

Innehåll

1	Inledning	11
1.1	Departementspromemorians förslag	11
1.2	Arbetets bedrivande.....	11
2	Omvärldsanalys.....	15
2.1	Utvecklingen på världsmarknaden och EU- marknaden	16
2.1.1	Världsproduktion av jordbruksprodukter.....	16
2.1.2	En större inre marknad.....	20
2.2	Svenskt jordbruk.....	23
2.2.1	Förädlingsvärde och sysselsättning	24
2.2.2	Strukturutveckling.....	25
2.2.3	Inkomster och lönsamhet	30
2.2.4	Produktions- och konsumtionsutveckling	33
2.2.5	Produktionsgrenarna.....	36
2.3	Samhällets efterfrågan.....	47
2.3.1	Jordbrukspolitikens utveckling.....	47
2.3.2	Pågående processer i EU-samarbetet och globalt.....	51
2.3.3	Jordbrukets kollektiva nyttigheter	54
2.3.4	Miljö, djur- och smittskydd, säkra livsmedel.....	55

2.4	Dagligvaruhandeln, livsmedelsindustrin, konsumenterna.....	61
2.4.1	Dagligvarumarknadens koncentration	61
2.4.2	Livsmedelsindustrins anpassning.....	61
2.4.3	Konsumenttrender och konsumtion	62
2.5	Sammanfattning	66
3	Reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken.....	69
3.1	Reformens innebörd	69
3.2	Kommissionens motiv för att reformera den gemensamma jordbrukspolitiken.....	71
3.3	Sveriges syn på reformen	71
3.4	Bedömda effekter av reformen.....	72
3.4.1	Generella samhällsekonomiska effekter	72
3.4.2	Reformens effekt på produktionen	74
3.4.3	Konsumenteffekter.....	80
3.4.4	Regionala effekter och struktureffekter	81
3.4.5	Miljökonsekvenser.....	84
4	WTO och andra handelspolitiska konsekvenser	91
4.1	Bakgrund.....	91
4.2	WTO:s jordbruksavtal	92
4.2.1	WTO:s jordbruksavtal med fokus på internstöd	92
4.3	Implementering av reformbeslutet	94
4.3.1	Den legala WTO-aspekten, dvs. implementering i enlighet med gröna boxens regler för frikopplade inkomststöd.....	94
4.3.2	De pågående WTO-förhandlingarna och konsekvenser för EU:s förhandlingsposition	98

4.3.3	Påverkan på den internationella marknaden med hänsyn tagen till u-ländernas villkor	102
4.4	Konsekvenser för Sveriges politik inom EU och internationellt.....	103
5	Val av stödmodell för det nya frikopplade gårdsstödet.....	107
5.1	Regler för det nya gårdsstödet	107
5.1.1	Gårdsmodellen.....	108
5.1.2	Regionaliserad stödmodell	111
5.2	Stödrättigheternas fördelning regionalt och på olika företag.....	113
5.3	Regionindelning om Sverige väljer en regionaliserad stödmodell.....	114
5.3.1	Stödrättigheternas storlek och antal i de olika arealstödsregionerna (om Sverige väljer gårdsmodellen)	115
5.3.2	Stödrättigheternas storlek och antal i de olika LBU-stödområdena (om Sverige väljer gårdsmodellen)	116
5.3.3	Val av regionindelning om Sverige väljer en regionaliserad stödmodell	118
5.4	Utformning av en svensk blandmodell.....	119
5.5	Faktorer som påverkas av vilken stödmodell som Sverige väljer.....	123
5.5.1	Övergångsproblematiken att gå från produktionsstöd till det nya frikopplade gårdsstödet	123
5.5.2	Uppfyllande av miljökvalitetsmålen	127
5.5.3	Omfördelningseffekter	131
5.5.4	Administrativa konsekvenser.....	138

5.5.5	Minskat stöd som en följd av outnyttjade stödrättigheter.....	139
5.5.6	Stödrättigheternas och jordbruksmarkens värde i de olika stödmodellerna och dess effekter för lantbruket.....	141
5.5.7	Effekter för fastighetsägare och för arrendatorer i det nya stödsystemet	142
5.5.8	Strukturutvecklingen.....	143
5.5.9	Effekter för frukt- och grönsakssektorn samt odlingen av sockerbetor	143
5.5.10	Stödsystemets överskådlighet och politiska hållbarhet.....	145
5.6	Konsekvenser för jordbruket i norra Sverige	145
5.6.1	Jordbruket i norra Sverige	145
5.6.2	Stöd och ersättningar.....	148
5.6.3	Konsekvenser av olika policyalternativ	150
5.6.4	Sammanfattning	153
5.7	För- och nackdelar med de olika modellerna	154
5.7.1	Gårdsmodellen.....	155
5.7.2	Ren regionmodell.....	156
5.7.3	Kombinerad modell, blandmodell	156
6	Val av frikopplingsgrad för olika produktionsstöd.....	159
6.1	Bakgrund.....	159
6.1.1	Frikopplade produktionsstöd i Sverige	159
6.1.2	Sveriges grundsyn om frikoppling av produktionsstöden.....	161
6.1.3	Generella samhällsekonomiska aspekter på en eventuell koppling av något produktionsstöd.....	161
6.1.4	Effekterna av frikopplingen och genomförda analyser	162
6.2	Frikoppling av produktionsstöden till nötkött.....	163
6.2.1	Nötköttssektorn	164

6.2.2	Produktionseffekter av olika frikopplingsalternativ	166
6.2.3	Hävden av naturbetesmarker i Sverige	174
6.2.4	Konsumenteffekter.....	179
6.2.5	Slutsatser rörande produktionskoppling av något av nötköttsstöden.....	181
6.3	Frikoppling av produktionsstödet till tackor.....	183
6.3.1	Produktion och utveckling	184
6.3.2	Stödets betydelse för produktionen på de ”större” företagen	184
6.3.3	Effekter av en frikoppling av stöden	185
6.4	Tidpunkt för frikoppling av mjölkstödet	186
6.4.1	Mjölkreformen.....	186
6.4.2	Frikoppling av mjölkstödet.....	188
6.5	Frikoppling av arealstödet till jordbruksgrödor samt torkstödet i norra Sverige	191
6.5.1	Beskrivning av sektorn och stödsystemet.....	191
6.5.2	Effekter av full frikoppling av arealstödet.....	193
6.5.3	Effekter av en koppling av arealstödet	195
6.6	Frikoppling av utsädesstödet	196
6.6.1	Beskrivning av sektorn	196
6.6.2	Effekter av full frikoppling	198
6.6.3	Effekter av en fortsatt koppling.....	199
6.7	Övriga produktionsstöd på vegetabilieområdet som kommer att frikopplas	200
6.7.1	Frikoppling av produktionsstödet till stärkelsepotatis	200
6.7.2	Frikoppling av industristödet till torkat foder	201
6.7.3	Frikoppling av produktionsstödet till trindsäd	201
7	Nationellt kuvert, modulering och tvärvillkor	203
7.1	Ramar för de nationella valen.....	203

7.2	Nationellt kuvert.....	203
7.2.1	Åtgärder för att stödja särskilda typer av jordbruk.....	204
7.2.2	Åtgärder för att förbättra kvaliteten och saluföringen av jordbruksprodukter.....	206
7.3	Modulering.....	208
7.3.1	Omfattning.....	208
7.3.2	Användningsområde.....	210
7.4	Nya och förändrade LBU-åtgärder.....	211
7.4.1	Krav som skall uppfyllas.....	211
7.4.2	Miljöersättningar och djurvälstånd.....	212
7.4.3	Livsmedelskvalitet.....	212
7.4.4	Ändringar i existerande LBU-åtgärder.....	212
7.5	Tvårvillkor och regler för miljön.....	215
7.5.1	Föreskrivna verksamhetskrav.....	216
7.5.2	God jordbrukshävd och goda miljöförhållanden.....	222
7.5.3	Administration och kontroll.....	231
7.6	Jordbruksrådgivning.....	239
7.6.1	Befintliga rådgivningssystem inom LBU.....	240
7.6.2	Komponenter i systemet för jordbruksrådgivning.....	240
8	Andra länders val i genomförandet av EU-reformen ...	243
9	Utbetalning av det nya frikopplade stödet i euro	251
9.1	Bakgrund.....	251
9.2	Tidigare utredningar.....	253
9.3	Samhällsekonomisk analys av effekterna på jordbruksstöd i euro till följd av införandet av det frikopplade gårdsstödet	255
9.3.1	Nyttan av jordbruksstöd i euro.....	256

9.3.2	Kostnaden för jordbruksstöd i euro	258
9.3.3	Samlad bedömning och slutsatser.....	260
10	Överväganden och förslag.....	265
10.1	Beslutet om reform av den gemensamma jordbrukspolitiken	265
10.2	Det nationella genomförandet	267
10.3	Val av modell.....	269
10.4	Graden av frikoppling.....	271
10.5	Nationellt kuvert.....	272
10.6	Modulering	272
10.7	Övriga frågor.....	273
10.8	Sammanfattning av förslag till genomförande av en reformerad jordbrukspolitik i Sverige.....	274
Bilaga 1	277
Bilaga 2	301
	Inledning av landet i arealstödsregioner	301
Bilaga 3	303
	Inledning av landet i LBU-stödområden.....	303
Bilaga 4	305

1 Inledning

1.1 Departementspromemorians förslag

I föreliggande departementspromemoria lämnas förslag till riktlinjer för implementeringen i Sverige av EU:s beslut år 2003 om en jordbruksreform. Förslagen i promemorian baseras på det arbete som bedrivits inom en interdepartemental arbetsgrupp. I promemorians kapitel 10, Överväganden och förslag, återfinns också en sammanfattning av förslagen.

1.2 Arbetets bedrivande

Statsrådet och chefen för Jordbruksdepartementet Ann-Christin Nykvist beslutade den 10 oktober 2003 att tillsätta en särskild arbetsgrupp med uppgift att utreda hur Sverige skall implementera EU:s beslut år 2003 om en reform av den gemensamma jordbrukspolitiken. Genom beslutet förordnades departementsrådet Dag von Schantz att vara arbetsgruppens ordförande. I arbetsgruppen har i övrigt ingått företrädare för Jordbruksdepartementet, Utrikesdepartementet, Finansdepartementet och Miljödepartementet. Som arbetsgruppens huvudsekreterare förordnades kanslirådet Lars Olsson, Jordbruksdepartementet. Avdelningschefen Harald Svensson, Statens jordbruksverk har förordnats att biträda arbetsgruppen. Sekreterare i arbetsgruppen har dessutom varit kansliråden Carl-Fredrik Löf och Christina

Lindström, Jordbruksdepartementet och departementssekreterarna i Jordbruksdepartementet Anna Nicklasson, Johan Andersson och Anders Bäckstrand.

Arbetsgruppen skall i enlighet med beslutade direktiv utifrån övergripande nationella utgångspunkter och mål som finns analysera och diskutera olika möjliga lösningar och val av åtgärder vid implementeringen av det nya jordbrukspolitiska beslutet. Arbetsgruppen skall vidare föreslå det alternativ till kombination av åtgärder som enligt analysen är det mest resurseffektiva och som bäst ligger i linje med övergripande svenska mål.

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

I beslut om riktlinjer för implementeringen framhålls att

”Den tid som finns tillgänglig för att utarbeta ett förslag till nationell implementering av MTR-förslagen är knapp. Det är därför av stor betydelse att riksdagen, berörda intresseorganisationer och myndigheter under arbetets gång underrättas om samt löpande ges möjlighet att ge sin syn på arbetsgruppens arbete.

Förutom en löpande kontakt med berörda myndigheter skall denna kommunikation ske dels i form av hearingar, dels genom mer återkommande möten med två mindre grupper. Den ena av dessa utgörs av en parlamentarisk kontaktgrupp med ledamöter från riksdagspartierna och den andra utgörs av en referensgrupp med ett begränsat antal representanter från några berörda intresseorganisationer.”

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

I direktiven har vidare angetts att arbetsgruppen skall genomföra uppdraget utifrån följande utgångspunkter:

”I budgetpropositionen, BP 2003/04:1 volym 11, anges att målet för politikområdena livsmedelspolitiken och landsbygdspolitiken är en ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar livsmedelsproduktion och utveckling av landsbygden.

För att uppnå dessa mål är det av stor vikt att jordbrukssektorn ges en chans att utvecklas på marknadsmässiga villkor samtidigt som både budget och samhällsekonomiska kostnader minskar. I regeringsförklaringen för innevarande riksmöte anges även att Sveriges jordbrukare måste kunna konkurrera på villkor som är likvärdiga de som gäller för övriga Europa.

Sveriges inställning till den gemensamma jordbrukspolitiken slogs fast i propositionen Riktlinjer för Sveriges arbete med den gemensamma jordbrukspolitiken (prop. 1997/98:142, bet. 1997/98:JoU23, rskr. 1997/98:241). Regeringen menar här bl.a. att produktionsbegränsningarna och subventionerna i marknadsordningarna skall avvecklas. Samhällets styrning av jordbruksproduktionen skall begränsas till för samhället viktiga s.k. kollektiva nyttigheter, bl.a. miljövärden som marknaden inte producerar eller där utbudet ur samhällets synvinkel blir alltför begränsat. Ett centralt inslag i beslutet är bedömningen att en avveckling av marknadsordningarna på sikt frigör resurser. Därigenom blir det möjligt att med hjälp av riktade åtgärder uppnå miljömål, mål för landsbygdsutveckling och mål för regional näringslivsutveckling. Samtidigt nås målsättningen att uppnå lägre totala samhällsekonomiska kostnader och på sikt även lägre budgetkostnader. Målsättningarna med en sådan förändring av politiken är att främja ett brett och varierat utbud av säkra livsmedel till skäliga priser, främja en hållbar jordbruks- och livsmedelsproduktion samt bidra till global livsmedelssäkerhet.

Övergripande mål för det miljöpolitiska arbetet är att nästa generation skall kunna ta över ett samhälle där de stora miljöproblemen i Sverige är lösta. För att uppnå detta har riksdagen beslutat om 15 miljökvalitetsmål (prop. 2000/01:130, bet. 2001/02:MJU3, rskr 2001/02:36). Flera miljökvalitetsmål berör jordbruket. Jordbruksdepartementet har huvudansvaret för målet ”Ett rikt odlingslandskap”. Ytterligare några miljökvalitetsmål har en koppling till jordbruket. En tydlig koppling har miljökvalitetsmålen ”Levande sjöar och vattendrag”, Grundvatten

av god kvalitet”, Myllrande våtmarker” och ”Hav i balans samt levande kust och skärgård” har en viss koppling till jordbruket.

Enligt propositionen En politik för livskraft och tillväxt i hela landet (prop. 2001/02:4, bet. 2001/02:NU4, rskr. 2001/02:118) är målet för den regionala utvecklingspolitiken, väl fungerande och lokala arbetsmarknadsregioner med en god servicenivå i hela landet. I propositionen slås fast att åtgärder inom landsbygdspolitiken och politikområdena för de areella näringarna tillhör de politikområden som har ansvar för att uppnå målet. Vidare slås det i propositionen fast att jordbruket, skogsbruket, fisket och rennäringen samt de kollektiva nyttigheter och värden som är knutna till dessa näringar, har betydelse för möjligheten att nå viktiga mål för uthållig tillväxt och sysselsättning på landsbygden.

Sveriges mål för global utveckling är att bidra till att denna är rättvis och hållbar (prop. 2002/03:122, Gemensamt ansvar: svensk politik för global utveckling). Detta mål skall gälla för samtliga politikområden. För att uppnå målen slås i propositionen fast att Sverige kraftfullt bör verka för att avskaffa handelsstörande subventioner inom jordbrukspolitiken, bl.a. direktstöd leder till överproduktion.

Regeringen fick i EU-nämnden riksdagens mandat att i reformförhandlingarna våren 2003 driva fullständigt frikopplade direktstöd, att ett ekonomiskt utrymme på upp till 10 procent av gårdsstödet kunde frigöras för miljöinsatser i samband med övergången till det frikopplade stödet (nationellt kuvert) samt att moduleringen skulle tidigareläggas. I dessa avseenden tillgodosågs i huvudsak Sveriges förhandlingsmål i överenskommelsen.

Administrativa förenklingar för såväl lantbrukarna som för myndigheterna samt för minskade administrationskostnader är av stor vikt vid val av implementeringsalternativ.”

Som bilagor till promemorian har bifogats delar av det analysmaterial som har tagits fram inom arbetsgruppen. Materialet är i vissa delar föremål för fortsatta bearbetningar och kontroller. Det bör observeras att utgångspunkterna för kalkylerna i departementspromemorian inte alltid helt ansluter till de slutliga förslagen i promemorian.

2 Omvärldsanalys

Många faktorer i omvärlden påverkar utvecklingen inom jordbruket. Förändringar sker såväl på marknaden som på det politiska planet och i samhället i stort – i Sverige, inom EU och internationellt. Det här kapitlet beskriver såväl situationen och utvecklingen inom jordbruket som faktorer som har betydelse för jordbrukssektorn utan att för den skull självklart ha en direkt koppling till implementeringen av EU:s jordbruksreform i Sverige.

Kapitlet börjar med en översikt över utvecklingen på världsmarknaden och EU:s marknad för jordbruksprodukter. Därefter kommer ett avsnitt om utvecklingen av jordbruket i Sverige följt av ett avsnitt om de krav som samhället ställer på jordbruket och utvecklingen av dessa krav. Till sist beskrivs förändringar inom industrin och dagligvaruhandeln samt konsumenternas beteende.

2.1 Utvecklingen på världsmarknaden och EU-marknaden

2.1.1 Världsproduktion av jordbruksprodukter¹

I dag ökar jordens befolkning trendmässigt med 79 miljoner människor per år; ökningstakten minskar dock något. I stort sett sker hela ökningen i u-länderna, särskilt i Sub-Sahara. Betydelsen av handel med livsmedel bedöms öka och de nuvarande u-ländernas andel av animalieproduktionens värde väntas stiga. År 2030 bedöms u-ländernas andel av köttproduktionen ha ökat från 53 procent åren 1997–1999 till 67 procent och andelen av mjölkproduktionen från 39 procent till 55 procent. Enligt prognosen kommer djurproduktionen fortsätta att öka fortare än spannmålsproduktionen men ökningstakten minskar efterhand. Trenden tyder på att svin- och fjäderfäproduktionen ökar på bekostnad av idisslare, med högre konsumtion av spannmålsbaserat foder som följd. Mer intensiva produktionsformer för kött, mjölk och ägg ökar, betesbaserade system minskar.

De senaste åren har världslagren av *spannmål* sjunkit men genom förbättrad information och transportmöjligheter har handeln fungerat bättre än tidigare. Enligt prognoser för den närmaste tioårsperioden kommer två tredjedelar av vetekonsumtionen att utgöras av direkt humankonsumtion. Handeln med såväl vete som med korn kommer att öka. Köttkonsumtionen

¹ Beskrivningen i avsnittet grundar sig på FAO:s studie från år 2002, *World Agriculture: towards 2015/2030 An FAO Perspective* (kapitel 1 och 9), OECD:s *Agricultural Outlook 2003–2008* från år 2003 samt OECD:s *Analysis of the 2003 CAP reform* från oktober 2003. FAO:s studie bygger på antagandet att nuvarande politik för jordbruk och handel följs och att planerade reformer genomförs, t.ex. EU:s åtagande om tullfri import från de minst utvecklade länderna. OECD:s Outlook utgår från USA:s nya jordbrukspolitik från år 2002 liksom EU:s Agenda 2000-reform. Även den nya jordbrukspolitiken i Mexiko och Rysslands tullkvoter för nöt, gris och fågelkött har tagits med. Man utgår från att alla länder fullt ut följer WTO:s regler och det amerikanska frihandelsavtalet. Man har inte tagit hänsyn till utvidgningen av EU, pågående jordbruksförhandlingar inom WTO (Doha-rundan) eller EU:s jordbruksreform. OECD:s preliminära analys av EU:s jordbruksreform omfattar EU-15 och är en jämförelse med om Agenda 2000-reformen hade fullföljts. Prognosperioden sträcker sig till år 2008 och antagandet är att medlemsstaterna frikopplar stöden maximalt.

ökar i mera utvecklade u-länder, vilket innebär att framför allt efterfrågan på foderspannmål ökar. Inom OECD-länderna förutses däremot inte någon förändring av spannmålskonsumtionen. Lager kommer att byggas upp i framför allt Nordamerika och Australien till de nivåer som rådde före torråren under åren 2000–2001. I Kina beräknas lagren däremot minska. Exporten av foder från OECD-länderna förväntas dubblas under perioden 2002–2008. Länder utanför OECD har ökat sin spannmålsexport de två senaste årtiondena, särskilt de senaste åren då skördarna slagit fel i flera OECD-länder.

För närvarande är marknadspriserna på spannmål höga och förväntas sjunka på kort sikt. På medellång sikt ökar priserna något på grund av stigande efterfrågan från u-länder med växande befolkning.

Världsproduktionen av *oljeväxter* kommer, enligt OECD, att öka med ca 18 procent medan konsumtionsökningen är mindre. Oljeväxtpriserna bedöms sjunka i en nära framtid för att sedan stabilisera sig på en lägre nivå runt år 2015. Priset på oljefrömjöl kommer inte att kunna upprätthållas trots ökad konsumtion. Priset på vegetabilisk olja beräknas däremot sjunka mindre på grund av fortsatt god efterfrågan.

OECD:s preliminära analys av EU:s jordbrukspolitiska reform mynnar ut i slutsatsen att reformen får små effekter på EU:s odling av spannmål och oljeväxter jämfört med om Agenda 2000-beslutet hade fullföljts. Produktionen av foderspannmål förväntas minska och användningen av foderspannmål ökar. EU:s vetepreis bedöms i genomsnitt bli 0,3 procent lägre per år under perioden 2004–2008 och priset på foderspannmål 0,2 procent lägre än utan reform. Enligt analysen får den minskade spannmålsproduktionen i EU en positiv inverkan på världsmarknadspriserna för vete (i genomsnitt 0,3 procent perioden 2004–2008) och foderspannmål (i genomsnitt 0,1 procent perioden 2004–2008).

Sockerproduktionen beräknas öka i områden utan pris- och marknadsreglering framför allt utanför OECD-området och särskilt i Brasilien. Produktionen stiger snabbare än konsumtionen

trots att sockerkonsumtionen väntas öka i områden utanför OECD-länderna – i Asien och i Sydamerika – till följd av befolkningsökning och stigande inkomster. Priserna på socker bedöms därför sjunka. Produktionen inom EU är helt och hållet beroende av hur marknadsordningen för socker ser ut efter den 30 juni 2006 då nuvarande marknadsordning upphör. Kommissionen avser att lägga lagförslag i juni 2004.

