöden sänktes, borde ha lett till en sänkt intensitet och således ha varit positiva för miljön. Effekterna är dock inte entydiga. Samtidigt som den bidragsberättigade marken är begränsad, vilket hindrar att gräsbevuxen mark ställs om till spannmålsodling, bibehålls en struktur som relativt sett gynnar spannmålen på vallens bekostnad som fodermedel i djurproduktionen.

I Sverige har den extensiva betesvallen som var omställningsmark till stora delar tagits i bruk för spannmålsodling, vilket bedöms bero på införandet av EU:s arealbidrag i Sverige. En ökad försäljning av bekämpningsmedel i Sverige sedan EU-medlemskapet beror troligen på införandet av CAP i Sverige. Å andra sidan har miljöersättningarna till svenskt jordbruk ökat påtagligt till följd av EU-medlemskapet, vilket bl.a. inneburit att den ekologiska odlingen ökat kraftigt.

Det är tydligt att jordbruksproduktionen i sig leder till olika miljöproblem. De flesta av dessa problem beror dock inte i första hand på jordbrukspolitiken utan på den ekonomiska och tekniska utvecklingen i stort. Däremot kan kritik riktas mot att CAP:s åtgärder för att minimera jordbrukets miljöbelastning är otillräckliga. Dessutom saknar CAP formella miljömål.

3.3.3 EU:s miljöersättningar

Miljöersättningsprogrammet inom CAP är ganska nytt och infördes 1992 för att komplettera den gemensamt finansierade CAP och för att miljöanpassa denna. Miljöpolitik inom jordbruket anses i första hand vara en nationell angelägenhet. Det kan förklaras av det faktum att en del av de jordbruksanknutna miljöproblemen är regionala. Förordningen som styr EU:s miljöersättningar (2078/92) anger endast ramar för miljöåtgärder genom en rad syften, medan detaljerna för miljöersättningarna utformas på nationell nivå. Ersättningsnivåerna får röra sig inom vissa fastlagda gränser. Miljöersättningarna ska ersätta jordbrukarna för de kostnader de har för olika åtgärder samt för inkomstbortfall som kan uppstå när produktionen ändras. Om det anses särskilt motiverat kan beloppen därutöver innefatta en s.k. incitamentdel. Miljöersättningarna betalas i huvudsak till hälften av EU och till hälften av respektive medlemsland. Av EU:s totala jordbruksbudget gick år 1996 ca 3% eller knappt 1,4 miljarder ecu (ca 12 miljarder kr) till miljöersättningar, vilket var en markant ökning jämfört med år 1995. Denna ökning beror framför allt på att de tre nya medlemsländerna Finland, Sverige och Österrike har en större andel miljöersättningar än de övriga EU-länderna.

Det svenska miljöersättningsprogrammet löper under rullande femårsperioder och bygger på svenska miljömål för jordbruket. För jordbruket gäller fortfarande de miljömål som fastställdes i 1990 års livsmedelspolitik: "Vid val av markanvändning och brukningsmetoder i jordbruket måste hänsyn tas till kraven på en god miljö och långsiktig hushållning med naturresurserna. Målet skall vara att slå vakt om ett rikt och varierat odlingslandskap och att minimera jordbrukets miljöbelastning" (Prop. 1989/90:146). Det svenska programmet för miljöersättningar innehåller f.n. tio olika stöd, se SOU 1997:74.

Det är för tidigt att dra några långtgående slutsatser av vilka effekter programmen fört med sig i Sverige. Tydligt är dock att betydligt större medel kunnat användas till miljöförstärkande åtgärder till följd av EU:s miljöersättningar. Programmen tycks emellertid dras med en hel del "barnsjukdomar". Vissa ersättningar, bl.a. ersättning för kulturmiljöer, har vida överskridit den avsatta budgetramen, medan stöd till betesmarker fått mindre uppslutning än önskat.

3.4 CAP och den regionala utvecklingen

3.4.1 Mål för struktur- och regionalpolitiken

I Romfördraget framhålls att jordbrukspolitiken skall förbättra jordbrukets produktivitet. Vidare framgår att särskilda stöd inom vissa ramar kan tillåtas för att understödja företag som missgynnas av strukturella förhållanden eller till följd av speciella förhållanden inom vissa områden.

I samband med antagandet av den s.k. enhetsakten 1987 skrevs det in i Romfördraget att medlemsländerna ska sträva efter social och ekonomisk samhörighet. Vidare slogs det fast att EU ska medverka till strukturanpassningsåtgärder i ekonomiskt eftersatta områden och i regioner där industrin går tillbaka.

3.4.2 Medel för struktur- och regionalpolitiken

Strukturstöden till jordbrukssektorn inordnas under mål 5a. Stöden är frivilliga för medlemslandet. Investeringsstöd, startstöd till yngre jordbrukare och startstöd till producentorganisationer för frukt och grönsaker är exempel. Under mål 5a sorterar också stödet till mindre gynnade områden (LFA = less favoured areas). Kompensationstöd lämnas för högre produktionskostnader i form av bidrag per djur samt i vissa fall även per hektar.

Stöd från struktursektionerna kan även lämnas för att utveckla samt öka mångfalden och livskraften på landsbygden, mål 5b. Åtgärder, som kan bli föremål för stöd, framgår av särskilda programdokument, utarbetade i samarbete mellan kommissionen och medlemslandet för respektive 5b-region.

Mål 6 avser de nordliga områdena i Sverige och Finland, som kännetecknas av gles befolkning. Åtgärderna inom området är i många fall desamma som inom 5a och 5b, men därutöver tillkommer också stora infrastrukturella åtgärder som har till syfte att förbättra tillväxtmöjligheterna och sysselsättningen i regionen.

3.4.3 Regionala effekter av CAP

Regionala effekter av CAP:s marknadsregleringar

CAP inriktades från början på att stimulera produktionen och förbättra jordbrukarnas inkomster genom marknadsprisstöd. Detta innebar att de områden som har bäst naturliga förutsättningar också fick de beloppsmässigt största stöden. Senare års förändringar av marknads-regleringarna i riktning mot mer direktstöd har inte förändrat fördelningen mellan olika producenter i särskilt stor omfattning. Det beror på att direktstöden också är knutna till avkastningsnivån, dock en historisk sådan.

Medelhavsprodukter, t.ex. frukt och grönsaker samt vin, som till stor del produceras i södra EU, har generellt sett lägre stödnivåer än bl.a. spannmål, mjölk och nötkött, som produceras i mellersta och norra EU. Betydande undantag finns dock i form av t.ex. olivolja, tobak och bomull. Generellt kan dock sägas att de gemensamma marknads-regleringarna gynnar de norra och mellersta delarna av EU, särskilt de högavkastande områdena.

En generell effekt av marknadsregleringarna är en större produktion i EU än i ett avreglerat scenario. Marknadsregleringarna bidrar därmed till att upprätthålla produktion och öppet landskap även i områden som har sämre produktionsförutsättningar.

Effekter av stöd via FEOGA:s utvecklingssektion

Stöden som ingår i FEOGA:s garantisektion dvs. dels stöden i marknadsregleringarna i form av marknadsprisstöd och direktstöd, dels stöd för kompletterande åtgärder för bl.a. miljöåtgärder utgör dock inte hela stödet till jordbruket. Åtgärder inom utvecklingssektionen, som också ingår i jordbruksfonden FEOGA, har som framgått tidigare till syfte att bidra till utjämning av ekonomiska och sociala skillnader mellan EU:s länder och regioner. Stöd utbetalas bl.a. till jordbruk i bergsområden och mindre gynnade områden (LFA-områden). Stöden via utvecklingssektionen delfinansieras med nationella medel. EU:s med-finansiering inom ramen för LFA-stöden är i snitt drygt 30%. I de södra länderna är medfinansieringen från EU:s sida högre än i norr. De direkta subventionerna per jordbrukare är generellt sett högre i LFA-områdena och en påtaglig utjämning av jordbruksinkomsterna mellan normala och mindre gynnade områden har ägt rum i de norra och

centrala regionerna i EU men däremot knappast i söder. Spridningen mellan olika regioner i EU är större när det gäller jordbruksinkomsten per jordbrukare än när det gäller den totala ekonomin mätt som BNP per capita.

Regionala konsekvenser av CAP i Sverige

Stöden inom marknadsregleringarna går i Sverige, liksom i EU som helhet, främst till de bördiga regionerna med stor produktion. En viss utjämning har dock skett via arealbidragets regionalisering i Sverige. Dessutom har Sverige ytterligare utjämning av jordbrukarinkomsten via miljöersättningar, stöd till missgynnade regioner samt nationella stöd. Samma tendens finns även i de andra nya medlemsländerna Finland och Österrike. Utjämningen i Sverige är ett resultat av stöd som Sverige helt eller delvis finansierar nationellt. Ungefär hälften av den svenska jordbruksmarken ligger inom regioner där någon form av regionala jordbruksstöd utbetalas. Beloppsmässigt får norra och mellersta Sverige ca 70% av det regionala stödet.

3.5 CAP och omvärlden

3.5.1 Livsmedelsförsörjningen i världen

Trots att livsmedelsproduktionen i världen har ökat under många år finns det idag ungefär 800 miljoner människor som inte får tillräckligt med mat. Detta beror dock inte på att det finns för lite mat i världen utan främst på en ojämn inkomst- och resursfördelning i världen. I deklARATIONEN från FAO:s världstoppmöte i Rom i november 1996 slogs fast att fattigdom är huvudorsaken till undernäring. De medverkande nationerna skall sträva efter livsmedelssäkerhet i världen genom att halvera antalet undernärda till år 2015. För att minska undernäringen måste naturresurserna skyddas mot utarmning och landsbygden utvecklas. För att så ska kunna ske behövs det en social, politisk och ekonomisk utveckling i u-länderna samt ett ökat kunskaps- och handelsutbyte i världen.

Enligt expertgrupp 1:s rapport om CAP och den globala livsmedelsförsörjningen (SOU 1997:24) visar det stora flertalet livsmedelsprognoser (OECD, FAO, Världsbanken m.fl.) att maten kommer räcka i världen på kort sikt. Produktionsresurserna i befintligt

skick bedöms också kunna räcka för att producera den mat som krävs för en ökande befolkning på lång sikt. Enligt de prognoser som nämns väntas produktionsökningarna i världen bli större än konsumtionsökningarna fram till år 2010. Det innebär att enbart världens spannmålsproduktion, omräknat i kalorier, teoretiskt skulle räcka för att samtliga människor på jorden skall få sitt kaloribehov täckt. Utöver spannmål, som är en viktig kalorikälla i världen, finns det en mängd andra jordbruksprodukter och fiskeprodukter som ytterligare förbättrar livsmedelstillgången på global nivå. Med ökade inkomster i vissa utlandsregioner ökar dock konsumtionen av animalier, vilket på kort sikt kan leda till högre spannmålspriser. Detta kan då bli ett problem för fattiga spannmålskonsumenter som inte har råd att konsumera lika mycket som tidigare.

De bedömningar som World Watch Institute gör över den framtida livsmedelssituationen i världen är emellertid betydligt mer negativa. Institutet menar att utarmningen av naturresurserna har gått alltför långt och att utsikterna för en tillräckligt ökande livsmedelsproduktion för att försörja en växande befolkning är små.

Den sammanvägda bilden av livsmedelssituationen i världen visar att dagens produktion tär på ändliga resurser som t.ex. mark och vatten. För att livsmedlen ska räcka i framtiden bör produktionen därför ske på ett sätt som bevarar naturresurserna, för att på lång sikt minska risken för miljöförstöring, resursbrist och därmed stigande produktionskostnader. Ökade investeringar i kunskap krävs således, framför allt om produktionsmetoder som bevarar naturresurserna. En tillräcklig resursbas kombinerad med en långsiktigt uthållig produktion innebär dock inte med nödvändighet en tryggad livsmedelsförsörjning för hela världens befolkning. Den måste kombineras med tillräckliga inkomster för att möjliggöra en fördelning av maten, så att människors näringsbehov täcks.

3.5.2 CAP:s effekter för omvärlden

EU:s gemensamma jordbrukspolitik subventionerar produktionen inom unionen, vilket generellt sett påverkar omvärlden genom lägre världsmarknadspriser. Detta drabbar producenter framför allt i utländerna, där jordbruket i de flesta fall inte subventioneras. Priserna på jordbruksvaror inom EU hålls uppe med hjälp av bl.a. exportbidrag, interventionsåtgärder, produktionskvoter och gränsskydd mot tredje

land. CAP består även av direktstöd, som betalas ut till jordbrukarna per hektar eller djurenhet, vilka indirekt påverkar priserna.

CAP:s påverkan på världsmarknaden varierar mellan olika produkter och olika länder. CAP:s inverkan på världsmarknaden för olika jordbruksvaror bestäms främst av tre faktorer - storleken av CAP:s stöd och gränsskydd, EU:s handelsavtal och EU:s storlek som producent och konsument i världen. CAP:s prissänkande effekt på världsmarknadspriserna bedöms vara särskilt stor på mejeriområdet. EU:s regleringar för socker, nötkött och spannmål bedöms också påverka omvärlden i hög grad. Därutöver finns en rad produkter där CAP:s inflytande på främst världsmarknadspriserna är måttligt. Detta gäller produkter som frukt, grönsaker, oljeväxter, fodermedel, vin, förädlade livsmedel, griskött och tobak (SOU 1997:24).

Producenter i u-länderna, där jordbruket ofta inte subventioneras och i vissa fall t.o.m. beskattas, drabbas som grupp hårdast av CAP genom låga världsmarknadspriser. Att produktionen av jordbruksvaror inom u-länderna är liten i jämförelse med befolkningen beror på många faktorer, men det kan konstateras att låga världsmarknadspriser knappast stimulerar produktionen. Bland i-länder i EU:s närområde påverkas producenterna i Central- och Östeuropa särskilt. Trots handelsavtal med EU försvåras Central- och Östeuropas export till EU av CAP, samtidigt som EU kan konkurrera på Central- och Östeuropas traditionella marknader genom förmånliga exportbidrag.

Ett avskaffande av CAP:s tullar, exportbidrag och produktionshöjande stöd skulle påverka världsmarknadspriserna uppåt för flera jordbruksprodukter. Jordbrukare utanför EU och konsumenter inom EU bedöms gynnas medan EU:s jordbrukare och konsumenter i omvärlden missgynnas.

I u-länderna utgör jordbruksbefolkningen den största delen av befolkningen. En ännu större grupp utgörs av de som bor på landsbygden som också är beroende av utvecklingen inom jordbruket. En stor del av dessa är fattiga. Högre priser på jordbruksprodukter skulle därför kunna gynna stora behövande grupper i u-länderna och ge ett incitament till ökad produktion och förbättrad livsmedelsförsörjning.

Idag finns det dock stora ekonomiska, politiska och sociala problem i många u-länder som måste avhjälpas för att dessa länder ska kunna utvecklas. Jordbrukssektorn kan då spela en betydande roll i u-ländernas utveckling genom att de flesta människor i dessa länder tillhör jordbruks-befolkningen. Dessutom kan det finnas grupper i u-länderna som missgynnas av högre priser och inte får del av fördelarna

av en ökande jordbruksproduktion. För att en positiv utveckling skall kunna ske krävs att varje enskild nation medverkar till att skapa ett gynnsamt samhälls-klimat, oavsett om i-ländernas jordbrukspolitik avregleras eller ej.

3.6 CAP och avtal inom WTO

3.6.1 Effekter av WTO-åtaganden på jordbruksområdet

WTO - världshandelsorganisationen - bildades 1995 och ansvarar för tre olika handelsavtal, varav GATT - det allmänna tull- och handels-avtalet - är det avtal som berör varuhandeln. WTO arbetar för att frihandel utan diskriminerande handelshinder ska tillämpas världen över. Under årens lopp har en rad olika avtal förhandlats fram inom ramen för GATT, men det var först vid den senaste förhandlings-omgången, kallad Uruguayrundan, som länderna lyckades enas om ett övergripande avtal som omfattade jordbruksområdet. Genom detta avtal (UR-avtalet) förband sig de ca 125 medlemsstaterna i WTO att öka marknads-tillträdet, minska exportstöden samt minska vissa interna stöd under perioden 1995-2000. Avtal finns även om tekniska handelshinder samt om sanitära och fytosanitära åtgärder.

WTO-avtalen innebär en betydande systemförändring, dels genom inrättandet av ett effektivare regelverk för tvistlösning, dels genom att ett omfattande avtal för första gången kommit till stånd för handel på jordbruksområdet.

På importsidan innebär UR-avtalet att EU:s rörliga gränsskydd på jordbruksvaror har gjorts om till tullar fr.o.m. den 1 juli 1995. Dessa tullar skall i genomsnitt sänkas med 36% under avtalsperioden i förhållande till nivån under perioden 1986-88. Dessutom innehåller avtalet åtaganden om att EU ska möjliggöra import av samma kvantiteter som importerades under basperioden samt att under alla förhållanden möjliggöra en import som motsvarar minst 5% av konsumtionen under basperioden av respektive jordbruksvara år 2000.

Vad gäller exportsidan innebär avtalet att EU:s exportbidrag måste minska med 36% under avtalsperioden och att de kvantiteter som exporteras med stöd skall minskas med 21%.

UR-avtalet innehåller också åtaganden om att de totala interna stöden ska minskas med 20%. Stödformer som anses ha ringa eller obefintliga effekter på handel och produktion (gröna boxen) samt

direktstöd inom ramen för produktionsbegränsningsprogram, dvs. främst djurbidrag och arealbidrag (blå boxen), är dock undantagna från dessa neddragningskrav. Att dessa direktstöd undantogs från neddragningar av stöden berodde på en separat överenskommelse mellan USA och EU - den s.k. Blair House-överenskommelsen - där USA fick motsvarande undantag för sina produktionsstöd (deficiency payments).

För EU väntas avtalet främst få effekt på exportsidan där exportbidragsnivåerna - till skillnad från internstödet - är knutna till bestämda varuområden. Redan idag har EU problem att hålla sig inom de tillåtna gränserna för exportbidrag på nötkött och mejeriprodukter. Exporten av spannmål och fjäderfäkött väntas också få problem inom kort. Enligt prognoser över väntad produktion inom EU fram till år 2000 från bl.a. OECD och FAO väntas EU få ett produktionsöverskott som är större än de tillåtna exportbidragsvolymerna för vete, socker, nötkött, griskött och mejeriprodukter. Neddragningen av gränsskyddsnivåerna väntas inte få några stora effekter på EU:s import, framförallt beroende på att de omvandlade tullarna i många fall har fastställts på en relativt hög nivå. Åtagandena om att möjliggöra vissa importnivåer samt vissa kopplingar av gränsskyddet till administrativa priser påverkar dock. WTO-åtagandena avseende de interna stöden väntas inte heller påverka EU i någon större utsträckning eftersom många stöd bl.a. areal- och djurbidragen är undantagna från neddragningskraven.

Inom WTO finns nu även ett nytt, effektivare regelverk för tvistlösning som innebär ett bindande åtagande om att lösa handelspolitiska tvister inom ramen för detta system och att acceptera WTO:s utslag. Det nya tvistlösningsförfarandet väntas användas för att få till stånd en prövning av de vetenskapliga grunderna för importbegränsande åtgärder som t.ex. har använts av konsumentskäl. Genom avtalet om sanitära och fytosanitära åtgärder ställs krav vid tillämpning av importbegränsande åtgärder, bl.a. måste åtgärderna så långt som möjligt baseras på internationella standarder, grundas på vetenskapliga principer och föregås av riskbedömning samt inte ha större omfattning än vad som krävs för att uppnå det legitima syftet. I avtalet om tekniska handels hinder fastställs att diskriminering beroende på ursprung är förbjudet samt att onödiga handelshinder inte får skapas genom tekniska regler.

WTO och dess avtal innebär således främst en systemförändring, dels genom ett omfattande regelverk för första gången har upprättats på jordbruksområdet, dels genom ett nytt regelverk för tvistlösning. Effekterna på jordbrukshandeln i världen på kort sikt väntas bli

begränsade. Mer påtagliga effekter för jordbrukshandeln väntas WTO emellertid få i samband med nästa WTO-runda om jordbruk.

3.6.2 Väntade krav vid nästa WTO-runda

Enligt UR-avtalet skall nya förhandlingar inledas ett år före utgången av nuvarande avtalsperiod, dvs. senast vid årsskiftet 1999/2000. Vid nästa förhandlingsrunda kommer EU och andra länder med höga stöd- och gränsskyddsnivåer med stor sannolikhet att utsättas för stora påtryckningar från omvärlden om ytterligare sänkningar av tullar och jordbruksstöd. I jämförelse med Uruguayrundan väntas kraven om liberalisering väga mycket tyngre p.g.a. att USA, genom en förändring av landets jordbrukspolitik, väntas ha större intresse av att driva en frihandelslinje. Krav om ökad liberalisering kommer liksom tidigare att ställas från länder i den s.k. Cairns-gruppen (Australien, Nya Zeeland, Canada, Argentina m.fl.).

Hur nästa WTO-runda slutar är naturligtvis en förhandlingsfråga där EU, USA och Cairns-gruppen är betydande aktörer. Mycket talar emellertid för att nästa WTO-runda kommer att leda till ytterligare sänkningar av gränsskydd och jordbruksstöd, framför allt beroende på den ändrade inriktningen av jordbrukspolitiken i USA. Hur stora dessa kommer vara är naturligtvis svårare att säga, men flera bedömare tror att nästa avtal kommer leda till betydande sänkningar av jordbruksstöd kopplade till produktion och exportstöd. Detta väntas få stora effekter för EU:s jordbrukssektor och leda till ytterligare reformer av CAP.

3.6.3 USA:s nya jordbrukspolitik och WTO-rundan

USA väntas ha stort inflytande vid kommande förhandlingar inom WTO framför allt beroende på att landet som världens största exportör av jordbruksvaror är en betydande aktör på världsmarknaden. Under perioden 1992-94 motsvarade USA:s export av jordbruksvaror ca 20% av världens totala export (SOU 1997:24). När nu USA har inlett en ny jordbrukspolitik, som innefattar flera betydelsefulla systemförändringar, kommer detta även att få effekter för kommande handelsförhandlingar. Den nya amerikanska jordbrukspolitiken sträcker sig över perioden 1996-2000 och avser att marknadsanpassa och avreglera jordbrukssektorn. De viktigaste förändringarna berör spannmål, bomull, ris och oljeväxter där produktionsstöden (s.k. deficiency

payments) ersätts med direktstöd som är frikopplade från produktionen. Tidigare stödnivåer till jordbrukssektorn bibehålls i stort sett fram till år 2000 samtidigt som produktionshämmande regleringar avvecklas och exportstödet bibehålls på de flesta områden (Jordbruksverket 1997). Mycket talar därför för att den nya politiken kommer att stimulera en ökad jordbruksproduktion med ökad export som följd.

USA får genom den nya jordbrukspolitiken en stark förhandlingsposition inte minst gentemot EU vid nästa WTO-runda. Redan innan den nya politiken började tillämpas hade dessutom USA sänkt sin stödnivå betydligt jämfört med situationen i mitten av 1980-talet, medan EU:s stödnivå förblivit i stort sett oförändrad under samma period. USA:s nya jordbrukspolitik kommer, om den inte förändras, att få till följd att USA inte längre har något intresse av att bibehålla undantagen från sänkningar av stöden för kompensationsbetalningar i enlighet med Blair House-överenskommelsen. Detta kommer således påverka EU:s areal- och djurbidrag. Sannolikt kommer USA också ställa krav på ökade liberaliseringar av handeln, framför allt på produkter där USA har stora exportintressen.

3.7 CAP och östutvidgningen

3.7.1 Situationen i Central- och Östeuropa idag

1993 beslutade EU att tio central- och östeuropeiska länder - Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slovakien, Slovenien, Tjeckien och Ungern - kan bli medlemmar i EU. Vid sidan av de central- och östeuropeiska länderna är även Cypern aktuell som ny EU-medlem. Det återstår dock att förhandla om villkor och tidpunkt för medlemskap. En utvidgning görs framför allt för att skapa fred och säkerhet i området. En utvidgning väntas också få flera andra positiva effekter som ökad ekonomisk utveckling i såväl EU som Central- och Östeuropa. Vid de kommande förhandlingarna kommer jordbrukssektorn spela en stor roll, dels genom att EU:s nuvarande jordbrukspolitik utgör en viktig beståndsdel inom gemenskapen med omfattande regleringar och stor budget, dels för att jordbrukssektorn har en mycket stor betydelse i Central- och Östeuropa.

De central- och östeuropeiska länderna uppvisar stora skillnader sinsemellan på samma sätt som det finns avsevärda olikheter mellan nuvarande EU-länder. På ett övergripande plan har jordbrukssektorn

inom Central- och Östeuropa, t.ex. vad gäller andel av sysselsättning, BNP och utrikeshandel jämfört med EU, en större roll i samhälls-ekonomi, vilket framgår av tabell 4. Traditionellt har flera av länderna varit betydande producenter och exportörer av en rad jordbruksvaror såsom animaliska produkter samt frukt och grönsaker. I några länder finns även en stor spannmålsproduktion. De stora omvälvningarna i Central- och Östeuropa till följd av övergången från planekonomi mot marknadsekonomi, har dock fått kännbara effekter inom jordbrukssektorn genom stora produktionsminskningar. De baltiska länderna svarar för de största minskningarna av jordbruksproduktionen som motsvarar nästan 50%, mellan åren 1989 och 1994. Ungern och Bulgarien har haft en nedgång på 30% eller mer. Nedgången har varit något mindre i Tjeckien, Slovakien och minst för Polen. Slovenien har däremot ökat sin produktion under perioden. Produktionsminskningarna beror på en rad faktorer som minskad efterfrågan från konsumenter och livsmedelsindustrin, avskaffande av livsmedelssubventioner, minskade jordbruksstöd, konkurrens på den interna marknaden från bl.a. EU, bristande tillgång på insatsvaror och krediter samt i högsta grad stora problem med frågor om äganderätt och privatisering.

Tabell 4 Jordbruksdata för Central- och Östeuropa och EU15 år 1993

	Central- och Östeuropa-10	EU15
BNP	188 mrd ecu	5905 mrd ecu
Jordbrukets andel av BNP	7,8%	2,5%
Sysselsatta i jordbruket	9,54 milj.	8,19 milj.
Andel sysselsatta i jordbruket	26,7%	5,7%
Åkerareal	42,3 milj. ha	77,1 milj. ha
Avkastning spannmål*	3,5 ton/ha	5,5 ton/ha
Avkastning mjölk*	3,4 ton/ko	5,9 ton/ko

* avser år 1994

Källa: Jordbruksverket 1995:8, Rabinowicz 1996, egen bearbetning.

En viss återhämtning av produktionen har dock kunnat konstateras under senare tid. 1995 uppvisade alla länder utom Estland och Lettland ett ökat bruttovärde i jordbruksproduktionen. Vegetabiliesektorn svarade för den starkaste återhämtningen, men även på animaliesidan, med undantag för mjölkproduktionen, har nedgången brutits.

Jordbrukssektorerna i länderna i Central- och Östeuropa brottas alltså med stora problem, även om villkoren varierar stort mellan länderna. Den genomsnittliga avkastningsnivån för spannmåls-produktionen i Central- och Östeuropa var 1994 mer än en tredjedel lägre än motsvarande nivåer i EU15. På animaliesidan är skillnaderna i avkastningsnivåer ännu större. En stor åkerareal finns som motsvarar 55% av EU:s åkerareal och över en fjärdedel av Central- och Östeuropas befolkning är sysselsatta inom jordbruket. Teoretiskt skulle således jordbrukssektorn i dessa länder kunna utvecklas enormt.

För att jordbrukssektorn ska kunna utvecklas positivt krävs emellertid att förutsättningarna för produktion och försäljning förändras till det bättre. Där är privatiseringsprocessen och den ekonomiska utvecklingen i stort av central betydelse. Jordbruksföretagens struktur utgör ett problem i privatiseringsprocessen, där det å ena sidan finns mycket stora kollektiva produktionsenheter och å andra sidan mycket små privata odlingslotter. Polen och Slovenien utgör dock undantag.

För att underlätta ett framtida medlemskap i EU upprättades de s.k. Europaavtalen, handelsavtal som skulle främja exporten från Central- och Östeuropa. Trots avtalen har jordbrukshandeln i praktiken varit till EU:s fördel. Istället för att genom avtalen underlätta exporten från Central- och Östeuropa har dessa länder fått en ökad konkurrens av EU på de inhemska marknaderna.