Ryssland har infört importkvoter för allt kött – *såväl för nöt-, gris- som för fågelkött* – vilka kan innebära ökad inhemsk produktion och därmed lägre importbehov. Torka under ett antal år har gjort att produktionen av nötkött har minskat i USA, Kanada och i Australien. Utslaktning i dessa länder på grund av foderbrist har lett till lägre priser. Initialt bedöms priserna stiga när besättningarna byggs upp för att därefter sannolikt sjunka till normala nivåer. Det konstaterade BSE-fallet i USA i december 2003 kommer troligen ytterligare att påverka USA:s export en tid framöver.

Inom EU har nötköttskonsumtionen återhämtat sig från den andra BSE-krisen och under år 2003 var konsumtionen för första gången på mer än 20 år högre än produktionen. Enligt OECD innebär frikopplingen av stöden att EU:s nötköttproduktion minskar med 0,4 procent per år i genomsnitt under perioden 2004–2008 och att nötköttpriserna stiger med 1,7 procent under samma period jämfört med en situation då Agenda 2000-reformen fullföljts. Det högre nötköttpriset innebär att konsumtionen skiftar till gris- och fjäderfäkött med relativt sett lägre priser.

Priserna för *gris- och fågelkött* bör dock vara högre år 2008 än de är i dag. Exporten från Sydamerika, däribland Brasilien, har en potential att öka om sjukdomsfrihet kan upprätthållas. I Filippinerna ökar produktionen av såväl gris- som av fågelkött markant. Kina är stor producent av både gris- och fågelkött men produktionen sker enbart för den inhemska marknaden. Produktionen av fågelkött har ökat med 55 procent i världen mellan åren 1992 och 2001. Produktionen av främst fågelkött, men även av griskött, förväntas att öka i det utvidgade EU. Importen av fågelkött beräknas öka om än i lägre takt än under de senaste åren.

Priserna på *lamm* i Australien och Nya Zeeland är fortsatt relativt höga jämfört med före utbrottet av mul- och klövsjuka i EU. Inom EU är kommissionens prognos att får- och getsektorn minskar på längre sikt, trots bättre prisläge. Importen förväntas öka till följd av ökat marknadstillträde för vissa tredje länder.

För *mjolkprodukter* bedöms priserna öka något på världsmarknaden den närmaste tiden till följd av minskat utbud från Australien och från Nya Zeeland på grund av torkan. När produktionen i den delen av världen normaliseras minskar troligen prisökningstakten. Ökat utbud till följd av ökad produktivitet och minskad efterfrågeökning håller priserna nere på medellång sikt. Produktionsökning beräknas ske i länder utanför OECD-området samt i OECD-länder som inte har produktionsbegränsningar i form av kvoter. Det är först och främst produktionen av mjölkprodukter och användningen av traditionella mjölkprodukter som insatsvara i livsmedelsprodukter som ökar medan konsumtionsmjölken bedöms öka i mycket liten omfattning. Australien och Nya Zeeland beräknas öka sin mjölkexport medan Brasilien och Ryssland ökar importen. Konsumtionen inom OECD-området förväntas öka mycket lite. Konsumtionen i u-länderna bedöms öka genom förbättrade inkomster, ny livsstil, befolkningsökning, urbanisering liksom genom större närvaro av västerländska livsmedelskedjor. Den snabbaste konsumtionstillväxten väntas att ske i Kina med en höjning motsvarande 40 procent fram till år 2008.

EU:s jordbruksreform kommer, enligt OECD, att få begränsad inverkan på pris- och produktionsnivåer. Enligt analysen faller mjölkpriset inom EU med i genomsnitt 1,9 procent under perioden 2004–2008 medan det institutionella mjölkpriset sänks med 6 procent jämfört med en fullföljd Agenda 2000-reform. De ytterligare sänkningarna av interventionspriserna för smör medför att den subventionerade exporten minskar, vilket stärker världsmarknadspriserna för mejeriprodukter. Denna effekt blir särskilt stark för smör där världsmarknadspriset bedöms öka med mer än 3 procent både år 2007 och år 2008.

EU:s jordbruksreform samt de förändringar av jordbrukspolitiken som de pågående WTO-förhandlingarna kan komma att kräva (se kapitel 4) torde förutsätta att jordbruksproduktionen inom EU marknadsanpassas för att följa med utvecklingen på världsmarknaden. Huruvida detta kommer att innebära några väsentliga förändringar av jordbruksproduktionen i EU är osäkert.

2.1.2 En större inre marknad

I maj 2004 utvidgas EU med 10 nya medlemsstater. För de nuvarande medlemsstaterna innebär utvidgningen att den inre marknaden utökas med ca 75 miljoner konsumenter. Köpkraften är, jämfört med i nuvarande medlemsstater, förhållandevis låg men förväntas öka till följd av högre ekonomisk tillväxt. Framför allt förväntas ökad efterfrågan på mer förädlade livsmedel och animalier. Detta kan innebära exportmöjligheter för högförädlade produkter som ännu inte kan produceras av inhemsk industri i anslutningsländerna.

Vid utvidgningen ökar EU:s jordbruksareal med 38 miljoner hektar, drygt 40 procent. Jordbruksbefolkningen ökar med knappt 140 procent. Produktiviteten i anslutningsländerna är dock betydligt lägre än i nuvarande EU.

Den ryska krisen år 1998 medförde en radikal förändring av anslutningsländernas exportkanaler och behovet av att söka nya marknader ökade. I dag är EU den största handelspartnern och även handeln mellan anslutningsländerna har ökat. För att stegvis utvidga handeln med jordbruksprodukter mellan EU och anslutningsländerna har gränserna öppnats successivt inför medlemskapet. I dagsläget är nuvarande EU-medlemmar nettoexportörer till samtliga anslutningsländer, förutom till Ungern.

Flera av anslutningsländerna är traditionellt stora producenter och exportörer av jordbruksprodukter såsom spannmål, frukt, grönsaker och animalier samt i några fall vin och tobak. Framför allt Polen och Ungern har betydande jordbruksproduktion. På sikt finns goda förutsättningar för flera av dessa länder att producera jordbruksvaror på konkurrenskraftiga villkor. Produk-

tionskostnaderna ligger fortfarande under nuvarande EU-nivå och tillgången på billig arbetskraft är stor, vilket ger möjligheter att konkurrera inom arbetsintensiva sektorer som exempelvis frukt, grönsaker och bär. Möjligheterna till produktivitetsförbättringar är stora inom såväl vegetabilie- som inom animalieproduktionen. Begränsande faktorer är tillgången till insatsvaror som bekämpningsmedel, handelsgödsel och maskiner, bristen på kapital och kunskap samt funktionen i efterföljande led – förädling och distribution. Även införandet av produktionskvoter kan komma att begränsa möjligheten till förbättrad produktivitet. En snabb strukturomvandling pågår, bl.a. med hjälp av stöd från EU. Prisnivåerna i anslutningsländerna har redan närmat sig EU-nivå.

Livsmedelsindustrin kännetecknas överlag av låg lönsamhet och överkapacitet, särskilt i tidiga förädlingsled såsom kvarnar, slakterier och mejerier. Det saknas framför allt kapital men i en del företag saknas även professionell ledning och teknisk utbildning. Osäker tillgång och ojämn kvalitet på råvaror är ett annat problem. Kraven på uppgradering av livsmedelsanläggningar i samband med EU-medlemskapet innebär stora investeringar och många kommer att läggas ned även om företag som inte uppfyller kraven under en övergångsperiod får sälja på den inhemska marknaden. Kostnaderna för att uppfylla kraven leder till att länderna på sikt förlorar något av sin lågprisprofil. Därmed finns det risk för att traditionella exportmarknader i länder med låg köpkraft går förlorade. Samtidigt kan det vara svårt att erövra nödvändig kvalitetsstämpel på den nuvarande EU-marknaden. Liksom i primärproduktionen ligger anslutningsländernas konkurrensfördelar i arbetsintensiv livsmedelsförädling. Intresset från utländska företag att investera i anslutningsländerna växer och inom livsmedelsområdet är det investeringar i förädlingsindustrin som hittills dominerat men allt fler satsar även i primärledet för att säkra kvaliteten på råvarorna.

Inom *vegetabiliesektorn* talar mycket för att flera anslutningsländer kommer att ha god konkurrensförmåga vid bulkproduktion. Spannmålsavkastningen i vissa anslutningsländer är förhål-

landevis hög jämfört med genomsnittsavkastningen i EU. Den *ekologiska produktionen* har möjlighet att bli betydelsefull eftersom anslutningsländerna av tradition använder mindre mängd handelsgödsel och bekämpningsmedel.

Traditionellt har inte de öst- och centraleuropeiska länderna förmått att konkurrera på EU:s *frukt- och grönsaksmarknad* på grund av lägre kvalitet. Med en gynnsam strukturutveckling inom sektorn och billig arbetskraft som konkurrensfördel, torde flera länder dock ha potential att leverera industriråvaror.

Potatis är en annan potentiell exportvara från några av anslutningsländerna. Enbart Polen odlar potatis på en areal större än den sammanlagda arealen i nuvarande medlemsstater och det är den tredje största grödan i Polen efter vete och råg. Avkastningen är dock betydligt lägre än i nuvarande EU och för att effektivisera krävs stora kapitalinsatser. I dag förbrukas merparten av potatisen på gårdarna.

Inom *animalieproduktionen* krävs stora investeringar och strukturrationaliseringar för att öka produktiviteten. Billig arbetskraft är inte en lika stor fördel som det var tidigare. Nötköttsproduktionen är i stor utsträckning en biprodukt av mjölkproduktionen. Flera anslutningsländer har dock potential för extensiv nötköttsproduktion. Bland annat Tjeckien har på senare tid utvecklat specialiserad kött djursuppfödning men fortfarande i en relativt liten omfattning. Även Polen har goda förutsättningar för animalie- och foderproduktion. Gris- och fjäderfäproduktionen i anslutningsländerna beräknas att öka på grund av ökad efterfrågan och lägre foderkostnader.

Mjölkeproduktionen i anslutningsländerna är hämmad av produktionskvoterna. Den omstruktureringsreserv som förhandlades fram i anslutningsförhandlingarna ger bara ett marginellt utrymme för justeringar av kvoterna. I anslutningsländerna går i dag ca 60 procent av råvaran till bulkproduktion av smör och skummjölkspulver, i nuvarande medlemsstater är motsvarande siffra 40 procent. En av de största utmaningarna för anslutningsländerna ligger i att förbättra den hygieniska standarden i hantverkingskedjan. För många små besättningar kräver detta oöverstig-

liga investeringar. Besättningarna är dessutom små; i Polen är t.ex. endast en fjärdedel av besättningarna större än 9 kor.

Sammanfattningsvis innebär utvidgningen av EU både hot och möjligheter för svenskt jordbruk. En ny stor marknad öppnar sig. Samtidigt kan anslutningsländernas jordbruk konkurrera med sin livsmedelsproduktion på den svenska marknaden. Inte något tyder dock på kort sikt att utvidgningen kommer att innebära en ökning av EU:s jordbruksproduktion motsvarande arealökningen.

2.2 Svenskt jordbruk

Skillnaden i driftsinriktning är stor mellan olika delar av landet. Huvudparten av livsmedelsproduktionen sker i södra och mellersta Sverige. Ungefär 40 procent av jordbruken i de nordligaste länen och i Värmland är småbruk². I ”Mälardalen” och i Skåne är andelen växtodlingsföretag stor och småbruken få. I de sydsvenska skogsbygderna dominerar husdjursskötsel. Kombinationen jord- och skogsbruk är vanligast i norra Sverige, närmare 70 procent av företagen är sådana kombinationsföretag.

Åkermarken³ i Sverige, ca 2,7 miljoner hektar, har sin tyngdpunkt i södra och mellersta Sverige, drygt hälften finns i slättbygderna i dessa delar av landet och ca 40 procent i mellan- och skogsbygderna. Cirka 10 procent av åkermarken finns i Norrland. Betesmarken⁴, ungefär 500 000 hektar, är koncentrerad till skogs- och mellanbygden i södra delen av landet. Två tredjedelar av betesmarken finns i dessa bygder. I Norrland finns knappt 10 procent av betesmarkerna och i slättbygderna i Syd- och Mellansverige ca 25 procent.

² Företag med ett arbetsbehov på mindre än 400 standardtimmar klassificeras som småbruk.

³ Mark som används eller lämpligen kan användas till växtodling eller bete och som är lämplig att plöja.

⁴ Mark som används eller lämpligen kan användas till bete och som inte är lämplig att plöja.

2.2.1 Förädlingsvärde och sysselsättning

Jordbrukets ekonomiska betydelse har i relativa termer stadigt minskat sedan industrialismens genombrott och därefter med framväxten av den moderna tjänstesektorn. Jordbrukets bidrag till BNP var 0,6 procent år 2002 jämfört med 1,8 procent år 1980 och 6,3 procent år 1950. Jordbrukets förädlingsvärde i Sverige uppgick år 2002 till 13 miljarder kronor; i förädlingsvärdet ingår de produktrelaterade direktstöden⁵. I EU-15 var år 2002 jordbrukets bidrag till BNP 1,7 procent. I sammanhanget kan konstateras att det finns ett beroendeförhållande mellan sektorer; till jordbruket omgivande sektorer är i olika grad beroende av utvecklingen i jordbruksnäringen. Sådana beroendeförhållanden finns för alla sektorer.

Även sysselsättningen i jordbruksnäringen har minskat kraftigt. På 1950-talet var 25 procent av landets förvärvsarbetande sysselsatta i jordbruket. År 2001 var 1,4 procent sysselsatta i jordbruket, motsvarande 57 000⁶ personer, då personer som huvudsakligen är sysselsatta i jordbruket räknas. Om alla som under ett år varit sysselsatta på ett jordbruks- och trädgårdsföretag räknas, dvs. även de som huvudsakligen var sysselsatta i andra näringar, var antalet sysselsatta i jordbruket 177 000 personer år 1999. Närmare hälften arbetade mindre än 450 timmar i jordbruk och trädgård. Knappt 20 procent, 35 000, personer arbetade heltid.

Flest personer är sysselsatta i jordbruket i Skåne och i Västra Götalands län. Mest betydelsefullt, sett till det totala antalet förvärvsarbetande, är jordbruket på Gotland (6,4 procent), i Kalmar och i Hallands län (3 procent). I de nordliga länen varierar andelen sysselsatta i jordbruket mellan 0,9 procent i Norrbotten

⁵ I förädlingsvärdet ingår de produktrelaterade direktstöden (djurbidrag, arealbidrag, 4 658 miljoner kronor 2002) samt det nationella Norrlandsstödet (285 miljoner kronor). Utöver direktbidragen finns i den gemensamma jordbrukspolitiken system för att hålla upp prisnivåerna (tullskydd, interventionspriser, exportbidrag). Detta stöd som ingår i förädlingsvärdet uppskattas till 3–4 miljarder kronor per år i Sverige. Extensifieringsbidraget och ersättningen för uttagen areal, tillsammans 952 miljoner kronor, ingår inte i förädlingsvärdet.

⁶ Enligt den registerbaserade arbetsmarknadsstatistiken, RAMS, standard för svensk näringsgrensindelning – Jordbruk, jakt och service i anslutning härtill, SNI 01.

och 2,2 procent i Jämtland. Männen dominerar med knappt 70 procent av totalt antal sysselsatta i jordbruket.

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

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

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

2.2.2 Strukturutveckling

Strukturrationaliseringen i svenskt jordbruk har pågått i en relativt jämn takt under hela efterkrigstiden. Under perioder har utvecklingen bromsats upp för att därefter skjuta fart igen. Åkerarealen har minskat successivt, efter EU-inträdet har dock nedgångstakten bromsats upp. Antalet jordbruk har minskat och de företag som har blivit kvar har blivit större, både i fråga om areal och om besättningsstorlek. Produktiviteten har ökat kontinuer-

ligt genom investeringar i maskiner och byggnader för mer rationell produktion, mer högvastande djur- och växtmaterial samt genom kompetensutveckling. Till exempel har antalet mjölkproducenter i Sverige från år 1990 till år 2002 minskat från knappt 26 000 till drygt 10 000. Antalet mjölkkor har under samma period minskat från 576 000 till 417 000. Det minskade antalet kor uppvägs dock i stort av ökad avkastning. Enligt denna trend kommer således antalet mjölkleverantörer att halveras och antalet mjölkkor att minska med 100 000 djur inom en tioårsperiod.

Ökat samarbete mellan gårdar blir allt viktigare i strukturrationaliseringen. Tillskottsarrende är i dag ofta den enda möjligheten att utöka arealen. Andelen arrenderad åkermark har också ökat successivt. Det är den arrenderade marken på företag med delvis arrenderad mark som har ökat, mellan åren 1981 och 1999 med ca 10 procentenheter⁷. Ett antal indikatorer på strukturutvecklingen visas i tabell 2.1.

Tabell 2.1 Indikatorer på strukturomvandling i svenskt jordbruk åren 1975–2002

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

Källa: SCB och Svensk Mjölk

* År 2001

⁷ År 1999 fanns drygt 1,5 miljoner hektar på företag med del av marken arrenderad, drygt 550 000 hektar på helt arrenderade företag och drygt 670 000 hektar på helt ägda företag.

Av de 71 000 jordbruksföretagen i Sverige år 2002 var antalet heltidsjordbruk ca 24 000⁸; ca 5 300 företag var så stora att anställd personal krävdes för driften. Trädgårdsodling bedrevs år 1999 vid ca 3 200 företag⁹. Från år 1975 till år 2002 har antalet jordbruksföretag minskat med 61 000, vilket betyder att mer än 2 000 företag har lagts ner per år. Nedläggningen är störst bland familj jordbruken. Flest företag har lagts ned i Götalands skogsbygder men som andel av företagen har nedläggningarna varit mer omfattande i Norrland. Förutom ekonomiska faktorer bidrar ofta sociala faktorer till beslutet, särskilt i mjölkproduktionen.

De senaste åren har endast företag med mer än 100 hektar åkermark ökat i antal. Medelstorleken på svenska jordbruksföretag är större än genomsnittet för EU-15 men under 1990-talet har strukturutvecklingen varit långsammare i Sverige än i bl.a. Tyskland, Frankrike, Danmark och Finland. Knappt 40 procent av marken brukas på företag med mer än 100 hektar, för 20 år sedan var den siffran knappt 20 procent. Andelen åker som finns hos jordbrukare med mer än 100 hektar har ökat snabbare under 1990-talet än under 1980-talet (se diagram 2.1).

Deltidsjordbruken minskar inte i samma omfattning som i familj jordbruken. Sedan år 1990 har de minsta företagen med under 5 hektar åkermark till och med blivit fler i Mälardalen och från år 1998 har det skett en ökning även i södra Sverige. Dessa mindre jordbruk tenderar många gånger att övergå till en boendeform eller livsstil, man efterfrågar boende utanför tätorten för att t.ex. hålla fritidshästar. I en framtidsstudie av det skånska jordbruket¹⁰ beskrivs en pågående ”tudelning” av jordbruket: de mindre och de större jordbruken blir kvar medan de medelstora familj jordbruken läggs ned. Merparten av livsmedelsproduktionen kommer att ske hos de större företagen medan de mindre

⁸ Företag med fler än 1 600 standardtimmar.

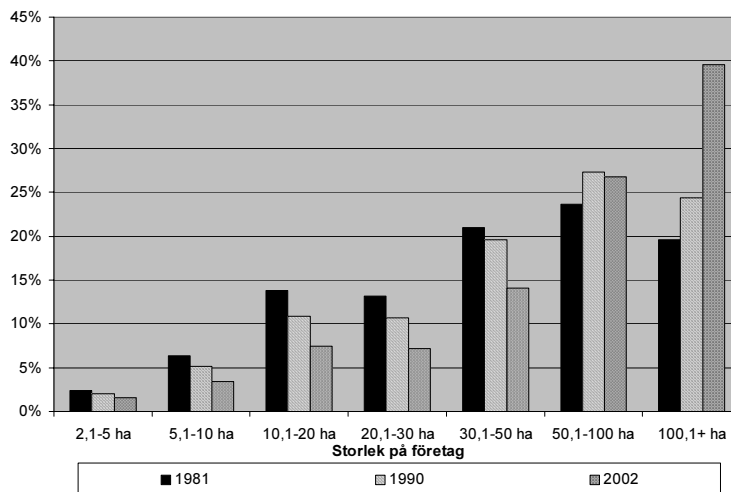
⁹ Företag med en trädgårdsodling omfattande minst 200 m² växthusyta eller 2 500 m² fri-landsareal ingår i trädgårdsräkningen.

¹⁰ Lantbruk och lantbrukare i Skåne – En blick i framtiden till år 2010, Lars Jonasson, Länsstyrelsen i Skåne län.

kvarvarande jordbruken med tiden kan komma att få en annan roll. I rapporten sägs att de små företagen är viktiga för bevarandet av den biologiska mångfalden och för landskapsbilden. De tillför pengar och aktivitet till landsbygden men låter sig knappast påverkas av ändrad jordbrukspolitik eftersom de har gården för sin trivsel. De är dock känsliga för infrastrukturen i bygden.

Diagram 2.1

Andel av åkermarken i olika storlekskategorier av företag



Även storleken på djurbesättningarna har ökat mer i flera EU-länder än i Sverige, inte minst i Danmark. I genomsnitt var antalet mjölkkor per företag i Sverige 37 stycken år 2002. Andelen kor på stora företag är relativt liten. Drygt 40 procent fanns år 2002 på företag med mer än 50 mjölkkor medan motsvarande andel i Danmark var drygt 75 procent år 1999. Mjölkkobesättningarna har dock vuxit mer i storlek de senaste åren; med ca 1,6 ko per år jämfört med tidigare 1 ko per år.

Den genomsnittliga am- och dikobesättningen bestod år 2002 av 12,9 kor. Fem procent finns i företag med fler än 100 kor och inte fler än 18 företag i Sverige hade år 2002 fler än 200 am- och

dikor. Jämförbar statistik på EU-nivå är osäker men Storbritannien, Frankrike och Belgien har de största besättningarna med ett genomsnitt på 23–28 kor. Danmark, Nederländerna och Finland har mindre besättningar än vad Sverige har.

Företag med handjursproduktion i Sverige levererar i genomsnitt ca 13 handjur per år till slakt. Cirka 200 företag levererar fler än 100 handjur.