Situationen i Central- och Östeuropa försvåras också av osäkerheten inför ett kommande EU-medlemskap. Det är en strävan att förhandlingarna ska börja ett halvår efter det att EU:s regeringskonferens är avslutad. I avvaktan på medlemskapsförhandlingar har istället vissa länder infört olika stöd till jordbruket.

3.7.2 Effekter av en östutvidgning

En utvidgning av EU österut skulle påverka såväl EU som de central- och östeuropeiska länderna (CÖE-länderna) på många sätt. Som framhållits tidigare är fred och säkerhet det främsta enskilda skälet till en utvidgning. Men det finns också många andra positiva effekter av en utvidgning, inte minst på det ekonomiska planet. En utvidgning bör också ge Central- och Östeuropa stora möjligheter att utvecklas inom jordbrukssektorn. Det kommer emellertid finnas en del problem vid en utvidgning, särskilt om inte CAP förändras. Expertgrupp 1 (SOU 1996:171) har gjort en genomgång av effekterna på

jordbruksområdet vid en östutvidgning. Bedömningarna har gjorts utifrån nuvarande CAP, trots att mycket talar för att CAP kommer att förändras dessförinnan. I detta avsnitt behandlas de problem en östutvidgning kan leda till vid en oförändrad jordbrukspolitik i EU.

Det är omöjligt att exakt kunna förutse effekterna vid en utvidgning eftersom det finns så många osäkerhetsfaktorer. Det finns många frågetecken kring hur jordbruket utvecklas i Central- och Östeuropa. Hur övergången mot marknadsekonomi fortskrider generellt i ekonomin och vilka förutsättningar jordbrukssektorn erbjuds är centralt för jordbrukssektorns utveckling i Central- och Östeuropa. Denna process påverkas av såväl inre ekonomiska och politiska förhållanden som yttre sådana i omvärlden. Vad gäller yttre faktorer som påverkar Central- och Östeuropa spelar förstås EU en betydande roll, eftersom de villkor som kommer gälla vid medlemskap i stor utsträckning kommer att prägla inriktningen av jordbruket. På samma sätt finns det också många osäkerhetsfaktorer inom EU och där är CAP:s reformprocess särskilt viktig. Både Central- och Östeuropa och EU påverkas även av osäkerhetsfaktorer i omvärlden genom bl.a. marknadsutvecklingen och internationella överenskommelser främst inom ramen för WTO. Trots stora osäkerhetsproblem är det icke desto mindre viktigt att försöka bedöma effekterna av en utvidgning.

En utvidgning utan reformering av CAP skulle, utan särskilda övergångslösningar, leda till att CAP:s hela regelverk och den administration som följer införs i Central- och Östeuropa. Administrationen är omfattande och komplex, vilket kan leda till praktiska problem med att uppfylla kraven t.ex. när det gäller kvalitetsbestämmelser och sanitära och fytosanitära regler. Dessutom kräver EU:s nuvarande struktur- och regionalstöd samt miljöersättningar nationell medfinansiering. Samtidigt bör poängteras att reglerna för struktur- och regionalstöd hittills har ändrats varje gång nya medlemsländer har tillkommit. EU:s marknadsregleringar stöder generellt en pris-nivå inom EU som är mycket högre än de priser som gäller i Central- och Östeuropa. Ett införande av CAP i CÖE-länderna skulle därför leda till höga stödnivåer och höga priser, vilket gynnar jordbrukssektorn i stort. Detta är dock inte bara av godo för producenterna vars strukturutveckling skulle hämmas av bl.a. produktionsbegränsningar. Konsumenterna skulle i hög utsträckning få betala detta genom högre priser. Genom ett införande av CAP skulle det också uppstå en obalans till nackdel för övriga sektorer i samhället.

För EU:s del skulle en utvidgning med oförändrad CAP få flera kännbara effekter. De flesta utredningar som finns på området tar fasta på budgeteffekterna och uppskattningarna går vitt isär. Det beror bl.a. på osäkerheten om vilka kvoter CÖE-länderna får och hur stor del av CAP som kan införas, vilket beror av såväl ekonomiska som administrativa faktorer. Bland alla de uppskattningar som gjorts av budgetkostnaderna kan nämnas att Europeiska kommissionen i sina beräkningar kommit fram till att merkostnaderna för garantisektionen (dvs. utan utvecklingssektionen) är ca 9,0 miljarder ecu år 2000 och 12,2 miljarder år 2010. Jordbruksverket har uppskattat extrakostnaderna för garantisektionen vid en utvidgning år 2000 till 9 miljarder med historisk produktion, men till 20 miljarder ecu om länderna har möjlighet att utnyttja hela sin produktionspotential. En CAP-reform med troliga krav om kompensation för sänkningar av marknadsprisstöden, kommer sannolikt bli mer kostsam om CAP ger stöd till 25 eller 26 istället för 15 medlemsländer.

I avsnitt 3.6 beskrivs effekter för EU av nuvarande och kommande WTO-åtaganden, där nuvarande åtaganden om sänkningar av exportbidragen förorsakar problem för EU redan idag. Av CÖE-länderna har sex länder åtaganden i WTO på mycket låga nivåer. Enligt OECD:s prognoser över framtida produktion i CÖE-länderna väntas framför allt spannmålsproduktionen öka, vilket totalt sett bör leda till ett ökat exportbehov och därmed ytterligare problem att inom ett framtida utvidgat EU hålla sig inom de tillåtna WTO-gränserna för exportbidrag. På animalie-sidan väntas produktionsökningen gå långsammare, men ett visst produktionsöverskott förväntas dock även för nöt- och fjäderfäkött. Med tanke på det överskott som finns på nötkött idag inom EU p.g.a. BSE-krisen (galna kosjukan) bedöms således även nötköttproduktionen i ett utvidgat EU förorsaka problem att uppfylla nuvarande WTO-åtaganden. Som beskrivits tidigare väntas stora krav ställas på ytterligare sänkningar av stöd- och exportbidragsnivåer vid nästa WTO-runda, vilket ytterligare komplicerar situationen med ett bibehållet CAP för 25 eller 26 medlemsländer.

Att bibehålla nuvarande CAP oreformerad för nuvarande medlemsländer men utan att införa EU:s jordbruksstöd i CÖE-länderna, som t.ex. en övergångsåtgärd, skulle vara ett sätt att begränsa EU:s budgetkostnader. Om inte CAP införs i CÖE-länderna skulle dessutom inte någon snedvridning av ekonomierna i Central- och Östeuropa ske och konsumenterna skulle inte drabbas av större prisökningar på livsmedel. En sådan lösning strider dock mot EU:s grundprincip om en gemensam

inre marknad samt principen om att jordbrukspolitiken skall vara gemensam. Att inte införa nuvarande EU-stöd i Central- och Östeuropa leder till olika stödnivåer och därmed olika konkurrensvillkor.

En utvidgning av EU österut leder till en rad fördelar för både EU och Central- och Östeuropa. Fred och säkerhet samt goda möjligheter till ökad ekonomisk utveckling är de mest betydelsefulla effekterna. På jordbrukssidan försvåras emellertid en utvidgning av nuvarande CAP, eftersom förutsättningarna i de blivande medlemsländerna, jämfört med de nuvarande medlemsländerna, är så olika. Som diskuterats leder en utvidgning med nuvarande jordbrukspolitik inom EU till flera problem såväl för EU som för Central- och Östeuropa. Även om en del problem kan lösas genom övergångsbestämmelser så försvåras en utvidgning med en bibehållen, oreformerad jordbrukspolitik inom EU. En reform av CAP skulle därmed avhjälpa många problem på jordbruksområdet och underlätta en utveckling av jordbruket i länderna både i EU och i Central- och Östeuropa.

4 En ny gemensam jordbrukspolitik

4.1 Behov av förändring av CAP

4.1.1 Varför behöver CAP förändras?

Det finns flera faktorer såväl inom EU som utanför EU som leder till slutsatsen att EU:s jordbrukspolitik måste reformeras. I detta avsnitt har vi valt att ta upp de viktigaste orsakerna till att CAP måste förändras.

För det första är det viktigt att diskutera målen med en jordbrukspolitik. Vi har då kommit till den slutsatsen att målen måste anpassas till att livsmedelssituationen både inom EU och i omvärlden samt att våra värderingar har förändrats under de 40 år som gått sedan CAP:s mål formulerades. Konsumentfrågor, miljöfrågor, djurfrågor samt frågor om regional utveckling måste få större utrymme i den framtida jordbrukspolitiken.

För det andra ser vi en rad brister och nackdelar i utformandet av CAP:s medel. Åtgärderna inom CAP är idag komplexa och svåröverskådliga. Vissa medel motverkar varandra, varför såväl effektiviteten som legitimiteten hos medlen kan ifrågasättas. Vidare leder CAP till alltför höga livsmedelspriser och höga budgetkostnader. Vi anser också att CAP:s insatser för djur, miljö och landsbygdsutveckling är otillräckliga. En större hänsyn måste tas till de åtaganden som fastställdes vid FN:s konferens om miljö och utveckling i Rio 1992. Dessutom missgynnas producenter i u-länderna av EU:s höga gräns-skydd och subventionerade export som leder till låga världsmarknads-priser. Åtagandena från FAO:s konferens i Rom 1996 om världens livsmedelssäkerhet tillgodoses inte i tillräcklig utsträckning i nuvarande CAP.

För det tredje finns det också flera faktorer i vår omvärld som leder till att CAP måste reformeras. Kommande förhandlingar i WTO kommer med stor sannolikhet ställa krav på betydande sänkningar av subventionerna till jordbruket. En ökad liberalisering av jordbruks-handeln skulle dessutom gynna produktionen i många u-länder. Vidare är en utvidgning av EU österut en angelägen fråga, varför allt bör göras för att underlätta detta. En reformering av CAP skulle underlätta en utvidgning och är därför angelägen.

4.1.2 Målen för den gemensamma jordbrukspolitiken behöver reformeras

EU:s gemensamma jordbrukspolitik har varit en av grundpelarna i samarbetet inom EU. Den främsta orsaken till uppkomsten av EU var behovet av att upprätthålla fred i Europa. Europa var hårt sargat av andra världskriget och jordbruksproduktionen hade minskat under krigsåren. Att EU skulle bli självförsörjande på livsmedel var därför ett motiverat mål för jordbrukspolitiken. Det faktum att jordbruket då svarade för en femtedel av sysselsättningen och därmed hade en betydande roll i ekonomin, var ytterligare ett skäl till att målen till stor del är producentinriktade.

Efter 40 år är emellertid målen oförändrade trots att situationen nu är annorlunda. Idag råder det inte längre någon brist på livsmedel. EU har blivit en av världens största livsmedelsproducenter som exporterar stora kvantiteter livsmedel till omvärlden. Samtidigt är risken för försörjningsstörningar betydligt mindre nu än under 1950-talet. Dessutom har våra värderingar förändrats. Vi värdesätter i stigande grad den biologiska mångfalden, natur- och kulturlandskapet samt varierande landskap. Vi ställer högre krav inte bara på den omgivande miljön utan också på hur djurhållningen bedrivs. En produktion med högt ställda djurskyddskrav är angelägen både för djurens bästa och för kvaliteten på våra livsmedel. Hänsynen till konsumenternas önskemål om livsmedels-kvalitet och livsmedelspriser är otillräcklig. Dessutom anser vi att det måste finnas en regional balans inom EU och där utgör jordbrukssektorn en viktig basnäring. Vi anser det naturligt att dessa värderingar kommer till uttryck i förändrade mål för jordbrukspolitiken för att därigenom få större förståelse för behovet av en jordbrukspolitik hos allmänheten.

4.1.3 Nuvarande CAP är komplex och kostsam

EU:s jordbrukspolitik har med åren blivit allt mer komplex. Medlemsländernas intressen, som ofta har gått vitt isär, har balanserats mot varandra och ofta lett till komplicerade paketlösningar. I stället för att göra en förändring från grunden, har nya bestämmelser ofta lagts till de gamla. Regelutformningarna varierar stort från område till område. Komplexiteten minskar överblickbarheten och försvårar såväl produk-

tion som administration samt minskar allmänhetens tilltro till politiken. På senare år har olika typer av produktionsbegränsningar införts, vilket minskar producenternas handlingsutrymme och hämmar effektivitet och strukturutveckling.

Olika medel inom CAP motverkar varandra. Exempelvis stimulerar marknadsprisstöden dvs. gränsskydd, exportbidrag, intervention m.m. en högre produktion, vilket leder till vissa miljöproblem som miljöersättningsprogrammet försöker avhjälpa. Marknadsprisstöden, som ursprungligen infördes av inkomstkäl, gynnar beloppsmässigt stora producenter i områden med hög avkastning. Små producenter, särskilt producenter i mindre gynnsamma områden missgynnas däremot, vilket regionalstöden försöker avhjälpa. En jordbrukspolitik som innehåller oförenliga delar är inte effektiv. Marknadsprisstöden är dessutom ett ineffektivt sätt att uppnå ett inkomstmål, eftersom de generellt binds i bl.a. ökade marknader och dessutom kostar konsumenterna betydligt mer än vad som kommer jordbrukarna till del i form av nettoinkomster. Genom EU:s jordbrukspolitik omfördelas resurserna i samhället, vilket gynnar jordbrukssektorn, men för samhället som helhet kan leda till en samhällsekonomisk kostnad.

De direktstöd som infördes som kompensation för en prissänkning vid 1992 års CAP-reform är permanenta och har dessutom lett till en överkompensation p.g.a. höga marknadspriser, vilket inte är rimligt. Ju längre tiden går sedan prissänkningen genomfördes desto mer omotiverade är direktstöden. Inte heller är det möjligt att på sikt ha ett system med tvångsmässig träda som dessutom innebär högre direkta stöd per hektar än om faktisk odling sker på samma areal.

CAP:s höga subventioner till EU:s producenter betalas av konsumenterna genom högre livsmedelspriser samt av skattebetalarna via budgeten. För många jordbruksvaror är EU:s prisnivå mer än dubbelt så hög som på världsmarknaden och detta drabbar särskilt låginkomsttagare som relativt sett använder en större del av sin inkomst till livsmedel. Trots att jordbrukssektorns betydelse för ekonomin minskat stort, har inte budgetkostnaderna minskat. Fortfarande går drygt hälften av EU:s budget till utgifter för jordbrukspolitik. Förutom att stöden och bidragen är kostsamma, är kostnaderna för administration och kontroll avsevärda.

4.1.4 Nuvarande CAP försvårar en utveckling av u-ländernas jordbruk

CAP stimulerar produktionen inom EU, vilket leder till högre priser inom EU, men lägre världsmarknadspriser. Ett högt gränsskydd vid import av jordbruksvaror till EU försvårar export från andra länder till EU samtidigt som EU:s exportbidrag underlättar export från EU. Den sammantagna effekten blir låga världsmarknadspriser. EU:s påverkan på världsmarknadspriserna missgynnar därmed producenter i omvärlden, särskilt i u-länder där jordbrukssektorn endast ges låga eller inga stöd alls. I vissa u-länder beskattas t.o.m. jordbruksproduktionen.

Idag finns det ca 800 miljoner människor som inte får tillräckligt med mat. Detta beror på att de inte har råd att köpa mat, trots att det finns tillräckligt med mat i världen. Krig och naturkatastrofer är andra orsaker till svält. I deklARATIONEN från FAO:s världstoppmöte i Rom 1996 slogs fast att för att minska antalet undernärda krävs en politisk och ekonomisk utveckling i u-länderna samt en uthållig jordbruksproduktion. Ett medel för att uppnå detta är att liberalisera handeln i världen. Med hänsyn till u-länderna är det således angeläget att reformera CAP.

4.1.5 CAP:s insatser för djur, miljö och landsbygdsutveckling är otillräckliga

Intresset och kunskapen i samhället om frågor som rör miljön och djurens hälsa och välbefinnande har ökat. Jordbrukets betydelse i ett kretsloppssamhälle, för den biologiska mångfalden, kulturmiljöer och varierande odlingslandskap har inte uppmärksamats tillräckligt inom ramen för CAP. Vid FN:s miljökonferens i Rio 1992 ingicks dessutom åtaganden om att bl.a. uppnå en uthållig produktion, vilket inte har beaktats inom CAP i tillräcklig utsträckning. Dessutom leder jordbruksproduktionen till en rad miljöproblem, som läckage av växtnäring och bekämpningsmedel samt utarmning av artrikedomen, vilka måste åtgärdas för att produktionen skall vara långsiktigt uthållig. Dessa problem beror delvis på att CAP saknar tillräckliga åtgärder för att minska jordbrukets miljöbelastning. CAP saknar fortfarande miljömål, men är som alla andra verksamheter underställda EU:s allmänna miljömål. Under senare år har förvisso vissa miljöåtgärder införts inom ramen för CAP, men åtgärderna är otillräckliga.

Djurens hälsa och välbefinnande är vid sidan av miljöfrågorna också av stort intresse men tillgodoses inte i tillräcklig utsträckning inom CAP. Förutom själva skötseln av djur, är avel och transport av djur också angelägna frågor, vilket inte beaktas inom CAP i önskvärd utsträckning. På detta område finns liksom på miljöområdet en brist på tillfredsställande regler inom EU. I många fall saknas helt gemensamma djurskyddsregler. Vissa marknadsregleringar stimulerar istället intensiva och icke acceptabla produktionsmetoder.

Inom EU finns en rad olika åtgärder för struktur- och landsbygdsutveckling. Åtgärderna, som delvis ligger utanför CAP, motsvarar emellertid en mycket liten del i jämförelse med de resurser som tas i anspråk för marknadsreglerande åtgärder. Marknadsregleringarna leder till att de områden som har bäst naturliga förutsättningar också får de högsta stöden. Därmed missgynnas de mindre gynnade jordbruksbygderna totalt sett av CAP. Förutom att resurserna för landsbygdsutveckling är otillräckliga, är utformningen av stöden varierande inom olika sektorer, vilket leder till en stor komplexitet. Inom strukturåtgärderna finns det t.o.m. exempel på åtgärder som kan motverka varandra. Investeringsstödet uppmuntrar jordbruksproduktion medan andra stöd stimulerar en övergång från jordbrukssektorn till andra sektorer. En översyn av samtliga struktur- och regionalstöd är således motiverad.

4.1.6 WTO ställer krav på ökad liberalisering

Redan idag påverkas CAP av nuvarande WTO-åtaganden om sänkningar av stödnivåer som gäller fram till år 2000. EU har idag inte möjlighet att exportera de kvantiteter som man önskar exportera av vissa jordbruksvaror.

Mycket talar för att krav kommer att ställas på betydande neddragningar i jordbruksstöd vid kommande WTO-förhandlingar, vilket främst beror på att USA har ändrat inriktning på sin jordbrukspolitik. Sannolikt kommer USA ställa krav på ökade liberaliseringar i handeln, framför allt på produkter där USA har stora exportintressen. Detta bedöms också få till följd att USA inte har något intresse av att bibehålla USA:s och EU:s undantag från sänkningar av kompensationsstöd (EU:s areal- och djurbidrag, se avsnitt 3.6). Vid sidan av USA finns en rad andra länder inom Cairns-gruppen som förespråkar en ökad frihandel. Krav på stora minskningar av stöden till jordbrukssektorn bedöms få stora effekter för EU:s jordbrukspolitik. Kommande

WTO-förhandlingar är därför ytterligare en anledning till varför CAP bör reformeras. En generell svensk strävan har sedan länge varit en ökad liberalisering av handeln i världen. En ökad liberalisering av handeln med jordbruksvaror skulle ge lägre livsmedelspriser inom EU. En liberalisering skulle även underlätta en jordbruksproduktion i u-länderna.

4.1.7 EU:s utvidgning ställer nya krav på CAP

Vi ser EU:s utvidgning som en högt prioriterad fråga eftersom detta skulle gynna en fredlig, demokratisk och ekonomisk utveckling i både Central- och Östeuropa och i EU. En utvidgning av EU utan några förändringar av CAP skulle emellertid medföra en rad problem. Genom en utvidgning med nuvarande CAP skulle livsmedelspriserna stiga i vissa CÖE-länder, vilket inte är önskvärt från konsumentsynpunkt. Höga stöd till jordbrukssektorn i dessa länder skulle leda till en snedvridning av ekonomin p.g.a. att en sektor gynnas så mycket. Strukturutvecklingen i CÖE-länderna skulle hämmas genom bl.a. produktionsbegränsningar och att effektiviteten skulle minska. För EU skulle budgetkostnaderna öka kraftigt. Ytterligare svårigheter att uppfylla WTO-åtagandena skulle vara ett annat problem. Att som övergångslösning exempelvis bibehålla nuvarande CAP för nuvarande medlemsländer, men utan att införa alla stöd i Central- och Östeuropa skulle förvisso begränsa EU:s budgetkostnader, men det skulle missgynna producenterna i CÖE-länderna och ge producenterna i nuvarande EU en stor konkurrensfördel. En sådan särbehandling skulle även strida mot målen med den inre marknaden.

Eftersom östutvidgningen är angelägen, är en reform av CAP nödvändig. Åkermarken i CÖE-länderna är en resurs och en tillgång i den framtida livsmedelsproduktionen. Den nuvarande politiken innebär dock att CÖE-ländernas jordbrukspotential mer ses som ett problem.

För att underlätta för de nya medlemsstaterna i deras planering inför ett inträde i EU är det angeläget att relativt snabbt fatta beslut om inriktningen av den nya jordbrukspolitikerna för att därigenom också kunna konstruera lämpliga övergångsåtgärder.

4.2 Förslag till framtida mål för EU:s gemensamma jordbrukspolitik

Jordbruket har flera betydelsefulla uppgifter i framtiden såväl i ett EU-perspektiv som i ett globalt perspektiv. En fortsatt jordbruksproduktion inom EU är därför en nödvändighet. En gemensam jordbrukspolitik inom EU visar på ett tydligt sätt betydelsen av ett jordbruk inom EU. CAP:s mål är emellertid en produkt av 1950-talet och överensstämmer inte med våra värderingar idag. Målen för jordbrukspolitiken är fortfarande i hög grad inriktade på att stimulera produktionen av jordbruksvaror, trots att EU numera är mer än självförsörjande på många jordbruksvaror.

För att jordbruket ska kunna tillvarata resurserna på bästa sätt samt främja en global utveckling anser vi att jordbrukspolitiken måste ändras. EU:s gemensamma jordbrukspolitik bör utvidgas från att i stort sett enbart ha beaktat producentfrågor till att även omfatta konsumentfrågor, miljö-, djuretiska och regionala frågor.

Vi föreslår därför följande mål för EU:s gemensamma jordbrukspolitik i framtiden:

EU:s gemensamma jordbrukspolitik ska syfta till att möjliggöra:

- ett brett och varierat utbud av säkra livsmedel till skäligen priser,
- ett långsiktigt hållbart jordbruk.

Utöver dessa två övergripande mål skall jordbrukspolitiken även syfta till att produktion, förädling och distribution av livsmedel bedrivs på ett sådant sätt att

- den biologiska mångfalden bevaras och främjas,
- kulturmiljöer bevaras,
- ett varierat odlingslandskap främjas,
- miljöbelastningen minimeras,
- animalieproduktionen sker med högt ställda djurskyddskrav,
- en regional balans och en levande landsbygd främjas,
- ett internationellt konkurrenskraftigt jordbruk inom EU främjas.

Vi anser således att det även fortsättningsvis är nödvändigt att ha en jordbrukspolitik som är gemensam för samtliga medlemsländer inom EU. När målen kommer att uppnås är ytterst en förhandlingsfråga där både faktorer inom unionen och i omvärlden måste beaktas.

I kapitlen 5-8 diskuteras de föreslagna målen för EU:s jordbrukspolitik mer utförligt. Där förs också en diskussion om vilka medel som är önskvärda för att uppnå dessa mål.

5 Livsmedel

5.1 Övergripande mål - säkra livsmedel till skäliga priser

Det främsta syftet med all produktion, så även av livsmedel, är att förse konsumenterna med de varor som de efterfrågar. Livsmedel är dock speciella eftersom de är en förutsättning för varje individs överlevnad och hälsa. Vid sidan av att vi alla måste ha tillgång på livsmedel ställer vi andra krav på kvaliteten på livsmedel jämfört med de krav vi ställer på andra varor. Ett grundkrav är att livsmedlen är ofarliga och säkra att konsumera. För att inte riskera att hälsofarliga livsmedel släpps ut på marknaden bör en försiktighetsprincip tillämpas på samtliga livsmedel.

Konsumenterna ställer också krav på livsmedlen beträffande produktionsmetoder, kvalitet och pris. Önskemålen varierar emellertid stort mellan olika konsumenter inom EU. På en fungerande marknad med god information möts konsumenter och producenter. Under förutsättning att konkurrensen fungerar i alla led från konsument till producent, kan producenterna vara lyhörda och anpassa produktionsmetoder och kvalitet efter vad konsumenterna efterfrågar. På en fungerande marknad bestäms priserna av utbud och efterfrågan. För att få större gehör för olika önskemål på en marknad är det viktigt att det finns en stark konsumentorganisation som kan driva angelägna konsumentkrav.

Vi anser att jordbrukspolitiken i framtiden skall syfta till att konsumenterna genom sin efterfrågan av olika livsmedel ska styra produktionen av jordbruksvaror och livsmedel på en marknad med fungerande konkurrens i alla led och god information. Ett grundkrav är att livsmedlen är säkra.

5.2 Utgångspunkter

5.2.1 Inledning

Konsumenterna har krav eller önskemål på de livsmedel de vill köpa. Vilka livsmedel vi väljer beror på en mängd faktorer såsom bl.a. ålder, inkomst, etiska och kulturella värderingar samt sociala förutsätt-

ningar. Kraven kan gälla såväl egenskaper hos livsmedlet i sig som produktionsmetoder. I båda fallen kan livsmedlets egenskaper hänföras till begreppet kvalitet. Kvalitet har både att göra med mätbara egenskaper som näringsinnehåll, hygien och med mer subjektiva egenskaper som förpackning, produktionsmetod, smak och värderingar.

Konsumentens val av livsmedel har inte enbart att göra med kvalitet utan beror också på vad livsmedlen kostar. Tillgänglighet, tid och information spelar också in i konsumentens val av livsmedel. Vilken kvalitet och vilka egenskaper en konsument är beredd att betala för ett livsmedel varierar mellan konsumenter och köptillfälle.

5.2.2 Säkra livsmedel ett grundläggande krav

Den viktigaste enskilda egenskapen hos livsmedlen är att de är säkra, dvs. att konsumenten skall kunna lita på att produkten kan ätas utan risk. Säkerheten vad gäller livsmedlen har fått en allt större betydelse allt eftersom utbudet på marknaden och avståndet mellan producent och konsument har ökat. Utvecklingen med ökad industrialisering, koncentration av livsmedelsindustrin och nya produktionsmetoder, som ur många aspekter varit av godo t.ex. genom billigare livsmedel och större variation, har samtidigt lett till en ökad osäkerhet om livsmedelskvaliteten. I vår föränderliga värld är det därför angeläget att en försiktighetsprincip tillämpas för att förhindra att skadliga livsmedel släpps ut på marknaden. Producenten bör ansvara för att livsmedlen inte är skadliga och samhället har ett ansvar för att se till att så sker.

Det finns ett ökande antal människor som lider av allergier. För deras säkerhet måste de få information om innehåll av eventuella allergiframkallande ämnen i livsmedlen. Det finns också andra sjukdomar som förvärras vid intag av vissa typer av livsmedel. Det är således inte bara angeläget att livsmedlen är säkra på generell nivå, utan information om ingredienser, ämnen och tillsatser som är allergiframkallande eller av annan orsak skadliga för vissa grupper av konsumenter, bör också finnas för att möjliggöra säkra livsmedel på individuell nivå.

Säkerheten och kvaliteten på våra livsmedel påverkas av en rad faktorer såsom hygien, djurhållning, tillsatser, hantering m.m. EU:s jordbrukspolitik är främst inriktad på produktionen och beaktar inte i tillräcklig utsträckning konsumenternas intressen. Djurhållningen är viktig, eftersom det påverkar kvaliteten och därmed säkerheten på våra

livsmedel. Vi anser att det finns skäl att skärpa de gemensamma bestämmelserna för att i högre grad beakta konsumenternas intressen av kvalitet och säkerhet. Ett aktuellt exempel på brister i djurhållningen gäller hanteringen av BSE (galna kosjukan) inom EU.