Också andelen grisar på stora företag är relativt liten i Sverige. Medelantalet svin per företag är i Irland, Nederländerna och Danmark mer än dubbelt så högt som i Sverige. Även i Storbritannien är besättningarna betydligt större än i Sverige. Tyskland, EU:s största grisköttsproducent, har en relativt småskalig produktion. Den genomsnittliga svenska suggbesättningen bestod av 77 djur år 2002. Två tredjedelar av djuren fanns dock i besättningar med minst 100 suggor och galtar. Antalet slaktsvin per besättning var i genomsnitt ca 340 djur samma år men nästan 60 procent av slaktsvinen fanns i besättningar med minst 750 slaktsvin.

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

Utvecklingen kan sägas gå såväl mot ökad specialisering som mot ökad diversifiering. Enligt statistiken framstår svenskt jordbruk som relativt specialiserat. Av det totala antalet företag kategoriseras ca 70 procent som husdjursföretag eller växtodlingsföretag¹¹. Endast 9 procent är s.k. blandföretag medan resterande är småbruk. En annan bild ger en undersökning genomförd av LUI Marknadsinformation på uppdrag av LRF. Enligt denna

¹¹ För att kategoriseras till en viss driftsinriktning krävs att minst två tredjedelar av företagets arbetsbehov hänförs till driftsgrenen.

framstår lantbrukarna som verkliga mångsysslare. Större företag med mer än 100 hektar bedriver i genomsnitt sju olika verksamheter medan motsvarande siffra för företag med mindre än 100 hektar är fyra verksamheter. Förutom traditionellt jord- och skogsbruk är entreprenad, hästar, bostäder och turism vanliga verksamheter.

2.2.3 Inkomster och lönsamhet

De två vanligaste måtten på inkomst i jordbruket är jordbruks-hushållets totala inkomster och sektorsinkomsten. För *jordbruks-hushållet* har, sett över en längre tid, andelen inkomst av tjänst¹² ökat och är nu den viktigaste inkomstkällan. I genomsnitt kommer enbart ca 30 procent av den totala inkomsten från inkomst av näringsverksamhet¹³. Det finns dock stora skillnader. År 2001 var t.ex. andelen av inkomsten som härrörde från näringsverksamhet mindre än 5 procent för hushåll med högst 10 hektar åkermark (cirka en tredjedel av företagen) och ca 65 procent för företag med över 200 hektar åkermark. Mjölkgårdar uppvisar en väsentligt större andel inkomst av näringsverksamhet jämfört med vegetabilieproducenter. De mindre jordbruksföretagen har en relativt hög tjänsteinkomst jämfört med övriga företag. Inkomsten från näringsverksamheten har i normalfallet för dessa marginell betydelse och de är därför mindre beroende av jordbrukspolitiska beslut. Dessutom svarar heltidsföretagen, dvs. cirka en tredjedel av samtliga företag för mer än 80 procent av jordbrukets intäkter.

*Sektorsinkomsten*¹⁴, värdet av jordbruksproduktionen i löpande priser, minskade i Sverige med ca 5 procent mellan åren 1990 och 2002. År 1990 var värdet av jordbruksproduktionen ca 40 miljarder kronor och år 2002 ca 38 miljarder kronor. Eftersom antalet

¹² Inkomst av tjänst, approximerad med inkomster från andra källor än jordbruket.

¹³ I inkomst av näringsverksamhet har inkluderats nettoinkomsten från näringsverksamhet, förändring i expensionsmedel och nettoräntefördelning.

¹⁴ Sektorskalkylen, EAA, är en standardiserad kalkyl för EU-länderna där jordbrukets inkomster beräknas, brutto och netto.

sysselsatta i jordbruket under denna period minskat betydligt mer har värdet per sysselsatt ökat betydligt.

Producentpriserna på jordbruksprodukter¹⁵ har mellan åren 1995 och 2002 sjunkit med 17 procent i reala priser. Prisutvecklingen har varit ungefär densamma i samtliga 15 EU-länder och är delvis ett resultat av reformer där prisstöd ersatts med budgetfinansierade direktstöd. Priserna på jordbrukets produktionsmedel¹⁶ har däremot ökat mer i Sverige än i övriga EU-länder. I Sverige har priserna ökat med 6 procent jämfört med en genomsnittlig prissänkning i EU på ca 6 procent. Förklaringen till ökningen är till stor del ökade priser på drivmedel och eldningsolja. Priset på olika former av tjänster har också ökat under perioden.

Mer intressant än att enskilt analysera utvecklingen av producentpriser respektive priserna på produktionsmedlen är att studera utvecklingen av förhållandet mellan dessa. Detta har försämrats i samtliga EU-länder under perioden. Endast i Storbritannien och i Irland har förhållandet försämrats mer än i Sverige. Den reala inkomsten¹⁷ per sysselsatt i jordbruket, ett resultatmått enligt sektorskalkylen, har däremot utvecklats gynnsamt i Sverige. Enligt preliminära beräkningar hade inkomsten ökat med knappt 21 procent mellan åren 1995 och 2002. Endast i Portugal (+30,8 procent) och Finland (+23,4 procent) har inkomsterna utvecklats mer gynnsamt. Fortsatt strukturutveckling och ökade direktstöd ger således totalt sett ett gynnsamt utfall för Sverige, vilket också har visat sig i stigande mark- och arrendepriiser¹⁸.

Direktorsättningarna har alltså blivit allt viktigare för jordbrukets intäkter. Trots detta skiljer sig lönsamheten mellan relativt jämförbara företag markant. En undersökning gjord av LRF

¹⁵ Producentpriserna på jordbruksprodukter, exklusive frukt och grönsaker, enligt Avräkningsprisindex.

¹⁶ Priserna på jordbrukets produktionsmedel enligt Produktionsmedelsprisindex (PM-index)

¹⁷ Inkomsten enligt den standardiserade kalkylen för EU-länderna (EEA) definieras som faktorinkomsten, dvs. intäkter minus kostnader för insatsvaror och tjänster och kapitalförslitning.

¹⁸ Utvecklingen av mark- och arrendepriiser visar stora regionala skillnader. Exempelvis har arrendepriiserna i Norrland ökat med 2 procent mellan år 1994 och år 2002 medan prisökningarna varierar mellan 36 procent och 44 procent i övriga Sverige.

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

Stödets andel av intäkterna skiljer sig mellan olika delar av landet. I Norrland är andelen stöd ca 35 procent, i slättbygderna i Syd- och Mellansverige ca 15 procent¹⁹. Av de totala intäkterna i jordbruket hänförs sig ca 10 procent till Norrland och ca 55 procent till slättbygderna i Syd- och Mellansverige.

Jämförelser mellan jordbruket och andra sektorer kan göras på olika sätt. Enligt en undersökning som OECD har gjort i ett antal länder är jordbrukshushållets inkomster ungefär på samma nivå som genomsnittlig inkomst för samtliga hushåll i Sverige. Tillgången på statistik för att bedöma jordbrukets lönsamhet relativt andra sektorer är bristfällig. En uppfattning om näringens långsiktiga utvecklingsmöjligheter erhålls dock genom att mäta dess produktivitet. Ett produktivitetsmått som ofta används är sektorns bidrag till BNP i relation till antalet arbetade timmar. Baserat på nationalräkenskaperna har detta mått räknats fram i fasta priser för jordbruket och tillverkningsindustrin.²⁰ Jämfört med tillverkningsindustrin har jordbrukets produktivitet varierat den senaste tioårsperioden. Emellertid, mätt på detta sätt, skiljer sig

¹⁹ Kompensationsbidrag till mindre gynnade områden (LFA), stöd för öppet odlingslandskap och det generella vallstödet är inräknade i dessa siffror dock inte övriga miljö- och landsbygdsstöd.

²⁰ Beräkningarna har gjorts för kategorierna 01–05 jordbruk, skogsbruk och fiske samt 15–37 tillverkningsindustri enligt SCB:s statistik. För beräkningarna har 1993 års priser använts.

jordbrukets produktivitet inte avsevärt från tillverkningsindustrin; någon tydlig trend kan inte urskiljas. Förändringarna i relationen mellan sektorerna på kort sikt kan troligen förklaras av att jordbrukets produktion är beroende av vädret. En annan förklaring till att jordbruket klarade sig bättre under stora delar av 1990-talet kan vara att tillverkningsindustrin är mer konjunkturkänslig än vad jordbrukssektorn är.

En jämförelse av investeringstakten i jordbrukssektorn med investeringstakten i andra sektorer är svår att göra då tillgängligheten på jämförbar statistik är begränsad. Enligt nationalräkenskaperna har jordbrukets fasta bruttoinvesteringar i relation till förädlingsvärdet varit högre än i tillverkningsindustrin den senaste tioårsperioden²¹. Dessa siffror inkluderar dock alla typer av investeringar och det är därför svårt att dra några generella slutsatser av jämförelsen. Satt i relation till jordbrukets produktionsvärde har de senaste åren andelen investeringar i jordbruket planat ut omkring 10 procent. Under hela efterkrigstiden har en utveckling mot mer kapitalintensiv produktion skett i jordbruket och i dagens jordbruk är de flesta produktionsinriktningar kapitalintensiva. Mjölkproduktion var länge en av få kvarvarande arbetsintensiva produktionsinriktningar men även här sker i dagsläget en snabb förändring mot mer kapitalintensiva produktionsmetoder. I skogsbruket, en näringsgren som ofta bedrivs tillsammans med jordbruk, har en liknande utveckling skett.

2.2.4 Produktions- och konsumtionsutveckling

Sedan Sverige blev medlem i EU har produktionen av spannmål varit relativt stabil, oljeväxtodlingen har mer än halverats och sockerbetsodlingen har ökat. Den svenska nötköttsproduktionen har varit relativt stabil under 1990-talet och 2000-talet. Konsumtionen har däremot ökat liksom importen av nötkött. Under 1990-talet var Sverige i princip självförsörjande på griskött men

²¹ Beräkningarna har gjorts för kategorierna 01–05 jordbruk, skogsbruk och fiske samt 15–37 tillverkningsindustri enligt SCB:s statistik. För beräkningarna har löpande priser använts.

år 2000 minskade produktionen och har därefter legat kvar på den lägre nivån. Konsumtionen har varit relativt stabil, importen har ökat. För fågelkött har produktionen mer än fördubblats under 1990-talet. Konsumtionen av fågelkött har ökat ännu mer varför importen ökat. Produktionen av får- och lammkött sjönk år 1995 och har därefter varit relativt stabil. Konsumtionen har ökat liksom importen.

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

En orsak till att produktionen har varit stabil är EU:s system med kvoter som låser fast produktionen. För socker har kvotutnyttjandet stigit successivt och är nu över 100 procent. Den stödberättigade arealen, den s.k. basarealen, har inte nyttjats fullt ut förrän de senaste åren då stöd för gräsenilage har införts. På nötköttsområdet har kvotutnyttjandet ökat de senaste åren men ligger fortfarande under 100 procent. För mjölk har kvotutnyttjandet legat strax under 100 procent sedan EU-inträdet för att det senaste året ha minskat. Andelen frivillig träda i relation till den totala trädan är hög i Sverige. År 2003 var drygt hälften av trädan frivillig, i de nordligaste delarna betydligt högre än i de södra.²²

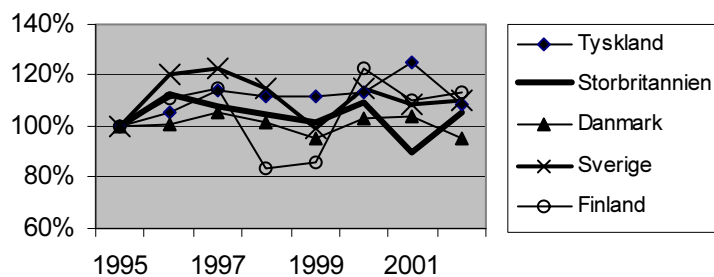
Produktionen i Sverige har utvecklat sig relativt likartat som i ett antal andra EU-länder, se diagram 2.2. Förklaringen till den kraftigare nedgången i produktion för såväl nöt- som för griskött i Storbritannien förklaras av sjukdomsutbrott. Den svenska produktionen av nötkött har varit mer stabil än i de jämförda länderna, för griskött har däremot nedgången de senaste åren varit kraftigare i Sverige. För mjölkproduktion är det svårt att dra några slutsatser om produktionsutvecklingen eftersom

²² År 2003 var andelen frivillig träda av total träda 32 procent i arealstödsområde 1, 47 procent i arealstödsområde 2, 54 procent i arealstödsområde 3, 61 procent i arealstödsområde 4, 68 procent i arealstödsområde 5 och 60 procent i arealstödsområde 6.

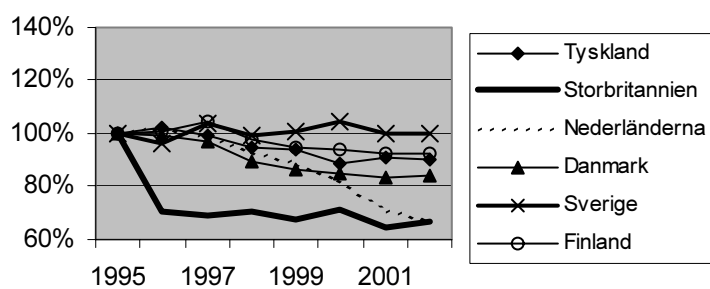
mjölkkvotsystemet är begränsande; medlemsstaterna producerar ungefär så mycket som mjölkkvoten tillåter.

Diagram 2.2

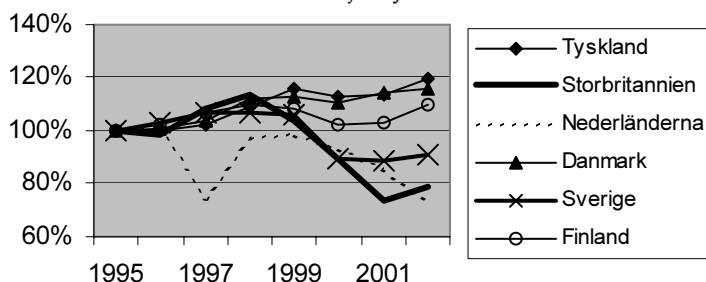
Produktionsutvecklingen för spannmål 1996-2002 i ett antal EU-länder jämfört med 1995



Produktionsutvecklingen för nötkött 1996-2002 i ett antal EU-länder jämfört med 1995



Produktionsutvecklingen för griskött 1996-2002 i ett antal EU-länder jämfört med 1995



2.2.5 Produktionsgrenarna

Vegetabilieproduktionen

Slätter- och betesmark på åkerareal täckte 35 procent av åkerarealen, 941 000 hektar år 2002. I de fyra nordligaste länen samt i Gävleborgs, Dalarnas, Jönköpings, Kronobergs och Kalmar län är vall och grönfoderväxter mer än halva totala åkerarealen.

Den svenska spannmålsproduktionen utgör 2,5–3 procent av EU:s produktion på ungefär 210 miljoner ton. Sverige är nettoexportör. Inom EU har endast Frankrike ett större exportbehov i förhållande till produktionen. Frankrike är EU:s största spannmålsproducent och har framför allt en betydande veteproduktion. Tyskland är den största producenten av foderspannmål.

Spannmålsarealen uppgår till drygt 40 procent av den totala åkerarealen i Sverige. Knappt 80 procent finns i södra och mellersta Sveriges slättbygder, knappt 20 procent i skogs- och mellanbygden och ca 4 procent i Norrland. Sedan 1980-talet har spannmålsodlingen minskat i Sverige. Det är främst odlingen av vårsäd som har minskat medan odlingen av höstsäd har ökat.

Minskningen var delvis en följd av olika trädessystem och omställningsprogrammet i slutet av 1980-talet och början av 1990-talet. När Sverige blev medlem i EU vände trenden och odlingen ökade något.

Den inhemska spannmålsförbrukningen har stigit den senaste tioårsperioden genom ökad tillverkning av pasta, frukostflingor, malt och etanol. Även foderförbrukningen har ökat även om den sjunkit något de senaste åren. I ökad utsträckning produceras specifika kvaliteter, t.ex. Svenskt Sigill och KRAV. Odlingen sker därför i dag i större utsträckning på kontrakt. Sista året har det varit möjligt att teckna fastpriskontrakt för spannmål.

De största *oljeväxtproducenterna* inom EU är Frankrike, Spanien och Tyskland. I Sverige odlas oljeväxter nästan uteslutande i södra och mellersta Sveriges slättbygder. Odlingen av oljeväxter, oljelin och proteingrödor har varierat under 1990-talet, främst till följd av förändrade stödnivåer. Oljeväxtodlingen har minskat kraftigt men som en följd av goda världsmarknadspriser och ökad medvetenhet om mervärdet i oljeväxtodling i form av bättre växtföljd har odlingen ökat något de senaste åren. År 2003 var den 59 000 hektar. Odlingen av oljelin ökade kraftigt i och med medlemskapet i EU. När arealstödet sänktes år 2000 så minskade produktionen. Odlingen av proteingrödor – ärter, bönor och vicker – ökade kraftigt då Sverige blev medlem i EU.

*Torkat foder*²³ är ett proteinfoder som delvis har ersatt kött- och benmjöl. Potentialen att öka produktionen är liten, främst på grund av hög energianvändning vid framställningen. Grödan har dock positiva växtföljdseffekter. Sveriges kvot är 11 000 ton av den totala EU-kvoten om 4 855 900 ton; kvotutnyttjandet var 68 procent för år 2001 och 79 procent för år 2002. EU-kvoten utnyttjas till fullo.

Tendenser till ökad efterfrågan på inhemska proteinfodermedel kan ses. Kravet på andelen ekologiskt foder i ekologisk animalieproduktion skall höjas. Protein är emellertid relativt dyrt att producera inom EU och har svårt att konkurrera med impor-

²³ Luzern, klöver, esparsett, lupin, vicker och liknande foderprodukter samt protein-koncentrat framställt av saft från luzern och gräs.

terad soja. Världsproduktionen har ökat kraftigt de senaste åren. Importen till EU utgör nära hälften av den totala världshandeln. EU:s beslut om att förbjuda användningen av kött- och benmjöl i foder har bidragit till ökad import av sojamjöl.

Odlingen av *stärkelsepotatis* är främst förlagd till Skåne och Blekinge län. Odling av fabrikspotatis för stärkelseproduktion sker på kontrakt mellan odlare och förädlingsindustri. Arealen har ökat sedan EU-inträdet men minskat något de senaste åren till följd av ökad produktivitet. Inom EU produceras stärkelse, förutom av potatis, även av majs och vete.

Den odlade *matpotatisarealen* i EU uppgick år 2001 till knappt 1 300 000 hektar, totalskörden till ungefär 45 miljoner ton. Odling av matpotatis förekommer i nära nog hela Sverige på ca 24 000 hektar. De största odlingarna finns i Skåne, Hallands och Västra Götalands län. Genomsnittlig avkastning varierar mellan åren men uppskattas till 30 ton per hektar jämfört med genomsnittet i EU på ca 50 ton. Den odlade arealen visar på en neråtgående trend framför allt sedan mitten av 1990-talet. För år 2001 beräknades ett konsumtionsbehov om 800 000 ton och skörden blev ungefär 622 000 ton.

Totalt för EU odlas *vallfrö* på drygt 300 000 hektar. Ledande producentländer är Danmark, Spanien, Frankrike och Tyskland. I Sverige förekommer odling i stort sett över hela landet men är koncentrerad till Skåne, Östergötland och Mälardalen. Utvecklingen i vallfröproduktionen, sedan Sverige blev EU-medlem, har varit positiv och är i dag ca 12 500 hektar. Framför allt har odlingen av timotejfrö ökat; speciellt i Mellansverige är vallfröodling relativt sett en lönsam gröda, EU-stödet är högt och stödet till alternativa specialgrödor har minskat.

Sockerbetor odlas främst i Skåne och på Gotland på kontrakt mellan odlarna och förädlingsindustrin. I samband med Sveriges inträde i EU steg betpriserna med ca 50 procent. Kvotutnyttjandet har ökat successivt och är nu över 100 procent. Lönsamheten i betodling, jämfört med spannmålsodling, var god redan före EU-inträdet. Genomsnittlig betareal per företag i Sverige är drygt 13 hektar, näst störst i EU. Storbritannien har den största

genomsnittliga betarealen (20,1 hektar). Genomsnittlig gårdsstorlek på gårdar med sockerbetor är knappt 100 hektar, över 60 procent av betarealen finns på gårdar med nära 200 hektar åker. Avkastningen i Sverige är i genomsnitt 8 ton socker per hektar jämfört med 11,5 ton i Frankrike som har högst genomsnittsavkastning. I Sverige är produktionen i Skåne mest konkurrenskraftig på grund av dels den för svenska förhållanden höga avkastningen, dels närheten till förädlingsindustrin som numera enbart finns i Skåne. Den kvot som odlas ekologiskt, 3 500 ton, finns det inte någon avsättning för varför den till kommande säsonger dras ned.

Stora investeringar har gjorts i sockerbruken i Sverige, Örtofta sockerbruk tillhör nu de större i EU.

Köksväxtodlingen på friland omfattar ca 6 000–7 000 hektar varav mer än hälften finns i södra Sverige och 1 procent i norra Sverige. Fruktodlingarna omfattar ca 2 000 hektar och finns främst i östra Skåne samt i Blekinge. Jordgubbsodlingen, ca 2 700 hektar av ca 3 300 hektar bärodling, är spridd över hela landet men den största delen finns i Skåne, Blekinge och Kalmar län.

Den viktigaste frilandsgrödan i Sverige är morötter. Andra arealmässigt stora odlingar utgörs av lök, isbergssallat, gurka och vitkål. Arealen har varit relativt konstant de senaste åren. Svensk fruktodling består till 75 procent av äppelodlingar. Den svenska äppelproduktionen har i stort varit oförändrad de senaste åren, ökad avkastning utjämnas av minskad areal. Jordgubbsodlingen har minskat något och detta gäller såväl areal som skörd. I ett längre perspektiv har emellertid skörden varit relativt konstant.

Självförsörjningsgraden för trädgårdsprodukter är varierande. Den totala självförsörjningsgraden för färska frukter är ca 10 procent och för färska grönsaker ca 40 procent. Av Sveriges import av grönsaker är ca 95 procent från EU. Motsvarande siffra för fruktimporten är ca 60 procent. Konsumtionen i Sverige av frukt och grönsaker har ökat något de senaste åren.

Sedan år 1999 är arealen ekologiskt odlade köksväxter på friland relativt konstant, ca 600 ha. Av frukt- och bärodlingen är ca

4 procent av arealen ekologisk odling, trenden är uppåtående. Efterfrågan på ekologiskt odlad frukt och grönsaker ökar, vilket har resulterat i ökad import.

Efterfrågan på *förnybara råvaror* bedöms att öka till följd av miljömål fastlagda på internationell nivå, EU-nivå och i Sverige²⁴. En ökad efterfrågan kan i kombination med frikopplade gårdsstöd och ett specifikt stöd om 45 euro per hektar vid odling av energigrödor²⁵, leda till ett större intresse för produktion av förnybara råvaror. Olika regioner inom EU har olika tillgång på biobränslen varför ökad handel kan förväntas. Odlingen av energigrödor i EU är i dag ca 900 000 hektar varav ca 20 000 hektar i Sverige.

Bränslens totala kostnad utgörs av bränslepris plus energi- och miljöskatter samt moms. Biobränslen är i praktiken befriade från såväl energiskatt som från koldioxidskatt. Bränslepriserna på förnybara drivmedel från åkermark är långt högre än för fossila bränslen och skogsflis. Skatterna har därför stor betydelse för förnybara drivmedels konkurrenskraft.

Sverige står sig bra internationellt sett när det gäller biobränslenas andel av energitillförseln, drygt 16 procent²⁶. Sverige, Finland och Österrike är ledande i Europa. Goda skogstillgångar, utvecklad skogsindustri och väl utbyggd fjärrvärme är viktiga faktorer. I Sverige har fjärrvärmesektorn stått för den relativt största efterfrågeökningen på biobränslemarknaden under de senaste 10–15 åren. Den klart största användaren är skogsindu-

²⁴ Kyotoprotokollet som beslutades år 1997 innebär internationella åtaganden för att begränsa utsläppen av växthusgaser. Sverige uppfyller de krav som ställs för att EU skall uppfylla Kyotoprotokollet, men riksdagen har beslutat att de svenska utsläppen skall ha minskat med 4 procent år 2012 jämfört med år 1990. I EU:s sjätte miljöhandlingsprogram är ett av målen att andelen förnybar energi av total energianvändning skall öka.

²⁵ Stödet lämnas för grödor som kan förädlas till de produkter som betecknas som biodrivmedel i biodrivmedelsdirektivet samt även till grödor som kan användas som biomassa för elektrisk energi och värmeenergi. Vid odling på träda utgår inte det grödspecifika stödet.

²⁶ Tillförseln av biobränsle i det svenska energisystemet uppgick år 2001 till 98 TWh, vilket är en fördubbling sedan år 1980. År 1999 uppgick användningen av torv till 3 TWh och användningen av avfall utgjorde 5 TWh. Den resterande delen, ungefär 85 TWh, utgjordes av övriga biobränslen och av dessa gav massaindustrins returlytar 34 TWh. Den totala energianvändningen i Sverige var 616 TWh år 2002 och 489 TWh år 1980.

strin. Biobränslen används även i relativt stor omfattning för uppvärmning av småhus.

Energiskog, salix, odlas på ca 15 000 hektar i Sverige i dag, att jämföra med övriga EU-länder, vilka tillsammans odlar ca 5 000 hektar. Skörden av svenska salixodlingar motsvarar 0,2 TWh årligen, främst i form av bränsleflis till uppvärmning. Den största arealen är koncentrerad till Mälardalen men odlingar finns från Skåne till Dalarna. Dessutom undersöks potentialen för salix i multifunktionella bioenergisystem, dvs. att salix kan utnyttjas för rening av vatten, upptag av kadmium och binda kol, vilket skulle kunna innebära att salixodling har ett värde som en miljöförbättrande gröda.

Även andra växtslag än salix, t.ex. *rörflen*, provas för produktion av biobränslen. Växtförädling av rörflen pågår för att få fram sorter anpassade för svenska klimatförhållanden. *Etanol* tillverkas bl.a. av spannmål och används som ersättning, helt eller delvis, för bensin och diesel. Totalt produceras 74 000 m³ etanol i Sverige såväl av svensk som importerad råvara. *Rapsmetylester* (RME) används som ersättning för diesel. Den årliga förbrukningen i Sverige uppgår till knappt 10 000 m³, ca 10 procent kommer från inhemsk produktion. Framställningen är dyr och energikrävande varför framtidspotentialen för inhemsk produktion kan vara begränsad. Det faktum att raps inte bör återkomma på samma mark oftare än vart 5–7 år på grund av risken för svampangrepp är ytterligare en begränsande faktor.

Även *andra förnybara råvaror* än biobränslen kan odlas på åkermark. Fibrer från lin och hampa kan användas som armering i plastdetaljer till bilar eller till stoppning i bilklädselar men även för att tillverka kläder och papper. Hampa kan odlas som energi-gröda. Olja från lin- och hampafrön används till livsmedel men kan också användas i hushållsprodukter som exempelvis diskmedel, tvättmedel, tvål och färg. Vidare kan stärkelse användas bl.a. i lim och förpackningar. Rörflen kan ersätta björkmassa vid papperstillverkning. Ett annat område som är av intresse för framtiden är den forskning som rör bioteknik och genteknik. I dag tillämpas tekniken på exempelvis oljevaxter för att få fram oljor

med speciella egenskaper och substanser för t.ex. läkemedelsindustrin.

Animalieproduktionen

EU är världens största *mjölkproducent* med 25 procent av världsproduktionen. EU är också en stor aktör på världsmarknaden. Tyskland och Frankrike är de största producentländerna.

I Sverige finns flest antal mjölkkor i Götalands skogs- och mellanbygder. I Västra Götaland, Skåne och Kalmar län finns närmare 40 procent av mjölkorna. I Norrland finns 7 procent och produktionen är där koncentrerad till kusten samt till Jämtland. Flest antal stora besättningar finns i Skåne, Hallands och Kalmar län. Högst medelkoantal har Östergötlands och Södermanlands län.

Mjölkproduktionen i Sverige är nästan 3,3 miljoner ton, vilket är storleken på den svenska mjölkkvoten. Sverige har EU:s högsta avkastning, 7 850 kg per ko och år 2002. Medelavkastningen i EU ligger på 6 000 kg per ko och år.

Drygt 40 procent av den svenska produktionen används som konsumtionsmjölk, syrade produkter och grädde. En något mindre andel går till osttillverkning medan resten främst går till mjölkpulver och olika sorters matfett. Produktionen av ekologisk mjölk har ökat med 96 procent mellan åren 1998 och 2001 men uppgick år 2001 endast till 3,8 procent av produktionen.

Självförsörjningsgraden för mjölkprodukter ligger nära 100 procent, men har minskat de senaste åren. Importen uppgick år 2001 till ca 1,8 miljarder kronor och exporten till 1,5 miljarder kronor. De viktigaste importprodukterna är ost och smaksatt yoghurt. Exporten består i fallande ordning av ost, smör och smörolja, skummjölkspulver, ost samt grädde. Sverige är nettoimportör av ost även om exporten har ökat sedan Sverige blev medlem i EU. Försäljningen av svensk ost på EU-marknaden har ökat medan exporten till USA, Japan, Australien och Ryssland har minskat. Exporten av smör- och skummjölkspulver varierar

mellan åren beroende på efterfrågesituationen. Den ryska marknaden är en viktig exportmarknad för smör.

De största *nötköttsproducenterna* i EU är Frankrike och Tyskland följda av Storbritannien och Irland. I Sverige finns flest am- och dikor i Skåne län men även i Västra Götalands, Jönköpings, Kalmar, Kronobergs och Östergötlands län finns det en relativt stor produktion. Mer än 60 procent av am- och dikorna finns i Skåne och i dessa län, 6 procent finns i Norrland.

Totalt finns flest nötkreatur, inklusive mjölkkor, i Västra Götalands och Skåne län med tillsammans drygt 30 procent. Såväl mjölk- som nötköttsproduktionen i Sverige sker i de områden där det lönar sig sämre att odla spannmål än vall. De bästa förutsättningarna för nötköttsproduktion finns i skarven mellan områden med stor spannmålsproduktion och **stor** mjölkproduktion eftersom det där finns närhet till både foder och djurmateriäl.

Minskad efterfrågan av nötkött på EU-marknaden, bl.a. med anledning av BSE och mul- och klövsjuka, har skärpt konkurrensen. Sverige är ett av de få länder som inte har minskat produktionen under andra hälften av 1990-talet och även det enda land i EU som inte har drabbats av BSE. Trots att antalet djur i Sverige har minskat sedan år 1990 har kvantiteten nötkött varit relativt stabil på grund av en successivt ökad slaktvikt; år 1995 var produktionen ca 145 000 ton och år 2002 var den 147 000 ton. Självförsörjningsgraden har dock sjunkit kraftigt eftersom den inhemska produktionen inte har ökat i takt med konsumtionen som ökat med 54 000 ton från år 1995 till år 2002. Sverige har sedan mitten av 1980-talet varit nettoimportör av nötkött; importen kommer främst från Irland, Tyskland, Danmark och Nederländerna. År 2002 var självförsörjningsgraden ca 70 procent och den förutspås sjunka till följd av ytterligare ökad konsumtion. Ekologiska produkter utgör ca 1 procent av nötköttsmarknaden. Produktionen är större än efterfrågan och det finns endast avsättning för vissa delar av slaktkroppen.

Svensk nötköttsproduktion är småskalig. Ungefär 25 procent kommer från den specialiserade nötköttssektorn, 25 procent är kor av mjölkras och övriga 50 procent är huvudsakligen kött från

tjurar och stutar av mjölkkras eller korsningar. Antalet am- och dikor har mer än fördubblats sedan år 1990. Ökningen torde till stor del bero på de stöd som införts för denna produktionsgren. Slakten av stutar har mer än fyrdubblats sedan år 1997. Före det att riktade stöd infördes till nötköttssektorn hade den specialiserade nötköttsproduktionen svårt att etablera sig. I dag kan upp till 60 procent av intäkterna inom nötköttssektorn utgöras av stöd.

I EU är de största producenterna av *får- och lammkött* Storbritannien, Spanien, Frankrike och Grekland. I Sverige finns flest antal får i Västra Götaland och på Gotland, 15 respektive 13 procent, av de vuxna djuren. Knappt hälften av de vuxna djuren fanns i södra och mellersta Sveriges slättbygder, ca 40 procent i mellan- och skogsbygderna och ca 13 procent i Norrland. Sveriges produktion av får- och lammkött sjönk vid EU-inträdet men har därefter varit relativt stabil; 3 500 ton år 1995 och 3 800 ton år 2002. Konsumtionen har ökat med nära 40 procent till 8 300 ton sedan år 1980, vilket främst har tillgodosetts genom ökad import. Självförsörjningsgraden som i början av 1980-talet var nästan 100 procent har minskat till 40 procent. Den mesta importen kommer från Nya Zeeland men även Irland och Tyskland står för stora andelar av importen. I hela EU är ungefär 20 procent av konsumtionen importerat får- och lammkött. Cirka 7 procent av det totala antalet slaktade lamm kom år 2002 från KRAV-godkända anläggningar.

Fårskötseln i Sverige är småskalig och relativt extensiv. Inte mer än drygt 10 procent av företagen hade år 2002 fler än 50 vuxna djur, 90 000 av de totalt 198 000 vuxna djuren fanns på dessa företag. Uppskattningsvis finns ca 30 procent av produktionen på företag med fler än 100 bidragsrätter. I genomsnitt är antalet vuxna djur per besättning knappt 27 stycken. Andelen hobbyproducenter och de som endast har får som ett komplement till andra inkomster är så stor att sektorn generellt förefaller reagera dåligt på marknadssignaler. De flesta lamm slaktas på hösten, vilket innebär att det saknas lamm för att tillfredsställa den ökade efterfrågan under påsken. Slakteribranschen har för-

sökt att styra slakten jämnare över året men dessa försök har endast givit liten effekt.

Antalet får på Gotland har mellan åren 1994 och 2002 minskat endast marginellt samtidigt som minskningen varit stor på andra håll i Sverige. Den gotländska karga naturen innebär att fårskötsel är särskilt lämplig. På Gotland är många specialiserade på pälsfår med en ganska stark koppling till turistnäringen.

Produktionen av *griskött, ägg och fågelkött* sker främst i de spannmålsproducerande delarna av landet. Endast 3 procent av grisarna finns i Norrland och knappt 5 procent av äggproduktionen.

De stora *grisköttsproducenterna* inom EU är Tyskland, Danmark, Storbritannien, Frankrike och Nederländerna. Produktion av griskött inom EU har ökat sedan år 1995 trots utbrott av svinpest och mul- och klövsjuka. I Sverige var produktionen relativt stabil åren 1995–1999; den varierade mellan 311 000 och 329 000 ton. År 2000 sjönk den ca 15 procent och har därefter legat kvar på den lägre nivån, 284 000 ton år 2002. Konsumtionen ökade under första hälften av 1990-talet från 260 000 ton till 314 000 ton år 1995 och har därefter varit relativt stabil, år 2002 var den ca 310 000 ton. Sverige var alltså under 1990-talet i princip självförsörjande med griskött. År 2002 var självförsörjningsgraden ca 90 procent.

Bortfallet av exportmöjligheter för EU-länderna, bl.a. till Japan och Ryssland och avsaknaden av interventionsuppköp har bidragit till ökad konkurrens på den inre marknaden. Sveriges import har åren 1993–2001 varierat mellan 15 000 ton och 60 000 ton där merparten kommit från Danmark och Tyskland, år 2002 var importen 43 500 ton. Exporten har varierat mellan 19 000 ton och 46 000 ton. EU, Norge och Japan är de främsta exportmarknaderna.

Generellt är grisproduktionen i Sverige specialiserad, i synnerhet i de södra landsändarna med större besättningar. Integrerad produktion, både smågrisuppfödning och slaktsvinsproduktion, sker ofta i mindre besättningar.

Det största producentlandet av *fågelkött* i EU är Frankrike med 25 procent av produktionen. Andra stora producentländer är Storbritannien, Tyskland och Nederländerna. Såväl produktion som konsumtion av fågelkött har ökat förhållandevis kraftigt i många EU-länder. En bidragande orsak har varit minskat förtroende för nötkött med anledning av BSE-utbrotten. Inte heller sjukdomsutbrott i gemenskapens fjäderfäsektor kan uteslutas, vilket utbrottet av aviär influensa i bl.a. Nederländerna och delar av Belgien under år 2003 visar.

I Sverige var produktionen 110 600 ton år 2002, vilket motsvarar ungefär 1 procent av produktionen i EU-15. År 1995 var produktionen 79 800 ton. Konsumtionen har ökat från 76 700 ton år 1995 till 131 900 ton år 2002. Produktionen har alltså ökat långsammare än konsumtionen. År 1998 låg självförsörjningsgraden på 101 procent för att därefter falla och år 2002 vara 83 procent. För EU-15 var självförsörjningsgraden för fågelkött drygt 100 procent år 2002. Importerade produkter från framför allt Danmark och Nederländerna har tagit stora delar av konsumtionsökningen i Sverige. Potentialen för fortsatt ökad konsumtion av fågelkött bedöms vara stor i Sverige. Den europeiska genomsnittskonsumtionen är nära 70 procent högre.

Svensk produktion är storskalig, effektiv och rationellt organiserad. Uppfödning och leverans av djur sker på kontrakt mellan lantbrukare och slakteriföretag. Samma avelsmaterial används globalt.

Sedan år 1990 har *äggproduktionen* i Sverige minskat kontinuerligt. I de stora producentländerna inom EU, bl.a. Frankrike och Tyskland, har produktionen däremot ökat. År 1990 producerades 122 miljoner kilo ägg i Sverige, år 2002 var siffran ca 94 miljoner kilo. Produktiviteten per höna har stigit. I Sverige har konsumtionen av hela ägg i skal minskat med ca 15 procent sedan år 1990. Det är en trend som går igen i flera i-länder. Däremot ökar konsumtionen av äggprodukter avsedda för livs- och läkemedelsindustrin och storhushållssektorn (t.ex. torkad eller fryst äggula, äggvita, albuminprodukter och olika beredda produkter som färdigkokta skalade ägg) både i Sverige och interna-

tionellt. Detta beror huvudsakligen på ändrade konsumtionsmönster i riktning mot mer halvfabrikat och färdiglagat. I Sverige beräknas ca 20 procent avsättas till denna industri.

Liksom i fågelköttproduktionen används samma avelsmaterial i hela världen. Produktionen är i stor utsträckning rationellt organiserad i både producent- och packerileden. Sverige har dock gått före resten av EU vad gäller djurskyddskrav.

2.3 Samhällets efterfrågan

2.3.1 Jordbrukspolitikens utveckling

Viktiga element i jordbrukspolitikerna går tillbaka till den senare delen av 1800-talet då transatlantisk spannmål började konkurrera på europamarknaden. Reaktionen i de europeiska länderna var olika. I några länder segrade en frihandelsorienterad linje, t.ex. i Danmark, medan andra länder, däribland Sverige, införde tullar till skydd för inhemsk produktion. Efter en liberalisering av världshandeln efter första världskriget skedde en omsvängning i och med den världsomfattande ekonomiska kris som inleddes i slutet av 1920-talet. Från 1930-talet fram till slutet av 1980-talet tillämpades i Sverige en jordbrukspolitik med ursprung i denna kris. För att säkerställa befolkningens försörjning bedömdes det liksom i flera länder i Europa vara nödvändigt att stödja det egna landets jordbruk och att skydda det mot internationell konkurrens.

År 1947 formulerades tre huvudmål för svensk jordbrukspolitik, mål som kvarstod i 1967 och 1977 års beslut. *Inkomstmålet* innebar att jordbrukarna skulle tillförsäkras en viss inkomstnivå. *Produktionsmålet* som handlade om en hög självförsörjningsgrad motiverades i första hand av beredskapsskäl. *Effektivitetsmålet* syftade till att stimulera en rationalisering av jordbruket, både för att sänka livsmedelspriserna och för att höja jordbrukarnas inkomster. Medlen var främst gränsskydd och en intern mark-

nadsreglering med syfte att upprätthålla priserna på jordbruksvaror samt olika åtgärder för jordbrukets rationalisering. 1985 års beslut innehöll mål om regional balans. Jordbruks- och livsmedelsproduktionen skulle dessutom ta hänsyn till kravet på en god miljö och behovet av en långsiktig hushållning med naturresurserna. Konsumentmålet fick större tyngd.

År 1990 beslutade riksdagen om en genomgripande förändring, en avveckling av den sedan 1930-talet förda politiken. Det bedömdes inte längre finnas någon anledning att särbehandla jordbruket utan dess produktion skulle i likhet med näringslivets produktion i övrigt främst styras av konsumenternas efterfrågan. Den interna marknadsregleringen skulle avskaffas. Gränsskyddet i form av rörliga införselavgifter skulle behållas i avvaktan på resultatet av de pågående GATT-förhandlingarna. Mål om god miljö, varierat odlingslandskap, regional fördelning av produktionen samt om tryggad livsmedelsförsörjning skulle uppnås med riktade åtgärder. Reformen trädde i kraft år 1991, strax före det att Sverige ansökte om medlemskap i EU. I och med att det blev ett ja till medlemskap i folkomröstningen genomfördes aldrig 1990 års beslut fullt ut.

Målen för den gemensamma jordbrukspolitiken fastställdes år 1957, samma år som den europeiska ekonomiska gemenskapen skapades. Målen gäller fortfarande och anges i EG-fördragets artikel 33: ökad produktivitet, skälig levnadsstandard för producenterna, marknadsstabilitet, tryggad livsmedelsförsörjning, tillgång till varor och rimliga livsmedelspriser för konsumenterna. Målen liknar målen för den svenska jordbrukspolitiken fram till år 1990. Också styrmedlen i den gemensamma jordbrukspolitiken var ungefär desamma som i Sverige.

Redan när den gemensamma politiken skapades var man medveten om att den skulle komma att innebära problem med överskottsproduktion. Utformningen av politiken var från början en kompromiss, bl.a. lades de institutionella prisnivåerna på de för de andra medlemsstaterna höga tyska nivån. Alltsedan den gemensamma jordbrukspolitiken skapades har därför reformer genomförts för att komma till rätta med dess problem.

Under 1970-talet övergick EG från att ha varit nettoimportör till att bli nettoexportör av flera jordbruksvaror. Marknadsprisstöden och den tekniska och ekonomiska utvecklingen ledde till stigande livsmedelsproduktion utan motsvarande ökning av konsumtionen. Överskotten såldes på världsmarknaden genom subventioner som kompensation för lägre världsmarknadspriser, s.k. exportbidrag, vilket skapade irritation hos gemenskapens handelspartners. Mot denna bakgrund infördes under 1980-talet olika åtgärder, bl.a. kvoter för att begränsa produktionen. Under 1970-talet och i början av 1980-talet började dessutom strukturåtgärder, åtgärder som med dagens terminologi ingår i landsbygdsutveckling, att ta form. År 1987 infördes stöd till miljöförbättrande åtgärder inom ramen för strukturfonderna. Sektorsövergripande åtgärder för landsbygdsutveckling infördes år 1988. Åtgärderna var dock inte tillräckliga. Budgetkostnaderna växte och i de pågående handelsförhandlingarna i GATT:s Uruguayrunda krävde EG:s handelspartners förändring. Ministerrådet fattade därför år 1992 beslut om den dittills mest omfattande förändringen av jordbrukspolitiken, den s.k. Mac Sharry-reformen. Beslutet innebar sänkning av exportbidrag och interventionspriser. För att kompensera jordbrukarna för sänkningarna infördes direktstöd för ett visst antal djur och hektar. Kompletterande åtgärder infördes för att främja jordbrukets miljöanpassning och strukturutveckling.

Våren 1999 togs det s.k. Agenda 2000-beslutet, en fortsättning på Mac Sharry-reformen. De institutionella priserna sänktes ytterligare och djur- och arealbidragen höjdes. Åtgärderna för miljö- och landsbygdsutveckling sammanfördes i en förordning för landsbygdsutveckling och kallas sedan dess jordbrukspolitiken andra pelare medan den traditionella jordbrukspolitiken kallas den första pelaren. Syftena med den andra pelaren är främst att stärka jordbruks- och skogsbrukssektorns konkurrensförmåga, att förbättra landsbygdsområdenas konkurrenskraft samt att skydda och bevara miljön och kulturarvet på landsbygden. Medlemsstaterna utarbetar nationella program för miljö- och lands-

bygdsutveckling, vilka kommissionen skall godkänna. Åtgärder-
na delfinansieras av EU.