Inom EU används stora mängder antibiotika i foder, vilket inte är tillåtet i Sverige. Sverige har också fått ett tillfälligt undantag att behålla detta förbud. En stor användning av antibiotika leder till en ökad resistens hos bakterier, vilket kan utgöra en risk för såväl djur som människor. Antibiotikaresistenta salmonellabakterier är ett exempel på detta. Vi ser det som ytterst angeläget att antibiotikaanvändningen i foder i tillväxtbefrämjande syfte förbjuds i hela EU, inte bara av omtanke om konsumenten utan även med hänsyn till djurens välbefinnande. Vidare är det också angeläget att spridningen av djursjukdomar förhindras, eftersom det kan försämrings livsmedelskvaliteten. Detta gäller särskilt salmonella, campylobacter och liknande sjukdomar som riskerar att föras vidare till människan. I den mån inte detta kan införas på gemenskapsnivå, måste enskilda länder ges möjlighet att ha strängare regler.

Genom ekonomisk och teknisk utveckling uppkommer nya produktionsmetoder och nya tillsatser i livsmedlen. På senare tid har modifierade livsmedel introducerats på EU-marknaden, vilket är ett exempel på produkter som många konsumenter av etiska skäl har invändningar emot. Vad gäller alla typer av livsmedel, i synnerhet de som är framställda enligt nya produktionsmetoder, är det särskilt angeläget att konsumenten kan känna sig säkra på att inte några hälsofarliga livsmedel släpps ut på marknaden. Konsumenten måste också få information om nya produktionsmetoder. Det är också angeläget förhindra att nya produktionsmetoder påverkar miljön negativt. Inom EU har medlemsländerna nyligen enats om en ny förordning för nya livsmedel, vilket vi återkommer till i avsnitt 5.2.4.

5.2.3 Andra önskemål om livsmedelskvalitet

Som nämnts inledningsvis har konsumenter mycket skilda uppfattningar om livsmedel. Vilka livsmedel konsumenterna efterfrågar beror, dels på kvalitet, vilket till stor del grundas på individuella värderingar, dels på pris och tillgänglighet.

Även om många kan vara överens om att livsmedelskvaliteten ökar med ökad färskhet, med ökad hygien osv. så finns det mycket annat som innefattas i begreppet livsmedelskvalitet och som är av mer

subjektiv karaktär. Vad som anses vara gott och smaka bra varierar som bekant stort mellan olika personer. Utöver smak, näringsinnehåll m.m. finns det många konsumenter som också innefattar produktionsmetoder i begreppet livsmedelskvalitet. Allt fler konsumenter efterfrågar livsmedel som är producerade på ett miljövänligt sätt. Det ställs också krav på att djuren skall behandlas väl och att livsmedlen är producerade på ett etiskt tillfredsställande sätt.

Vilka livsmedel som konsumenten köper beror inte bara på kvaliteten utan styrs också till stor del av priset. Även om konsumenten t.ex. efterfrågar livsmedel producerade på ett särskilt sätt så är inte alltid konsumenten beredd eller har möjlighet att betala det pris som denna typ av livsmedel kostar. Samtidigt har konsumenterna goda möjligheter att styra produktionen i en önskvärd inriktning. Det finns flera exempel på hur konsumenter har styrt produktionen i en mer miljövänlig och etisk riktning. För att konsumenterna ska kunna påverka utbudet i högre grad och köpa de livsmedel de önskar krävs att konsumenten får information om innehåll av näringsämnen och tillsatser, ursprung, produktionsmetoder och andra kvalitetsegenskaper hos livsmedlen.

Eftersom konsumentens preferenser är individuella anser vi att det är angeläget att konsumenterna ska ha tillgång till ett brett och varierat utbud. Konsumenternas önskemål ska således styra produktionen av livsmedel. För att konsumenten ska kunna välja livsmedel med de egenskaper som önskas till rimliga priser krävs en marknad med fungerande konkurrens och god information.

5.2.4 EU:s nuvarande medel

EU:s jordbrukspolitik är som framförts främst inriktad på produktionen av jordbruksvaror. EU:s jordbrukspolitik har lett till att regleringarna, snarare än konsumenterna, styr utbudet. Det är därför angeläget att åtgärder vidtas för att konsumenterna i högre grad ska kunna styra utbudet av livsmedel. Dessutom finns det exempel på otillräcklig lagstiftning på djurområdet, som också är av stort konsumentintresse. Djurfrågor beskrivs närmare i kapitel 7.

Vad gäller livsmedelslagstiftningen så har medlemsländerna nyligen enats om en helt ny lagstiftning om nya livsmedel - s.k. novel foods - som ålägger producenterna att göra en riskbedömning av hela produkten. Detta innebär en skillnad från tidigare lagstiftning som enbart reglerar enstaka delar och tillsatser hos livsmedlen. I allt

väsentligt fanns emellertid redan tidigare ett skydd för konsumenternas hälsa inom livsmedelslagstiftningens ram.

Den nya förordningen innebär att producenterna ska ansvara för att nya livsmedel och nya livsmedelsingredienser är säkra innan de släpps ut på EU-marknaden samt att de måste märka livsmedlen om produktionsmetoderna eller innehåll m.m. är nya. Med nya livsmedel avses enligt förordning nr 258/97 "...livsmedel och livsmedelsingredienser, vilka hittills inte i någon större utsträckning har använts för konsumtion inom gemenskapen..." och som tillhör en viss kategori. Till nya livsmedel räknas livsmedel som innehåller eller består av modifierade organismer (GMO), livsmedel som är producerade med nya produktionsmetoder, nya svampar, mikroorganismer och alger, livsmedel som innehåller nya ämnen, nya råvaror, artificiella proteiner, m.m. Livsmedlen eller delar av livsmedel som omfattas av förordningen får bl.a. inte innebära några risker för konsumenten eller vilseleda konsumenten. Förordningen ålägger producenten att märka de nya livsmedlen bl.a. om de innehåller GMO, om de innehåller allergiframkallande medel eller ämnen som kan medföra etiska betänkligheter samt om egenskaper och produktionsmetoder har förändrats.

5.3 Hur tillfredsställs konsumentens krav?

5.3.1 Fungerande konkurrens

Ett brett och varierat utbud av livsmedel behövs för att tillfredsställa EU:s konsumenters önskemål och efterfrågan. Målsättningen att konsumenterna ska kunna köpa de livsmedel de önskar uppnås enligt vår uppfattning bäst på en marknad med fungerande konkurrens där konsumenter och producenter möts. En fungerande konkurrens skapar också förutsättningar för att konsumenterna får skäliga priser.

Konsumenten efterfrågar livsmedel på marknaden genom sitt val i livsmedelsbutiken. På en fungerande marknad bestämmer konsumenten genom sin efterfrågan utbudet av livsmedel. Ju fler konsumenter som efterfrågar vissa egenskaper hos livsmedlen desto större intresse har producenterna att anpassa sin produktion efter dessa krav. Genom konsumentorganisationer kan konsumenterna på ett tydligare sätt föra fram sina krav på livsmedel. Konkurrens i alla led är av stor betydelse för att konsumenterna skall få så låga priser som möjligt. En liberalare

handel som möjliggör konkurrens från länderna utanför EU skulle ge konsumenterna större möjligheter välja olika livsmedel. Priserna på livsmedel inom EU skulle då också kunna bli lägre.

I en fungerande konkurrens ligger det i företagets intresse att se till att de önskemål som konsumenten har uppfylls. På en fungerande marknad ges producenterna större möjlighet att vara flexibla och anpassa sin produktion efter konsumenternas önskemål. En förutsättning för att producenterna ska kunna fånga upp konsumenternas önskemål är dock välinformerade konsumenter. Producenten bör därför rimligen ha en skyldighet att informera konsumenterna.

När det gäller livsmedelsmarknaden kan vi konstatera att antalet aktörer inom olika led mellan producenter och konsumenter, bl.a. i grossist- och handelsledet, är begränsat. I många fall finns det ett fåtal aktörer eller t.o.m. monopol i enstaka fall. Detta gäller såväl nationellt som internationellt.

5.3.2 Konsumentens behov av information

För att konsumenten skall kunna köpa de livsmedel som önskas och för att producenterna ska kunna vara lyhörda för konsumenternas önskemål om livsmedel krävs information om livsmedlen. Det gäller inte bara information om matens innehåll och egenskaper i sig, utan även information om produktionsmetoder och ursprung.

Att erbjuda konsumenterna den information de efterfrågar ligger i producenternas, livsmedelsindustrins och handelns intresse eftersom information är ett konkurrensmedel. Många exempel finns på att man inom olika branscher på egen hand utan politisk påverkan förbättrat informationen och märkningen av sina produkter. Det finns dock exempel på att undanhållande av information kan användas som konkurrensmedel. Samhället har därför en viktig roll att se till att producenterna märker sina livsmedel så att konsumenterna ges möjlighet att välja de livsmedel som önskas. Information tillsammans med en fungerande konkurrens är en förutsättning för att konsumenter och producenter ska kunna mötas på en marknad.

5.3.3 Ett internationellt konkurrenskraftigt jordbruk

För att möjliggöra ett brett och varierat utbud av säkra livsmedel till skäliga priser behöver produktionen inom EU även ses i ett globalt perspektiv.

Omvärldens krav på en reformering av CAP med sänkta stödnivåer bedöms öka. Nuvarande WTO-avtal innebär redan begränsningar av exporterade volymer av jordbruksvaror med exportstöd. Nästa WTO-runda kommer troligen leda till nya krav från andra stora jordbruksproducerande länder att ytterligare liberalisera handeln med jordbruksvaror och sänka stöden.

Ytterligare en faktor som talar för en ökad liberalisering är kraven på förbättringar av livsmedelsförsörjningen i världen. Vid FAO:s livsmedelskonferens i Rom 1996 åtog sig de deltagande länderna att svälten skulle halveras till år 2015. För att detta ska kunna ske måste jordbruksproduktionen i u-länderna öka. Det konstaterades att i-ländernas jordbrukspolitik hindrar utvecklingen i många u-länder och därför är ökad handel ett viktigt medel för att uppnå en optimal och uthållig användning av produktionsresurserna i världen.

En slutsats av detta blir att jordbruksproduktionen inom EU på sikt måste vara konkurrenskraftig i ett internationellt perspektiv.

5.4 Vad behöver samhället göra?

För att uppnå det grundläggande kravet att livsmedlen är säkra krävs lagstiftning. Den nyligen införda förordningen om kontroll och märkning av nya livsmedel är mycket välkommen. Det är angeläget att denna förordning följs upp inom EU, såväl på gemensam som nationell nivå, för att förhindra att farliga livsmedel släpps ut på marknaden. Detsamma gäller reglerna om producentens informationsansvar. Liknande regler vore önskvärt att tillämpa även på icke nya livsmedel. Det är angeläget att säkerheten garanteras även på redan existerande livsmedel. Producentens informationsansvar bör gälla även för dessa livsmedel. Samhället måste således lagstifta och se till att reglerna följs. För att konsumenterna ska kunna ställa krav och kritiskt välja livsmedel krävs även information och utbildning. Skolan, fortbildningen och konsumentorganisationerna spelar därför en viktig roll. Samverkan mellan konsumenterna genom t.ex. konsumentorganisationer

ger konsumenterna som grupp större möjlighet att driva angelägna konsumentfrågor.

En förutsättning för att konsumenterna ska kunna ställa krav på livsmedlen och köpa de livsmedel som önskas är som diskuterats i föregående avsnitt en marknad med fungerande konkurrens i alla led. Detta innebär att CAP:s utbudsstyrning, i form av bl.a. kvoteringar av produktionen, på sikt bör tas bort. Samhällets uppgift blir att driva en aktiv konkurrenspolitik och se till så att konkurrens från omvärlden inte förhindras.

6 Jordbruket och miljön

6.1 Övergripande mål - ett långsiktigt hållbart jordbruk

CAP påverkar miljön i och omkring jordbruket. Genom marknadsregleringarna brukas en större areal än vad som skulle varit fallet utan stöd, vilket kan leda till både positiva och negativa miljöeffekter. Ett upprätthållande av öppna landskap är ett exempel på en positiv effekt. Å andra sidan kan dock CAP generellt sägas ha ökat miljöbelastningen genom sin intensitetshöjande effekt. Det moderna jordbrukets negativa miljöeffekter beror emellertid endast i begränsad omfattning på den gemensamma jordbrukspolitiken. Istället beror de flesta av jordbrukets miljöproblem på teknisk och ekonomisk utveckling i samhället. Där- emot har inte jordbrukspolitiken inom EU i tillräckligt hög utsträckning tagit hänsyn till, och åtgärdat, de miljöproblem som finns.

Ett grundläggande mål för jordbrukspolitiken måste vara att produktionen av jordbruksvaror ska vara långsiktigt hållbar. Produktionen, såväl inom EU som globalt, måste således ske på ett sätt så att naturresursernas långsiktiga förmåga att producera livsmedel inte försämras. Den negativa påverkan på omgivningen, som jordbruksproduktionen leder till, måste minimeras. Det innebär att jordbrukets miljöbelastning måste minska avsevärt och att ett kretsloppstänkande i större utsträckning måste styra produktionen i framtiden.

Ett annat mycket viktigt mål för jordbrukspolitiken måste vara att främja och bevara en biologisk mångfald, främja ett varierat odlingslandskap samt bibehålla historiska kulturvärden i jordbrukslandskapet. Det är av betydelse både för dagens befolkning och för kommande generationer som vill njuta av ett jordbrukslandskap med bevarade kulturbygder och en rik flora och fauna. Detta mål hänger delvis samman med målet att produktionen av livsmedel ska vara hållbar på lång sikt. Att bevara en artrik flora och fauna kräver också att jordbrukets miljöbelastning minskar.

6.2 Utgångspunkter

6.2.1 Jordbrukets positiva miljöeffekter

I ett framtida kretsloppssamhälle kommer jordbruket att ha en central roll. Det är angeläget att jordbruket ges möjlighet att producera olika typer av miljötjänster som biologisk mångfald, kulturvärden och varierande odlingslandskap. Det öppna och varierade odlingslandskapet, som vi uppskattar, är en följd av, och präglad av, jordbruket. Den artrika flora och fauna som skapats av främst tidigare generationers brukare, förutsätter i de flesta fall fortsatt jordbruksproduktion. Jordbrukspolitiken bör sträva efter att åstadkomma flexibla och varierade produktionssystem som ger möjligheter att upprätthålla en mångfald inom miljöområdet. I detta sammanhang har betande djur en stor betydelse. För att kommande generationer ska få livsmedel måste produktionen vara långsiktigt hållbar. För att jordbrukets positiva miljöeffekter ska tas tillvara på bästa sätt måste emellertid jordbrukets miljöbelastning minska.

6.2.2 Jordbrukets negativa miljöeffekter

För att jordbrukets många positiva effekter för miljön ska kunna tas tillvara på bästa sätt är det nödvändigt att jordbrukets miljöbelastning minimeras. Jordbrukets miljöproblem inom EU är i många fall av regional eller lokal karaktär och variationen mellan olika länders miljöproblem är stor. I korthet kan jordbrukets främsta miljöproblem beskrivas på följande sätt:

Den biologiska mångfalden i jordbrukslandskapet och de omgivande biotoperna har påverkats negativt av bl.a. utdikning, fältsammanslagning, eliminering av restbiotoper, mekanisering, övergödning och en ökad användning av kemiska bekämpningsmedel. Specialiseringen inom jordbruket och krav på hög effektivitet och avkastning har lett till en betydande biologisk utarmning inom det europeiska jordbruket. Utdikning och fältsammanslagning har lett till en förlust av olika biotoper.

Recirkulationen av växtnäring och organiska restprodukter har över tiden blivit allt mindre utnyttjad. Istället används i stor utsträckning handelsgödsel. Djurhållningen har koncentrerats till vissa regioner med hög djurtäthet, vilket har fått till följd att stallgödseln har blivit ett

problem istället för en resurs. Detta förorsakar stora växtnäringsläckage, som får negativa följder för växter och djur i vattendrag, sjöar och hav.

Ensidiga växtföljder har lett till ett ökat beroende av kemiska bekämpningsmedel. Detta har i sin tur lett till en negativ påverkan på den biologiska mångfalden och en lagring av kemiska ämnen i mark och vatten. Ensidigheten har också lett till förlust av jordbrukets genetiska resurser i form av lantsorter och lantraser. Förlusten av genetiska resurser hotar jordbrukets långsiktiga produktionsbas.

Mekaniseringen och intensifieringen av jordbruket har inneburit att allt större och tyngre jordbruksfordon har använts. Det höga marktrycket kan påverka jordarnas fysikaliska egenskaper med bl.a. minskad infiltrationskapacitet av vatten och minskat gasutbyte till följd.

Markerosion till följd av överbetning är ett allvarligt problem i flera EU-länder. Stor djurtäthet har lokalt lett till jorderosion.

6.2.3 Marknadens hänsyn till miljöeffekter

Allt fler konsumenter tar idag hänsyn till miljön i sina val av livsmedel och påskyndar därmed inriktningen mot en mer miljövänlig livsmedelsproduktion. Vi tror emellertid inte att marknaden, genom konsumenternas efterfrågan på miljövänliga livsmedel, helt klarar av att avhjälpa jordbrukets miljöproblem. Likaså kan inte heller samhällets önskemål om jordbrukets positiva miljöeffekter i form av t.ex. en variation och mångfald av natur- och kulturvärden lösas genom konsumenternas val av livsmedel. För att främja jordbrukets positiva miljöeffekter samt för att minska jordbrukets miljöbelastning krävs därför styrning från samhället.

6.2.4 EU:s miljöpolitik på jordbruksområdet

Inom CAP saknas i dag formella miljömål. Däremot är jordbruket på samma sätt som alla andra sektorer underordnat EU:s allmänna miljömål som finns återgivna i avsnitt 3.3. Trots avsaknad av miljömål inom den gemensamma jordbrukspolitiken har EU infört vissa miljöåtgärder under 1990-talet. De gemensamma reglerna för miljöersättningar anger endast ramarna och varje medlemsland utformar sedan nationella miljöersättningar som, efter godkännande av EG-kommisionen, finansieras av EU och det enskilda medlemslandet tillsammans.

De tre nyligen tillkomna EU-medlemmarna - Sverige, Finland och Österrike - har i jämförelse med övriga EU-länder en stor andel miljöersättningar. Totalt sett utgör emellertid miljöersättningarna en liten del av de totala jordbruksstöden.

Inom EU har man kommit överens om att i miljöpolitiken i allmänhet använda principen att förorenaren betalar (dvs. PPP = polluter-pays-principle). Det är rimligt att den som förorenar också betalar för åtgärder som avser den egna miljöbelastningen. Denna princip är inflätad med äganderätsfrågor. Synen på äganderätten är olika inom EU, vilket får konsekvenser för tillämpningen av PPP. Trots olikheter är principen om att jordbrukssektorn har ett eget ansvar för den egna miljöpåverkan central i den fortsatta diskussionen om medel på miljöområdet.

6.3 Medel för en bra miljö

Om man ser till de medel som står samhället till buds när det gäller att stimulera positiva miljöeffekter såsom mångfald och variation av natur- och kulturvärden samt att minimera miljölastningen kan åtgärderna indelas enligt följande:

Lagstiftning enligt PPP kan användas om förbud mot vissa produktionsmetoder, vilka preparat som skall vara godkända, skötselregler etc.

Ekonomiska styrmedel i form av miljöavgifter eller miljöskatter kan tillämpas. I Danmark och Sverige finns miljöavgifter på bekämpningsmedel. Sverige har avgifter på handelsgödsel medan Nederländerna har en avgift på stallgödsel. På andra områden finns miljörelaterade skatter i de flesta medlemsstater i någon form t.ex. när det gäller engångsmaterial eller avgifter på avfall samt på energiområdet. I den mån miljöproblemen är gemensamma finns skäl för samordning.

Ekonomiska styrmedel, enligt nuvarande modell för miljöersättningar till jordbrukare, kan användas även fortsättningsvis.

Insatser i Sverige med avseende på information, rådgivning och utbildning har visat sig ha goda effekter.

Vi har inte bedömt det meningsfullt att i detalj tala om hur olika miljöproblem respektive bevarande av positiva miljövärden skall lösas. Det beror dels på att problemen varierar mellan olika delar av EU, dels på att det i många fall finns alternativa lösningar till att komma till rätta

med olika miljöproblem. Vår grundläggande inställning är dock att miljöfrågor måste få större utrymme inom CAP jämfört med nuvarande situation.

I ett framtida långsiktigt hållbart samhälle kommer jordbruket att spela en betydande roll. Det är rimligt att samhället ersätter jordbruket för de positiva miljöeffekter, som samhället vill ha, och för de tjänster och de åtgärder som åläggs det utöver vad som följer av PPP.

6.4 Var fattas besluten?

Situationen inom EU när det gäller miljön varierar stort mellan olika medlemsländer och mellan olika regioner inom respektive medlemsland. Avgörande för vilka åtgärder som måste genomföras och vem som skall fatta beslut om detta måste vara vilka konsekvenser de positiva miljötjänsterna respektive miljöbelastningen får i olika områden. Vissa miljöproblem påverkar enbart en mindre region inom ett land och där är det uppenbart att det inte behövs en gemensam politik för att hitta en lösning på problemet. Andra problem är gränsöverskridande och där behövs gemensamma lösningar. Vilka kollektiva nyttigheter som är önskvärda varierar också mellan olika regioner. Ambitionen måste vara att sträva efter generellt höga miljömål och ställa krav därefter inom unionen som helhet.

Vi anser att det angeläget att gemensamma grundnormer för produktionens bedrivande sätts upp för hela unionen med hänsyn till konkurrensen mellan länderna. Upp till denna grundnorm skall PPP gälla dvs. varje jordbrukare i EU har skyldighet att se till att hålla sig inom dessa förutsättningar. En harmoniserad lagstiftning som definierar minimikraven på produktionen bör finnas över hela EU. Även om det är stora skillnader såväl i fråga om naturliga tillstånd som i fråga om miljöproblem och nationella preferenser bör ambitionsnivån på harmoniseringen av den gemensamma lagstiftningen vara hög. När det gäller hur grundvillkoren skall se ut kan det röra t.ex. krav på att jordbruksproduktionen inte skall medföra växtnärläckage över en viss nivå, att endast vissa bekämpningsmedelspreparat får användas och endast i vissa nivåer, att resthalter över en viss nivå inte får förekomma i livsmedel etc. När det gäller växtnärläckage skulle man i likhet med nuvarande nitratdirektiv ange gemensamma mål och sedan tillåta att de exakta reglerna för hur målen skall nås varierar under gemensamt överinseende.

En andra del, utöver den gemensamma grundnormen, kan utgöras av möjligheten att nationellt införa regleringar för hela eller delar av landet som går utöver referensnormen. Därigenom kan nationella och lokala olikheter beaktas. En sådan reglering bör vara frivillig och avgöras inom respektive medlemsland. Ett krav är dock att PPP ska gälla även här. Sverige har tidigare kraftigt begränsat antalet godkända bekämpningsmedel. En harmonisering av bestämmelserna skulle kunna innebära att preparat som vi tidigare bedömt som icke godkända nu åter skulle vara tillåtna, vilket alltså kan undvikas om man tillåter strängare nationella krav.

En tredje del, utöver gemensam och nationell lagstiftning, skulle vara ersättningar till lantbrukarna för kollektiva nyttigheter och andra åtgärder som går utöver regleringen av den negativa miljöpåverkan. Som exempel kan detta gälla åtgärder för att främja och bevara en biologisk mångfald, bevara kulturvärden samt främja ett varierat odlingslandskap. Det är således rimligt att jordbruket ersätts för de ytterligare krav och önskemål som samhället ställer i fråga om miljö och jordbruket. Vi anser dock att ersättningar endast skall få ges för åtgärder utöver PPP. Därigenom skulle man undvika att lantbrukare i ett land ersätts för åtgärder som lantbrukare i andra länder, i enlighet med PPP, tvingas bekosta själva. Ett land som går före i miljöhänseende skall inte straffas för detta.

Andelen jordbruksmark av den totala landarealen i EU15 är drygt 43%. Sverige är ett av länderna med lägst andel jordbruksmark, 7,5% (Europeiska Kommissionen, 1996). Behovet av, och kostnaderna för, varierande landskap och bevarad kulturmiljö är olika. Den nytta eller glädje som landskapsbilden ger torde i första hand var lokal. Den är vidare mycket svår att uppskatta. Detta skulle tala för att detta område i första hand skulle skötas nationellt. Andra delar av de positiva miljöeffekterna t.ex. bevarande av biologisk mångfald och genetiska resurser är dock klart av ett gemensamt intresse.

Även om miljöproblemen varierar mellan länderna i EU, vilket i många fall talar för decentraliserade lösningar, finns det bl.a. en klar koppling mellan medlemsländerna genom effekterna för konkurrenskraften av olika miljöåtgärder. Det kan vara frestande att använda låga miljökrav som ett sätt att subventionera produktionen. Om produktionen kan flyttas mellan länderna kan detta få stor effekt på konkurrensen. Låga miljökrav kan därmed inte accepteras som ett konkurrensmedel. Generellt sett kan man dock inte förvänta sig samma nivå på olika miljöåtgärder i olika länder. Olika naturtyper påverkas

olika av samma miljöförorening och kostnaderna för att korrigera eller ta bort föroreningen varierar.

Vi anser att det är nödvändigt att samordna de miljöpolitiska åtgärderna inom unionen. Risken för otillbörliga subventioner är annars för stor. Stöd till miljövänlig produktion eller låga miljökrav kan lätt bli ett förtäckt sätt att subventionera livsmedelsproduktionen eller ett maskerat inkomststöd. Kommissionen får därför en väsentlig övervakningsuppgift i detta avseende. På en avreglerad marknad blir frågan om konkurrens på lika villkor av långt större betydelse än i dag där produktionen i mycket är styrd av administrativa beslut genom bl.a. produktionskvoter. Det är viktigt att tillräckliga befogenheter ges att straffa den eller de som missköter systemet. Vi vill också betona vikten av information och utbildning inom unionen, något som i Sverige i flera fall givit goda resultat.

I kraft av sin storlek kan EU driva miljöfrågor av globalt intresse i det internationella samarbetet på ett sätt som de individuella länderna inte förmår åstadkomma. Detta kan endast ske under förutsättning av en gemensam grundsyn och politik.

6.5 Vem finansierar miljöersättningarna?

I föregående avsnitt har diskuterats var besluten om olika miljöåtgärder skall tas. När det gäller att minimera jordbrukets miljöbelastning skall principen att förorenaren betalar gälla. Producenten, inte samhället, skall således betala för de negativa miljöeffekterna.

Det är däremot rimligt att samhället ersätter jordbruket för de positiva miljöeffekter i form av bl.a. biologisk mångfald och varierande odlingslandskap som samhället önskar. Många av dessa miljö tjänster är i första hand att betrakta som lokala och regionala, men undantag finns. Med hänvisning till de tidigare redovisade konkurrensaspekterna på sådana stöd föreslår vi att finansieringen skall delas mellan EU och medlemslandet på samma sätt som görs i dag. Genom en delvis gemensam finansiering erhålls bättre övervaknings- och sanktionsmöjligheter.

7 Jordbruket och djuren

7.1 Mål - högt ställda djurskyddskrav

Enligt den svenska djurskyddslagstiftningen skall djuren skötas på ett etiskt tillfredsställande sätt. 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. Detta inkluderar även transporter och avel. Djuren skall också skonas från obehag och lidande i samband med slakten. Det finns således en allmän uppfattning i Sverige att vi ska ta hand om våra djur på bästa sätt.

Förutom att djurhållningen spelar en viktig roll i en utveckling mot en långsiktigt hållbar och miljövänlig produktion utgör animaliska produkter en betydelsefull del av våra livsmedel. Hur djuren sköts och behandlas påverkar säkerheten och kvaliteten på livsmedlen. Dessutom är vi också av hänsyn till djuren intresserade av att de skall skötas på bästa sätt. Detta gäller såväl avel, transporter, uppfödning och förvaring av djur som minimering av risken för spridning av djursjukdomar samt användning av antibiotika och hormoner m.m. Förutom miljömässiga aspekter finns det således både kvalitetsmässiga och etiska aspekter att beakta vid utformningen av bestämmelser om djurskydd och djurhälsa.

Som framhållits ovan är det angeläget att djurhållningen bedrivs på ett miljövänligt och djurskyddsmässigt acceptabelt sätt. För att uppnå en långsiktigt uthållig produktion är det angeläget att djurhållningen bedrivs på ett sådant sätt att den biologiska mångfalden och de genetiska resurserna främjas och bevaras, att ett bevarande av värdefulla kultur- och naturmiljöer främjas samt att miljöbelastningen minskar. För att uppnå en långsiktigt uthållig produktion är djuruppfödning i kombination med växtodling och brukning av arealer som regel att föredra.