BSE-kriserna och andra livsmedelskriser, de stundande WTO-förhandlingarna och utvidgningen av EU med 10 nya medlemsländer föranledde kommissionen att vid den s.k. halvtidsöversynen av Agenda 2000-beslutet, ta ett mer horisontellt grepp än att enbart föreslå åtgärder inom vissa sektorer. Reformerna som beslutades i juni 2003 innebär sänkningar av institutionella priser för främst mjölk men framför allt innebär det två principiellt viktiga förändringar av den gemensamma jordbrukspolitiken. Den ena förändringen består i att de nuvarande direktstöden till jordbrukaren omvandlas till inkomststöd, s.k. frikopplade gårdsstöd. Stödet utgår till jordbrukaren oberoende av produktionens inriktning eller omfattning. Kraven för att få stöden är att s.k. tvärvillkor måste uppfyllas; marken skall hävdas och miljö-, livsmedels- och djurskyddslagstiftning skall efterlevas. Den andra principiellt viktiga förändringen är att medlemsländerna ges större inflytande över hur jordbrukspolitiken skall utformas i det egna landet. Beslutet innebär dessutom att jordbrukspolitikens andra pelare förstärks något på bekostnad av den första pelaren genom s.k. modulering, dvs. direktstöden dras ned successivt med 3 procent år 2005, 4 procent år 2006, 5 procent år 2007 och därefter. De indragna medlen skall användas för stöd till miljö- och landsbygdsutveckling.

Alltsedan år 1995 då Sverige blev medlem i EU har Sverige i EU verkat för förändring utifrån den syn på jordbrukspolitiken som lades fast i 1990 års beslut om avreglering av svenskt jordbruk. Utgångspunkter för Sveriges arbete med den gemensamma jordbrukspolitiken har beslutats av riksdagen. Produktionsbegränsningarna och subventionerna i marknadsordningarna skall avvecklas. Samhällets styrning av jordbruksproduktionen skall begränsas till för samhället viktiga s.k. kollektiva nyttigheter, bl.a. miljövärden som marknaden inte producerar eller där utbudet ur samhällets synvinkel blir alltför begränsat. Målsättningarna är att främja ett brett och varierat utbud av säkra livsmedel till skäliga priser, främja en hållbar jordbruks- och livsmedelspro-

duktion samt bidra till global livsmedelsförsörjning. Genom utvecklingen av marknadsordningarna frigörs resurser för riktade åtgärder, lägre samhällsekonomiska kostnader uppnås och på sikt även lägre budgetkostnader. EU:s resurser skulle kunna användas för mer tillväxtskapande åtgärder. Inom jordbruket skulle för Sveriges del miljömål och regionalpolitiska mål kunna uppnås mer effektivt; de 15 miljö kvalitetsmålen som riksdagen har fastställt, framför allt målet ”*Ett rikt odlingslandskap*” samt de regionalpolitiska målen enligt propositionen ”En politik för livskraft och tillväxt i hela landet”. Utifrån den utveckling som sker i jordbruket finns det behov av att kontinuerligt pröva mål och medel inom de miljö- och regionalpolitiska områdena.

2.3.2 Pågående processer i EU-samarbetet och globalt

EU:s nästa finansiella perspektiv

År 2007 skall EU:s nästa finansiella perspektiv, det fleråriga budgettaket för EU:s utgifter, träda i kraft. I diskussionerna och förhandlingarna om detta skall politiken och budgetramarna för nästa period definieras. Kommissionens arbete med att ta fram förslag pågår. Avsikten är att presentera ett meddelande för diskussion i början av år 2004. Beslut skall enligt tidtabellen fattas under år 2005.

Sommaren 2002 tillsatte kommissionen en högnivågrupp med oberoende experter. Uppgiften var att analysera EU:s ekonomiska politik med utgångspunkt i EU:s Lissabonprocess. Målet för Lissabonprocessen är att EU skall vara världens mest dynamiska och konkurrenskraftiga ekonomi år 2010. Gruppens rapport, den s.k. Sapir-rapporten, presenterades i juli 2003. Förslaget är att EU:s politik och EU:s budget i framtiden främst skall inriktas på att skapa tillväxt i unionen. För jordbruksbudgeten föreslås kraftiga nedskärningar till förmån för andra områden.

Hösten 2002 beslöt EU:s stats- och regeringschefer om ett utgiftstak t.o.m. år 2013 för pelare 1, den traditionella jordbrukspolitiken, budgetkategori 1a. Enligt reformbeslutet skall stöden till jordbruket i EU-15 dras ned om prognoser visar på ett överskridande av taket, s.k. finansiell disciplin. Beräkningar visar att taket kommer att nås redan år 2007.

Taket för den traditionella jordbrukspolitiken och den beslutade finansiella disciplinen innebär att många medlemsstater anser att jordbrukspolitiken, pelare 1, och finansieringen av denna inte kan påverkas i förhandlingarna om nästa finansiella perspektiv. Nivåerna för utgifter beträffande landsbygdspolitiken liksom till följd av Rumäniens och Bulgariens anslutning till EU måste dock beslutas.

WTO

Jordbruksförhandlingarna inom WTO startade i mars 2000 i enlighet med artikel 20 i gällande jordbruksavtal. Vid WTO:s ministermöte i Doha i november 2001 antogs Doha:s utvecklingsagenda och jordbruksförhandlingarna införlivades i den breda förhandlingsrundan.

Misslyckandet vid ministermötet i Cancún hösten 2003 är ett allvarligt avbräck som innebär att det inte längre är troligt att förhandlingarna kommer att vara avslutade den 1 januari 2005 som planerat. USA:s och EU:s förhandlingsmöjligheter under år 2004 torde påverkas negativt av det amerikanska presidentvalet respektive bytet av kommissionen. Ett nytt jordbruksavtal skulle därmed kunna träda i kraft först år 2007. Detta till trots lanserade USA den 11 januari 2004 ett initiativ i syfte att återstarta förhandlingarna, något som stöds av EU.

Sedan senhösten 2003 pågår konsultationer i syfte att enas kring bl.a. ramverk för jordbruksmodaliteter²⁷. Beslut planeras till februari 2004. Förhandlingsgrupperna på olika områden kommer därefter att mötas igen.

²⁷ Ramverk för jordbruksmodaliteter innebär framför allt att tillvägagångssättet för sänkningar av tullar, internstöd och exportstöd fastställs.

På jordbruksområdet är framför allt två frågor utestående; dels utfasning av alla former av exportstöd, dels taket om 5 procent för den blå boxen (i EU, djur- och arealbidrag baserade på historiska produktionsnivåer). Därtill kommer tullsänkingsfrågan att bli besvärlig att lösa. U-länderna, främst i formationen G20²⁸, har visat sig vara starka förhandlingspartners som inte torde vika sig från kravet att jordbruksförhandlingarna måste ge reella positiva effekter på handeln och förbättra deras konkurrenssituation. EU:s nyligen antagna reform och de pågående reformerna av marknadsordningarna för bomull, tobak, olivolja och humle förbereder EU relativt väl för nya WTO-åtaganden. Det är dock troligt att ett nytt jordbruksavtal med åtaganden om sänkta tullar och utfasning av exportbidrag kommer att kräva ytterligare reformer av jordbrukspolitiken. Detta gäller särskilt produkter som smör, nötkött av hög kvalitet och apelsiner där prisnivån i EU överstiger världsmarknadspriset. Om den planerade reformen av EU:s marknadsordning för socker inte blir tillräckligt långtgående kan ett nytt jordbruksavtal tvinga fram ytterligare reform.

Jordbruksavtalets fredsklausul (artikel 13), enligt vilken samtliga former av internstöd samt exportsubventioner under vissa förutsättningar varit fredade från angrepp, löpte ut den 31 december 2003. Stödåtgärderna är därmed angripbara enligt GATT 1994 och WTO:s subventionsavtal. Avgörande för ett fällande panelutslag är att ”allvarlig skada” på den egna jordbruksproduktionen kan påvisas av klagande part. Rättspraxis i form av prejudicerande panelutlåtanden krävs troligen för att klara ut beviskraven. Det är oklart i dagsläget om WTO-medlemmar avser att angripa EU:s och/eller USA:s stödsystem. Troligaste kandidater för att påbörja tvister är u-länderna i den frihandelsvänliga Cairns-gruppen. Australien har deklarerat att man inte avser att påbörja tvister utan att man vill reformera världshandeln i första hand genom förhandlingar.

²⁸ Brasilien, Sydafrika, Argentina, Bolivia, Chile, Kina, Kuba, Egypten, Filippinerna, Indien, Indonesien, México, Nigeria, Pakistan, Paraguay, Tanzania, Venezuela, Zimbabwe, Barbados, Ecuador, Jamaica, Kenya och Thailand.

2.3.3 Jordbrukets kollektiva nyttigheter

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

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

Efterfrågan av kulturlandskapets kollektiva nyttigheter kommer troligen att förändras. Olika individer värderar kollektiva nyttigheter på olika sätt beroende på ålder, kön, uppfostran, ursprung, utbildning och traditioner etc.

En stor del av Sveriges befolkning bor i dag inom tätorter, vilket leder till ökat behov av rekreationsmöjligheter i den tätorts-nära landsbygden. Utflyktsmöjligheter, vandringsleder, skidspår, ridstigar och liknande efterfrågas. Den geografiska spridningen i boende, arbete och socialt liv ökar och i regioner kring tätorter med väl utbyggd kommunikation suddas gränsen mellan landsbygd och tätort ut. En attraktiv boendemiljö kan enligt studier vara avgörande för flyttrörelser. Betydelsen av kulturlandskapet har också uppmärksamrats ur ett folkhälsoperspektiv. De rekreationsmöjligheter och estetiska värden som kulturlandskapet erbjuder efterfrågas för dess positiva effekter på välbefinnandet.

2.3.4 Miljö, djur- och smittskydd, säkra livsmedel

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

Jordbrukets miljöpåverkan

Jordbruket har förutom de positiva effekter som beskrivits i avsnittet ovan, också negativa effekter på miljön, t.ex. utlakning av kväve och fosfor till grundvatten, vattendrag, sjöar och hav.

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

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

För att minska växtnäringsförlusterna ställs krav på jordbruket. I Sverige är kraven i flera fall riktade mot södra och mellersta delarna av landet. Av den årliga bedömning som gjorts av Miljömålsrådet för år 2003 framgår det att det i många fall krävs beslut om ytterligare åtgärder eller förändrade styrmedel för att nå flera av delmålen för miljökvalitetsmålet "Ingen övergödning".

De EU-regleringar på miljöområdet som i dag direkt berör jordbruket gäller främst utsläpp av växtnäringsämnen till vatten och luft. I *nitratdirektivet* anges ett antal obligatoriska åtgärder som skall genomföras inom nationellt utpekade känsliga områden. Åtgärderna rör bl.a. lagringskapacitet för stallgödsel, spridningsrestriktioner samt förbud och begränsningar rörande främst stallgödsel. Den svenska regeringen beslutade år 2002 och år 2003 om att utvidga de känsliga områdena.

Ramdirektivet för vatten innebär sannolikt att ytterligare krav kan komma att ställas på minskade växtnäringsförluster till vatten från jordbruket. Enligt direktivet skall varje land upprätta och genomföra åtgärdsprogram för att skydda landets inlands-, kust- och grundvatten. Åtgärdsprogrammen som skall vara upprättade år 2009 och implementerade vid utgången av år 2012, kommer särskilt att påverka jordbruks-, avlopps-, skogs- och industrisektorerna. Vilka åtgärder som måste vidtas beror på nuvarande miljösituation och vad som krävs för att regionalt och lokalt uppnå de i direktivet uppställda miljömålen.

Det s.k. *takdirektivet* omfattar bl. a. begränsningar för utsläpp av ammoniak. Jordbruket står för mer än 80 procent av ammoniakutsläppen. Sverige uppfyller EU-kravet för ammoniak, vilket är mindre strikt än det nationellt uppställda delmålet. Ytterligare skärpningar av utsläppstaken kan komma att införas i samband med utvärdering och omförhandling av takdirektivet.

I EU:s sjätte miljöhandlingsprogram anges prioriteringarna till år 2010 för miljödimensionen i EU:s strategi för hållbar utveckling. Av de strategier som nämns i miljöhandlingsprogrammet är det främst de temainriktade strategier som skall utarbetas om mark och bekämpningsmedel som kan leda till krav på jordbruket. Troligtvis införs någon form av krav på åtgärder för att minska hälso- och miljörisker vid användning av bekämpningsmedel. Eventuellt kommer dessa krav att motsvara krav som redan ställs i Sverige.

Samarbetet över nationsgränser för att minska jordbrukets negativa effekter är omfattande och av stor vikt för att åstadkomma miljöförbättringar. Ett flertal internationella konventioner som Sverige har ratificerat innebär åtaganden om att minska jordbrukets negativa miljöeffekter och att bevara den biologiska mångfalden. Förutom konventionerna pågår en rad internationella processer, t.ex. WSSD (vatten och biologisk mångfald) och Kyoto-protokollet (klimatgaser). I de flesta fall är de svenska miljö kvalitetsmålen, delmålen och åtgärdsstrategierna utformade så att de internationella åtagandena uppfylls.

Djurskydd och smittskydd

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

Ett stort antal sjukdomar som är vanligt förekommande i övriga länder har Sverige helt varit förskonat från medan andra har

bekämpats aktivt. Förebyggande åtgärder är en förutsättning för att behålla nuvarande goda smittskyddsläge i Sverige. Smittskyddslagstiftningen innehåller för detta ändamål bestämmelser om kontroll- och bekämpningsprogram. Programmen administreras av näringen och delfinansieras av staten.

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

Utvecklingen inom EU beträffande smittskydd gör att allt fler kontrollprogram för djursjukdomar införs. Om en medlemsstat har följt lagstiftningen erhålls medfinansiering från EU för bekämpningsåtgärder. Härutöver finns en mängd rättsakter som reglerar smittskyddet vid handel med levande djur och djurprodukter. Smittskyddsområdet är i princip totalharmoniserat men det finns möjlighet att ansöka om s.k. tilläggsgarantier. Om ansökan beviljas kan krav ställas på att djur som förs in i landet är provtagna och har bedömts fria från sjukdomen. Sverige har salmonellagarantier, vilket innebär att Sverige får kräva att avsändande land garanterar frihet från salmonella vid införsel till Sverige av levande djur, kött från vissa djurslag samt av ägg. Dessutom har Sverige ansökt om s.k. tilläggsgarantier för ett stort antal djursjukdomar som Sverige var fritt från eller hade kon-

trollprogram för före medlemskapet i EU. I avvaktan på att kommissionen skall pröva Sveriges ansökningar gäller de införelselbestämmelser som Sverige hade vid inträdet i EU.

Internationellt samarbete beträffande djursjukdomar bedrivs inom OIE, världsorganisationen för djursjukdomar. Organisationen utarbetar standarder för bekämpning av sjukdomar, vilka används i bl.a. WTO-sammanhang. Arbete skall nu även bedrivas beträffande foder och djurskydd. Inom WTO arbetar EU för att få ett internationellt erkännande för djurskydd som en icke-handelsrelaterad fråga. Smittskyddsfrågor prioriteras allt mer i internationella fora. Senare års livsmedels- och smittskyddskriser har aktualiserat frågorna.

Säkra livsmedel

Handeln med livsmedel är mycket stor och går mellan alla delar av världen, vilket leder till en strävan att i ökad utsträckning ha liknande regelverk. Av tradition har vissa länder varit mer liberala än andra. De olika livsmedelsskandaler som har inträffat har dock fått den effekten att länderna blir allt strängare i lagstiftningen. Av rädsla för att terrorister via livsmedel skall sprida olika sjukdomar har t.ex. USA i sin "bio-terrorism act" infört krav på att företagen skall kunna ange vem som man har köpt från och vem som man har sålt ett livsmedel till.

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

De bestämmelser som riktar sig till enskilda företag i den allmänna livsmedelslagstiftningen börjar gälla den 1 januari 2005. Särskilt relevanta för primärproducenter är de bestämmelser som

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

Hygienbestämmelserna för livsmedel har utvecklats under mer än 20 år. Sedan flera år tillbaka pågår en fullständig översyn av lagstiftningen för att modernisera och förenkla utan att sänka kraven på god hygien. Bland annat skiljer man på de delar som riktar sig till enskilda och de som riktar sig till myndigheter för att regelverket skall bli mer överskådligt. Ett förslag om hygienbestämmelser för foder, som kommer att gälla för såväl de kommersiella fodertillverkarna som för primärproducenterna, behandlas för närvarande. Också för offentlig kontroll av foder och livsmedel pågår en revision av gemenskapsregelverket. Enligt förslaget skall kontrollen av icke animaliska livsmedel harmoniseras ytterligare. Vidare föreslås en utökad foderkontroll som i ökad omfattning skall riktas till primärproducenterna.

På internationell nivå tar Codex Alimentarius, FAO:s och WHO:s gemensamma livsmedelsstandardiseringsorgan, fram standarder, riktlinjer och gränsvärden för livsmedel. Dessa är frivilliga att tillämpa. Genom SPS-avtalet, WTO-avtalet om sanitära och fytosanitära frågor, ligger Codex Alimentarius standarder till grund för bedömningen av huruvida lagstiftningen är handelshindrande. Om den nationella lagstiftningen följer Codex Alimentarius bestämmelser bör den svårligen kunna fällas som handelshindrande. Hittills har EG-lagstiftningen varit mer långtgående än Codex-regelverket varför EU:s strängare regler inte alltid accepteras internationellt.

2.4 Dagligvaruhandeln, livsmedelsindustrin, konsumenterna

2.4.1 Dagligvarumarknadens koncentration

Dagligvaruhandeln i Sverige kännetecknas av en stark koncentration och domineras av tre block med integrerad parti- och detaljhandel även om det också finns exempel på mindre företag som är framgångsrika. Blockens inköpsorganisationer sluter i regel ramavtal med livsmedelsföretag om leverans- och försäljningsvillkor och styr därmed butikens utbud. Distributionsfunktionen är ofta integrerad i blockens grossistfunktioner. På senare tid har branschen internationaliserats; de stora svenska blocken deltar också i denna process.

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

Kedjornas sortimentsstyrning och centralisering av inköp minskar möjligheterna att leverera direkt till butik. Kedjorna har även lojalitetsskapande rabattsystem som minskar incitamenten för enskilda handlare att öka sitt lokalproducerade sortiment.

2.4.2 Livsmedelsindustrins anpassning

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

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

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

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

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

2.4.3 Konsumenttrender och konsumtion

I Sverige finns i dag knappt 9 miljoner människor, om drygt tjugio år 9,3 miljoner. Den köpstarka gruppen över 55 år ökar kraftigt. Sverige har en stor andel invandrare, i dag är ca 20 procent av befolkningen invandrare av första eller andra generationen.

Andelen enpersonshushåll ökar, särskilt i yngre åldrar. På grund av andra behov eller av annan kultur och andra matvanor efterfrågar enpersonshushållen respektive invandrarhushållen andra matlösningar respektive livsmedelsprodukter än vad den traditionella svenska familjen gör.

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

Köttkonsumtionen har ökat kraftigt i Sverige sedan början på 1990-talet och är i dag 38 procent högre än år 1990. Svenskarna äter mer nötkött än i alla andra EU-länder, med undantag för Frankrike. Den svenska köttkonsumtionen verkar således inte ha påverkats av BSE-kriser och liknande. Svenskarna konsumerar också mycket färsk mjölk. Denna konsumtion har minskat under många år men har stabiliserat sig på 2000-talet. En trend inom mejerisektorn under de senaste åren har varit utveckling av ett nytt produktsortiment där även s.k. functional foods ingår. Utbudet differentieras med t.ex. drickyoghurt och smaksatt mjölk som svar på konsumenternas efterfrågan på produkter att äta ”på väg”.

Trenden mot ökad konsumtion av mer förädlade produkter fortsätter och syns bl.a. i att försäljningen av djupfrysta, framför allt förädlade, livsmedel ökar i en snabbare takt än livsmedelsförsäljningen i sin helhet. Förädlad och styckad kyckling är den enskilda produkt som ökat mest. Kompletta färdigrätter, pommefrites, bageriprodukter, köttbullar, hamburgare, pytt i panna och snacks ökar också kraftigt. Valet av livsmedel skiljer sig mellan åldersgrupper, yngre människor köper i större utsträckning färdiglagad mat eller halvfabrikat. En trolig bakgrund till detta ligger i det stora antalet ensamhushåll bland yngre men också i andra trender bland yngre konsumenter som tyder på att matlagningen inte längre är en självklar del av vardagen utan räknas som en aktivitet bland andra och därmed konkurrerar om tiden med

andra fritidsaktiviteter. Det innebär att matlagning och ätande skall gå fort på vardagar, då vi också äter allt fler måltider ute, men får ta tid på helgen, då det ingår i de sociala aktiviteterna. Intresset för matlagning är, trots att det lagas allt mindre mat, stort och kokböcker är ofta bästsäljare hos bokhandlarna.

Andra viktiga konsumenttrender är att många kopplar ihop sina val av livsmedel med sin identitet, man äter för att förstärka sin image. Dessutom är mångfald och varierat utbud samt upplevelser förknippade med maten, starka trender. Detta kan relateras till det ökade intresset hos konsumenter för lokalt producerad mat, vars inköp ofta innebär en upplevelse i sig.

Utvecklingen i detaljhandeln mot ökad centralisering, sortimentsstyrning och utveckling av egna varumärken har gjort det svårare för småskaliga, lokala producenter att sälja sina produkter i dagligvaruhandeln. Småskaliga livsmedelsproducenter upplever ändå efterfrågan som mycket god. Försäljningen sker genom gårdsbutiker, marknader eller till restauranger. Detta bekräftar även andra resultat från konsumentundersökningar som visat att intresset bland konsumenterna är mycket stort för ekologiska, småskaligt framtagna produkter. Marknaden för ekologiska livsmedel har också ökat kraftigt. Sedan år 1995 har den vuxit med ungefär 25 procent årligen i Sverige. Även antalet ekologiska produkter har ökat. Ändå utgör ekologiska produkter en liten andel av konsumtionen, 1,5–2 procent av den totala försäljningen. Inom Coop, som är ledande inom försäljningen av ekologiska livsmedel, utgjorde dock de ekologiska livsmedlen 7,5 procent av den totala försäljningen år 2001.

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

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

Dagens konsumenter ställer också stora krav på t.ex. djurskydd och miljöhänsyn. Undersökningar har visat att högt ställda sådana krav kan leda till att livsmedlen laddas med mervärden. Konsumenter säger sig t.ex. vara villiga att betala ett högre pris för kött som kommer från djur som fötts upp på ett för djuren bra sätt. En förutsättning för detta verkar dock vara att konsumenten på ett tydligt sätt kan förknippa produkten med de egenskaper man efterfrågar.

Många konsumenter är utan tvekan intresserade av frågor som har koppling till produktionsförhållanden som djurhållning, miljö och etik. Ett tecken på detta är den ökade försäljningen av ekologiska livsmedel, ett annat är det stora intresset för företeelser som "Bondens egen marknad". Konsumenternas höga förtroende för de svenska lantbrukarna kan tolkas som att de generellt uppfattar att det svenska lantbruket står för de värden som har beskrivits ovan, vilket troligen kan vara en viktig konkurrensfördel för det svenska lantbruket. Det är dock inte säkert att konsumenten i dag har möjlighet att direkt förknippa sitt val av livsmedel med den effekt som valet får på lantbruket, landsbygden eller t.ex. djurens villkor. Tillräckligt tydlig information om konsekvenserna av olika val saknas ofta, allt mer anonyma produkter och ett minskat utbud i dagligvaruhandeln av produkter från olika leverantörer försvårar valet. En sjunkande kunskapsnivå om lantbruk och livsmedelsproduktion som en följd av att färre konsumenter har kontakt med lantbruket är en annan viktig faktor i sammanhanget. Det enda tydliga alternativet för den konsument som vill välja efter högt ställda krav på produktionsförhållanden är de olika ekologiska produkterna. Det krävs därför kunskap

och tålmod hos en konsument som genomgående vill välja livsmedel med målet att gynna en hållbar utveckling på landsbygden och till detta t.ex. koppla etiska värderingar. Det kan handla om att konsumenten själv åker ut till olika lokala producenter och handlar sin mat eller kanske tar reda på var olika producenters livsmedel är producerade. Det är ett agerande som inte är praktiskt möjligt för flertalet konsumenter.

Alla är dock inte beredda att t.ex. betala ett högre pris för en produkt som står för högre etiska värden. Pris, smak, vana och ätkvalitet är viktiga motiv för de val som man gör och det kommer troligen att förbli så. Detta innebär att när valen träffas utifrån dessa parametrar spelar t.ex. inte produktionsmetoder någon roll, utan alla alternativ av en viss vara kommer att konkurrera med varandra och konsumenten väljer den produkt som är billigast, som man brukar köpa eller som smakar bäst.

En i Sverige många gånger bortglömd kundkategori är den stora gruppen invandrare. I detaljhandeln saknas i stort sett produkter som möter de önskemål och matvanor som denna kategori har. Inte heller den svenska livsmedelsindustrin har gjort några större satsningar på denna kategori konsumenter.

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

2.5 Sammanfattning

Den gemensamma jordbrukspolitiken har sedan början av 1990-talet förändrats från en inriktning med rena produktionsstöd till stöd som är mindre kopplade till produktionen. Det senaste reformsteget innebär en möjlighet att helt frikoppla stöden. Miljö- och landsbygdsutveckling har kommit mer i fokus. Ytterligare förändringar kan komma att krävas. Om budgettaket riskerar att överskridas skall direktstöden sänkas. Hur miljö- och lands-

bygdspolitiken skall utformas och finansieras fr.o.m. år 2007 av- görs de kommande åren. Förhandlingarna om jordbruksavtalet i WTO pågår och kan komma att innebära ett ökat reformtryck även om den beslutade reformen förberett EU relativt väl för förhandlingarna. Dessutom har EU:s stats- och regeringschefer fattat beslut om budgeten för den traditionella jordbruks- politiken t.o.m. år 2013.

Samhället ställer krav på att jordbruksproduktionen inte skall ge upphov till några negativa konsekvenser för miljön, att pro- duktionen skall ske under former som innebär en hög standard på djurskyddet och på ett sätt som ger säkra livsmedel. Behovet av kunskap hos lantbrukarna ökar i samma takt som kraven höjs. I de fall som Sverige ställer högre krav än EU i övrigt kan pro- duktionskostnaden i Sverige bli högre. Den kan emellertid också bli lägre genom att t.ex. bättre djurhållning leder till friskare och mer välmående djur som producerar bättre och kräver lägre kost- nader för veterinärvård. Utvecklingen går mot en ökad harmoni- sering på ett flertal områden och därmed mot en mer likställd konkurrenssituation. På smittskydds- och djurskyddsområdena ligger Sverige dock fortfarande i regel före omvärlden.

Dagligvaruhandeln uppvisar hög koncentration, tilltagande in- ternationalisering, ökande centralisering och satsning på egna va- rumärken. En maktförskjutning har skett; detaljistledet får suc- cessivt större makt över de tidigare leden. Omställningen inom livsmedelsindustrin går i riktning mot produktdifferentiering och en mer kostnadsmedveten företagsstruktur. Utrymme för ökad svensk export bör finnas mot bakgrund av att efterfrågan på livsmedel i världen väntas att öka liksom handeln med livsme- del. Utvidgningen av EU med 10 nya medlemsstater innebär möjligheter för svenskt jordbruk och svensk livsmedelsindustri på en större inre marknad samtidigt som den på sikt kan innebä- ra ökad konkurrens.

Efterfrågan på förnybara råvaror bedöms att öka till följd av uppsatta miljömål. Efterfrågan på de kollektiva nyttigheter som jordbruket producerar, öppet landskap och biologisk mångfald, förtydligas och förändras. Eftersom dessa tjänster inte alltid be-

talas fullt ut av marknaden men ändå har ett värde finns det behov av samhälleliga ingripanden.

Den svenska konsumenten förändras kontinuerligt. Individualism, mångfald, tidsbrist och ökat uteätande är viktiga trender. Invandrare är många gånger bortglömda som kundkategori; här finns därför en möjlig utvecklingspotential för livsmedelsindustrin. Kombinationen av vana som en mycket viktig grund för inköpsbeslut och konsumenternas förändrade krav tyder på att utvecklingen mot snabblagad och billigare mat i veckorna och mera spännande, dyrare mat som tar tid att laga i helgerna kommer att fortsätta.

De förändrade krav som ställs på livsmedelsindustrin påverkar jordbruket. En trolig utveckling är lägre pris för standardprodukter medan kvalitetssäkring och differentiering skapar möjligheter. Centraliseringen av inköpen inom dagligvaruhandeln innebär sämre möjlighet för lokalt producerade livsmedel. Det höga förtroendet hos svenska konsumenter för svenskt jordbruk och svenskproducerad mat är en viktig faktor såväl för svensk storskalig livsmedelsproduktion, småskalig livsmedelsförädling, gårdsbutiker som för landsbygdsturism. Den omläggning av jordbrukspolitiken som förestår ger jordbrukarna bättre möjlighet att svara på förändrade krav från konsumenterna. De får nu möjlighet att producera det som konsumenterna efterfrågar i stället för att styras av stödets omfattning och inriktning.

Strukturutvecklingen i svenskt jordbruk fortgår sedan en lång tid tillbaka. Trenden tycks i stort sett inte ha påverkats av politiska beslut. Sysselsättningen i sektorn minskar och produktiviteten ökar. Direktorsättningarna har blivit viktigare för jordbrukets intäkter. Inkomstkällor, andra än jordbruket, har ökat i betydelse för jordbrukshushållen.

3 Reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken

3.1 Reformens innebörd

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

Den politiska överenskommelsen

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

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

Varken möjligheten att delvis koppla stöden, att regionalisera stöden eller det nationella kuvertet fanns med i kommissionens ursprungliga förslag. Bakgrunden till dessa möjligheter var:

- Analyser som togs fram under förhandlingarna som visade att full frikoppling skulle kunna medföra en produktionsminskning för framför allt nötköttsproduktionen i såväl Sverige som i andra EU-länder. En minskad nötköttsproduktion skulle i Sverige kunna medföra att det blir svårt att uppnå miljömålet "ett rikt odlingslandskap". Sverige förespråkade därför ett nationellt kuvert som skulle användas för att komma till rätta med eventuella nationella problem.
- Analyser som visade på en minskning av produktionen i utsatta regioner i övriga MS. Vissa förespråkade därför att undantag skulle få göras från full frikoppling.
- En önskan från Tyskland om att jämna ut stödbeloppen på all mark och en önskan från Danmark om att det skall finnas en starkare koppling mellan de nya stödrättigheterna och marken.

Den politiska överenskommelsen innebär dessutom att direktstöden, genom s.k. modulering, fr.o.m. år 2005 kommer att dras ned successivt med 3 procent för att år 2007 dras ned med 5 procent. Dessa pengar kan användas till att förstärka medlemslän-

dernas miljö- och landsbygdsprogram men flexibiliteten i beslutet medger även att de modulerade medlen kan ersätta en del av den nationella medfinansieringen i ländernas miljö- och landsbygdsprogram.

3.2 Kommissionens motiv för att reformera den gemensamma jordbrukspolitiken

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

3.3 Sveriges syn på reformen

Sverige ställde sig bakom kommissionens förslag till reform av jordbrukspolitiken men ansåg att det borde ha varit mer långtgående när det gäller marknadsorientering av jordbruket och budgetnedskärning. Beslutet blev emellertid mindre långtgående än

förslaget. Reformen ligger ändå i linje med den svenska riksdagens syn på i vilken riktning som GJP bör förändras och bör ses som ett framsteg. Frikoppling av produktionsstöden innebär större frihet för lantbrukarna att producera det marknaden efterfrågar och innebär därmed ett mer konsumentanpassat utbud samt mindre handelsstörningar, vilket särskilt gynnar u-ländernas jordbruksproduktion. Moduleringen innebär att stöden riktas till miljö- och landsbygdsutveckling.

Beslutet innebär dock inte lägre budgetkostnader. Fortfarande står GJP för ungefär halva EU:s budget. Fortfarande använder sig EU av handelsstörande stöd. Dessutom ger reformen MS möjlighet att välja olika inriktningar. Därmed öppnas för en diskussion om i vilken utsträckning som jordbrukspolitiken skall betalas över den gemensamma EU-budgeten.

Ytterligare en aspekt är hur långsiktig den beslutade reformen är. Genom frikopplingen av produktionsstöden kommer jordbruksproduktionen i varierande takt att ställas om på ett sätt så att det frikopplade gårdsstödet på sikt inte inkluderas i produktionskalkylerna. Detta medför att reformbeslutet kan ses som ett första steg till en mer genomgripande avreglering av jordbrukspolitiken där de nuvarande stöden kan reduceras med begränsad påverkan på produktionen.

3.4 Bedömda effekter av reformen

3.4.1 Generella samhällsekonomiska effekter

Även om den beslutade reformen av GJP är mycket radikal har inte de traditionella målen i GJP ifrågasatts i den översyn som EU-kommissionen har gjort inför reformen. Även om beslutet totalt sett innebär en genomgripande förändring, sker det inte någon förändring i detta avseende. Inkomstmålet blir mer renodlat och det står ännu mer i fokus genom den beslutade förändringen.

EU-kommissionen poängterar att konsumenters och medborgares förväntningar på politiken måste tillfredsställas. Genom beslutet kommer marknaden att få större inflytande på jordbrukarnas produktionsbeslut. Därmed bör den samhällsekonomiska effektiviteten öka även om inte någon större effekt kan förväntas.

Det frikopplade stödet utgör det viktigaste inslaget i beslutet. Förändringarna av politiken under det senaste decenniet har framför allt inneburit att prisstödet har minskat och ersatts (kompenserats) med direkta stöd. Under en omställningsperiod kan en sådan kompensation vara befogad för att underlätta anpassningen efter en lång period av prisstöd. Nu omformas dessa direktstöd till frikopplade stöd. Förutsatt att en sådan generell överföring skall göras och att stödet inte har andra syften, har den föreslagna stödformen fördelar jämfört med dagens stödsystem. Det frikopplade stödet styr produktionen i mindre utsträckning och marknaden får ett större inflytande över produktionen, vilket bör leda till att produktionen blir effektivare.

En effekt av kopplingen till den historiska stödnivån blir att stödfördelningen mellan länder och regioner i stort sett bevaras. Det finns naturligtvis inte något samband mellan den historiska produktionsnivån i ett område och behovet av stöd.

Förutsatt att inte några produktionskopplingar tillämpas blir den enda prestation som krävs för att erhålla gårdsstödet att de s.k. tvärvillkoren uppfylls – att marken hålls i jordbruksmässigt skick, dvs. att den inte växer igen samt att jordbrukaren följer lagstiftningen på ett antal områden. Eftersom stödet inte kräver någon ytterligare motprestation, kan det bli otydligt varför jordbruket åtnjuter detta stöd från samhället.

Oavsett vilken modell för fördelning av stödet som kommer att tillämpas kommer det att bli tydligare att en del av markvärdet utgörs av det kapitaliserade värdet på stödrättigheten. För marker med god avkastningsförmåga kommer markvärdet att bestå dels av värdet av odlingen, dels av det kapitaliserade värdet av stödrättigheten. I hur hög grad som värdet av stödrättigheten kapitaliseras i markvärdet beror på val av modell för fördelning av

stödrättigheterna. För mark med låg avkastningsförmåga och där kostnaderna för hävden av marken är högre än de årliga utbetalningarna riskerar hävden att upphöra.

De ovan förda resonemangen om kapitalisering av stödet och avsaknaden av krav på motprestation, innebär frågetecken om systemets legitimitet och långsiktiga utformning.

Beslutet innebär också att det frikopplade stödet stegvis skall sänkas något för större gårdar och att frigjorda medel skall föras över till miljö- och landsbygdsåtgärder. Därmed ökar inslaget av riktade åtgärder på bekostnad av de generella gårdsstöden. Från ekonomisk effektivitetssynpunkt är riktade stöd att föredra framför de generella stöden, om de riktas mot tydliga mål i samhället som marknaden inte klarar av att tillgodose.

3.4.2 Reformens effekt på produktionen

Detta avsnitt syftar till att, utifrån några olika utgångspunkter, översiktligt belysa vilken produktionseffekt som reformen kan få i EU men även den osäkerhet som kan råda kring analysernas resultat mot bakgrund av den genomgripande förändring som reformen innebär.

3.4.2.1 Produktionseffekter i EU-15 – vad indikerar genomförda analyser²⁹

I detta avsnitt redogörs för några av de konsekvensanalyser som har gjorts av forskningsinstitut i Europa samt av Europeiska kommissionen. Samtliga analyser bygger på resultaten i de ekonomiska modeller som har tillämpats. Resultaten för enskilda medlemsstater kan skilja sig avsevärt från resultaten på EU-nivå men de redogörs inte för i denna sammanställning. Resultat för Sverige redovisas för vissa produktionsgrenar i kapitel 6.

Gemensamt för de konsekvensanalyser som har genomförts är att de visar på ganska små produktionseffekter i EU av reformen.

²⁹ Ekonomiska bedömningar av produktionens effekter i Sverige redovisas i kapitel 6.

Kommissionen presenterade i mars 2003 konsekvensanalyser³⁰ som gjordes av det förslag till reform som presenterades i januari 2003. Resultaten indikerade att till år 2009 skulle EU:s spannmålsproduktion minska med 1,9 procent, nötköttsproduktionen med 2,7 procent och mjölkproduktionen med 2 procent. Sektorsinkomsten minskar marginellt (-0,1 procent) jämfört med om Agenda 2000 hade fullföljts.

Det irländska forskningsinstitutet Teagasc³¹ har bl.a. analyserat reformen utifrån två antaganden, maximal respektive minimal frikoppling. Studien visar att graden av frikoppling har störst betydelse för nötköttssektorn. I scenariot med maximal frikoppling minskar nötköttsproduktionen år 2012 med 3,8 procent och med minimal frikoppling är minskningen 1,3 procent jämfört med fullföljd Agenda 2000. Produktionen av korn minskar år 2012 med 0,3 procent under båda antagandena om grad av frikoppling. Produktionen av vete minskar med 0,6 procent under antagande om minimal frikoppling och med 0,8 procent under antagande om maximal frikoppling.

En dansk konsekvensanalys³² som presenterades i november 2003 visar på något större effekter än andra studier. Studien visar att EU:s nötköttsproduktion kommer att minska med 8 procent år 2013 jämfört med fullföljd Agenda 2000. Produktionen av korn bedöms minska med 7,4 procent år 2013 enligt samma studie. Studien visar också att bruttofaktorkomsten (ersättningen till mark, kapital och arbetskraft) i jordbruket i EU-15 ökar med 3,3 procent. Detta som en effekt av att ersättningen till mark stiger samt att jordbrukaren lägger ner olönsam produktion och erhåller samma stöd som tidigare. Den förbättrade resursallokeringen av reformen innebär också en samhällsekonomisk vinst för EU-15 på nästan 30 miljarder danska kronor i 1997 års priser.

³⁰ "Reform of the common agricultural policy- impact analysis", Europeiska kommissionen-DG Agri. Analyserna utgör en jämförelse av vad som hade hänt om Agenda 2000 reformen hade fullföljts.

³¹ The Luxemburg CAP-reform agreement: analysis of the impact on EU and Irish agriculture, Teagasc.

³² "Landbrugets ekonomi" av FOI, Köpenhamn. Modellantagandena i studien är bl.a. att de flesta medlemsstater inom EU-15 väljer att i någon form koppla bidragen till nötköttssektorn medan anslutningsländerna antas välja full frikoppling.

3.4.2.2 Företagsekonomiska effekter

Genom införande av stödrättigheter och frikopplat stöd förändras beslutssituationen för jordbrukarna. Enligt det nuvarande systemet är en förutsättning för att erhålla t.ex. arealersättning att det odlas en bidragsberättigande gröda eller är uttagen areal. Med en frikoppling faller kravet på odling bort och det första beslutet som jordbrukaren måste fatta är om det frikopplade stödet skall sökas eller inte för den åker- och betesmark som disponeras. Med mycket små insatser blir jordbrukaren berättigad till stödet. Det andra beslutet är om, och på vilket sätt, arealen skall användas för odling av grödor. I den kalkyl som jordbrukaren gör för t.ex. spannmål ingår inte intäkter från det frikopplade stödet om det stödet är helt frikopplat från produktionen. Den produktionskoppling som återstår är att marken skall hållas i god hävd. Detta kan ske antingen genom odling av någon gröda eller genom att röja bort sly och buskar samt, beroende på utformningen av hävdvillkoren, slå av gräs.

Detta resonemang har utgått från en rationellt agerande jordbrukare. Av det totala antalet jordbruksföretag är kanske ca en tredjedel av företagen att hänföra till företag som ger jordbrukaren i stort sett hela sin inkomst från jordbruket. Givetvis svarar dessa för en avsevärt större andel av det samlade produktionsvärdet. Dessa jordbrukare kan förutsättas, åtminstone på sikt, fatta beslut som är baserade på lönsamhetsmässiga grunder. De övriga företagen utgörs av deltidsföretag av olika slag och av bostadsjordbruk. Vissa av dessa företag syftar till att ge ett ekonomiskt överskott medan syftet med andra företag kan vara att åstadkomma en trevlig boendeform, vari som ett moment kan ingå t.ex. att hålla nötkreatur som landskapsvårdare.

Vid en frikoppling av stöden skall intäkter från gårdsstödet således brytas ut ur den företagsekonomiska kalkylen, vilket i motsvarande omfattning minskar resultatet i den pågående verksamheten. Den utbrutna intäkten kan sättas in i en ytterligare kalkyl där kostnadssidan består av markunderhåll inklusive kostnader för hävd av mark.

3.4.2.3 Reformens effekter mot bakgrund av jordbrukets lönsamhet

Reformens effekter kan också belysas genom att utgå från uppgifter ur den s.k. sektorskalkylen, som är en ekonomisk kalkyl för hela jordbruket och ur material från den jordbruksekonomiska undersökningen (JEU), som innehåller uppgifter på företagsnivå för ett antal produktionsinriktningar. Det bör betonas att några långtgående slutsatser inte kan dras av om hur jordbrukarna kommer att anpassa sig till olika slag av förändringar. Kalkylerna ger endast en statisk bild för det år de avser.

Enligt sektorskalkylen för år 2001 uppgick värdet av jordbrukssektorns produktion till 42 miljarder kronor. Den totala insatsförbrukningen (t.ex. foder, drivmedel, handelsgödsel samt underhåll av maskiner och ekonomibyggnader) uppgick till 28 miljarder kronor. I sektorskalkylen ingår alla slag av jordbruk även olika slag av fritidsjordbruk där företagarna inte är ekonomiskt beroende av avkastningen från jordbruket. I kalkylen ingår givetvis även aktiviteter som inte påverkas direkt av reformen såsom produktion av sockerbetor, köks- och plantskoleväxter, svin, fjäderfä samt ägg. Tillsammans svarar dessa fem sektorer för drygt 20 procent av värdet av jordbrukssektorns produktion.

Det totala frikopplade stödet på ca 6,6 miljarder kronor kan ställas i relation till företagsinkomsten och vissa andra poster i kalkylen enligt följande:

	(Miljarder kronor)
Kapitalförslitning	5,9
Löner till anställda	2,0
Arrenden och hyror	1,3
Räntekostnader, netto	2,9
Företagsinkomst, netto	5,8
Summa	17,9

Det visar sig att det totala frikopplade stödet nära nog motsvarar summan av företagsinkomsten och löner till anställda (ca 85 procent). Det frikopplade stödets andel av alla posterna i tablån är

35 procent. Om aktiviteter som inte direkt påverkas av reformen och jordbruksaktiviteter på fritidsbasis (som inte kan förväntas påverkas så tydligt av reformen som företagare som är helt beroende på inkomster från företaget) exkluderas skulle givetvis dessa andelar öka.

JEU omfattar uppgifter på företagsnivå för produktionsinriktningarna jordbruksväxter, mjölk, köttdjur och svin. Företagen är indelade i storleksgrupper efter beräknad arbetstidsåtgång (standardtimmar). I tabell 3.1 redovisas ett exempel på hur en kalkyl (genomsnitt för ett antal företag) för driftsinriktningen jordbruksväxter i slättbygderna kan se ut.

Tabell 3.1 Kalkyl avseende driftsinriktningen jordbruksväxter i slättbygderna i storleksgruppen 1 600–3 199 standardtimmar, 1 000-tal kronor per företag (år 2002)

Intäkter växtodling	797	Kostnader växtodling	305
Intäkter djurskötsel	11	Kostnader djurskötsel	12
Intäkter direktstöd	284	Arbetskostnad anställda	15
Övriga intäkter	190	Underhåll	98
Summa intäkter		Övriga driftskostnader	237
jordbruk	1 282	Summa driftskostnader	667
Bruttoresultat	616		
Avskrivningskostnader	235		
Arrendekostnader	119		
Räntenetto	88		
Summa övriga kostnader	442		
Nettoresultat	174		

I kalkylen är intäkterna från direktstöd inte uppdelade mellan arealersättning, djurbidrag och olika slag av LBU-ersättningar. Totalt sett för landet uppgår andelen LBU-ersättningar till ca en tredjedel av de totala direktstöden. Eftersom de ingående företagen är belägna i slättbygderna och huvudsakligen ägnar sig åt växtodling är intäkterna av djurbidrag och av olika slag av LBU-

ersättningar låg. Merparten för just denna grupp av företag är således intäkter av arealersättningar. Intäkterna av direktstöd ställda i relation till nettoresultatet visar för just denna grupp att direktstöden är ca 60 procent högre än nettoresultatet. Ställs däremot intäkterna av direktstöd i relation till bruttoreultatet, vilket i en kalkyl på kort sikt kan vara relevant, utgör direktstöden ca 45 procent.