De mål för den framtida djurhållningen som diskuteras ovan bygger på de värderingar som finns i Sverige. På flera håll inom EU finns också liknande synsätt, även om det bör påpekas att det finns olikheter i värderingar mellan olika länder och mellan olika grupper av medborgare inom EU. Vi anser att det är angeläget att djurens situation inom EU förbättras. Vi anser således att de mål i den svenska

djurskydds-lagstiftningen som presenterats inledningsvis i en framtid bör gälla inom EU.

7.2 Utgångspunkter

7.2.1 EU:s lagstiftning

De svenska djurskyddsreglerna kan i ett internationellt perspektiv betraktas som relativt långtgående. De flesta av EU:s direktiv på djurskyddsområdet är av minimikaraktär och inget hindrar att ett enskilt medlemsland har strängare regler nationellt. På de flesta områden saknar EU en gemensam djurskyddslagstiftning samtidigt som nationell djurskyddslagstiftning saknas i flera medlemsländer.

Gemensamma direktiv på djurskyddsområdet finns emellertid för transport av levande djur och skydd av djur vid slakt och avlivning samt förvaring och uppfödning av kalvar, svin och värphöns. Med undantag för de gemensamma reglerna om transport av levande djur är dessa djurskyddsdirektiv uttalade minimidirektiv, dvs. Medlemsländerna får ha strängare krav för bl.a. förvaring och uppfödning. Vad gäller djurtransporter kan man inte på djurskyddsgrunder förhindra att en djurtransport genomförs inom EU under förutsättning att direktivets regler om djurtransport uppfylls. I anslutningsfördraget har Sverige medgivits rätten att bibehålla vissa strängare krav.

Lagstiftningen om skydd mot djursjukdomar ligger på gemenskapsnivå, dvs. är densamma i alla EU-länder. Vissa undantag beroende på smittläget inom ett land kan dock medges. Sverige fick i samband med EU-medlemskapet vissa undantag för vissa djursjukdomar bl.a. för kontroll av salmonella. På foderområdet finns också en rad gemensamma regler från vilka Sverige bl.a. har fått göra undantag och bibehålla förbud mot användning av antibiotika och kadavermjöl i foder. Inom EU gäller att användningen av tillväxtfrämjande hormoner är förbjuden.

7.2.2 Djurfrågor som är särskilt angelägna

Den svenska djurskyddslagstiftningen har bidragit till att djuren generellt sett är friskare i Sverige än i flertalet länder inom EU. Andra orsaker till detta är klimatet, vårt geografiskt isolerade läge och den lägre djurtätheten. Såväl för djurens välbefinnande som för säkerheten

och kvaliteten på våra livsmedel är det angeläget att verka för att djurskyddet och djurhälsan blir bättre inom hela EU. En ökad handel och transport av djur kan leda till ökade risker för smittspridning.

Det är sålunda angeläget att djurhållningen ses som en del i ett större sammanhang. Idag finns det emellertid åtgärder inom CAP som motverkar en djur- och miljövänlig produktion. Ett aktuellt exempel är de exportbidrag samt slaktbidrag som uppmuntrar långa djurtransporter. En begränsning av dessa transporter inom EU är särskilt angelägen, eftersom det skulle ha fördelar både för djurens välbefinnande och minska riskerna för smittspridning. En begränsning av transporter av levande djur skulle också minska miljöbelastningen.

Med hänsyn både till djurens välbefinnande och kvaliteten på livsmedlen är det angeläget att begränsa spridningen av djursjukdomar och ha möjlighet att kontrollera djuren inom hela EU. En bättre djurhälsa leder också till att produktionen blir mer lönsam. Två aktuella exempel är spridningen av svinpest samt BSE (galna kosjukan) som vållar stora problem inom EU. Vad gäller djursjukdomar måste EU ha en hög ambitionsnivå. Generellt bör en försiktighetsprincip gälla. Utgångspunkten måste vara att vi förhindrar att djursjukdomar förs vidare till människan. Salmonella och campylobacter är exempel på sjukdomar som påverkar kvaliteten på livsmedlen och riskerar att föras vidare till människan. Sverige ligger från smittspridningssynpunkt genom ambitiösa program bättre till än de flesta andra delar av unionen. Målet bör vara att motsvarande förhållningssätt skall gälla i hela EU, där spridningen av salmonella är särskilt angelägen att åtgärda.

Användningen av antibiotika och kadavermjöl i foder är också angelägna frågor för Sverige. Hög antibiotikaanvändning inom EU har lett till en höga resistensnivåer mot antibiotika vid salmonella-bekämpning. Det är således angeläget, både av djurhälsoskäl och med hänsyn till riskerna att bl.a. salmonella överförs till människan, att användningen av antibiotika begränsas. Som tillsats i foder bör det förbjudas. Likaså bör användningen av kadavermjöl förbjudas.

För djurens välbefinnande, men också med hänsyn till bevarandet av en biologisk mångfald och genetiska resurser, finns det skäl att lagstifta om såväl avel, förvaring och uppfödning samt slakt av djur. Frihet från genetiska defekter är en angelägen fråga i avelsarbetet.

7.3 Medel för en bättre djurhållning

Det är angeläget att djurens situation förbättras inom EU av såväl etiska som miljömässiga och kvalitetsmässiga skäl. För att så ska ske måste EU:s gemensamma regler som finns om smittskydd, djurskydd och djurhälsa skärpas. Detta gäller bl.a. transporter av djur, vissa uppfödningssystem, foderkvalitet och hygien samt smittspridning. På djurskyddsområdet, där gemensamma regler ofta saknas, är det särskilt angeläget att sådana införs. Den svenska djurskyddslagen bör vara utgångspunkten. Dessutom måste åtgärder vidtas för att bevara och främja en biologisk mångfald och genetiska resurser.

För att förbättra djurskydd och djurhälsa inom EU måste en större samordning ske med andra regler och stöd inom CAP. Idag finns det exempel på stöd och regler som befrämjar en intensiv och icke djurvänlig produktion. Det är således angeläget att man analyserar indirekta effekter av olika stöd. Stöd som motverkar en produktion med högt ställda djurskyddskrav t.ex. stöd som stimulerar långa transporter av levande djur måste tas bort.

På områden som smittskydd där det finns gemensamma regler idag, är det särskilt angeläget att driva på en utveckling mot strängare krav på EU-nivå. Det är rimligt att bl.a. de tidsbegränsade, såväl som de icke-tidsbegränsade, undantag som Sverige fått i samband med EU-medlemskapet blir gällande i hela EU. Det gäller bl.a. undantag för kontroll av salmonella samt förbud mot användning av antibiotika och kadavernmjöl i foder. I den mån inga förbättringar kommer till stånd på EU-nivå, bör enskilda länder ges möjlighet att gå längre.

För att uppnå en produktion med högt ställda djurskyddskrav är rådgivning och information till såväl producenter som konsumenter också medel som bör användas i större utsträckning. Det är också angeläget att producenterna informerar konsumenterna om vilka produktionsmetoder som har använts. Åtgärder för att uppnå en miljövänlig djurproduktion har redovisats i kapitel 6.

7.4 Vem beslutar och vem finansierar?

Den större delen av de medel som diskuterats i föregående avsnitt avser lagstiftning med hårdare villkor utan ekonomiska inslag. Det är angeläget att förbättringar sker på EU-nivå så snart som möjligt. Detta

är särskilt angeläget inom de områden där den gemensamma lagstiftningen hindrar enskilda länder att införa de regler som man önskar.

Även om utgångspunkten är att djurskyddsbestämmelserna måste förbättras generellt på EU-nivå är det rimligt att de länder som vill ha strängare djurskyddskrav ska ges möjlighet till detta. Vid införande av strängare nationella krav måste både principen att inte handeln ska hindras av godtycklig diskriminering samt det faktum att människors och djurs hälsa och liv inte får äventyras (artikel 30 respektive 36 i Rom-fördraget) beaktas.

Inom smittskyddsområdet, där det idag finns gemensamma regler, bör också möjlighet till strängare krav på nationell nivå ges.

Den övervägande delen av bestämmelser för djurproduktionen rör lagstiftning, medan ekonomiska styrmedel bör begränsas till att främst omfatta stöd för en djurhållning som bidrar till att olika miljömål uppfylls, bl.a. en biologisk mångfald och varierande odlingslandskap. Var besluten fattas och vem som finansierar dessa har diskuterats i kapitel 6.

8 Jordbruket och den regionala utvecklingen

8.1 Mål - en regional balans och en levande landsbygd

En stor del av befolkningen inom EU bor på landsbygden och i vissa delar av unionen spelar jordbruket en stor roll i den lokala ekonomin. Övergripande mål med den regional- och strukturpolitik som bedrivs inom EU är att utjämna regionala skillnader mellan olika delar av EU. Detta gäller även produktionen av livsmedel, vilket inkluderar såväl primärproduktion som förädlingsindustri, och den inkomst denna produktion medför.

Landsbygdens resurser skall tillvaratas på ett effektivt och uthålligt sätt. Ett framtida hållbart, kretsloppsbaseerat samhälle innebär att jordbruket får en ökad roll och betydelse. En geografiskt spridd odling och djurhållning är då viktig. En spridd produktion innebär också minskade transporter, vilket är angeläget från miljösynpunkt. Därför bör lokal och miljöanpassad produktion stimuleras.

Att möjliggöra en jordbruksproduktion över i princip hela landet är, och har sedan länge, varit en svensk målsättning i jordbrukspolitiken. I 1990 års livsmedelspolitiska beslut sades exempelvis att nämnvärda lönsamhetsminskningar till följd av marknadsanpassningen och avregleringen av jordbruket inte skulle accepteras för jordbruket i norra Sverige. Även efter EU-anslutningen är målsättningen densamma.

8.2 Utgångspunkter

8.2.1 Inledning

Landsbygden, och särskilt då glesbygden, har under långa tider präglats av småskalighet och diversifierad produktion, vilket inneburit en speciell karaktär på sysselsättningen i dessa bygder. Befolkningen har till stor del varit sysselsatta i flera olika verksamheter, där delarna tillsammans bidragit till den sammanlagda inkomsten för hushållet. Inte minst gäller detta för jordbruket. Jordbrukssektorns ekonomiska be-

tydelse i samhället har minskat över tiden. Sysselsättningen inom jordbruket har sjunkit allt eftersom den tekniska utvecklingen har fortskridit. Sektorns bidrag till den regionala ekonomin är dock fortfarande av stor betydelse inom vissa regioner.

Jordbruket påverkar direkt andra delar av landsbygdens ekonomi. Jordbruksproduktionen leder till att arbetstillfällen skapas i sektorer utanför primärproduktionen och livsmedelsindustrin, bl.a. genom efterfrågan på olika insatsmedel och serviceverksamheter. Utöver dessa direkt anknutna verksamheter har jordbruket en central roll för en rad andra landsbygdsbaserade verksamheter.

Såväl socialt som landskapsmässigt präglas oftast landsbygden av jordbruket. Mycket av det som uppskattas i landsbygdsregionerna är sammanlänkat med brukandet av marken. Det har också uppstått en rad verksamheter som på olika sätt är beroende av den speciella landsbygdskaraktären. Senare tids utveckling av olika former av landsbygdsturism utgör vitala exempel på sådan verksamhet.

8.2.2 Framtida utvecklingsmöjligheter

De företagsekonomiska fördelarna av en ökad storskalighet leder till att produktionen i många sammanhang koncentreras, såväl inom primärproduktionen som inom handels- och förädlingsleden. Så länge kostnaderna per enhet i småskalig produktion är högre minskar möjligheterna att försörja sig utanför de expansiva områdena där produktionen är koncentrerad.

Om det blir en avreglerad och konkurrensutsatt marknad inom jordbrukssektorn kommer detta sannolikt att innebära ökade svårigheter att upprätthålla jordbruksproduktionen inom en del regioner i EU, t.ex. i norra Sverige och i andra mindre gynnade områden. Ett ökat behov finns av anpassningsåtgärder, såväl inom jordbrukssektorn i sig, som sysselsättningar inom andra kompletterande verksamheter. Det är nödvändigt att se till jordbrukarhushållets samlade möjligheter till utkomst på landsbygden och skapa möjligheter för både kvinnor och män att stanna på landsbygden. Över tiden har en allt större del av hushållets inkomster kommit från andra inkomstkällor än jordbruket, oftast i och med att kvinnan arbetat utanför gården, vilket talar för behovet av ett varierat utbud av sysselsättningsmöjligheter.

I ett framtida, mer kretsloppsorienterat samhälle, kommer jordbruket få nya viktiga uppgifter. För att kunna utnyttja naturens produktionsförmåga mer uthålligt än idag och minimera jordbrukets

belastning på omgivningen, där bl.a. återförandet av näringsämnen är viktig, kommer åkermarkens och jordbrukets betydelse att öka. Produktion av energi och biomassa kan också vara sådana uppgifter. I ett sådant sammanhang får en geografiskt spridd produktion stor betydelse.

8.2.3 Den stora och den lilla regionalpolitiken

Regionalpolitiken i Sverige brukar delas upp i vad som ibland kallas den stora och den lilla regionalpolitiken. En liknande uppdelning kan göras för EU i stort. Den stora regionalpolitiken utgörs av åtgärder som påverkar den allmänna omfördelningen i samhället; skatter, sociala transfereringar, infrastruktur, utbildning, sysselsättning osv. Denna politik har troligtvis haft mycket stor betydelse för en levande landsbygd, trots att den endast indirekt riktar sig mot särskilt utsatta regioner. Den stora regionalpolitiken får stor effekt i svaga regioner, t.ex. glesbygder, just tack vare sitt syfte att utjämna samhällets resurser. Eftersom dessa frågor inte i första hand riktar sig mot jordbruk och landsbygd, kommer de inte att beröras mer i detta betänkande.

Den lilla regionalpolitiken tangerar samma områden, men är mer regionalt orienterad och riktar sig direkt mot företag, ekonomisk verksamhet och branscher. Den lilla regionalpolitiken inbegriper således även åtgärder inom jordbrukssektorn. Olika former av företagsstöd, investeringsstöd och andra riktade åtgärder ingår som instrument i politiken.

8.2.4 EU:s nuvarande struktur- och regionalpolitiska stöd inom CAP

EU:s struktur- och regionalpolitik utgörs till en del av åtgärder inom jordbrukssektorn. För närvarande finns en mängd åtgärder som tillsammans innebär en komplex struktur. I avsnitt 2.3.4 är struktur- och regionalfrågorna på jordbruksområdet beskrivna. I vissa fall finns tydliga målkonflikter med övriga delar av jordbrukspolitiken. Vi anser dock att de regionalpolitiska satsningarna inom den gemensamma jordbrukspolitiken är positiva och utgör en grund för fortsatta satsningar inom detta område. Behovet av såväl struktur- som

regionalpolitiska åtgärder kommer att öka vid en marknadsanpassning och avreglering av den gemensamma jordbrukspolitiken.

Jordbrukssektorn utgör en väsentlig del av landsbygdens möjligheter till utveckling, dels genom de miljö- och kulturvärden som jordbruks-verksamheten ger upphov till, dels genom produktionen av livsmedel och andra jordbruksvaror.

8.3 Medel för en regional utveckling

De medel som samhället har att tillgå när det gäller en regional produktion av livsmedel är främst direkta ekonomiska stöd. De nuvarande åtgärderna inom struktur- och regionalpolitiken uppvisar en mycket splittrad och svåröverskådlig bild, varför en samordning och förenkling är nödvändig. Samtidigt är situationen och förutsättningarna mellan olika delar av unionen mycket olika, varför decentraliserade eller lokala lösningar i många fall kan vara att föredra.

Struktur- och regionalpolitiska åtgärder bör inriktas så att de underlättar jordbrukets omställning till nya förhållanden. Stöden bör vara framåtriktade och exempelvis stimulera investeringar i nya brukningsformer, vilket kan ge en yngre generation möjlighet att ta över. Stöd som permanentar dålig struktur och som långsiktigt låser fast resurser bör undvikas.

Den befintliga struktur- och regionalpolitiken inom EU utgör som nämnts en god grund för framtida landsbygdsutveckling vid en reformering av CAP. Genom att samordna olika regionalpolitiska och miljöpolitiska åtgärder inom CAP kan man ta betydelsefulla steg mot en mer integrerad politik, där jordbruket ses som en del i en helhet.

Åtgärderna inom jordbrukssektorn kan inledningsvis vara ett led i landsbygdsutvecklingen genom att de breddar inkomstmöjligheterna inom dessa regioner. Detta kan bl.a. åstadkommas genom att ersätta arbetet för de miljö- och kulturvärden som jordbrukssektorn bidrar med såsom vi föreslagit i kapitel 6. Då inkomstmöjligheterna breddas finns det möjlighet att ytterligare utveckla bl.a. landsbygdsturismen och därmed underlätta anpassningen vid en CAP-reform.

En fortsatt strukturomvandling mot större enheter är dock att vänta, varför ökade satsningar på andra verksamheter på landsbygden än själva jordbruket, i vissa fall kompletterande verksamheter, bör göras. Andra åtgärder som bl.a. skulle gynna jordbrukssektorn vore att

anpassa allmänna regelverk till småföretagens förutsättningar, för att därigenom gynna produktion och förädling inom mindre enheter.

Utvecklingen på landsbygden måste på sikt ske utifrån ett helhetsperspektiv, där hänsyn tas både till konsumenternas och samhällets önskemål om olika sektorer. Jordbruket, liksom småföretag inom andra sektorer, spelar en viktig roll för denna utveckling, vilket kräver att de generella medlen kan anpassas efter den specifika och lokala situationen.

Mindre företag kan ha svårt att få tillgång till bra lånemöjligheter. Olika former av investeringsstöd kan därför främja en viss återgång till lokal uthållig livsmedelsproduktion, som dessutom i sin tur bidrar med miljö- och kulturvärden. Sådana medel bör vara generella för att ge olika verksamheter samma möjlighet att utvecklas.

8.4 Var fattas besluten?

På samma sätt som att miljöpolitiken och stöd som syftar till en bättre miljö kan påverka konkurrenskraften inom EU finns det även en koppling mellan regionalpolitiska och strukturpolitiska åtgärder och konkurrenskraften. Detta gäller såväl stöd som direkt inriktas på jordbruksområdet som stöd till kompletterande verksamhet.

EU:s medlemsländer uppvisar stora skillnader i kulturellt och socialt avseende. Dessa skillnader är berikande för unionen och bör bevaras. Den regionala politiken bör även när det gäller jordbruket därför vara flexibel och tillåta olika lokala variationer. Varje medlemsland eller region inom ett medlemsland besitter den kunskap som krävs för att utveckla den enskilda regionen och bör således själv fatta regionala beslut. Hänsyn till konkurrensen mellan olika regioner och mot den produktion som sker enbart på marknadens villkor talar dock enligt vår mening för en samordning av satsningarna även på det regionalpolitiska och strukturpolitiska planet, på samma sätt som vi föreslagit när det gäller det miljöpolitiska området. Kommissionen bör ha ett övergripande ansvar för dessa frågor. Genom att de övergripande besluten fattas på EU-nivå, kan man undvika åtgärder som snedvrider konkurrensen. Utformandet av åtgärder i enskilda fall bör dock så långt möjligt beslutas på den nationella eller regionala nivå som respektive åtgärd i första hand riktar sig mot. Hänsyn måste emellertid tas till att dessa åtgärder ligger inom de gemensamma ramarna.

8.5 Vem finansierar åtgärder för en regional utveckling?

I de fall då politiken syftar till en övergripande utjämning av ekonomiska skillnader mellan olika länder i EU är det motiverat med en helt gemensam finansiering. Är finansieringen gemensam finns det anledning att också ha gemensamma regler.

För övriga åtgärder, dvs. icke länderövergripande åtgärder, erhålls genom en gemensam finansiering bättre övervaknings- och sanktionsmöjligheter jämfört med om finansieringen helt skulle ske nationellt. Med hänvisning till de tidigare påtalade konkurrensaspekterna föreslår vi därför att dessa åtgärder liksom idag delvis skall finansieras gemensamt. Möjligheter, att liksom idag ha helt nationellt finansierade stöd, bör finnas kvar, dock efter godkännande av kommissionen.

9 Förändringar av den gemensamma jordbrukspolitiken

9.1 Jordbrukets framtida roll

Vi anser att det är angeläget att den gemensamma jordbrukspolitiken reformeras på ett sådant sätt att jordbrukets resurser tas tillvara på bästa sätt i framtiden. Jordbrukssektorn har många betydelsefulla uppgifter i framtiden, inte bara som producent av livsmedel och jordbruksvaror, utan även som producent av biologisk mångfald, varierande odlingslandskap, kulturmiljöer och andra kollektiva nyttigheter. Jordbrukssektorn har också en betydelsefull uppgift att bidra till att överordnade globala mål uppfylls. EU:s utvidgning österut tillsammans med främjandet av en långsiktigt hållbar utveckling samt en demokratisk och ekonomisk utveckling i hela världen är högt prioriterade svenska mål som är angelägna att beakta vid en reformering av CAP.

Jordbrukspolitiken bör därför ändras och utvidgas från att i stort sett enbart ha beaktat producentfrågor till att även omfatta konsumentfrågor, miljö-, djuretiska och regionala frågor. För att kunna diskutera vilka förändringar av jordbrukspolitiken som är nödvändiga vill vi upprepa vårt förslag till nya mål för EU:s gemensamma jordbrukspolitik.

EU:s gemensamma jordbrukspolitik ska syfta till att möjliggöra:

- ett brett och varierat utbud av säkra livsmedel till skäligen priser,
- ett långsiktigt hållbart jordbruk.

Utöver dessa två övergripande mål skall jordbrukspolitiken även syfta till att produktion, förädling och distribution av livsmedel bedrivs på ett sådant sätt att

- den biologiska mångfalden bevaras och främjas,
- kulturmiljöer bevaras,
- ett varierat odlingslandskap främjas,
- miljöbelastningen minimeras,
- animalieproduktionen sker med högt ställda djurskyddskrav,
- en regional balans och en levande landsbygd främjas,

- ett internationellt konkurrenskraftigt jordbruk inom EU främjas.

Livsmedel är centrala för vår överlevnad. Vår målsättning är att konsumenterna genom sin efterfrågan ska styra utbudet av livsmedel och andra jordbruksvaror. Detta uppnås genom att konsumenter och producenter möts på en fungerande marknad. För att producenterna ska kunna vara lyhörda och ha möjlighet att anpassa sin produktion efter konsumenternas önskemål måste en fungerande konkurrens finnas, där konsumenterna får den information som är nödvändig. Ett grundkrav är att livsmedlen är säkra att äta. Konsumenten ska kunna välja de livsmedel han eller hon vill ha på grundval av information om produktionsmetoder, livsmedelskvalitet samt priser. Det finns även jordbruksvaror som efterfrågas av konsumenterna som inte är livsmedel som t.ex. textilfibrer och förnyelsebar energi. Även för dessa varor bör gälla att efterfrågan skall styra produktionen. På sikt förutsätter detta att EU:s jordbruk blir internationellt konkurrenskraftigt.

Jordbrukssektorn är vidare en viktig resurs i ett framtida kretslopps-samhälle. Det är angeläget att jordbruket ges möjlighet att producera olika typer av miljöjänster som biologisk mångfald, kulturvärden och varierande odlingslandskap. Vi måste också sköta djuren på ett etiskt tillfredsställande sätt för djurens välbefinnande. Jordbrukspolitiken bör sträva efter att åstadkomma flexibla och varierade produktionssystem som ger möjligheter att upprätthålla en mångfald inom miljöområdet. En annan förutsättning är att jordbrukets negativa miljöbelastning minimeras. För att kommande generationer ska få livsmedel måste produktionen vara långsiktigt hållbar.

Jordbruket spelar en viktig roll i utvecklingen på landsbygden. Jordbruket har betydande indirekta effekter på sysselsättningen, dels genom köp av tjänster och insatsvaror, dels genom att jordbruket möjliggör turism, attraktiv boendemiljö och ger kulturell prägel åt landsbygden. Ett fortsatt jordbruk är därför viktigt. Vi anser att landsbygdsutveckling måste kombineras med en ökad miljöhänsyn och högt ställda djurskyddskrav. På samma sätt är samspelet mellan jordbrukssektorn och andra sektorer på landsbygden viktigt. Det är särskilt viktigt att skapa förutsättningar och möjligheter för en yngre generation att ta över och driva en produktion i enlighet med önskemål från samhälle och konsumenter.

Jordbruket inom EU har således flera viktiga uppgifter i framtiden. Jordbruket spelar en viktig roll genom att producera de livsmedel och övriga jordbruksvaror som konsumenterna efterfrågar. Jordbruket måste ges möjlighet att anpassa produktionen till konsumenternas

ökade krav på kvalitet, miljö- och djurvänliga produktionsmetoder m.m. Dessutom måste produktionen bedrivas på ett sådant sätt att jordbruksproduktionen är hållbar även på lång sikt. Jordbruket har en avgörande betydelse i ett framtida kretsloppssamhälle. Genom att producera olika miljötjänster och värna om en miljöanpassad produktion kan jordbruket bli en förebild för andra sektorer. Jordbruket har även en viktig uppgift när det gäller utvecklingen på landsbygden genom samordning med andra sektorer.

9.2 Medel för en ny jordbrukspolitik

En ny gemensam jordbrukspolitik bör utformas så att produktionen ges bästa möjlighet att nå de mål vi föreslagit. Det är angeläget att samhället lagstiftar om respektive betalar för de tjänster som leder till att målen uppnås.

För att uppnå ett brett och varierat utbud av säkra livsmedel till skäligen priser behövs en fungerande marknad där konsumenter och producenter möts. Detta innefattar inte bara handeln inom EU utan handeln i hela världen. Samhället har som uppgift att se till att konkurrensen fungerar och att producenten förser konsumenten med information om produktionsmetoder, innehåll och ursprung. Samhället bör också ha som uppgift att genom lagstiftning och kontroll övervaka att inga livsmedel som är skadliga för konsumenten släpps ut på marknaden. En försiktighetsprincip måste gälla för alla livsmedel. Producenten ansvarar således, dels för att inga farliga livsmedel släpps ut på marknaden, dels för nödvändig information till konsumenten.

Vidare anser vi att jordbruket har en viktig uppgift i ett bredare samhällsperspektiv där miljö-, djur- och landsbygdsfrågor är angelägna. En del av detta kan konsumenterna styra genom sina val av livsmedel. Det är dock en gemensam angelägenhet för oss alla att produktionen bedrivs på ett långsiktigt uthålligt sätt med minimal miljöbelastning och högt ställda djurskydds krav samt att en regional balans uppnås. Samhället bör därför gå in med både lagstiftning, information och utbildningsinsatser samt ekonomiska styrmedel.

För att uppnå en långsiktigt uthållig jordbruksproduktion, som utgör en viktig del i ett framtida kretsloppssamhälle, är det viktigt att nödvändig lagstiftning tillsammans med miljöersättningar införs. Samhällets uppgifter kan delas upp i tre delar; en gemensam lagstiftning som definierar minimikraven för tillåten miljöbelastning inom hela

unionen, möjlighet till strängare miljökrav via lagstiftning på nationell nivå samt därutöver ersättning för miljötjänster såsom biologisk mångfald, varierande odlingslandskap, kulturmiljö m.m. De gemensamma miljöreglerna bör ha en hög ambitionsnivå.

För att uppnå en animalieproduktion med högt ställda djurskydds-krav, vilket också är en viktig beståndsdel i ett framtida kretslopps-samhälle, är det angeläget att införa nödvändig lagstiftning för djurskydd, djurmiljö och smittskydd. Lagstiftningen bör så långt som möjligt vara gemensam bl.a. för att nå konkurrensneutralitet. Därutöver måste enskilda länder, bl.a. av etiska skäl, ha möjlighet att ha strängare nationella krav. Ersättning till djurhållning för olika miljötjänster som biologisk mångfald och varierande landskap har diskuterats tidigare.

Målet att främja en regional balans och en levande landsbygd uppnås också bäst genom en förändring av den gemensamma jordbrukspolitiken. Åtgärderna bör utformas regionalt i enlighet med en gemensam ramlagstiftning. Vid utformandet av regionala åtgärder förutsätts även i detta fall att konkurrensneutralitet ska gälla. För att nå målet bör åtgärderna utformas så att flexibilitet och strukturutveckling inom jordbruket underlättas. Åtgärder för att stimulera investeringar i nya brukningsformer och som ger en yngre generation möjlighet att ta över kan behövas. Medel behövs också för att möjliggöra en regional produktion. Åtgärderna ska underlätta en samordning med såväl miljöåtgärder som åtgärder inom andra verksamheter.

För att uppnå målen om säkra livsmedel samt uppnå ett kretslopps-samhälle och en regional balans, där jordbruksproduktionen är central, blir marknadsregleringarna överflödiga på sikt. Direktstöd, som ligger inom marknadsregleringarna och syftar till att kompensera för prissänkningar, dvs. arealbidrag och djurbidrag, behövs inte heller annat än som en tillfällig övergångsåtgärd.

CAP:s marknadsregleringar leder inte till att de mål vi vill uppnå uppfylls. Istället leder de till högre livsmedelspriser och missgynnar effektiviteten i produktionen mellan olika sektorer, mellan olika brukare samt mellan i-land och u-land. Det innebär att producenternas flexibilitet och möjligheter till strukturutveckling hämmas. Det finns flera exempel på motverkande faktorer inom marknadsregleringarna, eftersom det finns åtgärder både för att stimulera och begränsa produktionen. Exportbidrag, gränsskydd och olika interventionsåtgärder, som bl.a. stöd till produktion och konsumtion samt stödköp vid låga priser, stimulerar produktionen inom EU. Produktionskvoter och exportavgifter begränsar istället produktionen. Direktstöden har i princip

också en produktions-stimulerande effekt, men är begränsade till ett visst antal hektar eller djurenheter i respektive medlemsland. Utöver vad som nämnts leder inte marknadsregleringarna till en generell bättre djurmiljö eller en miljövänlig produktion.

9.3 Övergångsåtgärder

I de föregående avsnitten har vi summerat vilka mål vi anser att CAP bör ha, samt vilka medel som är nödvändiga för att uppnå de föreslagna målen på sikt. Lagstiftning samt ersättningar för miljö-tjänster och tjänster för att nå en regional utveckling är nödvändiga medel. Vi konstaterade samtidigt att marknadsprisstöden på sikt inte behövs. Förutom att marknadsprisstöden inte behövs för att uppfylla de mål vi önskar, skulle ett borttagande av dessa stöd även lämna större utrymme att satsa resurser på konsument-, miljö- och djurfrågor samt regionala frågor.

Det skulle således vara önskvärt att EU:s gemensamma marknadsregleringar, med undantag för gränsskydd, tas bort på sikt. Utgångspunkten bör vara att alla sektorer reformeras samtidigt, för att undvika snedvridning av lönsamheten mellan olika jordbruksvaror. Hänsyn måste tas till att reformen sker under socialt acceptabla former.

Det är rimligt att direkta stöd utbetalas under en tidsbegränsad period efter reformerna, för att underlätta en omställning och omstrukturering av jordbrukssektorn. Direkta stöd bör ge berörda producenter största möjliga flexibilitet i beslutsfattandet, så att inte resurser binds i olönsam produktion. Hur stort behovet är av dessa stöd får bedömas utifrån de förutsättningar som råder inom varje produktionsområde.

Gränsskyddet kan vara rimligt att behålla under en övergångsperiod. Hänsyn måste emellertid tas särskilt till konsumenternas intresse av att en import upprätthålls.

Att reformera CAP är emellertid en process som påverkas av många faktorer. Ytterst är det en förhandlingsfråga mellan EU:s medlemsländer, där hänsyn måste tas till olika intressen inom unionen. EU utgör också en förhandlingspart i flera internationella organisationer varav förhandlingarna inom WTO har stor betydelse för CAP:s reformering. De internationella överenskommelserna från främst FN:s konferens om miljö och utveckling i Rio 1992 samt från FAO:s livsmedelskonferens i Rom 1996 innebär åtaganden som måste beaktas

vid reformering av CAP. Förhandlingarna om en utvidgning av EU österut påverkar också i hög grad EU:s jordbrukspolitik. En reformering av CAP påverkas även av andra faktorer som marknadsutveckling, ekonomisk utveckling m.m. både inom och utanför unionen.

När och hur den gemensamma jordbrukspolitiken kan reformeras är följaktligen en förhandlingsfråga både inom EU och på internationell nivå. På internationell nivå är det sannolikt förhandlingarna inom WTO som har störst direkt effekt för EU:s jordbrukspolitik. De senaste förhandlingarna påverkade EU:s reformprocess, även om det fanns interna faktorer, bl.a. budgetskalet, som också bidrog till att reformen kom till stånd. Om EU istället hade föregått förhandlingarna, genom att reformera CAP tidigare, hade möjligheterna varit större att reformera i enlighet med EU:s intressen. Samma resonemang kan föras inför kommande förhandlingar inom WTO. Som framhållits tidigare kommer påtryckningar om ytterligare liberalisering av jordbrukshandeln och sänkningar av jordbruksstöden ställas på EU från USA och Cairnsgruppen. Genom att vara pådrivande i reformprocessen inom ramen för förhandlingarna i nästa WTO-runda, skulle EU-länderna kunna förändra CAP i en riktning som ligger i unionens intresse, istället för att tvingas reformera enligt principer som andra länder driver i WTO. Därigenom skulle EU sannolikt få en bättre förhandlingsposition och större möjlighet att driva angelägna frågor om miljö och konsumenthänsyn inom ramen för WTO-arbetet. Genom att ha en pådrivande roll inom WTO skulle också EU agera i linje med de åtaganden som medlemsländerna skrivit under vid FAO-konferensen i Rom 1996 om världens livsmedelsförsörjning och vid FN:s konferens i Rio 1992 om miljön i världen.

En utvidgning av EU österut är en högt prioriterad fråga eftersom detta skulle gynna en fredlig, demokratisk och ekonomisk utveckling i både Central- och Östeuropa och i EU. Även om en del problem skulle kunna lösas med hjälp av övergångsbestämmelser skulle en utvidgning utan några förändringar av CAP medföra en rad problem som snedvridning av ekonomin och en hämmad strukturutveckling i Central- och Östeuropa samt ökade budgetkostnader för EU. För att underlätta för de nya medlemsländerna i deras planering inför ett EU-inträde är det angeläget att relativt snabbt fatta beslut om en ny inriktning av den gemensamma jordbrukspolitiken.

Den CAP-reform som EU genomförde 1992 till följd av bl.a. GATT-förhandlingar och interna budgetskalet berörde framför allt spannmålssektorn. Marknadspriserna sänktes genom att nivåerna på

exportbidrag, gränsskydd, interventionspris m.m. sänktes. För att kompensera prissänkningen infördes direktstöd som utbetalas per hektar. Denna reform var ett steg i riktning mot ökad marknadsanpassning samtidigt som flera brister fanns i reformen. Direktstöden som avsåg att kompensera prissänkningen var inte tidsbegränsade, vilket innebär att spannmålsproducenterna idag blir överkompenserade eftersom spannmålspriserna i världen har varit höga de senaste åren. Priserna inom EU har inte sjunkit lika mycket som förutsattes i beslutet. Det är således angeläget att vid en ny CAP-reform beakta såväl för- som nackdelar vid tidigare reformarbete.

EU:s förändringsarbete av den gemensamma jordbrukspolitiken har präglats av kompromisser och kan därmed liknas vid en evolutionär, snarare än revolutionär, process där förändringarna genomförs successivt. Marknadsregleringarna har minskat i omfattning till förmån för miljö- och regionalstöd. Inom marknadsregleringarna har det skett en övergång från marknadsprisstöd till direktstöd som en direkt följd av CAP-reformen. Det är sannolikt att CAP även fortsättningsvis kommer att förändras successivt. Vi anser emellertid att det är angeläget att vi strävar efter att vi reformerar CAP i en riktning som leder till att de mål som vi föreslagit uppfylls på sikt. För att ha möjlighet att kunna driva de frågor vi anser angelägna, såväl inom som utanför EU, är det önskvärt att reformprocessen startar omgående.

9.4 Konsekvenser av en ny jordbrukspolitik

Genom de föreslagna medlen uppnås det vi vill - säkra livsmedel till skäliga priser, ett uthålligt och miljövänligt jordbruk med högt ställda djurskyddskrav samt en regional balans och en levande landsbygd. Vi blir av med onödiga kostnader och producenterna ges möjlighet att bli mer flexibla i sina val av produktionsinriktning. Vi får en strukturanpassning som leder till en produktionsstruktur som är bättre anpassad till att producera det som samhälle och konsumenter efterfrågar. Ju förr jordbrukspolitiken förändras desto bättre möjligheter får jordbruket och livsmedelsindustrin att inrikta produktionen på att bli mer effektiv och mer miljövänlig. Där det är ekonomiskt lönsamt kommer produktionen av jordbruksvaror att öka. Åtgärder bör vidtas för att främja miljön och en levande landsbygd. Det kommer dock troligen att bli mindre lönsamt att producera nötkött, mjölk och socker inom vissa områden inom EU.

Den föreslagna jordbrukspolitiken, med borttagande av marknadsregleringarna, kommer leda till att EU:s prisnivå anpassas till världsmarknadspriserna på jordbruksvaror. Livsmedelspriserna inom EU kommer således bli lägre än vad de är idag och därmed ges u-länder möjlighet att konkurrera på liknande villkor som producenter i EU. På varor där EU har höga stöd, tillika är stor producent, väntas världsmarknadspriserna stiga. Det gäller främst priserna på mejeri, nötkött, socker och spannmål. Exakt vilken prisnivå som kommer gälla efter en reformering av CAP är naturligtvis omöjligt att förutsäga, eftersom det beror på en rad faktorer såsom bl.a. klimat och väderförhållanden, marknadsutveckling, andra länders jordbrukspolitik samt den politiska och ekonomiska utvecklingen i världen. Det är emellertid viktigt att beakta andra faktorer än låga priser. Produktionsmetoder, geografiskt ursprung, förädlingsgrad, kvalitet, märkning m.m. har också en stor betydelse vid val av livsmedel. Jordbruksproduktionen inom EU är redan idag i hög grad inriktad på kvalitet och vidareförädling. I en ny situation med en ny jordbrukspolitik bör EU ha goda möjligheter att i större utsträckning inrikta sig på att producera livsmedel av hög kvalitet genom mer djur- och miljövänliga produktionsmetoder.

En ny jordbrukspolitik inom EU underlättar också att andra viktiga svenska mål uppfylls som griper över alla sektorer i samhället. Den föreslagna jordbrukspolitiken kan ha en avgörande betydelse i ett framtida kretsloppssamhälle som är ett mål för hela samhället. Det samma gäller en regional utveckling som också är ett övergripande mål för flera sektorer i samhället. Åtgärderna kommer leda till en ökad frihandel, vilket är ett övergripande svenskt mål. Detta kommer underlätta en jordbruksproduktion i och export av livsmedel från många u-länder och därmed främja en utveckling i dessa länder som också är ett viktigt svenskt mål. Ett annat övergripande svenskt mål är att av säkerhetspolitiska skäl utvidga EU österut. Det skulle främja en fredlig och ekonomisk utveckling i Central- och Östeuropa. Den nya jordbrukspolitiken som vi föreslår kommer att underlätta en utvidgning av EU såväl för länderna inom nuvarande EU som för de central- och östeuropeiska länderna.

Ordlista

Biologisk mångfald	Variationsrikedom bland levande organismer, vilket innefattar mångfald inom arter, mellan arter och av ekosystem.
Blair House-uppgörelsen	Separat uppgörelse mellan EU och USA år 1992 inom ramen för Uruguayrundan som bl.a. resulterade i att EU:s areal- och djurbidrag tillsammans med USA:s deficiency payments undantogs från stödneddragningar (blå boxen).
Cairns-gruppen	Argentina, Australien, Brasilien, Canada, Chile, Colombia, Fiji, Filippinerna, Indonesien, Malaysia, Nya Zeeland, Thailand, Ungern och Uruguay.
CAP	<i>the Common Agricultural Policy</i> , dvs. EU:s gemensamma jordbrukspolitik.
CÖE-länderna	De tio länder i Central- och Östeuropa som ansökt om EU-medlemskap dvs. Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slovakien, Slovenien, Tjeckien och Ungern.
CSE	<i>Consumer subsidy equivalent</i> . OECD uppskattar genom detta mått hur mycket konsumenterna får betala för jordbrukspolitiken via livsmedelspriserna. I detta betänkande redovisas huvudsakligen den andel av priset som orsakas av jordbrukspolitik.
Direktstöd	Stöd som betalas direkt till producenten per hektar, per djurenhet eller liknande, t.ex. arealstöd och djurbidrag.
Exportbidrag	Olika typer av stöd som utbetalas vid export som generellt avser kompensera för prisskillnaden mellan världsmarknadspris och EU-pris. EU tillämpar exportbidrag för export till tredje land på flera jordbruksvaror (se tabell 1).
FAO	<i>Food and Agricultural Organization of the United Nations</i> , dvs. FN:s organisation för livsmedels- och jordbruksfrågor.
FEOGA	EU:s jordbruksfond som representerar ca hälften av EU:s budget. Fonden utgörs av två delar, en garantisektion och en utvecklingssektion.
Garantisektionen	Jordbruksfondens garantisektion finansierar

	huvudsakligen åtgärder inom marknadsregleringarna. Fonden finansierar även tillsammans med nationella medel miljö-ersättningar samt övriga kompletterande åtgärder. Se även FEOGA.
GATT	<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i> , dvs. allmänna tull- och handelsavtalet. Se även WTO.
Gemenskapspreferens	Varor producerade inom EU ska ges företräde framför importerade varor.
Genetiska resurser	Variation inom arter som möjliggör artens vidare evolution liksom uppkomsten av nya arter.
GMO	Genetiskt modifierade organismer. Se även ”nya livsmedel”.
Gränsskydd	Åtgärder som begränsar importen. Exempel på detta är främst tullar eller avgifter som läggs på priset på importvaror samt olika kvantitativa begränsningar.
Interventionsåtgärder	Åtgärder på den interna marknaden i syfte att påverka prisnivån på jordbrukets produkter, t.ex. lagring. Till interventionsåtgärder räknas även stöd till marknadsföring och konsumtionsfrämjande åtgärder.
Kollektiva nyttigheter	Sådana varor och tjänster där en individs konsumtion inte inskränker en annan individs möjligheter att konsumera samma vara och/eller där det inte går att utestänga individer från att konsumera varan eller tjänsten, t.ex. biologisk mångfald och varierande odlingslandskap.
Kompletterande åtgärder	Dessa åtgärder infördes i samband med reformen av CAP år 1992 för att komplettera marknadsregleringarna. Åtgärderna omfattar miljöersättningar, stöd till förtidspensionering samt stöd till beskogning av åkermark.
Kvot	Produktionen kan begränsas genom en kvot. Likaså kan import eller export genom kvoter begränsas till att omfatta vissa kvantiteter. Ofta tillämpas kvoter för att begränsa de kvantiteter som omfattas av en sänkt tull eller avgift.
LFA-stöd	<i>Less Favoured Areas</i> , dvs. mindre gynnade områden, som anses ha sämre naturliga betingelser för jordbruksproduktion och som erhåller särskilda regionalstöd.
Marknadsprisstöd	Regleringar som syftar till att stödja en viss prisnivå

	bl.a. gränsskydd, exportbidrag, interventionsåtgärder och produktionskvoter.
Marknadsreglering	EU:s marknadsregleringar omfattar medel som gränsskydd, produktionskvoter, exportbidrag och interventionsåtgärder samt direktstöd.
Nya livsmedel	I förordning 258/97 fastställs särskilda regler för riskvärdering och märkning av nya livsmedel - s.k. novel foods. Till nya livsmedel räknas livsmedel och livsmedelsingredienser som inte tidigare har använts i någon större utsträckning för konsumtion inom EU. Nya livsmedel som innehåller eller är framställda av GMO, livsmedel som är framställda med nya produktionsmetoder samt råvaror som ej tidigare använts inom EU är några exempel.
OECD	<i>Organisation for Economic Cooperation and Development</i> . En organisation för ekonomiskt samarbete mellan ett tjugotal industriländer.
PPP	<i>Polluter Pays Principle</i> . Den som förorenar skall betala för de kostnader som följer av föroreningen.
PSE	<i>Producer Subsidy Equivalent</i> . OECD uppskattar genom detta mått värdet av överföringar till jordbruket som är orsakade av jordbrukspolitiken. I detta betänkande redovisas huvudsakligen PSE som andel av jordbrukets totala intäkter.
Produktionsbegränsningar	Se "kvot".
Tredje land	EU:s benämning av länder utanför unionen.
UR-avtalet	GATT-avtalet från Uruguayrundan som bl.a. ledde till en rad åtaganden om handeln med ,och stöden till, jordbrukssektorn
Utvecklingssektionen	Jordbruksfondens utvecklingssektion finansierar tillsammans med nationella medel struktur- och regionalpolitiska åtgärder på jordbruksområdet. Se även FEOGA.
WTO	<i>World Trade Organization</i> , dvs. världshandelsorganisationen. WTO upprättades år 1995 för att övervaka multilaterala handelsavtal inom tre områden, varav GATT är ett.

Källförteckning

- Europeiska kommissionen, 1996. *Jordbruksläget i Europeiska Unionen, Rapport 1995*, Bryssel.
- Europeiska kommissionen, 1997 (a). *Sammanställningar över EU:s budget 1986-97*. 1997, Bryssel.
- Europeiska kommissionen, 1997 (b). *Compte de gestion et bilan financier, afférents aux opérations du budget de l'exercice 1996*. 1997, Bryssel.
- Jordbruksverket, 1995. *EU:s utvidgning österut - Läget på jordbruksområdet*. Rapport 1995:8, Jordbruksverket, Jönköping.
- Jordbruksverket, 1997. *FAIR Act - den amerikanska jordbruksreformen 1996*. Rapport 1997:13, Jordbruksverket, Jönköping.
- OECD, 1997. *Agricultural Policies, Markets and Trade in OECD Countries: Monitoring and Evaluation 1997*. OECD, Paris.
- Proposition 1989/90:146, *Livsmedelspolitiken*. Stockholm, 1990.
- Rabinowicz, E., 1996. *EU:s jordbrukspolitik och bönderna i öst*. SNS förlag, Stockholm.
- SOU 1996:136. *Effekter av EU:s jordbrukspolitik*. Stockholm, 1996.
- SOU 1996:171. *Konsekvenserna för CAP av WTO-åtagandena och en östutvidgning*. Stockholm, 1996.
- SOU 1997:25. *Svensk mat på EU-fat*. Stockholm 1997.
- SOU 1997:26. *EU:s jordbrukspolitik och den globala livsmedelsförsörjningen*. Stockholm, 1997.
- SOU 1997:50. *Alternativa utvecklingsvägar för EU:s gemensamma jordbrukspolitik*. Stockholm, 1997.
- SOU 1997:74. *EU:s jordbrukspolitik, miljön och regional utveckling*. Stockholm, 1997.

Reservationer och särskilda yttranden

Särskilt yttrande av ledamöterna Lennart Brunander (c), Dan Ericsson (kd), Gudrun Lindvall (mp), Cecilia Malmström (fp), Maggi Mikaelsson (v) och Carl G. Nilsson (m)

Oacceptabelt hanterande av utredningen

När Riksdagen beslöt att tillsätta en utredning om EU:s gemensamma jordbrukspolitik var syftet att utredningen skulle lämna förslag på en svensk linje inför förhandlingarna om reformeringen av CAP. Utredningen har som framgår arbetat mycket ambitiöst för att grundligt analysera frågan ur olika aspekter. Vi har dessutom publicerat fem expertrapporter. Två veckor innan kommittén hade sitt sista sammanträde visade det sig dock att jordbruksministern redan meddelat Bryssel den svenska hållningen. Det framgår av ett brev och en promemoria som jordbruksdepartementet skickat till kommissionär Franz Fischler. I promemorian påpekas visserligen att regeringen ännu inte fattat beslut i frågan men det framgår tydligt att förslagen speglar regeringens ståndpunkt.

Det märkliga är att varken utredningen eller jordbruksutskottet har informerats om skrivelsen som alltså skickas bara ett par veckor innan utredningen lämnar sina förslag.

Det är ur demokratisk synvinkel mycket märkligt att på ett sådant flagrant sätt desavouera en parlamentarisk utredning och därigenom omöjliggöra en förutsättningslös debatt i denna för EU så viktiga framtidsfråga. Vi vill starkt ifrågasätta ett förfarande där en utredning tillsätts med avsikt att föreslå en svensk linje om den svenska linjen redan ligger fast. Det kan knappast vara vare sig väl använda arbetsinsatser eller skattepengar.

Reservation av ledamoten Lennart Brunander (c)

Jag är överens med majoriteten om den övergripande målsättningen för jordbrukspolitiken som presenteras i detta betänkande. Jag anser att det är ett viktigt långsiktigt mål att i takt med omvärlden minska de stöd som snedvrider konkurrensen och försvårar handelsutbytet. Det är också som majoriteten säger nödvändigt att EU är pådrivande för att skapa en fungerande konkurrens och ett ökat handelsutbyte. De målsättningar som utredningen är överens om för det europeiska jordbruket och för EU:s jordbrukspolitik tycker jag är bra, de stämmer väl överens med mina värderingar och de mål som redan idag finns i den svenska jordbrukspolitiken.

Målet om ett hållbart jordbruk är nödvändigt för att axla det ansvar vi har för kommande generationer. Det är nödvändigt att de rätta förutsättningarna skapas så att det är möjligt att bedriva en livsmedelsproduktion som kan uppfylla detta mål. Kravet på säkra livsmedel till rimliga priser och att konsumenten skall tillförsäkras ett brett och varierat utbud är grundläggande. Här borde det också funnits en målformulering om att det skall skapas rimliga förutsättningar för jordbruksföretaget. De övergripande målen konkretiseras i betänkandet i krav på vad jordbrukspolitiken skall syfta till. Men enligt min uppfattning kommer inte de förslag som majoriteten här föreslår att leda till att målen uppfylls. Majoriteten lever inte upp till de vackra ord om miljöhänsyn, djurskydd, bevarat kulturlandskap och en levande landsbygd som redovisas i betänkandet.

Jag vill i denna reservation beskriva min annorlunda syn på möjligheten att producera tillräckligt med livsmedel i världen. Min syn på EU:s förhållningssätt till WTO och hur EU:s jordbrukspolitik är att CAP skall förändras. Jag tror dock inte på majoritetens förhoppning om att marknaden och ökad konkurrens kommer att leda till att målet om ett hållbart jordbruk infrias. Utvidgningen österut är en annan viktig fråga där jag också anser att majoriteten gör en felaktig bedömning.

Avreglering

Enligt min mening är majoriteten på ett olyckligt sätt fångad av avregleringstanken mer än av ansvaret för att bibehålla och utveckla EU:s och Sveriges jordbruk. Även om jag är överens om målet med minskade marknadsstöd och att det är angeläget att skapa en bättre fungerande världshandel. De förändringar som skall göras måste ske på

ett varsamt sätt. Det är min uppfattning att nuvarande CAP kan och skall förändras men inte med några tvära kast utan i en takt som alla inblandade klarar av. Vid en för snabb avreglering kommer många jordbruksföretag slås ut.

Jordbruksproduktion skulle i sådana fall endast bli möjlig i de bästa jordbruksområdena. Skogs- och mellanbygder kommer att tappa produktion, vilket för Sveriges del skulle vara mycket allvarligt. En sådan utveckling skulle inte uppfylla de mål som utredningen ställer upp. Det skulle innebära att den regionala utvecklingen kommer i andra hand och att jordbruket inte ges möjlighet att ta erforderliga miljöhänsyn. Ur konsumentperspektiv upplever jag en sådan utveckling som mycket negativ även om det kan innebära något lägre livsmedelspriser. Samtidigt är det viktigt att konstatera att när det gäller prissättningen, så är det inte enbart jordbrukarens pris som påverkar det.

Min slutsats blir att förändringen av CAP måste tillåtas ske i den takt som EU:s förhandlingar med omvärlden ger förutsättningar för. Att EU som beskrivs i betänkandet skall ta bort sina marknadsstöd före nästa WTO-förhandling ser jag som svärgenomförbart. Det ger inga garantier utan försätter EU i ett sämre förhandlingsläge. Det finns heller inte, enligt min mening, någon tidsmässig möjlighet att göra en större reform innan nästa WTO-runda. På sikt bör dock marknadsregleringar avvecklas till förmån för direkta stöd till främst miljö- och regionala insatser. En förutsättning för att erhålla stödet bör vara att det knyts till någon form av produktion. Stödsystemet ska vara så enhetligt som möjligt. Därigenom skapas bättre möjligheter för jordbrukaren att byta produktion. De olyckliga inlåsnings effekter som finns i dagens system kan då minimeras. Gränsskyddet bör finnas kvar som yttre skydd för jordbruket i EU. På sikt ökar handeln mellan länder och handelsblock, och priserna jämnas ut. Då kan också gränsskydden successivt sänkas.

Att Sverige i EU verkar för att EU:s jordbrukspolitik reformeras ser jag som naturligt. Men denna förändring måste ha som utgångspunkt omsorg om både producenten och konsumenten och med utgångspunkt från de mål för jordbrukspolitiken, som föreslås i betänkandet. De reformer som föreslås får inte innebära försämrade möjligheter att bedriva jordbruksproduktion i Sverige. Det är också viktigt att Sverige agerar för att EU skall ha en klar strategi inför WTO-förhandlingarna.

Miljö och djurhänsyn

Målen om bra mat fri från giftrester och mediciner och utan resistenta bakterier beskrivs bra i betänkandet och jag delar i denna del utredningens slutsatser. Målen för miljöhänsyn och djurskydd i livsmedelsproduktionen är viktiga utgångspunkter för en förändring av CAP. De svenska kraven på EU:s jordbrukspolitik måste skärpas i dessa avseenden. Det måste bli tillåtet att ställa krav på miljöhänsyn, djurskydd och kvalitet på maten utan att det bedöms som handels hinder. Detta är viktigt för handeln inom EU och det är krav som också måste ställas på världshandeln. Majoriteten sätter sin tilltro till marknaden. Genom en ökad konkurrens skall miljö-, djurskydds- och regionala mål infrias. Jag tror inte på detta. Som regelverket idag är utformat får man ställa krav om det inte hindrar handeln. Marknaden sätts i högsätet, konsumenternas säkerhet, miljö, djurskydd och regional balans kommer ofta i andra hand. På en avreglerad marknad kommer det att bli mycket svårt att bibehålla de långtgående krav vi har. Jag anser att vi måste ändra på handelsreglerna, så att utgångspunkten för marknaden och konkurrensen är att de mål som fastlagts om säker mat, miljö, djurskydd och regional balans i första hand tillgodoses. Marknaden ska verka inom de ramar som beslutas, först då får vi en rättvis konkurrens.

Östutvidgningen

Det finns de som befarar att det vore dåligt för de nuvarande medlemsländernas jordbruk om östjordbruket inkluderades i CAP. Den huvudsakliga konsumtionen av livsmedel i EU sker dock nära produktionen. Den stora volymen livsmedel är och kommer att vara producerad nära konsumenterna. De östeuropeiska ländernas ekonomiska utveckling kommer att leda till en ökad levnadsstandard och ökad konsumtion av livsmedel. Den ökade produktionen av livsmedel i öst kommer, om än inte helt, att mötas av en motsvarande ökad konsumtion.

Man kan också studera hur det gick då Spanien och Portugal blev medlemmar i EU. Många fruktade då att produkter från dessa länder skulle översvämma övriga medlemsländer. Så blev inte fallet. Istället fortsatte dessa produkter att konsumeras i huvudsak i produktionsländerna. Strukturomvandlingen av de nya medlemsländernas jordbruk tog också längre tid än vad man trodde vid inträdet.

Jordbrukspolitiken bör omfatta även de nya länderna vid en utvidgning. Att EU:s jordbrukspolitik blivit för detaljreglerad och kostsam är en sak, men det är ingen anledning till att göra den till ett större problem för utvidgningen än vad den är. CAP behöver och måste reformeras, men främst av andra skäl, dvs. på egna ”meriter”. Om man sätter kostnaderna för CAP i relation till medlemsländernas totala budgetomsättning utgör jordbruksstöden en mycket liten andel. Det innebär att en utvidgning inte får de dramatiska följder för EU:s ekonomi som majoriteten beskriver. Utvidgningen österut får inte villkoras av en förändring av CAP.

Försörjningen av mat i världen

Världens befolkning växer kraftigt, det sker en ekonomisk utveckling som gör att konsumtionsmönster förändras. Samtidigt försvinner jordbruksmark av olika orsaker vilket gör att situationen för världens livsmedelsförsörjning blir allt mer problematisk. Redan idag svälter många människor och många är undernärda, främst orsakat av vår obefintliga förmåga att fördela de livsmedel som finns att tillgå. Majoriteten bygger sin syn på FAO:s rapport att maten faktiskt räcker om den fördelas på ett rättvist sätt. Denna förhoppning är enligt min mening inte verklighetsanknuten.