I tabell 3.2 redovisas några olika exempel på produktionsinriktningar där intäkterna av direktstöd ställs i relation till nettoresultatet och till bruttoreultatet.

Tabell 3.2 Intäkterna av direktstöd i relation till bruttoreultat och till nettoresultat, procent

Område	RO1	RO1	RO1	Riket
Produktionsinriktning	Jordbruks- växter	Mjök	Mjök	Kött- djur
Storleksgrupp	1 600- 3 199	1 600- 3 199	3 200- 5 599	800- 3 199
procent av bruttoreultat	46	40	38	114
procent av nettoresultat	164	95	107	

Anm.: Uppgift anges ej för procent av nettoresultat för köttdjur eftersom nettoresultatet är negativt.

För driftsinriktningarna jordbruksväxter och mjök anges uppgifter endast för RO1 (=slättbygderna) eftersom andelen därmed av de totala direktstöden som utgörs av olika slag av LBU-ersättningar kan förväntas vara lägre än i andra områden. För driftsinriktningen köttdjur saknas uppgifter för olika områden. Det framgår av redovisningen att intäkterna av direktstöd i förhållande till bruttoreultatet uppgår till knappt 50 procent för driftsinriktningarna jordbruksväxter och mjök medan motsvarande förhållande för köttdjur blir över 100 procent. Intäkterna av direktstöd är ungefär lika stora som nettoresultatet för produktionsinriktningarna jordbruksväxter och mjök. Om andra

områden hade valts eller andra storleksgrupper skulle ha valts blir bilden huvudsakligen densamma.

3.4.2.4 Slutsatser

De jämförelser som har gjorts i avsnitt 3.4.2 och som är avsedda för makronivå enligt sektorskalkylen och för mikronivå enligt jordbruksekonomiska undersökningen visar att reformen får avsevärda effekter för jordbrukarnas beslutsfattande. I vilken grad som dessa förändringar får effekter för de producerade kvantiteterna är inte givet. I avsnitt 3.4.2.1 redovisas produktionseffekter som mot bakgrund av vad som anges i avsnitt 3.4.2.2 och 3.4.2.3 kan förefalla vara modesta och det finns faktorer som talar för att skillnaden i effekter av frikopplingen av produktionsstöden mellan olika regioner och länder kan bli relativt stora beroende på förutsättningarna i respektive region.

3.4.3 Konsumenteffekter

Den viktigaste delen av reformen är frikopplingen av de hittills tillämpade direktstöden. De utbetalade beloppen för direktstöden kommer inte att ändras nämnvärt. På mjölkområdet innebär reformen en ytterligare sänkning av de administrativa priserna utöver vad som beslutats i Agenda 2000 samt att det stöd som införs som kompensation för prissänkningarna frikopplas från produktionen eller mjölkkvoterna. Utöver beslutet om en halvering av interventionspriset för ris kommer effekterna på andra produktområden att vara marginella och avser substitutionseffekter som uppkommer till följd av pris- och lönsamhetsförändringar inom de områden som reformeras.

Eftersom de grundläggande inkomstmålsättningarna inte förändras genom reformen kan i det korta perspektivet endast marginella förbättringar påräknas vad gäller t.ex. effektiviteten av jordbrukspolitiken ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Ut-

över detta generella påpekande kan vissa ytterligare konsumenteffekter uppstå som det redogörs för närmare nedan.

Det frikopplade stödet kommer inte att styra produktionsbesluten på lång sikt i den grad som dagens generella direktstöd gör. Eftersom efterfrågan på marknaden kommer att styra jordbrukarnas produktionsbeslut bör effektiviteten öka. Det frikopplade stödet kommer vidare att bli mindre handelsstörande, vilket bör gynna konsumenterna.

Reformen innebär förutom frikopplingen också att medel skall överföras till miljö- och landsbygdsåtgärder (LBU). I den utsträckning som marknaden inte klarar av att tillgodose efterfrågan på kollektiva nyttigheter är riktade stöd (t.ex. LBU-stöd) att föredra från ekonomisk utgångspunkt. Sådana riktade stöd kan också användas för att reducera jordbrukets skadliga effekter på miljön.

För det tredje innebär reformen att stöden skall villkoras med att jordbrukarna följer lagstiftningen på bl.a. miljöområdet och djurskyddsområdet samt att all jordbruksmark ska hållas i gott skick. Dessa regler benämns tvärvillkor. Enligt EU-kommissionen är tvärvillkoren ett svar på konsumenters och medborgares önskemål och misstro mot politiken. Konsumentreaktioner tyder på att konsumenter och medborgare upprörs och oroas av hur maten framställs, hur djuren behandlas, etc. De jordbrukare som inte följer de olika regelverken på föreskrivet sätt riskerar att mista det frikopplade stödet eller att det reduceras.

3.4.4 Regionala effekter och struktureffekter

Jordbrukets andel av inkomsterna och sysselsättningen varierar starkt mellan olika regioner. Inte ens stora förändringar i jordbruket i en region kan förväntas att ge avsevärda direkta förändringar för den samlade produktionen i regionen. Däremot kan förändringar i jordbruket i en region ge upphov till ett antal indirekta effekter. Ett exempel på sådan indirekt effekt är att en minskning av jordbruket starkt kan påverka landskapsbilden, vilket kan försämra ett områdes attraktivitet. Ett annat exempel på

indirekta effekter är de förändringar i jordbruket som påverkar verksamheter som levererar produkter till jordbruket, likaväl som verksamheter (t.ex. mejerier och slakterier) som tar emot de produkter som jordbruket levererar.

De regionala konsekvenserna av reformen kommer att variera mellan olika regioner eftersom förutsättningarna varierar starkt. De faktorer som påverkar jordbrukets utveckling är givetvis inte bara förhållandena inom jordbruket utan också utvecklingen i samhället i övrigt. Framför allt två faktorer påverkar lantbrukarnas incitament till att fortsätta sin drift och därmed de regionala konsekvenserna av reformen. Det första är konkurrens om arbetskraften från andra sektorer i samhället. Sänkt lönsamhet i jordbruket medför sänkta inkomster för jordbrukarna om inte anpassningsförmågan är stor. En stor anpassningsförmåga kan tänkas finnas bl.a. om det finns alternativa produktionsgrenar att ställa om till.

Om anpassningsförmågan är liten men det finns goda inkomstmöjligheter i andra branscher kan man räkna med snabbare förändringar inom jordbruket än i områden där det saknas goda alternativ. Detta resonemang skulle då leda fram till att det tätortsnära jordbruket, särskilt om förutsättningarna för jordbruk är svaga, skulle ha en högre känslighet än andra regioner. På lång sikt kan det antas att arbetskraftens rörlighet är god och att effekter av detta slag därför ger sig till känna i alla regioner.

Den andra faktorn är jordbruksföretagens förmåga att producera det som konsumenterna efterfrågar i regioner med svaga förutsättningar för jordbruk.

Förutsättningarna för jordbruksproduktion varierar efter bl.a. klimatiska variationer mellan olika områden. Reformen medför att den del av intäkterna som är stöd i princip lyfts ut ur jordbrukarnas lönsamhetskalkyler. Därmed blir vid oförändrade kostnader lönsamheten sämre, vilket kan få störst effekt på produktionen i områden med sämst naturgivna förutsättningar.

För spannmålsodlingens del kan konsekvenserna bli att vissa producenter i bl.a. spannmålsområdet i Svealand kommer att ifrågasätta rimligheten i fortsatt odling. En viktig fråga för dessa

jordbrukare blir i vad mån det finns alternativ till spannmålsodlingen i detta område där det ofta odlas spannmål för avsalu. Användning av spannmålen i egen fläskproduktion skulle kunna bli ett mera lönsamt alternativ. Om en sådan förändring är lönsam i framtiden borde den rimligtvis vara lönsam redan i dag.

I områden som domineras av mjölk- och köttproduktion saknas i allmänhet mera lönsamma produktionsinriktningar inom jordbruket. Den anpassningsmöjlighet som i allmänhet torde finnas är att variera intensiteten i produktionen.

Rimligtvis kan man tänka sig att om det saknas tradition inom ett område för en produktionsgren så finns det ytterligare större hinder för att byta inriktning. Dessutom kan infrastrukturen för produktionsgrenen vara dåligt anpassad. Till exempel kan det saknas en förädlingsindustri som tar emot de produkter som produceras.

Eftersom produktionen av olika produkter har olika regional fördelning kommer vissa områden att påverkas starkare än andra. I starka områden i Götaland med tyngdpunkt i produktion av spannmål, oljeväxter, griskött, ägg och fjäderfä kommer påverkan på den sammantagna produktionen att bli liten. Däremot i skogsbygderna i hela landet kan påverkan på produktionen bli tydlig eftersom mjölk och nötkött är viktiga produktionsgrenar i dessa områden. Samtidigt bör det observeras att det kan finnas möjligheter att göra förändringar av de olika LBU-ersättningarna som dämpar dessa effekter.

Strukturutvecklingen inom mjölk- och nötköttsproduktionen är stark. Antalet mjölkföretag har t.ex. under en lång period halverats cirka vart tionde år samtidigt som produktionen i stort har varit oförändrad. De senaste åren har samtliga företag med nötkreatur minskat i ungefär samma takt. Frågan om reformens inverkan på strukturutvecklingen skulle kunna delas upp i två delar. Dels en del som gäller företag där det finns ett starkt behov av utökning och/eller nyinvesteringar, dels en del som gäller företag där det inte planeras några nämnvärda förändringar de närmaste åren. Troligtvis kommer den förstnämnda gruppen att påverkas mer än den andra gruppen. Utöver den direkta effekten av

reformen finns ytterligare viktiga faktorer som kan påverka strukturutvecklingen. En sådan viktig faktor är att ökade krav kan tänkas komma att ställas på att den sociala situationen i form av bl.a. möjligheter till ledigheter måste vara tillfredsställande. Nya organisatoriska lösningar kommer säkerligen att prövas.

På spannmålsområdet är det tänkbart att reformen kommer att förstärka uppmärksamheten på främst maskinkostnadernas betydelse, vilket skulle kunna driva fram en snabbare storleksrationalisering.

Vidare kommer regionala och strukturmässiga verkningar att uppstå efter hand på flera varuområden genom utvidgningen av EU och fortsatt reformering till följd av WTO.

3.4.5 Miljökonsekvenser

3.4.5.1 Bakgrund

Frikopplingen som sådan berör främst de tre miljökvalitetsmålen "Ett rikt odlingslandskap", "Ingen övergödning" samt "Giftfri miljö". Flera andra miljökvalitetsmål, exempelvis de mål som berör vattenkvalitet och miljösituationen i vattendrag, sjöar och hav, kan också komma att påverkas av frikopplingen men i många fall kommer detta i så fall att ske som en konsekvens av reformens påverkan på tillförsel av växtnäringsämnen eller bekämpningsmedel till miljön. Därför omfattar miljökonsekvensanalysen sambandet mellan frikopplingen och de tre primärt berörda miljökvalitetsmålen. "Giftfri miljö" och "Ingen övergödning" innebär bl.a. att miljön skall vara fri från ämnen som hotar människors hälsa eller den biologiska mångfalden. Ett rikt odlingslandskap innebär att odlingslandskapet och jordbruksmarkens värde för biologisk produktion och livsmedelsproduktion skall skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden och kulturmiljövärdena bevaras och stärks. För att underlätta arbetet med att uppnå miljökvalitetsmålen har även mer preciserade och uppfölj-

ningsbara delmål tagits fram. Delmålen är dock inte alltid heltäckande för ett område. Detta innebär att när inte delmål finns gäller det övergripande målet. Miljökvalitetsmålen och delmålen är beslutade av riksdagen.

Analysen avser främst långsiktiga effekter men påverkan på kort sikt berörs i de fall den kan få reella miljöeffekter. Effekterna av reformen i sig diskuteras däremot görs inte prognoser av andra förändringar. Till exempel kan bekämpningsmedelsanvändningen öka om nya effektiva medel, som är lönsamma att använda, tas fram men detta sker i så fall trots reformen och inte på grund av den.

3.4.5.2 Samlad konsekvensbedömning

Reformen får både positiva och negativa miljöeffekter som delvis blir beroende av den nationella utformningen.

De positiva effekterna av reformen i form av minskad miljöbelastning påverkas inte nämnvärt av den nationella utformningen av system för fördelning av bidragsrätter. Minskad utlakning, bekämpningsmedelsanvändning och ammoniakavgång uppstår som en följd av minskad produktion på grund av frikopplingen oavsett val av system för utdelning av bidragsrätter, åtminstone på lång sikt.

Preliminära beräkningar pekar på en minskad utlakning i storleksordningen 1 000 ton per år. Denna uppskattning bygger på bedömningar av att spannmålsodlingen endast påverkas marginellt. Med en större påverkan på odlingen minskar utlakningen mer. En ytterligare positiv effekt på utlakningen kan åstadkommas om nuvarande miljökrav på träda bibehålls. Ett eventuellt ökat utnyttjande av ensidiga växtföljder såsom träda/höstvete minskar den positiva effekten på utlakningen.

Den minskade spannmåls- och oljeväxtodlingen medför också minskad bekämpningsmedelsanvändning för dessa grödor. Samtidigt kan preparat som används i samband med brytande av träda öka om växtföljder med oftare förekommande trädesbrott ökar. Någon kvantifiering av bekämpningsmedelsanvändningen

har inte gjorts. Inte heller förändringen av ammoniakavgången har skattats men en minskning relaterad till minskningen i antal djur är att vänta.

När det gäller "Ett rikt odlingslandskap" kommer reformen främst att påverka hävden av betesmarkerna genom frikopplingen av bidragen till betande djur. Genom frikopplingen av de produktionskopplade stöden till nötköttssektorn, vilket innebär att kravet på foderareal tas bort, försvinner en del av incitamenten för den extensiva, betesmarksbaserade nötköttsproduktionen som är en viktig förutsättning för upprätthållandet av betesmarkernas natur- och kulturmiljövärden. Denna problematik utvecklas ytterligare i kapitlen 6 och 7. I motsats till miljökvalitetsmålen "Ingen övergödning" och "Giftfri miljö" påverkas möjligheterna att uppnå målet Ett rikt odlingslandskap i hög grad av de nationella val som skall göras, exempelvis val av modell för det frikopplade stödet (se vidare kapitel 5).

3.4.5.3 "Ingen övergödning" och "Giftfri miljö"

"Ingen övergödning" omfattar bl.a. delmål för minskning av utsläpp av näringsämnen till sjöar och hav samt att utsläpp av ammoniak skall minska. Detta berör jordbruket i stor utsträckning genom mängden djur som producerar gödsel, mängden handelsgödsel och stallgödsel som sprids på åkrarna och hanteringen av gödseln, vilket i stor utsträckning är relaterad till den areal som brukas.

Bekämpningsmedelsanvändningen ingår som en del i miljökvalitetsmålet "Giftfri miljö". Något kvantitativt delmål som enbart berör bekämpningsmedel finns inte men delmål finns bland annat för riktvärden för förekomst av giftiga ämnen i miljön. Det finns också ett sektorsmål som innebär att riskindikatorer skall visa på en minskande risktrend för miljö och hälsa.

När det gäller effekterna på övergödning och bekämpningsmedelsanvändning blir dessa starkt beroende av hur odlingen och åkermarkens användning påverkas av reformen. Den stora effekten är att arealersättning på mer än 4 miljarder kronor frikopplas

från spannmåls- och oljeväxtodling, vilket minskar den relativa lönsamheten gentemot andra alternativ. Vallodling är den arealmässigt viktigaste konkurrenten om markanvändningen och gynnas därför, relativt sett, när arealersättningen frikopplas. Frikopplingen av djurbidragen på ca 2,5 miljarder kronor sänker dock lönsamheten i djurproduktionen, vilket minskar efterfrågan på grovfoder. Reformen leder alltså till minskad odling av spannmål och oljeväxter, minskat antal djur och ett extensivare vallutnyttjande. Hur stora effekterna kan förväntas bli är svårt att bedöma eftersom det endast finns begränsade erfarenheter av förändringar av detta slag.

Analysen med den s.k. CAPRI-modellen visar relativt små effekter av reformen. Arealen träda ökar med 12 procent och spannmålen minskar med 4 procent. Dikorna minskar med 8 procent och mjölkorna ökar med 1,5 procent (som en följd av kvotökningen).

En annan modell, SASM-modellen, visar på betydligt större effekter. Dikorna blir olönsamma och försvinner på sikt helt. Spannmål och oljeväxter minskar med i storleksordningen 500 000 hektar och ersätts med träda som uppfyller kraven på god jordbrukshävd.

De olika bedömningarna av reformens effekter pekar alltså i huvudsak i samma riktning men med olika storlek. Hur stora förändringarna blir får betydelse för påverkan på målen ”Ingen övergödning” och ”Giftfri miljö”. När det gäller kväveutlakning (rotzon) har preliminära uppskattningar gjorts av reformens påverkan. Beräkningarna baseras på mycket förenklade antaganden och skall därför ses som en grov skattning av storleksordningen av effekten. Förutom oklarheten om produktionseffekterna av frikopplingen finns flera andra svårbedömda faktorer som påverkar utlakningen. Utformningen av miljöregler på trädan, trädans lokalisering geografiskt och påverkan på odlingsystem och växtföljder är några exempel på sådana viktiga faktorer.

Givet de i många fall osäkra förutsättningarna enligt resonemanget ovan har frikopplingens effekter för utlakningen uppskattats utifrån ett antal scenarier. Denna uppskattning visar att

reduktionen av kväveutlakningen kan komma att bli från 500 ton kväve per år upp till drygt 10 000 ton per år, givet de mest långtgående antagandena när det gäller produktionseffekter och förordningsbundna miljörestriktioner. En rimlig bedömning är att effekten sannolikt håller sig inom den nedre delen av intervallet.

3.4.5.4 ”Ett rikt odlingslandskap”

Miljökvalitetsmålet ”Ett rikt odlingslandskap” innebär att odlingslandskapets och jordbruksmarkens värde för biologisk produktion och livsmedelsproduktion skall skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden bevaras och stärks. Detta innebär att åkermarken skall ha ett välbalanserat näringsstillstånd, bra markstruktur och mullhalt samt så låg föroreningshalt att ekosystemens funktioner och människors hälsa inte hotas. Jordbruksmarken skall brukas så att den långsiktiga produktionsförmågan upprätthålls. Något preciserat delmål har inte tagits fram för detta område.

Odlingslandskapets biologiska mångfald finns främst i Sveriges ängs- och betesmarker och för bevarandet av dessa marker finns ett preciserat delmål. Delmålet anger att samtliga ängs- och betesmarker skall bevaras, vilket innebär att minst den areal som fanns år 2000 skall finnas kvar. Markerna skall skötas på ett sätt som bevarar deras värden och vidare skall arealen slätterängar och vissa typer av betesmarker utökas.

Flera av dagens djurbidrag ger incitament till en betesmarksbaserad nötköttsproduktion dels genom att stödet betalas ut till producenter som håller betande djur som stutar eller dikor, dels genom krav på en viss relation mellan djurinnehav och foderareal. Sådana incitament försvinner när stöden frikopplas från produktionen. Denna negativa konsekvens för hävden av betesmarker kan delvis motverkas genom möjligheten att ställa krav inom exempelvis miljöområdet genom s.k. tvärvillkor. Den horisontella förordningen ställer långtgående krav på åtgärder som medlemsstaterna måste vidta för att behålla betesmarker. Medlemsstaterna skall enligt förordningen ”definiera minimikrav för

god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden på grundval av den ram som anges i bilaga IV”. När det gäller att säkerställa lägsta hävdnivå skall medlemsstaterna sätta normer för:

- Minsta täthet för betesdjur och/eller lämpliga betessystem
- Skydd av permanent betesmark
- Bibehållande av landskapselement
- Motverka igenväxning av oönskad vegetation på jordbruksmark

Dessutom skall medlemsstaterna ”se till att mark som var permanent betesmark vid tidpunkten för ansökan om arealstöd år 2003 bibehålls som permanent betesmark”.

Möjligheter att säkerställa fortsatt hävd av betesmarker genom tvärvillkoren och för- och nackdelar med olika typer av hävdkrav, utvecklas ytterligare i kapitel 7.

4 WTO och andra handelspolitiska konsekvenser

4.1 Bakgrund

Många länder tillämpar diverse jordbrukspolitiska instrument i syfte att stödja och skydda inhemska producenter. Jordbrukspolitiken är naturligt kopplad till handelspolitiken, framför allt eftersom handelspolitiska åtgärder vanligen krävs för att understödja jordbrukspolitiska åtgärder. Exempelvis behövs ett tullskydd för att upprätthålla en högre prisnivå på den inhemska marknaden i förhållande till världsmarknaden. Den högre prisnivån stimulerar produktionen och ett land kan därmed gå från att vara nettoimportör till att bli nettoexportör. Då krävs exportbidrag för att utjämna prisskillnaden gentemot världsmarknaden.

Även om de jordbrukspolitiska instrumenten inte kräver direkta handelspolitiska åtgärder påverkas handeln. Exempel på detta är EU:s areal- och djurbidrag. Jordbruksstöd påverkar i varierande grad incitamenten att producera och därmed olika länders konkurrensförhållanden. Jordbrukspolitiken bidrar även i detta fall till en produktion och en export som inte skulle ha ägt rum om jordbrukaren agerat utifrån marknadens signaler.

Samtidigt som de jordbruks- och handelspolitiska instrumenten stödjer de inhemska producenterna drabbas producenter i andra länder. Produktionskopplade och handelsstörande stöd, tullar och exportbidrag verkar prispressande på världsmarknaden och påverkar andra länders inkomster samt produktions- och exportmöjligheter. U-länder drabbas av snedvridningar på

världsmarknaden särskilt som de inte har samma möjligheter att stödja sitt jordbruk. Västland omfördelas mellan producenter och konsumenter. Inom länder snedvrids resursfördelningen där den stöttade sektorn drar till sig resurser. Mellan länder påverkas de komparativa fördelarna³³.