Jag delar World Watch Institutes bedömning, som ger en något annan beskrivning. Den befolkningstillväxt som vi vet kommer i kombination med att jordbruksmark försvinner av en mängd olika orsaker och att intensiteten i jordbruket i stora delar av världen inte är långsiktigt hållbar. Tillgången på vatten är begränsande och gör att en del jordar idag är överutnyttjade.

Konklusionen av detta blir för mig att den åkerjord och de möjligheter att producera livsmedel som finns i världen är begränsade. Det innebär att jag anser att jordbrukspolitiken måste vara sådan att den resurs som produktiv åkermark är säkras för framtiden. Det är ett ansvar vi har.

Reservation av ledamoten Dan Ericsson (kd)

Utredningen har fel utgångspunkt

Själva titeln på föreliggande betänkande leder tanken fel. Uppdraget var att lägga förslag om reformer av EU:s jordbrukspolitik. Detta uppdrag har i betänkandets titel och slutsatser reducerats till "Mat & miljö". Den grundläggande utgångspunkten att det krävs en jordbruks-politik som skapar förutsättningar för fortsatt brukande av såväl svenska som andra EU-länders åkerjordar för att få fram mat och värna en bra miljö, den utgångspunkten saknas. Därför drar utredningsmajoriteten också fel slutsatser om reformeringen av EU:s gemensamma jordbrukspolitik (CAP).

Ekonomiskt och ekologiskt uthållig jordbruksproduktion

Det går att producera tillräckligt med livsmedel för en växande världsbefolkning. Förvaltarskapstanken måste dock vara vägledande och kortsiktiga vinstintressen - som drivit fram odlingssystem som sugit ur jordens bördighet och orsakat jorderosion - måste ersättas med långsiktigt hållbara brukningsmetoder. Ett uthålligt jordbrukssystem bygger på ett kretslopp av näringsämnen och att organiskt material binder samman markmineralen. Detta gör att man tar tillvara det naturen ger och förhindrar jorderosion.

För framtiden måste slås fast att fortsatt jordbruksproduktion i Sverige såväl som i övriga EU-länder är en nödvändighet. Nationellt gäller det såväl för att målsättningen om att hela Sverige skall leva ska kunna uppnås, som att vi har en fortsatt inhemsk livsmedelsförsörjning. Ur globalt perspektiv är det långsiktigt nödvändigt att åkermarken i Sverige och Europa finns tillgänglig för livsmedelsproduktion. Därför är det också nödvändigt att miljöaspekter vägs in vid reformeringen av jordbrukspolitiken så att en övergång till miljövänliga och mer ekologiska brukningsmetoder främjas. Detta kräver också bibehållen åkermark eftersom en minskad intensitet i jordbruksproduktionen måste kunna kompenseras med produktion på mer åkermark.

En central fråga för EU måste vara att aktivt bidra till fattigdomsbekämpning och ökad livsmedelssäkerhet i tredje världen. CAP kan vara ett instrument i detta arbete. EU måste också inom övriga internationella fora såsom WTO, Världsbanken och IMF medverka till att ta fram en övergripande strategi för hur de fattigaste

ländernas inflytande ska stärkas. En omställning av det europeiska jordbruket till mer miljövänliga brukningsmetoder och ekologisk produktion innebär ett minskat tärande på ändliga resurser och är nödvändigt också ur solidaritetssynpunkt med tredje världen. EU ska också bistå u-länder med uppbyggnad/utveckling av ekologisk produktion. De övergripande målen om fattigdomsbekämpning och social utveckling ska stå i centrum också i handelsrelationerna.

Utredningens teori om att sänkta livsmedelspriser kommer att gynna u-ländernas livsmedelsproduktion kan till dels vara riktig. Dessvärre kan sänkta livsmedelspriser också leda till ökade bekymmer för de allra fattigaste folken. Sambanden är inte säkra och tydliga. Det krävs en betydligt mer omfattande analys av dessa mekanismer och en inriktning med försiktigare förändring av den globala jordbrukspoliiken för att inte oönskade och för delar av världsbefolkningen förödande effekter ska uppstå. Effekterna av en mer miljövänlig och ekologiskt inriktad jordbruksproduktion i Europa måste också vägas in i dessa resonemang.

Att som utredningen föreslå avhända Sverige och Europa stora delar av åkermarken kan inte vara en långsiktigt riktig politik mot bakgrund av den växande världsbefolkningen. Den starka befolkningstillväxten innebär att odlingsbar åkermark redan om några årtionden kan vara en bristvara. Därtill kan läggas effekterna av en tilltagande växthuseffekt, problem med jordförstöring och sinande vattentillgångar. Det är inte att förvalta den globala resurs som åkermarken utgör på ett riktigt sätt att föra en politik som leder till dess avveckling. Också fortsättningsvis ska åker- och betesmarker ses som en resurs i livsmedelsproduktionens tjänst.

Energigrödeanvändning kan också ses som ett gott utnyttjande av jordresursen eftersom den då normalt sett är möjlig att återställa för livsmedelsproduktion.

Att jordbruket är centralt för sysselsättningen på landsbygden och inom livsmedelssektorn i övrigt har utredningsmajoriteten i stora stycken bortsett ifrån. Med den föreslagna inriktningen kommer hundratusentals lantbrukare att tvingas upphöra med sin näringsverksamhet inom hela EU-området. För Sverige kan det handla om att en tredjedel av svensk åkermark avvecklas och att 10.000 helårsarbeten försvinner från denna sektor. Detta i sin tur kommer att leda till en dramatisk avfolkning av landsbygden och därmed vikande möjligheter för utkomster från en rad binäringar som är beroende av jordbruket som

primärproduktion. Detta är en utveckling som går i direkt felaktig riktning i förhållande till deisen om att Hela Sverige ska leva.

Lika konkurrensvillkor

Att EU har en gemensam jordbrukspolitik visar på ett tydligt sätt betydelsen av livsmedelsproduktionen. Det är också helt nödvändigt att lika villkor gäller för jordbrukare inom EU-området. En harmonisering av avgifter/skatter på jordbruksområdet är nödvändigt för att svenska jordbrukare ska kunna konkurrera med andra EU-länder på lika villkor.

Reformering av CAP

Den gemensamma jordbrukspolitikerna bör reformeras med utgångspunkt i 1992 års reform av CAP. Det innebär en utveckling av dagens CAP och inte en nedläggning av jordbrukspolitikerna som utredningsmajoriteten föreslår i andan av det felaktiga svenska jordbruksbeslutet 1990.

I enlighet med vad som kommer att uppnås i kommande förhandlingar och WTO-rundor anpassas det europeiska jordbruket till internationella, mer marknadsmässiga förhållanden. Förändringar av stödnivåer måste ske i takt med andra WTO-länder och med hänsyn till den internationella konkurrenskraften. Det innebär en stegvis anpassning i takt med andras anpassningar.

Det är nödvändigt att de ersättningsformer och regleringar som tillämpas inom det framtida CAP - inklusive Östeuropa - kan säkra livsmedelssäkerheten och rimliga inkomstnivåer hos lantbrukarna inom Europa. Detta utan att inverka negativt på u-ländernas livsmedelssäkerhet. Konsekvensanalyser med avseende på dessa aspekter kommer att behöva utarbetas kontinuerligt.

Inför kommande WTO-runda ska Sverige och EU inta mer bestämda krav utifrån de miljö- och djurskydds krav som ställs på svenskt och europeiskt jordbruk. Det krävs en mer offensiv hållning där det gäller att se till svenska och europeiska intressen vad gäller jordbruksproduktionen och dess inriktning mot ett mer ekologiskt uthålligt jordbruk, miljöaspekter och hållningen till animalieproduktion.

Även om marknadsprisstödet successivt kommer att sänkas måste gränsskydd, intervention och exportbidrag tills vidare bibehållas om än på lägre nivå. Kompensation för prisstödssänkningar via direkta mer miljörelaterade ersättningar till jordbruket är en nödvändighet.

- Utgångspunkter för EU:s gemensamma jordbrukspolitik bör vara;
- Livsmedelsproduktion kan inte jämföras med annan näringsverksamhet. Mot bakgrund av den nuvarande ordningen inom EU kommer säkerligen ett särskilt ersättnings- och regelsystem att finnas under överskådlig tid. Reformeringen av EU:s jordbrukspolitik måste ske på ett sådant sätt att lika konkurrensvillkor för jordbrukare i olika EU-länder upprätthålls. Likvärdiga regler och principer bör gälla med möjlighet till lokal variation beroende på bland annat klimatförhållanden.
 - Den generella jordbruksersättningen bör ges ut i form av en arealersättning på all åkermark, inklusive vall. Miljöbetingade ersättningar för att hålla landskapen öppna, främja den biologiska mångfalden och bevara kulturmiljöer ska finnas liksom särskilda regionalpolitiska ersättningar som är betingade av olika regioners förutsättningar för livsmedelsproduktion.
 - Jordbruket ska producera ekologiskt fullvärdiga livsmedel. Målsättningen att svenskt jordbruk ska ställas om till 10 procent ekologisk odling till år 2000 bör överföras till europeisk nivå. Tydliga målsättningar för omställning av jordbruksproduktion till mer miljövänliga metoder och till ekologisk produktion bör fastställas på europeisk nivå.
 - För att stimulera den ekologiska odlingen ska kompensation ges för ett minskat tärande på råvaruresurser, mindre miljöbelastning med positiva effekter på bland annat bevarande av biologisk mångfald i odlingslandskapet och ambitionen att producera ekologiskt fullvärdiga livsmedel.
 - Svenska miljö- och djurskyddsnormer ska vara miniminorm för det europeiska jordbruket. Sverige bör i EU med kraft verka för en harmonisering av miljöavgifter på kemiska bekämpningsmedel och handelsgödsel samt för likvärdiga villkor för animalieproduktionen.
 - En viktig konsumentupplysning är var livsmedlen har producerats och under vilka former. Ett gemensamt märkningssystem avseende såväl ursprung som produktionsmetod ska eftersträvas.

Övergångsåtgärder vid östutvidgning

Central- och Östeuropas åkermarker ska inte ses som ett problem utan en tillgång att användas i den gemensamma livsmedelsproduktionen. Argumentet att den gemensamma jordbrukspolitiken är kostsam

måste ses i ljuset av att EU:s samlade kostnader för jordbrukspolitiken uppgår till 0,6% av ländernas samlade BNP. Att klara en integrering av de central- och östeuropeiska länderna med dess jordbruk kan i denna belysning inte anses vara något oöverstigligt problem.

Den europeiska gemenskapens utvidgning österut innebär att den gemensamma jordbrukspolitiken kommer att omfattas av fler länder. För att omvälvningarna av jordbruket i de kommande EU-länderna inte ska bli för dramatiska bör särskilda övergångsåtgärder tillskapas som möjliggör en försiktig inslussning av denna jordbruksproduktion. Dessa övergångsregler ska som utgångspunkt ha de principer som skisserats här ovan. Det innebär att omställningen till ett ekologiskt hållbart jordbruk betonas starkt. Särskilda stimulansersättningar i syfte att få en övergång till ekologiska brukningsmetoder i nytillträdande östeuropeiska länder bör övervägas.

Reservation av ledamoten Gudrun Lindvall (mp)

Miljöpartiet de Gröna ställer sig bakom de mål, som finns redovisade i betänkandets kapitel 9.1 för jordbruket i ett framtida EU. Det är viktigt att det lantbruk som skall bedrivas är långsiktigt hållbart, något som måste uppnås i en nära framtid och där dagens ekologiska lantbruk visar vägen. Endast det lantbruk som kan ge förutsättningar för att de andra uppsatta målen skall kunna förverkligas som att ge säkra livsmedel, främja den biologiska mångfalden i kulturlandskapet, skapa ett varierat odlingslandskap och minimera miljöbelastningen med flera mål, som anges i kapitel 9.1. Därför är det viktigt att de åtgärder som föreslås från svensk sida vid förändringen av EU:s jordbrukspolitik har detta för ögonen och att de åtgärder som föreslås analyseras utifrån de uppsatta målen för att säkerställa att de leder dit.

Eftersom så inte sker i betänkandet vill jag anföra följande, där jag är av annan mening än utredningens majoritet:

CAP och omvärlden

Produktion av mat går inte att jämföra med annan produktion. De flesta prylar kan vi leva utan, men inte maten. Därför blir det befängt att hantera jordbruk som en bransch på vilken gängse ekonomiska resonemang kan tillämpas. Tillgång till odlingsbar jord är essentiell för framtiden och jorden är verkligen inte något vi fått i arv av våra förfäder, utan något vi lånat av våra barn.

Trots detta är varsamheten om jorden inte given. I kapitel 3.5 resoneras om omvärlden och dess påverkan av EU:s jordbrukspolitik. Jag anser att World Watch Institutes scenarier är de mest trovärdiga av de scenarier som redovisas i betänkandet. I årets upplaga av rapporten Tillståndet i världen tecknas en mörk bild av framtiden - om vi inte ändrar beteende idag. Man anför där att jordens växande befolkning - nu närmare 5,8 miljarder och varje år tillkommer 90 miljoner nya människor, de flesta i u-länder - inte kommer att kunna mättas i en snar framtid.

Skälen till detta uppges vara flera. Andelen odlad mark på jorden har minskat sedan 1981. Ser man per person har arealen minskat från 0,23 ha på 1950-talet till 0,12 ha år 1995. Mycket mark bebyggs eller läggs under asfalt. Jordar eroderar, försaltas eller förstörs på annat sätt. Till detta kommer allt extremare väder med stor torka orsakat av växthuseffekten. På många ställen sjunker grundvattennivåer. Som

exempel har grundvattenytan under Peking sjunkit från 5 meter under marknivån 1950 till en nivå 50 meter under markytan 1995. Floder som Gula floden i Kina, Coloradofloden i USA och Amu-Darja i Centralasien når aldrig sina recipienter. Detta skapar naturligtvis problem för det ofta rika jordbruket nära flodmynningar, med som i fallet Aralsjön en total ekologisk kollaps, en nu närmast död sjö, som tidigare varit mycket rik på fisk. På många håll utnyttjas fossilt vatten för konstbevattning. I USA är exempelvis 21% av den bevattnade arealen bevattnad med sådant vatten, något som inte är långsiktigt hållbart. Tendensen i världen är att andelen konstbevattnad areal minskar.

Till denna mörka bild skall också läggas ett konsumtionsmönster i i-länderna med hög konsumtion av gris, kyckling och andra produkter som kräver stora mängder spannmål, en intensiv djurhållning och ensidig odling. En genomsnittsamERICAN behöver 800 kg spannmål per år, varav den största delen konsumeras indirekt som kött eller mejeriprodukter, medan en genomsnittlig indier behöver 200 kg, det mesta konsumerat som det är. I många länder under utveckling som Kina och länder i Sydostasien kopieras nu i-ländernas konsumtionsmönster. Spannmålsefterfrågan till djurfoder ökar och många länder som tidigare varit självförsörjande är det inte längre. Samtidigt står den rika i-världen - USA, Europa, Canada, Argentina och Australien - för 80% av världs-exporten. I de länder som exporterar de stora mängderna spannmål bedrivs jordbruket på ett kemikalieintensivt sätt, ett sätt vi vet inte är ekologiskt hållbart.

I betänkandet redovisas inte denna bild som den troliga, utan den positiva bild som OECD och FAO målar lyfts fram. I det scenariot räcker maten och produktionsökningen blir större än konsumtionsökningen fram till år 2010. I ett sådant scenario finns möjlighet att minska den egna produktionen för att istället importera livsmedel.

Det saknas ett resonemang i betänkandet om de föreslagna förändringarna av CAP utifrån de ovan skisserade scenarierna. Tror man att ett överskott av spannmål kommer att finnas på världsmarknaden i framtiden minskar naturligtvis motivationer att säkerställa den egna produktionen medan värdet av den egna jorden och den inhemska produktionen ökar om det är World Watch Institutes scenario man finner troligt.

Min uppfattning är att den odlingsbara jorden kommer att behövas i framtiden, dels för en växande befolkning men också för att en ekologisk odling utan insatsmedel kräver större arealer. Det är därför angeläget att den förändring som föreslås av CAP från svensk sida

beaktar detta och World Watch Institutes mer ödesmättade bild av framtiden. Så sker dessvärre inte i betänkandet.

WTO och framtida krav på EU

I flera kapitel, t.ex. kap. 4, 5 och 9, förs en diskussion om kommande WTO-förhandlingar och de krav som då kan ställas på EU. Det förutspås att förhandlingarna kommer att innebära stora förändringar av CAP bland annat därför att USA nyligen förändrat stöden till det egna jordbruket liksom att Cairns-gruppen - Australien, Nya Zeeland, Canada, Argentina m.fl. - förordar en ökad liberalisering. Vidare anförs att EU bör reformera CAP för att därigenom få en bättre förhandlingsposition i kommande GATT-förhandlingar.

Jordbruket i många av de ovan nämnda länderna sker på ett oacceptabelt sätt ur miljö- och djurskyddssynpunkt. Användningen av insatsmedel, hormoner och antibiotika är stor och intensiteten mycket hög. Ett sådant jordbruk kan naturligtvis idag producera billiga livsmedel, men det är inte hållbart i framtiden. Dessutom strider det inte bara mot de mål för EU:s jordbruk som föreslås i betänkandet, utan även mot den gängse uppfattningen hos konsumenterna av hur jordbruk och djurhållning bör bedrivas. Matjordslagret minskar i USA, konstbevattningen sker i många fall med fossilt vatten och påverkan på jorden är stor i form av jordpackning, försaltning m.m. Djuren far illa. Det senaste årets diskussioner om användning av hormoner till nötkreatur visar skillnader i synsätt mellan USA och EU liksom användning och hantering av de nya genmanipulerade grödorna. Användningen av Roundup Ready Soyabean har ökat från några procent förra året till över 20% av årets sådd. Oviljan att separera GMO-sojan från den icke herbicidresistenta visar att även i detta avseende är inställningen olika.

Eftersom EU är en viktig part i kommande GATT-förhandlingar måste EU vara starkt pådrivande för att göra det möjligt att skydda den inhemska produktionen med höga miljö- och djurskyddskrav mot konkurrens från produktion som inte klarar dessa krav. Utan sådana möjligheter blir det mycket svårt för EU att behålla de krav på den inhemska produktionen som finns idag och ännu svårare att utveckla den i den riktningen som förordas i betänkandet och vilken vi till fullo delar. De övergripande målen i GATT-avtalet måste vara att gynna ett långsiktigt hållbart jordbruk. Jag saknar detta i betänkandet och anser att det inte är möjligt för EU att reformera CAP på det sätt som föreslås

utan risk för att den produktion som klarar höga miljö- och djurskyddskrav inom EU riskerar att slås ut. Det kan bli allt svårare att gå före.

Konkurrensen och den fria marknaden

I betänkandet sjungs på flera ställen den fria marknadens lov. Producenterna skall producera det konsumenterna efterfrågar och genom att mötas på en fri marknad skall produktionen utvecklas och priserna sänkas enligt betänkandet. Jag delar inte den positiva bilden som utmålas av marknaden och marknadskrafterna och dess nuvarande utveckling så länge ingen miljöhänsyn tas och heller inte rätten att ställa sådana ges.

Produktionen av jordbruksprodukter tenderar att alltmer bindas till stora multinationella företag. Det gäller såväl utsäde, insatsmedel som processade livsmedel. Allt fler bönder kontraktsoodlar idag, en tendens som minskar friheten för den enskilde bonden, såväl i i- som u-länder. Den senaste tidens utveckling av GMO-grödor visar att denna tendens förstärkts. Detta har också fått till följd att många lokala sorter, anpassade genom tiden till just de förhållanden som råder på platsen, slås ut till förmån för de stora företagets sorter, sorter som ofta är F1-hybrider och omöjliga att uppföröka för bonden. Idag står USA ensamt för nästan en fjärdedel av all spannmål som exporteras. Multinationella livsmedelsföretag dominerar allt mer handeln och styr därigenom pris och tillgänglighet av livsmedel. Med bestrålning ökas hållbarhetstiden samtidigt som kvaliteten i födan försämras.

Tanken att marknaden skall sköta utvecklingen rimmar illa dels med det ovan anförda men också med hälsoaspekter. Att kräva av konsumenterna att de dels skall ta ansvar för det sätt på vilket olika livsmedel producerats men också vara så väl insatta i innehållet och kvaliteten är höga krav. Näringsinnehållet syns ju inte på utsidan och det faktum att engelska läkare gått ut och varnat barn och äldre för bestrålade livsmedel på grund av brister i näringsinnehållet visar hur svårt detta är. Jag anser inte heller att allt som produceras har kommit till för att det finns en efterfrågan utan att livsmedelsindustrin i mycket stor utsträckning skapar behov som dessutom underblåses med stora reklaminsatser.

Marknaden tar inga miljöhänsyn. Förutsättningen för att ett långsiktigt hållbart jordbruk skapas är enligt min mening att samhället skapar de ramar inom vilka producenter och marknaden kan agera.

Beträffande livsmedel innebär det att samhället måste vidta de åtgärder i form av ekonomiska styrmedel, t.ex. skatter och avgifter på insatsmedel, och stöd som behövs för att skapa förutsättningar för det ekologiskt hållbara jordbruket, det jordbruket som måste till för att en rättvis global försörjning ska bli möjlig i framtiden. Med en totalt fri marknad finns en uppenbar risk att aktörerna blir allt färre och därmed får allt större spelrum och möjlighet att styra livsmedelsförsörjningen på jorden.

De nya genmanipulerade grödorna

I betänkandet berörs de nya genmanipulerade grödorna kort i samband med beskrivning av novel food-direktivet och märkning. Jag anser att dessa grödor borde behandlas utförligare och att det i betänkandet klart borde framgått att Sverige tar avstånd från dem.

De grödor som nu är aktuella har i de flesta fall gjorts resistenta mot bekämpningsmedel. Att tillverkaren av dem också tillverkar bekämpningsmedlet ifråga visar med all önskvärd tydlighet syftet med manipulationen. Dessa grödor är inget konsumenterna efterfrågat. De bidrar inte heller till en långsiktigt hållbar utveckling eller ökar livsmedelssäkerheten på jorden. Tvärt om ökas bindningen för många lantbrukare till kemijättarna, kontraktsodlingen ökar och såväl den odlade som den naturliga mångfalden minskar. De bekämpningsmedel, Roundup och Basta, som olika grödor gjorts resistenta mot, är totalutrotningssgifter, som tar bort allt annat i åkern än den odlade grödan, även ogräs som inte konkurrerar med denna. Dessa bekämpningsmedel och deras nedbrytningsprodukter har dessutom visat sig spridas till såväl yt- som grundvatten på ett sätt som tidigare har ansetts som omöjligt. Som en anpassning till grödorna har den tillåtna resthalten av Roundup höjts i Sverige från 0,1 mg per kilo till 20 mg per kg, en ökning med 200 gånger. Forskning visar också att genmanipulation kan få helt andra konsekvenser än förväntat och enligt min uppfattning minskar GMO-grödorna livsmedelssäkerheten.

Min uppfattning är att GMO-grödor bör förbjudas i EU, såväl vad avser odling som import, hela eller i processade livsmedel. Detta borde framgått av betänkandet och bör vara den linjen den svenska regeringen med kraft driver.

PSE- och CSE-tal

I kapitel 3.1.2 - 3.1.4 redovisas effekterna av jordbrukspolitiken i PSE- och CSE-tal. Resonemanget blir mycket teoretiskt eftersom dels flera variabler saknas vid beräkningen av PSE- resp. CSE-talen, dels anser jag att man i texten förespeglar att en avreglering av CAP skulle leda till stora vinster för konsumenterna, slutsatser som kan ifrågasättas. I texten redovisas till och med merkostnad för konsumenterna av CAP i siffror.

Eftersom jordbruket orsakar miljöproblem, mer eller mindre beroende på gröda, intensitet och produktionsmetod, borde det vara på sin plats att också redovisa den miljökostnad olika typer av jordbruk har. Först då skulle bilden kunna bli komplett och det skulle gå att utläsa på vilket sätt de billiga livsmedlen och en produktion till världsmarknadspris ökar miljöskulden. Detta saknas genomgående i betänkandet och rimmar illa med de högt ställda föreslagna miljömålen.

Medel för en ny jordbrukspolitik

I kapitel 9 utvecklas mål och medel för en framtida CAP. Målen, som de tecknas i 9.1, är bra. Här finns en tyngdpunkt på det långsiktigt hållbara jordbruket liksom höga djurskyddskrav, biologiskt mångfald och regional balans. Jag skulle möjligen ha önskat att livsmedel inte bara ska vara säkra, som anges i första målet, utan också av hög kvalitet. Mycket av dagens bulkproduktion med kolhydrat- och fettrika livsmedel är förvisso säkert, men knappast av hög kvalitet och med för människan nödvändigt näringsinnehåll. I begreppet säkra kan emellertid även inkluderas hög kvalitet.

I kapitel 9.2 utvecklas medlen för att nå de mål som skisserats. Enligt min mening saknas här en analys på vilket sätt den avreglering som föreslås med borttagande av marknadsregleringar leder till ett långsiktigt hållbart jordbruk. Här anförs istället att dagens CAP "missgynnar effektiviteten i produktionen" och "strukturomvandlingen hämmas" och den förändring som föreslås anser man skall råda bot på detta. En avreglering leder möjligen kortsiktigt till billigare livsmedel, men då på bekostnad av såväl djur som miljö liksom på viljan till jordbruk i hela EU. Med en vilja till strukturrationaliseringar och effektivitet, som anges i betänkandet, finns risk att de små och medelstora gårdarna framför allt i mindre gynnade områden slås ut.

Samtidigt har dessa gårdar ofta marker med höga biologiska värden, ett jordbruk med såväl djur som vall, beten och spannmål. Kretsloppsprincipen råder och många av dessa gårdar brukas ekologiskt. De måste bevaras.

Miljöpartiet de Gröna vill förändra CAP, men med ekologiska förtecken. Dagens utveckling i landet av det ekologiska jordbruket är positivt och en liknande utveckling måste stimuleras och genomföras i hela EU. För att uppnå detta kan det vara nödvändigt att bibehålla ett arealstöd, som dock bör ges till all mark oavsett gröda för att inte ensidigt gynna spannmålsproduktionen. Likaså bör så kallad cross compliances utnyttjas i större utsträckning än i dag. Andelen grön mark och djurtätheten m.m. bör kopplas till arealstödet. Miljöstödet måste vara kvar, men jag delar inte åsikten som framförs i betänkandet att det ska finnas för att jordbruket skall "producera olika typer av miljö tjänster som biologisk mångfald, kulturvärden och varierande odlingslandskap." I ett ekologiskt lantbruk gynnas den biologiska mångfalden och ett varierande odlingslandskap genom bruksmetoden.

Det är viktigt att alla stöd inriktas på att skapa ett ekologiskt långsiktigt hållbart jordbruk, inte som idag då en hel del stöd missgynnar detta. Miljöstöden bör till större del än idag finansieras av EU och åtföljas av strikta krav gemensamma för hela unionen, krav som successivt skärps. För att minska insatsmedlen i jordbruket bör miljöbeskattningen av konstgödsel och bekämpningsmedel införas i unionen. Dagens nivå i Sverige kan vara en gemensam början, men skatterna bör successivt ökas.

Jag delar således inte majoritetens förslag till medel för att nå de föreslagna målen.

Det är viktigt att allt mer av kostnaden för att producera livsmedel syns på priset i butiken. Genom att som i dag betala maten även över skattsedeln fjärras stadens människor än mer från landsbygdens. Det är först när matens rätta pris syns tydligt som en dialog och ett närmande bli möjligt. Producenterna kan då inte som idag odla för ersättningssystemet utan måste odla för kunden.

Miljöpartiet de Grönas inställning är att Sverige bör lämna unionen. Eftersom jordbrukspolitiken är totalharmoniserad finns det inga möjligheter att föra en egen politik på jordbrukets område eller att gå före. Det är viktigt att - så länge Sverige är medlem - agera för att lantbruket skall bli långsiktigt hållbart och att därför förändra dagens CAP, den gemensamma jordbrukspolitiken. Vi anser att CAP idag

gynnar ett storskaligt intensivt kemikalieberoende resursslösande jordbruk, som vare sig producerar säkra livsmedel eller är möjligt att bedriva i framtiden. Det är hög tid för såväl EU som andra länder att ställa om produktionen till en ekologisk långsiktigt hållbar produktion och för EU:s del bör en förändring av CAP utnyttjas för detta.

Särskilt yttrande av ledamoten Cecilia Malmström (fp)

Östutvidgningen är, tillsammans med att försöka återvinna medborgarnas förtroende, EU:s viktigaste uppgift. Det föreliggande förslaget om reformer av EU:s gemensamma jordbrukspolitik går i huvudsak i liberal riktning och präglas av liberala värderingar som frihandel och marknadsekonomi. Utredningen identifierar ett stort antal skäl till att CAP bör reformeras - för sin egen skull och för att det finns ett antal omvärldsfaktorer som trycker på. Det står för mig klart att oavsett om EU skulle utvidgas eller ej så måste jordbrukspolitiken kraftigt förändras.

Östutvidgningen

Den europeiska unionen står nu dock inför sin allra viktigaste utmaning - nämligen att för första gången i historien försöka på fredlig väg ena öst och väst. Det är av oerhörd vikt att Västeuropa tar tillvara möjligheten att skapa ett enat Europa som är säkerhetspolitiskt stabilt och ekonomiskt livskraftigt. Misslyckas EU med det kan konsekvenserna bli ödesdigra. Det kan äventyra hela utvecklingen mot demokrati och marknadsekonomi i Öst- och Centraleuropa. Sverige, liksom det övriga EU, har ett stort ansvar att ta tillvara denna historiska chans att skapa ett helt Europa. Jag menar att östutvidgningen är EU:s i särklass viktigaste uppgift och att detta tänkande skulle ha präglat utredningen än mer. Utvidgningen är givetvis en ytterst komplicerad process med många hinder att undanröja. Ett av dessa hinder är CAP. Därför måste en reformering inledas snarast så att EU ger tydliga signaler till de kommande medlemsländerna och undviker att skapa obalanser och snedvrider konkurrensen på deras marknader. Många länder i Öst- och Centraleuropa är viktiga jordbruksproducenter med ett jordbruk som är och kan bli än mer konkurrenskraftigt. Länderna måste därför ges tid och förutsättningar att planera för en kraftigt reformerad CAP så att de

inte använder CAP som referens när de nu genomför stora förändringar i sina jordbrukssektorer. Det är knappast nya regleringar, kvoter och förbud folket i öst längtar efter. Att bibehålla CAP för nuvarande EU men exkludera ansökarländerna är fullständigt otänkbart. Reformerna måste därför påbörjas omedelbart och helst innan utvidgningsprocessen inleds.

De nya medlemsländerna skall ha en full anslutning till ett EU med en reformerad CAP. Också för EU:s nuvarande jordbrukare är det viktigt att det kommer tydliga signaler från EU om den framtida jordbrukspolitiken. Svårigheterna av att genomföra reformerna är förstås mycket stora men skall inte överskattas.

Avsaknad av medborgarnas förtroende

Det finns som utredningen nämner flera skäl till att reformera CAP. Dock saknas en viktig punkt som rör medborgarnas förtroende. Få områden väcker en sådan irritation som jordbrukspolitiken, dess snåriga regelsystem och omvittnade fusk. Medborgarna i EU hyser med alla rätt en misstro mot en enorm byråkrati som omfattar drygt halva EU:s samlade budget. EU:s egna siffror visar att det årligen försvinner minst 10% av jordbruksbudgeten, 6,3 miljarder ecu 1993 (enligt EU:s egna databas för fusk, Irene). En sådan politik skapar inte legitimitet. Däremot har en kraftigt avreglerad jordbrukspolitik, med satsning på kvalitet, miljö och landsbygdsutveckling, något som kommittén föreslår, helt andra förutsättningar att vinna medborgarnas gillande.

Lantbrukaren som företagare

Utredningen lyfter fram konsumenternas roll i en ny reformerad CAP. Det är bra och viktigt. Men jordbruksproduktion är ett samspel mellan konsumenter och producenter. Lantbrukaren måste ges möjlighet och frihet att på likvärdiga villkor konkurrera med sina produkter på konkurrensutsatt marknad. Det är därför viktigt att lantbrukaren betraktas som en företagare och ges möjlighet att agera som en sådan så att landsbygden kan erbjuda ett livskraftigt företagande. Jordbrukets konkurrensförmåga är av stor betydelse för alla som arbetar inom jordbruk och livsmedel. Kvoter, regleringar och krånglig administration underlättar inte företagandet. Det förutsätter en svensk och europeisk politik som underlättar för små- och nyföretagandet så att också småskaliga alternativ kan växa fram på landsbygden. Denna

aspekt framkommer inte i utredningen. En annan aspekt som kommer lite i skymundan är ett mer utvecklat resonemang om konkurrensen i mellanleden - i de led som finns mellan konsumenten och lantbrukaren och som i Sverige, och på många håll i Europa, allt mer domineras av ett antal större livsmedels- och grossistjättar. Konkurrensen inom livsmedels- och distributionsbranchen måste öka.

Reservation av ledamoten Maggi Mikaelsson (v)

Jag vill inledningsvis redovisa att jag delar utredningens grundläggande kritik av EU:s gemensamma jordbrukspolitik, liksom behovet av en grundläggande förändring. Jag står också bakom förslaget till nya mål för jordbrukspolitiken. Min reservation gäller dels möjligheten att uppnå målen inom ramen för dagens EU och dels huruvida de föreslagna medlen leder till att målen uppnås. Jag delar inte heller den negativa syn på jordbrukets möjligheter i ett regionalt perspektiv som redovisas i betänkandet. I övrigt har jag ett antal synpunkter på utredningens olika avsnitt.

Livsmedelsförsörjningen - 2000-talets ödesfråga

Världens befolkning växer och livsmedelsproduktionen totalt har ökat under de senaste decennierna. Trots detta har det högeffektiva industriliknande jordbruket inte lyckats trygga en god livsmedelsförsörjning på global nivå. Medan rika regioner och samhällsskikt lever i ett överflöd som skapar överskottsproduktion och vällevnadssjukdomar lever andra samhällsskikt och regioner i svält och fattigdom. 800 miljoner människor saknar tillräckligt med mat och tvingas leva ständigt hungriga.

Befolkningsökningen tillsammans med en allt större utarmning av jordens naturresurser gör att livsmedelsförsörjningen och nyttjandet av jordbruksmark med stor sannolikhet kommer att bli en av 2000-talets viktigaste frågor. Ett par exempel tydliggör detta. Idag finns ca 0,26 hektar åkermark per innevånare på jorden. År 2025 har den siffran sjunkit till 0,17 hektar per person. Vårt behov för att överleva beräknas vara ca 0,2 hektar. Detta visar på nödvändigheten att dels nyttja all tillgänglig åkermark och dels använda dess produktion på ett hållbart sätt. Västvärldens livsmedelsmönster håller inte i ett globalt perspektiv.

För att säkra mänsklighetens överlevnad måste dagens livsmedelsproduktion och utnyttjande av naturresurser ställas om så att de blir långsiktig hållbara.

En annan förutsättning för jordens långsiktiga produktionsförmåga är tillgången på färskvatten. Det mesta av jordens vatten finns i världshaven och är salt. Av färskvatten är den största delen bundet i polarisarna. Dagens produktionsmetoder i jordbruket, med stora arealer som konstbevattnas tär på grundvattnet vilket leder till försaltning av jordbruksmark. För närvarande är ca 15% (ca 300 miljoner hektar) av världens bevattnade arealer skadade av försaltning. Siffran beräknas vara fördubblad om 25 år. I sydvästra USA har grundvattennivån sjunkit med mer än 120 meter. Indien, Norra Kina och Mexiko är andra områden, tätt befolkade, där grundvattennivåerna sjunker.

Det är uppenbart att världens livsmedelsproduktion och konsumtion måste förändras. Den idag dominerande uppfattningen att människan kan behärska naturen måste ersättas av insikten att naturen sätter gränserna för all mänsklig aktivitet. På global nivå kan man konstatera att dagens marknadsekonomier där ekonomisk tillväxt är målet och naturen medlet inte har lyckats åstadkomma hållbara försörjningssystem. EU utgör inget undantag. Med ett grundfördrag som sätter ekonomisk frihet före människors behov och handel före miljö har man satt en ram som står i motsättning till ett långsiktigt hållbart samhälle.

Den målsättning som kommittén har ställt upp för EU:s framtida jordbruk står därmed i konflikt med EU:s övergripande krav på fri rörlighet för kapitalet. En verklig omställning i hållbar riktning ställer andra krav på demokratisk kontroll över ekonomin liksom verkliga möjligheter att sätta hälso- och miljökrav före krav på fri rörlighet av varor.

Givet ovanstående begränsning av möjligheten att förverkliga målet anser jag att den målformulering som redovisas i kommitténs betänkande kan ligga till grund för det svenska ställningstagandet till hur EU:s framtida jordbrukspolitik skall utformas. Jag delar även delvis de förslag till medel och övergångsåtgärder som föreslås. Jag har emellertid en hel del synpunkter och avvikande uppfattningar både på föreslagna medel som på de motiveringar som redovisas som grund för målsättningen. Jag ifrågasätter om de medel som anvisas leder till måluppfyllelse.

Redogörelsen nedan följer i stort betänkandet uppläggning. Jag redovisar också min uppfattning om en framtida jordbrukspolitikets betydelse för sysselsättning och jämställdhet. Ett avsnitt som ingår i

direktiven till utredningen men inte behandlats på ett seriöst sätt. Detta trots att sysselsättning och jämställdhet i andra sammanhang hävdas vara socialdemokratiska flaggskepp i Europasamarbetet.

Kap 3 CAP inför framtiden

I kapitlet redovisas ett antal effekter av dagens jordbrukspolitik i EU, vilket gör rubriken något missvisande. Jag delar i stort beskrivningen av CAP:s effekter för producenter, konsumenter och skattebetalare, men anser att det är viktigt att poängtera att PSE- och CSE-tal dels inte täcker alla typer av bidrag och stöd och dels inte beskriver priser eller kostnader i konsumentledet. Jag delar inte kommitténs slutsats att livsmedelspriserna skulle sjunka vid en avreglering av EU:s jordbrukspolitik. Det är åtminstone inte självklart att det blir följden med de höjda hälso-, djurskydds- och miljökrav som kommitténs enats om i målsättningen för den framtida jordbrukspolitiken. Jag anser också att när det gäller livsmedel får inte prisfrågan överordnas kraven på säkerhet och kvalitet.

När det gäller CAP:s effekter för samhällsekonomi och sysselsättning har kommittén inte diskuterat vilka effekter ett avreglerat jordbruk skulle få inom dessa områden, men den strukturomvandling som förutspås kommer med stor sannolikhet att leda till minskad sysselsättning inom jordbrukssektorn. Naturligtvis kommer detta att påverka samhällsekonomin i hela EU. Av redovisningen över andelen sysselsatta i jordbruket under kap. 3.2.3. framgår också att det är stora regionala skillnader inom EU. Totalt arbetade drygt 8 miljoner människor inom jordbruket i EU, vilket motsvarar ca 6%, men i t ex Grekland är andelen hela 21%. Läger man sedan till de som arbetar inom livsmedelsindustrin ca 2,5 miljoner, och den kringsysselsättning som skapas så skapar jordbruket med förädlingsled ett stort antal arbetstillfällen. Jag är inte beredd att medverka till en strukturomvandling som ytterligare ökar arbetslösheten i EU.

När det gäller CAP:s effekter för miljön är det uppenbart att även om mycket av miljöproblemen kan anses orsakade av den allmänna tekniska och ekonomiska utvecklingen så har EU:s jordbrukspolitik uppmuntrat och stött ett jordbruk som lett till stora miljöproblem i vissa regioner i EU.

Kap 4 En ny gemensam jordbrukspolitik

Jag delar inledningens beskrivning om varför CAP behöver förändras, men ifrågasätter uppfattningen i avsnitt 4.1.2. att risken för försörjningsstörningar är mindre nu än under 1950-talet. Snarare är det just risken för försörjningsstörningar på global nivå, som är en av grunderna att förändra CAP så att en uthållig jordbruksproduktion kan producera livsmedel av hög kvalitet.

Kommitténs förslag till ny målsättning för EU:s jordbrukspolitik är ambitiös: Ett brett och varierat utbud av säkra livsmedel till skäligen priser och ett långsiktigt hållbart jordbruk skall ske inom ramen för en jordbrukspolitik som syftar till att produktion, såväl som förädling och distribution skall bedrivs uthålligt. Med det menas att den biologiska mångfalden och ett varierat odlingslandskap bevaras och främjas, kulturmiljöerna bevaras, miljöbelastningen minimeras och djurskyddskraven ställs högt. En regional balans och en levande landsbygd skall främjas liksom ett internationellt konkurrenskraftigt jordbruk. Jag delar den målsättningen.

Kap 5 Livsmedel

Kapitlet om livsmedel är ofullständigt. Det är naivt att påstå, som görs i första meningen i avsnitt 5.1, att det främsta syftet med all produktion inklusive livsmedel är att förse konsumenterna med de varor som de efterfrågar. Det kan vara en from förhoppning, att det är enbart efterfrågan som styr produktionen, men det stämmer inte. Det är väl känt att livsmedelsindustrin liksom delar av primärproduktionen domineras av stora transnationella bolag. Jag anser att det är en allvarlig brist i betänkandet att ett helt kapitel ägnas åt livsmedel utan att de multinationella livsmedelsföretagens makt över varuproduktionen och konsumentval beskrivs och analyseras.

Verkligheten är den att konsumenterna idag är alltför mycket i händerna på det internationella kapitalet som också har kontroll över livsmedelsproduktion och förädling. Det är inte konsumenterna som har efterfrågat genmodifierade livsmedel eller kött från djur som behandlats med hormoner och antibiotika i tillväxtbefrämjande syfte. Det är inte konsumenterna som har efterfrågat livsmedel med allergi- och cancerframkallande tillsatser eller livsmedel från djur som plågats i långväga transporter eller fötts upp utan de mest grundläggande djurskyddskrav. Konsumenterna efterfrågar däremot säkra livsmedel och

borde ha rätt att kräva nationell lagstiftning och förbud mot livsmedel, tillsatser och produktionsmetoder som kan anses oetiska eller osäkra.

Jag delar kommitténs bedömning att konsumentrörelsen måste stärkas och att det är viktigt med konsumentinformation så att den enskilde konsumenten kan göra sitt val utifrån korrekt information. Det finns också exempel på att konsumenter genom sitt val påverkat produktionen. Lika viktig är troligtvis en medveten miljörörelse som förmått väcka opinion i viktiga konsumentfrågor. Att kräva av varje enskild konsument att göra alla avvägningar som krävs för att kunna välja säkra livsmedel är däremot att negligera det politiska ansvaret.

Jag är också kritisk till majoritetens övertro på att en fri och fungerande konkurrens och en avreglerad marknad skall leda till att målet om säkra livsmedel uppfylls. På flera ställen i avsnittet anges en "fri och fungerande" konkurrens som det bästa medlet för billiga och säkra livsmedel. Det är självklart bra med konkurrens, men en fri konkurrens existerar knappast idag. Istället begränsas möjligheterna till en fri handel och en fri konkurrens av monopol och kartellbildningar, manipulationer och skumraskmetoder. Allt i marknadsekonomins namn. För att bättre kunna garantera säkra livsmedel till skäliga priser är det enligt min mening lika viktigt att minska antalet mellanhänder i livsmedelshandlingen från primärproduktion till matbord. Idag är det främst i de många mellanleden som prispåslagen sker. Endast en mindre del går till primärproducenten. Något som självklart både påverkar priset och ökar svårigheten att kontrollera ursprung och säkerhet. Dessutom försämras lönsamheten i jordbruket vilket driver på kraven om annan kompensation.

Ett mer problematiserande resonemang om olika konsekvenser av en fri konkurrens hade varit värdefullt för bedömningen av de olika medel som behövs för att uppnå de uppställda målen. Det handlar till exempel om att definiera vad som avses med fri konkurrens, konkurrensneutralitet och konkurrenshinder. Är låga priser ett bra mått på att konkurrensen fungerar. Hur skall kvalitetsaspekter värderas. Hur ska t ex olika produktionsmetoder ses i ett konkurrensperspektiv? Är det konkurrensneutralt att konkurrera med sämre djurskyddskrav? Om inte, borde då inte ett land kunna ställa djurskyddskrav på sin import? Eller är då detta ett konkurrenshinder? Är det konkurrensneutralt om produktionsmetoderna leder till utarmning av naturresurser som t ex att tära på grundvattnet eller att storskaligt använda miljöfarliga bekämpningsmedel? Hur skall man uppnå konkurrensneutralitet mellan

regioner med olika klimatbetingelser som innebär olika kostnader för likartad produktion?

Det finns inga enkla eller självklara svar på dessa frågor, men jag anser att det är fel att de inte berörs i betänkandet.

Kap 6 Jordbruket och miljön

Det är helt uppenbart att dagens jordbruk inom EU inte är långsiktigt hållbart. Det finns dock stora regionala skillnader och i t ex Sverige har steg tagits mot en mer hållbar utveckling. Mycket återstår ännu att göra. Jag delar kommitténs beskrivning av det övergripande målet om ett långsiktigt hållbart jordbruk liksom avsnittet om jordbrukets negativa miljöeffekter. Jag anser dock att jordbruket kan och borde spela en viktig roll i en miljöomställning i samhället. Dels genom en produktion som är anpassad till lokala förutsättningar, vilket innebär att livsmedelsproduktion skall ske i hela EU där miljömässiga förutsättningar finns. De miljöstöd som finns inom EU idag utgör endast 2% av de totala stöden till jordbruket. Något som också speglar hur lågt EU hittills prioriterat miljöfrågorna. Jag kan i stort ställa mig bakom det resonemang som förs om gemensamma grundnormer under avsnitt 6.4. Tyvärr är förslagen mycket outvecklade och det är svårt att bedöma konsekvenserna av de olika nivåer för regleringar som föreslås. Enligt min bedömning står detta avsnitt i motsättning till kapitel fem där den fria konkurrensen hyllas vilket skapar en obalans mellan betänkandets olika avsnitt som är helt onödig.

Ett område som faktiskt knappast berörs är det ekologiska jordbruket, vilket är mer än märkligt. Det ekologiska jordbruket har hunnit långt på vägen mot en kretsloppsanpassad produktion som utgår från lokala och regionala förutsättningar. Den definition som Ekologiska lantbrukarna i Sverige ställer upp skulle kunna vara ett förtydligande av den målsättning som kommittén enats om.

Det som kännetecknar den ekologiskt hållbara produktionen är att den

- utgår från lokala förnybara resurser
- effektivt utnyttjar solenergin och de biologiska systemens potential
- bevarar åkerjordens bördighet
- maximerar recirkulation av växtnäring och organiskt material
- minimerar behovet av ändliga resurser och därmed miljöpåverkan genom läckage av restprodukter

- inte använder naturfrämmande ämnen
- bidrar till att bevara den genetiska mångfalden i produktionen såväl som i jordbrukslandskapet
- ger husdjuren livsbetingelser som motsvarar deras ekologiska roll och tillåter dem ett naturligt beteende.

Med det ekologiska jordbruket som långsiktigt mål konkretiserat enligt ovanstående får vi också ett bättre underlag för bedömning av vilka medel som behövs för att uppnå målen.

Kap 7 Jordbruket och djuren

Detta avsnitt är bra. Det är positivt att den svenska djurskyddslagsstiftningen har bidragit till att djuren generellt sett är friskare i Sverige än i flertalet länder inom EU. De svenska förbudena mot användning av bl.a. kadavermjöl och antibiotika har bidragit till detta. Men det finns ändå hotbilder. Dels finns risken att de hårdare svenska kraven av jordbrukarna själva uppfattas som hinder för konkurrens, eftersom produktionen blir dyrare utan att ett merpris kan tas ut. Dessvärre hörs av och till sådana röster i debatten. En annan hotbild är att djurskyddsaspekter ses som handelshinder, inte bara inom EU utan också på världshandelnivå. Ett exempel är den diskussion som pågår i WTO:s tvistlösningspanel angående EU:s förbud mot hormoner. Där är det främst USA som hävdar att EU:s hormonförbud är ett handelshinder.

Kap 8 Jordbruket och den regionala utvecklingen

En av de svåraste frågorna att lösa vid en förändring av EU:s jordbrukspolitik är frågan om det regionala jordbruket. Som det står i inledningen till avsnittet bor en stor del av befolkningen på landsbygden och i vissa delar av regionen spelar jordbruket en stor roll i den lokala ekonomin. Det är också bra att det klart slås fast att det svenska målet för jordbruket i norra Sverige ligger fast. Men därefter redovisas en mer negativ bild av jordbrukets möjligheter i ett regionalt perspektiv. Till exempel anges att en fortsatt strukturomvandling mot större

enheter är att vänta, varför ökade satsningar på annan verksamhet än själva jordbruket bör göras.

Jag anser att jordbrukets roll som regional motor är underskattad i betänkandet. Istället för att passivt anta att det kommer att innebära ökade svårigheter att upprätthålla jordbruksproduktionen inom en del regioner i EU, t ex i norra Sverige och i andra mindre gynnade områden skulle jordbruket kunna bli en motor i landsbygdsutveckling och lokal produktion.

I betänkandet målas upp en onödig motsättning mellan lokal, ofta småskalig produktion och det storskaliga intensiva jordbruket. Det är min övertygelse att båda sätten att producera behövs och att de dessutom går att förena med långsiktig uthållighet. Jag delar inte kommitténs påstående att det är företagsekonomiskt fördelaktigt med ökad storskalighet. Det kan kanske stämma med dagens jordbruksproduktion, men då räknar man inte in alla kostnader, t.ex. de miljöproblem som följer i det storskaliga jordbrukets spår.

En ökad regional produktion skapar förutsättningar för en lokal småskalig livsmedelsförädling vilket leder till nya arbetstillfällen och en positiv landsbygdsutveckling. En ökad lokal produktion är också en fördel ur miljösynpunkt eftersom transportbehovet kan minska. Även ur ett globalt perspektiv är en ökad regional självförsörjning att föredra. I betänkandet står det att ökad handel i sig är positivt eftersom det gynnar u-ländernas produktion. Men en avreglerad marknad och en ökad handel innebär inte automatiskt en garanti för att u-länderna får bättre villkor. Ett troligare scenario är att det åter igen är de stora multinationella företagen som kan ta för sig ytterligare marknadsandelar. Däremot kan en ökad regional självförsörjning skapa förutsättningar för u-länderna att själva bygga upp en livsmedelsproduktion för egna behov.

Kap 9 Förändringar av den gemensamma jordbrukspolitiken

Kapitlet är en sammanfattning av betänkandet och de mål och medel som föreslås. Utifrån de begränsningar och den kritik jag har framfört i tidigare avsnitt delar jag uppfattningen att EU:s nuvarande marknadsregleringar bör fasas ut och dagens CAP ersätts med en jordbrukspolitik som bidrar till miljöomställning, regional utveckling och ökad djurhänsyn. Medlen för att uppnå de uppställda målen bör koncentreras till några områden. För att nå ett långsiktigt hållbart jordbruk måste medlen inriktas på miljöomställning, regional

utveckling och djurskydd. För att få säkra livsmedel krävs lagstiftning och konsumentmakt. Jordbruket och livsmedelsproduktionen skall också ses som en viktig framtidsnäring, dels utifrån behovet av livsmedel till en växande världsbefolkning och dels utifrån behovet av en miljömställning av hela samhället.

Kap X Jordbruket, sysselsättningen och jämställdheten

I direktiven till utredningen har ingått att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser av förslaget. Detta har utredningen inte gjort, vilket är en allvarlig brist. Dels eftersom det strider mot regeringens direktiv och dels eftersom en viktig del av kvinnors insatser och nytänkande skulle kunna bidra på ett konstruktivt sätt till jordbrukets nödvändiga miljömställning. På många håll i Sverige växer ett engagemang för lokalsamhället och lokal livsmedelsproduktion såväl som lokal livsmedelsförädling. Ofta är det kvinnor som går i spetsen för denna utveckling. På ett sätt kan man säga att det handlar om att återuppliva gamla traditioner och bevara gammal kunskap. Men i en ny tid med nya förtecken, som livsmedelssäkerhet och kretsloppstänkande. Resultatet är ökat nyföretagande och nya arbetstillfällen. Genom att stödja en motsvarande utveckling i hela EU kan nya arbetstillfällen skapas på landsbygden, istället för den negativa inställning som speglas i betänkandet.

Övriga synpunkter

En av svårigheterna under arbetets gång har varit att hålla isär diskussionen om EU:s framtida jordbruk med konsekvenserna för Sverige. Det hade varit värdefullt om betänkandet tydligare hade utgått från ett EU-perspektiv och istället hade redovisat konsekvenserna för Sverige i ett separat avsnitt. Jag har emellertid inte fått gehör för det kravet.

Jag beklagar också att det inte gått att få ett enigt betänkande. Jag uppfattar ändå att det finns en stor uppslutning bakom kraven på en förändring av nuvarande CAP liksom på målen för den nya jordbrukspolitiken.

Sammanfattningsvis anser jag att betänkandet som helhet speglar socialdemokratiens medvetenhet om behovet av en ny syn på livsmedelsproduktionen, men en tveksamhet i att ta konsekvenserna av denna medvetenhet.

Reservation av ledamoten Carl G Nilsson (m)

Inledning

Utredningens arbete har präglats av ambitionen att så långt som möjligt få fram ett gemensamt ställningstagande. Jag har ansett det vara värdefullt att Sverige har en ståndpunkt i EU varför jag försökt bidra till att enighet skulle nås. Emellertid har regeringen bara någon vecka innan utredningens slutdatum föregripit dess resultat genom att till kommissionen sända sina synpunkter på den framtida jordbrukspolitiken. Dokumentet har titeln "Fortsatt reformering av den gemensamma jordbrukspolitiken – den svenska inställningen."

Jag finner det därför inte meningsfullt att vidare arbeta för en samlad ståndpunkt. Att regeringen uppenbarligen och totalt nonchalerar en utredning som de själva tillsatt och givit direktiv till är mycket anmärkningsvärt. Det undergräver förtroendet för det utredningsväsende som i hög grad bidragit till att långsiktiga politiska beslut har baserats på faktaunderlag och i mycket skapat en enighet runt nödvändiga förändringar.

Utredningens arbete inleddes med att tre så kallade expertgrupper tog fram rapporter som skulle ligga till underlag för utredningens ställningstagande. För tydlighets skull vill jag framhålla att jag inte tagit ställning till innehållet i dessa rapporter och därför inte står bakom innehållet i dem.

Utgångspunkter

Livsmedelsproduktionen är en viktig del av EU:s näringsliv och av dess kultur. Det är därför viktigt att såväl primärproduktion som industri finns kvar efter en reform och kan dra nytta av den öppnade världsmarknad som kommer att bli följd av såväl redan genomförda som kommande förhandlingar i WTO. Min ambition är att europeiska livsmedel skall vara vinnare på världsmarknaden efter ytterligare avregleringar.

En annan av mina utgångspunkter är att EU:s livsmedelsförsörjning inte får riskeras. Om avregleringar och liberaliseringar sker i någorlunda samma takt i samtliga större producentområden finns enligt min mening ingen större risk att EU:s produktion drastiskt skulle minska. Om däremot en snabb och ensidig avreglering genomförs är risken uppenbar att andra världsdelares jordbrukare och industrier blir de enda

vinnarna. Någon form av korrektiv bör dock alltid finnas om produktionen skulle nå en kritiskt nedre gräns.

En tredje utgångspunkt är att CAP i första hand och primärt skall omfatta livsmedelsproduktionen. Särskilda satsningar såsom miljöersättningar och regionalt baserade ersättningar skall ses som komplement till CAP. Erfarenheterna från andra politikområden visar att måluppfyllelsen blir dålig om många mål ska lösas inom samma politik. Det betyder att miljöpolitik och regionalpolitik skall ligga utanför CAP. Självklart skall jordbruk bedrivas inom ramen för en hållbar utveckling och omfattas av samma miljöhänsyn som andra verksamheter och lika självklart skall regionalpolitiken (strukturfonderna) också omfatta jordbruksföretag.

En fjärde utgångspunkt är att CAP inte skall försvåra eller i värsta fall hindra en utvidgning av EU.

Anpassning av CAP till en ny tid

Av flera skäl är det viktigt att jordbruket och livsmedelsindustrin i Europa börjar en anpassning till en situation med färre regleringar och mindre stöd. Även om man kan diskutera takten kommer WTO-förhandlingarna att innebära ytterligare avregleringar av livsmedelsmarknaden. Jordbruket i de länder som endast har litet stöd till näringen kommer att få en betydande konkurrensfördel när regleringarna minskar. Enligt FAO kommer det att krävas ökad handel med livsmedel för att klara världens livsmedelsförsörjning. Livsmedel kommer således i allt mindre utsträckning att produceras lokalt och nationellt. I stället kommer livsmedel, som andra varor, att produceras där förutsättningarna är som bäst.

En ökad världshandel och friare konkurrens kommer att ställa krav på att produktionen är effektiv och på en ökad anpassning till skilda konsumentönskemål. En förändring av CAP måste underlätta detta.

Enligt min mening ger priset en viktig signal om vilka volymer som kan produceras och till vilka kostnader. En anpassning av prisnivå till världsmarknadsprisnivå är därför eftersträvarvärd. Detta åstadkoms genom gradvis sänkta tullar/gränsskydd och borttagande av de utbudsbegränsningar som finns i dag. I konsekvens härmed slopas också exportavgifterna som i dag är möjliga att ta ut. Dessa åtgärder går inte att genomföra utan att producenterna ges en rimlig tid för att anpassa sig till den nya politiken. De måste också under en övergångstid kompenseras om lägre priser blir följderna eftersom investeringar är

gjorda under andra förutsättningar. Därtill bör de eventuella förmögenhetsförluster i mark, anläggningar och produktionskvoter som uppstår enbart på grund av förändringen av CAP till dels kompenseras.

En avreglering utan att jordbrukarna kompenseras riskerar att få till följd att produktionen faller. Detta gäller i synnerhet om avregleringen sker ensidigt. Det blir då livsmedelsindustrin och landsbygden som drabbas.

Det svenska jordbrukspolitiska beslutet 1990 innebar att den administrativa prisnivån gradvis sänktes samtidigt som ett direktstöd infördes. Stödet trappades av relativt snabbt. Med erfarenheterna från detta besluts genomförande förordar jag en gradvis sänkning av de administrativa prisnivåerna men till skillnad från då bör prissänkningen pareras med högre stöd. När den administrativa prisnivån nått världsmarknadspriserna skall stödet kvarstå ytterligare ett antal år innan det också börjar trappas av. I vilken takt detta kan ske blir beroende på hur spelregler (WTO) och priser på världsmarknaden förändras. Jag vill påpeka att en avreglerad marknad under förra året hade inneburit högre spannmålspriser i Europa. En global avreglering kommer också att medföra en höjning av världsmarknadspriserna på de flesta livsmedel eftersom exportsubventionerna försvinner.

Vid en avreglering med ett tillfälligt kompensationsstöd enligt mitt förslag bör en översyn av alla produktionsgrenar göras. T.ex. kan arealstöden på spannmålsodling som grundades på mycket låga världsmarknadspriser justeras till förmån för animalieproduktionen.

När priserna marknadsanpassats behövs inga åtgärder för att undanhålla marknaden varor. Interventionssystem, exportbidrag och produktionskvoter blir onödiga. När väl överenskommelse om avreglering uppnåtts kan och bör genomförandet ske relativt snabbt. Detta kommer att bidra till ökad dynamik inom livsmedelsproduktionen i Europa. En förutsättning är naturligtvis att enskilda länder upprätthåller en konkurrensneutralitet vad gäller produktionen. Att som Sverige belasta produktionen med skatter och avgifter som inte har motsvarighet i andra länder eller världsdelar är inte möjligt utan att detta riskerar att produktion slås ut.

Den här skissade förändringen av CAP underlättar också inlemmandet av nya stater i EU. Anledningen är att i flera av kandidatländerna är priserna på livsmedel att betrakta som världsmarknadspriser.

Utformningen av den framtida CAP kommer självklart att påverkas av resultatet av kommande WTO förhandlingar. Erfarenhetsmässigt tar

förhandlingarna lång tid. Att redan innan förhandlingarna börjat spekulera i vilket slutresultat de får betraktar jag som meningslöst. Jag konstaterar bara att EU är en betydande part vars åsikt inte går att negligera. Mitt förslag till förändring av CAP medför betydande framsteg för frihandeln även om kompensationerna till jordbrukarna blir långvariga.

Tobaksodling ligger f.n. inom CAP och olika stöd till densamma kostar EU-budgeten ca 10 miljarder SKR. per år. Enligt min mening bör denna odling i framtiden inte inrymmas i den gemensamma jordbruks-politiken eftersom denna i första hand bör syfta till att trygga livsmedels-försörjningen.

Konsumentaspekter

En tryggad livsmedelsförsörjning är ett självklart konsumentmål. Kvalitet och hälsoaspekter är viktiga faktorer. Livsmedelsproduktionen i EU är så stor och varierande att de allra flesta konsumentpreferenser har kunnat tillgodoses inom den gemensamma marknaden. Med ett ökat marknadstillträde för producenter utanför EU ökar bredden på utbudet ytterligare. Det stora urvalet av olika livsmedel ger konsumenten möjlighet att välja livsmedel utifrån olika aspekter. Smak, pris, hållbarhet, produktionsmetoder och produktionsplats är några olika grunder för valet. Hittills har producenter och handel som ett led i sin marknadsföring tillhandahållit relevant information om bland annat dessa faktorer. I själva verket är en god varuinformation ett viktigt konkurrensmedel där konsumenterna har en betydande möjlighet att påverka utformningen. En obligatorisk märkning av det slag som utredningen förespråkar fyller därför ingen funktion när marknaden är fri. Undantag skall naturligtvis göras för produkter som innehåller t.ex. ämnen som kan förorsaka allergiska reaktioner. Här bör finnas en distinkt och harmoniserad lagstiftning.

Mitt förslag till förändring av CAP ger förutsättningar för sänkta livsmedelspriser. Detta är en angelägen konsumentaspekt.

Ett grundläggande krav som måste gälla för alla livsmedel är att de är säkra att äta. Den svenska livsmedelslagstiftningen tillsammans med allmänt gynnsamma förhållanden har medfört att den hygieniska standarden på våra livsmedel är mycket hög. Ett tydligt exempel är det anmärkningsvärt goda resultatet vad gäller salmonellabekämpning. Även om jag i grunder är för en harmonisering av regler och restriktioner inom EU anser jag det är nödvändigt att de svenska reglerna för

sjukdomsbekämpning behålls. Enligt min uppfattning bör målet vara att minst samma standard införes i hela EU. Det finns inte heller anledning att ställa lägre krav på sundhet vid import från länder utanför EU.

Enligt GATT-avtalet får man införa restriktioner mot livsmedel som kan befaras vara negativa ur hälso- eller miljöaspekter. Farhågorna måste härvidlag grundas på vetenskap och inte på tyckande. Detta gäller även för livsmedel som framställs med hjälp av bioteknik- även genmodifiering. Det går därför inte att hindra import av oskadliga produkter även om de är framställda med genteknik. Det betyder att vi till Europa kommer att få in produkter som regelmässigt är framställda med hjälp av genteknik.

Jag delar Rio-mötets och Agenda 21:s uppfattning att rätt utnyttjad är gentekniken ett medel för en bättre livsmedelsförsörjning inte minst i tredje världen. Enligt Agenda 21 bör t.o.m. användningen av genteknik inom jordbruket öka. Det finns inte någon anledning att ställa andra och större säkerhetskrav på livsmedel som produceras med ny teknik jämfört med om de produceras med traditionella metoder. En sådan inställning riskerar fördröja förbättrad tillgång på livsmedel och riskerar också att bidra till utarmning av känsliga miljöer.

Regionalpolitik

I dag omfattas cirka hälften av EU:s jordbruksareal av kompensationsstöd på grund av sämre förutsättningar för jordbruksdrift. Det finns flera olika motiv till stödet. Bland annat motiveras det av att behålla landskapsbilden och av sociala skäl för att förhindra en utarmning av landsbygden.

En konsekvens av att jordbrukspolitiken avregleras blir att produktionen kommer att ske i områden där förutsättningarna är goda. För att parera konsekvenserna av detta är min bedömning därför att behovet av regionalt stöd i EU kommer att vara stort.

Det är viktigt att stödet utformas så att det inte får konkurrensnedvidande effekter. Det bör därför utformas centralt. Därmed bör det i sin huvudsak finansieras gemensamt. Nationella särlösningar måste undvikas. Jag ansluter mig i detta avsnitt till kommittémajoriteten.

Miljö

En bra miljö är en grundläggande förutsättning för ett rikt mänskligt liv. Vad gäller jordbruket är dess miljöpåverkan betydande

ur flera aspekter. Livsmedelsproduktionen har över tidens lopp kraftigt förändrat landskapet. Det finns dock hos varje generation en tendens att betrakta gårdagens landskap som det optimala. Otvivelaktigt är det så att förändrade betingelser, ekonomiska, tekniska och biologiska medför att jordbruksdriften förändras och därmed landskapet. Förändringarna i sig medför en förändring av det liv som kan finnas och överleva på den brukade marken. Vid förra sekelskiftet baserades en stor del av livsmedelsproduktionen på betesdrift i lövhagar och andra marker som i dag skulle kallas extensiva. Den fauna och flora som levde där har fått sina betingelser kraftigt försämrade. I dagens livsmedelsproduktion gynnas i stället andra arter. Det förtjänas understrykas att även dagens konventionella jordbruk står för mycket viktiga miljövärden. Det är fel att härvidlag bara framhålla det ekologiska jordbruket.

Det är enligt min mening olyckligt om ett bevarandeperspektiv får styra en alltför stor del av markanvändningen. Det är dock svårt att kortsiktigt värdera förändringar. Det talar för att en viss försiktighet vid förändringar och bevarande av äldre miljöer är viktiga inslag i miljöpolitiken.

Varje land har sina speciella miljövärden i anslutning till områden i det agrara kulturlandskapet. Sverige har genom särskilda landskapsinventeringar avgränsat och klassificerat sådana områden. Redan före EU-inträdet fick brukarna ersättning för vård av dessa områden via NOLA-stöd eller genom landskapsvårdsavtal. Dessa stödformer har nu ersatts av EU:s särskilda miljöstöd. Dessa miljöinsatser har varit positiva och skall ses som ersättning för gjorda bevarandeinsatser i kulturlandskapet.

Jag ansluter mig till EU:s syn på miljöpolitiken. De punkter som finns citerade i betänkandet vill jag upprepa.

- Varje sektor skall ta ansvar för sin miljöpåverkan.
- Unionen skall främja en hållbar och icke-inflatorisk tillväxt som tar hänsyn till miljön.
- EU:s miljöpolitik skall bidra till att bevara, skydda och förbättra miljön, skydda människors hälsa, utnyttja naturresurserna varsamt och rationellt samt främja åtgärder på internationell nivå för att lösa regionala och globala miljöproblem.

Det är för mig en självklarhet att inte jordbruksdriften skall medföra föroreningar i omgivningen. Det är t.ex. oacceptabelt att grundvatten har förorenats av bekämpningsmedel och alltför stora kvävegivor. Brukningsmetoderna måste ta hänsyn till omgivningen

även om det medför ökade kostnader och mer besvär för producenten. Jag anser dock inte att producenterna på ovetenskapliga grunder skall tåla ingrepp i driften eller miljöavgifter på produktionsmedel. Detta drabbar i slutänden konsumenterna vars mat blir dyrare och ibland av sämre kvalitet.

Majoritetens synsätt är att kretslopp är ett samhälleligt mål. Detta synsätt har betydande brister. Enligt min mening är användande och utnyttjande av kretslopp ett av flera medel för att minska resursåtgång och för att minska miljöbelastning men inget mål i sig. Majoriteten tycks på motsvarande sätt anse att det är ett mål i sig att minska transporter. Enligt min uppfattning är detta en felsyn. Transporter av människor och varor har varit motorn i den välståndökning som världen genomgått de senaste seklerna. Utan goda och väl fungerande transporter skulle till exempel frihandel vara meningslös. För att klara av att förse världens människor med livsmedel behöver enligt FAO världshandeln ökas – inte minskas. De miljöstörningar som transporter förorsakar har gradvis minskat och kan med ny teknik minskas ytterligare. Jag ser en stor fara i en återgång till mera isolerade samhällen och är inte beredd att bidra till en sådan förändring.

Vad gäller majoritetens förslag att miljöreglerna skall harmonieras finner jag dem bra. Frågan om huruvida ett land skall genomföra restriktioner för sina egna producenter är inte entydigt positiv. De producenter som drabbas kommer i en sämre konkurrenssituation än andra. I Sverige har dessutom miljön använts som täckmantel för att skattebelägga produktionsmedel utan att miljökonsekvenserna klarlagts. I just denna fråga behöver vidare övervägande göras. I övrigt delar jag majoriteten uppfattning vad gäller beslutsfattande och finansiering. (Kapitel 6:4 och 6:5)

Djurhållning och djurskyddsfrågor

Jag delar i huvudsak majoritetens uppfattning i dessa frågor. I Sverige har vi på flera områden strängare djurhållningsregler än i övriga Europa. Det har emellertid visat sig vara mycket svårt att få ett högre pris för denna produktion. Jag anser därför att EU i WTO-förhandlingarna skall verka för att djurskyddsfrågorna sätts upp på agendan med målsättning om att vissa minimikrav skall införas i samtliga länder. Hårda krav bör ställas i denna fråga och EU bör även kunna villkora en nedtrappning av tullar med krav på bättre djurskydd i samtliga länder och världsdelar.

Sammanfattande synpunkter

Enligt min mening bör EU:s gemensamma jordbrukspolitik, CAP, i första hand omfatta livsmedelspolitiken och ha följande mål:

- EU:s livsmedelsproduktion skall vara konkurrenskraftig på världsmarknaden.
- Ett brett och varierat utbud av livsmedel till rimliga priser skall vid varje tillfälle stå till konsumenternas förfogade.

Medlen för att nå dessa skall vara en avreglering kombinerat med kompensationsstöd till primärproduktionen. Detta stöd betalas under en övergångstid vars längd blir beroende av WTO-förhandlingarna och utvecklingen på världsmarknaden. Gränsskyddet/tullarna gentemot tredje land trappas också gradvis ner.

Restriktioner som läggs på produktionen skall i största möjliga utsträckning vara gemensamma i hela EU. Det gäller t.ex. miljörestriktioner och djurhållningsbestämmelser.

Stöd till företagare och individer skall också vara gemensamma i hela EU. Det gäller t.ex. regionalpolitiskt stöd och ersättning för miljötjänster. Reglerna måste vara enkla.

Stödet till tobaksodling bör utmönstras ur CAP.

Nationella beslut om stöd skall bara kunna fattas efter centralt godkännande.

Nationella beslut om skärpta regler eller ökade pålagor för de egna producenterna skall kunna tas utan central godkännande. Den enskilde medborgarens rätt förutsätter jag inte kränks därvidlag. Tas sådana beslut sker det dock i medvetande om att den egna produktionen riskerar minska.

På sikt kommer mitt förslag att medföra att kostnaderna för CAP drastiskt minskar. I stället kommer regionalstödet andel av EU s budget att öka. Detta är enligt min mening en bra utveckling som bidrar till en förbättring av levnadsvillkoren i EU - inte minst efter en östutvidgning.

Särskilt yttrande av sakkunniga Lars-Erik Hellberg och Mikael Kullberg

Vi har deltagit som sakkunniga i KomiCAP-utredningen och delar i stort utredningens slutbetänkande. Som särskilt yttrande till utredningen vill vi dock lyfta fram och betona sysselsättningens betydelse i den framtida jordbrukspolitiken.

Sysselsättning

Utredningen anger två huvudmål för den framtida jordbrukspolitiken. EU:s gemensamma jordbrukspolitik skall syfta till att möjliggöra:

- ett brett och varierat utbud av säkra livsmedel till skäliga priser,
- ett långsiktigt hållbart jordbruk.

Utöver dessa huvudmål finns sju sekundära mål. Dessa handlar framför allt om miljö- och djurskyddsfrågor i vid bemärkelse, något som vi anser vara viktiga frågor. De sekundära målen skall syfta till att produktion, förädling och distribution av livsmedel bedrivs på ett sådant sätt att

- den biologiska mångfalden bevaras och främjas,
- kulturmiljöer bevaras,
- ett varierat odlingslandskap främjas,
- miljöbelastningen minimeras,
- animalieproduktionen sker med högt ställda djurskyddskrav,
- en regional balans och en levande landsbygd främjas,
- ett internationellt konkurrenskraftigt jordbruk inom EU främjas.

Till dessa sekundärmål anser vi att sysselsättningen i den framtida jordbrukspolitiken bör anges och behandlas som en särskild 8:e punkt.

Endast i punkten om den regionala balansen kan man tolka in något om sysselsättningen i näringen. Det är dock enligt vår mening en skillnad på att främja regional balans och att främja sysselsättningen mer generellt. Den nya politiken måste därför också utöver de två huvudmålsättningarna ha som uppgift att främja sysselsättningen inom hela livsmedelskedjan. Vi anser att livsmedelsindustrin också har en viktig roll för sysselsättningen.

Även en reform av den gemensamma jordbrukspolitiken innebär att vi under många år framöver kommer att överföra betydande belopp från skattebetalarna och konsumenterna till jordbruket, i dag omfattar CAP drygt hälften av EU:s budget. Med den höga arbetslöshet som råder inom hela EU måste också dessa medel användas på ett sätt som främjar sysselsättningen.

Statsministern uttryckte i sin regeringsförklaring i september i fjol: "Livsmedelsproduktionen skall bidra till ett Sverige i balans, en uthållig tillväxt och ökad sysselsättning".

Vi menar att man i den svenska hållningen till den gemensamma jordbrukspolitiken inte kan ha en lägre ambitionsnivå vad gäller sysselsättningen.

Regionalpolitiken

Det är olyckligt att utredningen enbart pratar om jordbruksproduktionen och helt glömmer bort förädlingsindustrin i regionalpolitiken. I Norrland spelar industrin nog så stor roll för sysselsättningen som jordbruket. Utan förädlingsindustri kommer vi långsiktigt att få allt svårare att klara ett jordbruk i glesbygden. I framtiden kan det genom regionalpolitiska åtgärder också växa fram mer förädling av produkter utanför de traditionella jordbruksprodukterna.

Det kommer inte att vara försvarbart att stödja jordbruket i glesbygden om man bara kommer att fungera som råvaruproducenter utan egen förädling. En ny och bättre regionalpolitik måste ta hänsyn till kopplingen mellan råvaruproduktion och förädling och genom detta nå en högre sysselsättning i glesbygden.

Särskilt yttrande av sakkunniga Eva-Karin Hempel

Jag har deltagit som sakkunnig i KomiCAP:s huvudkommitté. Kommitténs sakkunniga och experter har dock ej givits möjlighet att deltaga vid alla möten, vilket jag finner vara en anmärkningsvärd ordning. Mitt yttrande avser den text som förelåg efter kommitténs slutmöte den 12 juni 1997.

Jag anser att KomiCAP:s slutbetänkande inte kan läggas till grund för ett svenskt ställningstagande till EU:s framtida jordbrukspolitik (CAP).

Den viktigaste grunden för mitt ställningstagande ligger i att den föreslagna målstrukturen för CAP inte alls hänger samman med den politik, eller de styrmedel, som föreslås i nästa steg. I korthet kan man säga att skisserade mål och krav för jordbruket och livsmedelssektorn inte kan uppfyllas via en politik som går ut på att grundfundamenten i CAP avvecklas.

I KomiCAP:s betänkande saknas således helt en analys kring hur målsättningarna och kraven rörande t.ex. miljön, djurhållningen och den regionala balansen går ihop med kraven på frihandel och avreglering som genomsyrar betänkandet i övrigt. Man borde diskutera hur man i ett avregleringsscenario klarar av att vidmakthålla höga ambitioner på ovan nämnda områden. På en öppen internationell marknad sätts priserna efter andra kriterier än t.ex. djurhållningsregler. Svenska erfarenheter visar att det är mycket svårt att på en öppen EU-marknad få ut ett merpris för hela den svenska produktionen. Finns det ett importalternativ till lägre pris kommer priserna på hela marknaden att pressas. Ökade insatser kring märkning av livsmedel och konsumentinformation är ett medel i detta sammanhang, men dock otillräckligt. KomiCAP:s talar alltså å ena sidan för renodlade marknadslösningar men föreslår i nästa moment även statliga regler om märkning, förbud mot skadliga produkter, regler för tillåten miljöbelastning, krav på regional balans etc. Det ställs i praktiken långtgående krav på jordbruket men KomiCAP vill inte tillerkänna jordbruket ett stöd för dessa krav via CAP-systemet. Det är enligt min mening verklighetsfrämmande att tro att det europeiska jordbruket kan svara upp mot dessa förväntningar utan en grundläggande samhällelig uppbackning.

I betänkandet kritiserar de nuvarande målsättningarna inom CAP relativt hårt. Kritiken är delvis obefogad. Målsättningarna är förvisso inte av färskt datum, men det finns å andra sidan inte någon allmän

diskussion inom EU att ändra i Romtraktatet. Vidare bortses i betänkandet från att det ligger viktiga konsumentaspekter i dagens målformuleringar om stabila marknader, tryggad försörjning samt skäliga livsmedelspriser. Det finns naturligtvis även en koppling mellan formuleringarna i dagens CAP om producenternas inkomster och skrivningarna om tryggad försörjning av livsmedel på EU-marknaden. Det som inte konkret täcks i dagens målformuleringar är, som också berörs i betänkandet, miljö- och regionala aspekter.

Den av KomiCAP föreslagna målstrukturen för CAP är relativt heltäckande. Det är dock nödvändigt att göra en komplettering i den övergripande målsättningen om jordbruket. För att balansera det andra övergripande målet om utbud av säkra livsmedel till rimliga priser måste skrivningen om jordbruket justeras enligt följande: *"EU:s gemensamma jordbrukspolitik ska syfta till att möjliggöra ett ekonomiskt och miljömässigt långsiktigt uthålligt jordbruk."*

Den allvarligaste bristen i betänkandet är således att den föreslagna politiken inte kommer att leda till att målen för CAP uppnås. KomiCAP föreslår alltså att nuvarande grundläggande marknadsordningar som intervention, exportstöd och produktionsbegränsningar tas bort. Gräns-skyddet behålls under en övergångsperiod. Nuvarande direktorsättnings-system behövs enligt KomiCAP endast under en övergångsperiod. Politiskt skall dessutom beslutas att en produktionsgren behöver stöd och en annan inte. I likhet med 1990 års svenska livsmedelspolitiska beslut föreslås att reformen av CAP skall ske under socialt acceptabla former och att tidsbegränsade direkta stöd skall utgå så att en omställning och omstrukturering av jordbrukssektorn underlättas.

Det KomiCAP förordar i praktiken är således att nuvarande CAP monteras ned, inte fullständigt men näst intill. Även om det i betänkandet diskuteras ökade satsningar på miljö- och landsbygdsområdet framstår det som klart att konsekvenserna av den föreslagna inriktningen blir en tillbakagång för livsmedelsproduktionen inom EU. KomiCAP talar ju också om en omställning och omstrukturering av jordbrukssektorn som knappast kan tolkas som att EU:s jordbruk flyttar fram positionerna. I ett mycket kortfattat avsnitt om konsekvenser av KomiCAP:s förslag konstateras även att lönsamheten för produktion av mjölk, nötkött och socker kommer att minska inom EU. Min bedömning är att KomiCAP:s förslag kommer att leda till en sammantagen minskning av EU:s livsmedelsproduktion, även i mindre gynnade områden där jordbruket spelar en central roll för bygdens

överlevnad. Det är naturligtvis anmärkningsvärt att KomiCAP inte presterat mer ingående analyser av konsekvenser av sitt förslag. Det är ansvarslöst att hantera en sektor på detta sätt och man kan fråga sig inom vilket annat näringspolitiskt område som man öppet skulle acceptera en politik som leder till minskad produktion och minskad sysselsättning. Kännetecknande för de analyser som görs i betänkandet är tyvärr att man ensidigt söker det negativa i CAP och att de som regel baseras på teoretiska resonemang. Avsnittet som handlar om effekter för bl a konsumenter och producenter utgår t ex från svåranalyserade PSE/CSE-beräkningar och inte, som hade varit mer relevant och intressant, faktisk prisutveckling, matens andel av privatekonomin, lönsamhetsutveckling etc.

Vad som borde vara självklart är, om man vill ha en konkurrenskraftig livsmedelssektor inom EU, att det europeiska jordbruket inte kan avregleras i annan takt än konkurrenterna på världsmarknaden och att man därtill beaktar att de naturliga förutsättningarna för jordbruk i EU är annorlunda jämfört med ledande exportländer som USA, Australien och Nya Zeeland. Utan detta synsätt kommer det europeiska jordbruket ofelbart att tappa marknadsandelar på den internationella marknaden. Att tro något annat är dessvärre naivt.

I betänkandet skrivs att världsmarknadspriserna kommer att höjas när CAP avregleras. Detta innebär att KomiCAP räknar med att EU:s volymer i den internationella handeln kommer att minska. KomiCAP tror vidare att vissa u-länder i ett sådant läge erhåller bättre förutsättningar att öka sin egen försörjning. Detta kan stämma i vissa fall, men som regel torde effekten bli att EU:s konkurrenter på världsmarknaden, nämnda ovan, tacksamt tar över det marknadsutrymme som EU frivilligt skulle lämna. Man kan vidare faktiskt ifrågasätta om EU via en ensidig avreglering med minskad produktion som följd ger ett reellt bidrag till den globala livsmedelsförsörjningen och särskilt det stora antal människor som idag inte kan äta sig mätta.

Enligt mitt synsätt bör CAP reformeras successivt med utgångspunkt i 1992 års reform som innebär en stegvis anpassning till internationella, marknadsmässiga förhållanden och i enlighet med internationella handelsavtal (GATT/WTO). Detta innebär generellt minskad vikt vid marknadsprisstöd och kompensation via direkta ersättningar i den mån den internationella prisnivån ej höjs. Produktionsbegränsningar och kvotsystem bör anpassas i enlighet med marknadsutvecklingen så att en ökad europeisk produktion möjliggörs.

Miljöersättningar och regionala ersättningar bör som idag komplettera CAP-systemet.

Vid LRFs riksförbundsstämma i Halmstad 1996 antogs dokumentet "LRFs EU-positioner". Positionerna omfattar ett avsnitt om "Vision för lantbruket" och ett annat benämnt "Vägval i jordbrukspolitiken".

I visionen för lantbruket är i sammandrag utgångspunkten att europeiska och svenska bönder har en förmåga att, på likvärdiga konkurrensvillkor, hävda sig och sin näring internationellt. I en allt friare handel kommer lyhördheten för konsumenternas krav att vara avgörande för framgång. Framtidsvisionen bygger på att grundvalarna för samarbetet i EU blir bestående även när en utvidgning av unionen och därav motiverade reformer genomförs. Vidare konstateras att lantbruk är modernnäring i alla länder och att det svarar för det mest basala av alla behov, dvs. maten.

När det gäller lantbrukets framtida uppgifter kan dessa sammanfattas enligt följande:

- Produktion av vad marknaden efterfrågar där livsmedelsproduktionen utgör basen kompletterad med energi- och industriråvaror, turism och kollektiva nyttigheter.
- Ett levande lantbruk i hela Sverige under goda ekonomiska villkor för bonden.
- En resurssnål och miljömedveten produktion med god djuromsorg ger produkter med hög kvalitet.
- Lantbrukets nyckelroll i kretsloppet tillvaratas.

Som en del av synen på ett framtida Europa ingår att LRF anser att en utvidgning av EU till att omfatta de central- och östeuropeiska länderna är både önskvärd och nödvändig för stabilitet i Europa.

Vad avser synpunkter på EU:s framtida jordbrukspolitik sägs i EU-positionerna bl.a. att politiken även fortsatt skall vara gemensam och finansieras av medlemsländerna gemensamt. LRF motsätter sig en renationalisering av jordbrukspolitiken och därmed även ökad grad av nationell medfinansiering. Förbundet anser att de jordbrukspolitiska målsättningarna bör ses över och att aspekter som konkurrenskraft, miljö, uthållighet och regional utveckling vägs in i de nuvarande målen. Vad avser jordbrukspolitiska styrmedel sägs i EU-positionerna att priserna på jordbruksområdet i ökad grad bör styras av marknadens krav. Så länge renodlade marknadsvillkor ej ger godtagbara ekonomiska förutsättningar behövs dock en kombination av prisstöd och direktstöd, där betydelsen av prisstöd successivt minskar.

De generella CAP-stödets samband med sänkta priser gör en koppling till produktionen naturlig och nödvändig. Framtida förändringar av direktstöden bör fokusera på förenkling och konkurrensneutralitet. LRF anser att regionala stöd skall möjliggöra ett aktivt jordbruk och landsbygdsföretagande i hela landet. Miljöstöd bör användas för att främja ett kvalitetsinriktat och resurshushållande jordbruk. Nationella särbestämmelser och skatter/avgifter på miljöområdet måste utjämnas mellan olika länder.

Bilaga

Kommittédirektivet finns endast i den tryckta versionen.