Under flera decennier har ekonomer föreslagit frikopplade stödformer som ett medel för att underlätta reformarbetet inom jordbrukssektorn. Frikopplade stöd förordas eftersom de inte stör de relativa priserna eller produktionens storlek och därför inte snedvrider resursfördelningen till sektorn. Störningar på produktion och handel undviks när stöd inte längre varierar med priser eller produktion. Stödformen bryter således länken mellan stödbetalning, produktion och priser och gör stöden till en direkt inkomsttransferering till jordbrukshushållen. Dessa förhållanden har medfört att frikopplade inkomststöd har undantagits från reduktionsåtaganden i WTO:s jordbruksavtal.

4.2 WTO:s jordbruksavtal

4.2.1 WTO:s jordbruksavtal med fokus på internstöd

WTO:s jordbruksavtal från år 1995 fastställer yttre ramar för varje WTO-medlems jordbrukspolitik. I avtalet fastslås att den långsiktiga målsättningen är att etablera ett rättvist och marknadsorienterat handelssystem för jordbruksprodukter genom betydande gradvisa neddragningar av stöd och skydd till jordbrukssektorn. Avtalet klassificerar stöd i olika boxar utifrån dess produktionsdrivande/handelssnedvridande effekt:

³³ Internationell handel möjliggör specialisering, ett land kan koncentrera sina resurser till de områden där landet har komparativa fördelar, dvs. det landet producerar relativt sett bäst. Via handel kan landet sedan byta till sig de varor som andra länder är relativt bättre på att producera. Resultatet blir en högre levnadsstandard för de handlande länderna.

- Gula boxen: Handelsstörande internstöd föremål för stödreduktioner; inkluderar främst marknadsprisstöd baserade på administrativa priser.
- Blå boxen: Mindre handelsstörande internstöd undantagna från stödreduktioner men villkorade till särskilda produktionsbegränsningsprogram (framför allt EU:s areal- och djurbidrag).
- Gröna boxen: Minimalt handelsstörande internstöd undantagna från stödreduktioner, vilka inte har några eller endast minimala effekter på produktionen.

4.2.1.1 Frikopplade inkomststöd inom ramen för den gröna boxen

Paragraferna 1 och 6 i Jordbruksavtalets bilaga 2, den s.k. gröna boxen, fastställer kriterierna för frikopplade inkomststöd.

6. Frikopplat inkomststöd
 - (a) Berättigandet till sådana utbetalningar skall vara fastslaget enligt klart definierade kriterier såsom inkomst, ställning som producent eller markägare, faktor användning eller produktionsnivå under en definierad och fast basperiod.
 - (b) Storleken på sådana utbetalningar ett visst år skall inte vara knuten till eller grundas på form av eller storlek på produktion (inklusive djurenheter) som bedrivits av producenten under något år efter basperioden.
 - (c) Storleken på sådana utbetalningar ett visst år skall inte vara knuten till eller grundas på pris, inhemska eller internationella, tillämpade på produktion bedriven under något år efter basperioden.
 - (d) Storleken på sådana utbetalningar ett visst år skall inte vara knuten till eller grundas på produktionsfaktorer använda under något år efter basperioden.
 - (e) Krav på produktion skall inte ställas för att erhålla sådana utbetalningar.

Berättigandet till inkomststöd skall således vara fastställt enligt klart definierade kriterier såsom inkomst, status som producent eller jordägare, produktionsfaktor eller produktionsnivå vid en definierad och fast basperiod. Stödets storlek får inte baseras på produktionsform eller produktionsstorlek (inklusive djurenheter) efter basperioden. Stödets storlek skall inte baseras på priser eller produktionsfaktorer under något år efter basperioden. Inga krav på produktion får ställas.

Den s.k. fredsklausulen³⁴ som bl.a. innebär att gröna stöd är fredade från motåtgärder löper ut den 31 december 2003³⁵.

4.3 Implementering av reformbeslutet

De val som Sverige kan göra vid implementeringen av reformen av jordbrukspolitiken kan ur ett WTO-perspektiv ses ur tre aspekter

1. den legala WTO-aspekten, dvs. implementering i enlighet med gröna boxens regler för frikopplade inkomststöd,
2. de pågående WTO-förhandlingarna och konsekvenser för EU:s förhandlingsposition i dessa förhandlingar,
3. påverkan på den internationella marknaden med särskild hänsyn till u-ländernas villkor.

4.3.1 Den legala WTO-aspekten, dvs. implementering i enlighet med gröna boxens regler för frikopplade inkomststöd

Vid bedömning av förenlighet med jordbruksavtalets gröna box är det framför allt frågorna om eventuell produktionskoppling samt total effekt på produktionen av det sektorsvisa stödet som studeras. En fråga som bör ställas är om s.k. korssubventionering

³⁴ Artikel 13 i jordbruksavtalet.

³⁵ Se vidare WTO i kapitlet omvärldsanalys.

(cross-subsidisation) mellan kopplat och frikopplat stöd uppstår, t.ex. då produktspecifika stöd kombineras med frikopplade inkomststöd.

Förenlighet med WTO-regler bedöms från fall till fall om någon WTO-medlem, efter konsultationer parterna emellan, väljer att starta en WTO-panel gentemot en annan WTO-medlems stödsystem.

4.3.1.1 Horisontell partiell frikoppling

Med begreppet horisontell partiell frikoppling menas att jordbrukaren inom en och samma sektor får en del av sitt stöd kopplat till produktionen och en del frikopplat. Det torde därmed kunna ifrågasättas om den frikopplade delen verkligen är frikopplad eftersom avsikten med koppling är att behålla produktion. Den totala effekten av stöden (de kopplade och de frikopplade) på produktion och handel anses inte bli annorlunda än effekten av helt kopplat stöd. De partiella frikopplingsalternativ som kan sorteras under begreppet horisontell partiell frikoppling är möjligheterna att koppla:

- arealstödet upp till 25 procent
- handjursbidragen upp till 75 procent
- tackbidraget upp till 50 procent
- samt kombinationen med maximalt 40 procent kopplade slaktbidrag och 100 procent koppling av stöden till amkor.

Oavsett att den kopplade delen notifieras till WTO som blå torde den resterande frikopplade andelens gröna status kunna ifrågasättas.

4.3.1.2 Vertikal partiell frikoppling

Med begreppet vertikal partiell frikoppling menas, trots begreppet, att delsektorer i sin helhet kopplas. De partiella frikop-

lingsalternativ som kan sorteras under detta begrepp är: 100 procent koppling av följande stöd:

- kalvslaktsbidraget
- stödet till amkor
- slaktbidraget
- utsädesstödet
- torkstödet

Dessa stöd notifieras i WTO som blå. Om slaktbidrag har en klar påverkan på produktionsbeslutet kan det från WTO-synpunkt vara oklokt att behålla det stödet kopplat om resterande (eller vissa) stöd skall anses vara fullt frikopplade.

4.3.1.3 Frikoppla endast för icke-LFA-områden

Frikoppling av stöden endast utanför de mindre gynnade områdena, de s.k. LFA-områdena, är förenligt med WTO:s regler om gröna boxen om de kopplade stöden notifieras i rätt stödbox.

4.3.1.4 Nationellt kuvert

Medlemsländerna får kvarhålla 10 procent av direktstöden, dvs. både blått och grönt stöd, i syfte att främja ett skydd och förbättring av miljön eller för att förbättra kvaliteten och saluföringen av jordbruksproduktionen. Användningen av det nationella kuvertet får inte innebära att maxgränserna för koppling i respektive sektor överskrids. Denna begränsning härrör inte från de legala WTO-kraven utan med hänsyn tagen till de krav på neddragning av blå boxen som ställs i de pågående WTO-förhandlingarna och därmed EU:s förhandlingsposition. Däremot finns inget som hindrar att t.ex. kvalitetsåtgärder tar sig utformningen av ett gult stöd så länge som stödet notifieras i rätt stödbox och att utrymme finns.

4.3.1.5 Tvärvillkor

I tvärvillkoren ingår ett krav på ”god jordbrukshävd”. Omfattningen av detta krav skall definieras av varje medlemsstat. Definitionen skall beakta de beslutade ramarna men det finns inget som hindrar en medlemsstat att i sin definition av ”god jordbrukshävd” ha mer långtgående krav, t.ex. beteskrav. En definition som leder till någon form av produktionskoppling är inte förenlig med kriterierna för frikopplade inkomststöd³⁶.

4.3.1.6 Frikopplat stöd enligt gårdsmodellen respektive regionmodellen

I reformdiskussionerna som föregick beslutet om jordbruksreformen diskuterades om det frikopplade stödet skulle ges till producenten eller till jordägaren. I gröna boxen-villkoren omnämns frikopplade inkomststöd som direktstöd till producenter (§ 5 i jordbruksavtalet bilaga 2). Dock står uttryckligen i kriterierna i § 6 att berättigade till utbetalningar är producenter *eller* jordägare. Det finns således ingen legal WTO-aspekt på om gårdsstödet utgår till producenten eller till jordägaren.

I kriterierna för frikopplade inkomststöd fastslås att det frikopplade inkomststödet skall baseras på en definierad och fast basperiod. Anledningen till detta är att en rörlig basperiod skulle ge incitament till jordbrukare att öka sin produktion i syfte att stödet baseras på den högre produktionen under en senare period. Vid regionalisering av de frikopplade stöden skulle från gröna boxen-synpunkt möjligen kunna anmärkas att vissa jordbrukare får ett högre stöd än man erhållit under referensperioden. Stödet jämnas dock ut nationellt eftersom andra jordbrukare erhåller lägre stöd än vad som gällde under referensperioden. Från gröna boxen-synpunkt torde det därför inte finnas något att anmärka på regionaliserade frikopplade stöd.

³⁶ I bästa fall skulle kunna argumenteras vad gäller beteskrav att även om man ställer krav på att djur betar marken så finns inga krav på att djuren skall slaktas och säljas som kött.

4.3.2 De pågående WTO-förhandlingarna och konsekvenser för EU:s förhandlingsposition

Som tidigare nämnts är WTO:s långsiktiga målsättning att etablera ett rättvist och marknadsorienterat handelssystem för jordbruksprodukter genom betydande gradvisa neddragningar av stöd och skydd till jordbrukssektorn. Doha-deklarationen från november 2001 slår vidare fast att målsättningen i de pågående förhandlingarna är betydande neddragningar av handelsstörande stöd, dvs. stöd som driver produktion och sålunda påverkar villkoren på världsmarknaden.

Beslutet av Europeiska rådet hösten 2002 innebär å ena sidan ett visst inslag av neddragningar av totalt stöd eftersom budgeten för jordbrukspolitiken begränsas genom ett politiskt beslut utgiftstak som inkluderar 10 ny medlemsstater. Å andra sidan innebär moduleringen att medlemsstaterna kan skjuta till nya medel i medfinansiering. Det kan därför nu inte bedömas slutgiltigt om reformen är i linje med WTO:s långsiktiga mål att totalt jordbruksstöd skall minska.

I reformdiskussionerna som föregick beslutet att frikoppla direktstöden betonades vikten av de pågående WTO-förhandlingarna och de krav som där ställs på jordbruksreform. Som bas för beräkningar användes också den då aktuella Harbinson-texten³⁷ och man var från kommissionens och vissa medlemsstaters sida, däribland Sverige, mycket noga med att reformen skulle klara de krav som ställdes på neddragning av blåa stöd. Det EU-utrymme som Harbinson-texten gav var ca 12 miljarder euro för blå boxen, dvs. en halvering från dagens nivå.

Beslutet om frikopplade stöd och sänkningen av vissa marknadsprisstöd innebär att andelen handelsstörande stöd i den gemensamma jordbrukspolitiken reduceras och delvis ersätts med minimalt handelsstörande grönt stöd i linje med Doha-mandatet. Med hänsyn tagen till den flexibilitet som ges till medlemsstaterna i implementeringen beräknas EU:s maximala blå stöd uppgå

³⁷ Ordföranden i förhandlingsgruppen för jordbruk Harbinsons reviderade första utkast till jordbruksmodaliteter, TN/AG/W/1/Rev.1 (18 mars 2003).

till ca 9,5 miljarder euro³⁸. Om alla medlemsstater frikopplar maximalt skulle stödnivån i blå boxen uppgå endast till ca 0,5 miljarder euro. Utrymme måste reserveras för de sektorer som för närvarande reformeras, dvs. olivolja och bomull, där blå stöd kan tänkas bli resultatet (1,3 miljarder euro enligt SJV:s beräkningar). Det kan heller inte uteslutas att sockerreformen kräver utrymme för blått stöd. Om medlemsstaterna genomför s.k. horisontell partiell frikoppling finns risken att den frikopplade delen inte accepteras som sådan och därmed som grönt stöd (se 4.3.1.1 ovan). Stöden skulle därmed behöva omklassificeras som blå stöd. Med tanke på de krav på sänkningar som nu framställs i WTO-förhandlingarna är det angeläget att medlemsstaterna eftersträvar full frikoppling.

Prissänkningarna blev inte så omfattande som föreslagits av kommissionen. Detta innebär att sänkningarna i den gula boxen inte kommer att bli så långtgående som kommissionen önskat³⁹. Beslutet mot en mer marknadsanpassad produktion innebär dock att exportbidrag krävs i mindre utsträckning även om det skulle kunna hävdas att olika former av inkomststöd utgör förtäckta exportstöd (jfr diskussionen ovan om partiell frikoppling). Ett närmande till prisnivån på världsmarknaden innebär också att tullskyddet kan minska. Prissänkningarna minskar därmed behovet av handelsstörande stöd och skydd, dock inte i den utsträckning som skulle krävas för att fasa ut exportstöden för framför allt smör och bearbetade produkter med denna ingrediens⁴⁰. För smör torde det också bli problem med framtida tull-sänkningar. Konsumenter inom EU kommer att gynnas av prissänkningarna inom berörda sektorer. För världsmarknadspriserna kan dock effekterna på kort sikt väntas bli mycket små. Inom t.ex. nötköttssektorn förväntas övergången till frikopplat stöd

³⁸ Jordbruksverkets yttrande "EU:s förhandlingsutrymme i WTO efter MTR" (12 juli 2003).

³⁹ Gula boxen uppgår i dag till 21,5 mdr euro för EU-15 (24,8 mdr för EU-25). Skillnaden i gula stöd mellan föreslagen och beslutad reform är ca 3,2 mdr euro för EU-15, och 3,8 mdr för EU-25. Efter reformbeslutet väntas därmed den gula boxen uppgå till 19,2 respektive 22,3 mdr euro. Skillnaden mellan beslutad reform och nuvarande system är 2,3 mdr för EU-15 och 2,5 mdr för EU-25.

⁴⁰ Jordbruksverkets yttrande "EU:s förhandlingsutrymme i WTO efter MTR" (12 juli 2003)

medföra produktionsminskningar eftersom incitamenten för denna produktion väntas minska. Med oförändrat tullskydd kommer sannolikt EU:s interna prisnivå att stiga. Exemplet visar på vikten av att interna reformer åtföljs av sänkningar i EU:s tullskydd mot omvärlden.

4.3.2.1 Aktuellt förhandlingsläge med fokus på internstöd

De kompromissförslag som hittills presenterats i WTO-förhandlingarna⁴¹ har långtgående ambitioner när det gäller neddragningar av handelsstörande stöd, däribland blå stöd. I den s.k. Derbez-texten som presenterades i Cancún föreslås bl.a. att ett tak för den blå boxen skall fastställas till 5 procent av värdet av jordbruksproduktionen. För EU-25 skulle det innebära ett tak om ca 13–14 miljarder euro baserat på ett produktionsvärde om 250 miljarder euro. Därefter skall stödet sänkas med X procent över Y år. EU:s utrymme för att ge blå stöd skulle därmed minska. I de pågående konsultationerna i Genève är fokus snarare på att sänka det föreslagna 5 procenttaket än på fortsatt sänkning med X procent över Y år. Vidare skall kriterierna för den gröna boxen ses över i syfte att säkerställa att gröna boxen-åtgärder är icke- eller minimalt handelsstörande. I övrigt föreslås bl.a. att alla former av exportstöd fasas ut. Frågan om ett slutdatum för utfasning kvarstår under förhandling. Vad gäller marknadstillträde föreslås en blandad tullsänkingsformel, X procent av tullinjerna sänks med Uruguay-formeln⁴², Y procent av tullinjerna sänks med swiss formula⁴³ och Z procent av tullinjerna skall vara tullfria.

I WTO-förhandlingarna har många u-länder också krävt kraftiga neddragningar av samtliga stöd, inte bara av handelsstörande

⁴¹ Harbinsons reviderade första utkast 18 mars 2003 (TN/AG/W/1/Rev.1, 18 mars 2003). Allmänna rådets ordförande Perez del Castillos utkast till ministerdeklaration inför Cancún-mötet (JOB(03)150/Rev.1) samt den s.k. Derbez-texten som presenterades i Cancún (JOB(03)150/Rev.2).

⁴² Linjär tullsänkingsmetod som tillämpades i GATT/Uruguay-rundan där tullarna sänktes med i genomsnitt 36 procent med ett minimum av 15 procent.

⁴³ En harmoniserande tullsänkingsmetod, vilken sänker höga tullar mest och som försöker komma åt tullekalering, tulltoppar och tullspridning.

stöd. Minimalt handelsstörande stöd kritiserar, framför allt frikopplade inkomststöd. Överföringar till jordbrukare ses som snedvridande oavsett klassificering. Länderna eftersträvar ett tak för denna typ av stöd och vissa u-länder har också föreslagit att frikopplade inkomststöd flyttas från grön box till boxen för produktionsdrivande stöd, den gula boxen.

4.3.2.2 Sammanfattning förhandlingsläget

Sammanfattningsvis kan konstateras att förhandlingsläget sätter ett stort tryck på minskning av inte bara av handelsstörande stöd utan också av stöd inom ramen för den gröna boxen. Från svensk sida har ståndpunkten varit i linje med ståndpunkten om reform av den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP) att marknadsanpassa produktionen och därmed bl.a. stödja en utfasning av blå stöd (liksom handelsstörande stöd och exportstöd inom ramen för totala stödminskningar). Doha-deklarationens målsättningar att få till stånd substantiella neddragningar av de handelsstörande stöden försvåras om den gröna boxens villkor ifrågasätts i alltför stor utsträckning. För att olika förhandlingspartners skall kunna acceptera neddragningar av handelsstörande stöd får – på kort och medellång sikt – den gröna boxens villkor inte vara för snäva. Det är därför angeläget att medlemsstaterna frikopplar i största utsträckning för att EU inte skall tvingas försvara den blå boxen. Det skulle sätta större press på den gröna boxen, vilket skulle försvåra förutsättningarna för att nå ett nytt jordbruksavtal. Internstöd kan inte ses helt isolerat från marknadstillträde och exportkonkurrens. Åtgärder som leder till minskad produktion lättar på exporttrycket och öppnar för ökad import, vilket innebär en mindre defensiv EU-position också vad gäller utfasning av exportstöd och marknadsöppningar.

4.3.3 Påverkan på den internationella marknaden med hänsyn tagen till u-ländernas villkor

I propositionen 1997/98:142: ”Riktlinjer för Sveriges arbete med jordbruks- och livsmedelspolitiken inom Europeiska unionen” som omnämns som utgångspunkt för arbetsgruppens riktlinjer fastslås att Sverige skall verka för en jordbruks- och livsmedelspolitik inom EU som bidrar till global livsmedelssäkerhet. Bakgrunden är bl.a. att de handelsstörande elementen av den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP), dvs. tullar, exportbidrag och produktionsdrivande interna stöd leder till lägre priser på världsmarknaden. GJP påverkar således u-ländernas möjligheter att utveckla sitt jordbruk negativt. Denna effekt är inte isolerad till GJP utan gäller också vissa andra i-länders jordbrukspolitik. Sammantaget medför detta att u-ländernas försäljning av jordbruksprodukter på världsmarknaden blir mindre lönsam samt att incitamenten för att producera jordbruksprodukter i u-länder minskas eller till och med att u-landsproduktion slås ut av subventionerad i-landsexport.

Jordbruket i u-länderna svarar för såväl en stor del av BNP (26 procent i genomsnitt år 1997) som för en stor del av försörjningen av befolkningen (ca 50 procent åren 1995–1997). Cirka 96 procent av världens jordbruksbefolkning lever i u-länder. För EU:s del svarar jordbruket för ca 5 procent av sysselsättningen och 2 procent av BNP. För att minska fattigdomen och trygga livsmedelsförsörjningen är en utveckling av jordbruket avgörande för flertalet u-länder. Därför är det viktigt att GJP bidrar till global livsmedelssäkerhet och inte utgör ett hinder.

Koherensaspekten, bl.a. att jordbruks-, handels- och biståndspolitik drar åt samma håll betonas i den nyligen antagna propositionen 2002/03:122, ”Gemensamt ansvar: Svensk politik för global utveckling”. För att bidra till en rättvis och hållbar utveckling slås bl.a. fast vikten av att Sverige kraftfullt verkar för att avskaffa handelsstörande subventioner inom jordbrukspolitiken, bl.a. direktstöd som leder till överproduktion.

I utkastet till OECD:s analys⁴⁴ av reformen poängteras att den går i den riktning som OECD-ministrarna stakade ut år 1998, dvs. mot en mer marknadsorienterad policy med mindre marknadsstörningar som följd. I rapporten uppmanas EU-medlemsstaterna att maximalt frikoppla stöden med tanke på reformens positiva effekter i form av bl.a. minskade störningar på världsmarknaden. Analysen visar på att reformen gynnar såväl konsumenter som producenter i EU medan skattebetalarnas välfärd minskar till följd av kompensationen till mjölksektorn.

Det är viktigt att ha i åtanke att syftet med att endast frikoppla stöden delvis är att bibehålla produktion. Tredjeländer och däribland u-länder gynnas endast om EU:s subventionerade produktion och export (liksom annan subventionerad produktion) minskar. En minskad EU-produktion och EU-export till följd av en ökad marknadsorientering kommer att öka u-länders chans att konkurrera på världsmarknaden.

4.4 Konsekvenser för Sveriges politik inom EU och internationellt

Sverige har inom EU-samarbetet konsekvent med utgångspunkt i propositionen 1997/98:142 ”Riktlinjer för Sveriges arbete med jordbruks- och livsmedelspolitiken inom Europeiska unionen” drivit att jordbruksproduktion skall ske på marknadens villkor och att generella stöd skall fasas ut. I stället skall ersättning kunna lämnas för tillhandahållande av kollektiva nyttigheter som öppna landskap och värdefulla biotoper där marknadslösningar inte är tillräckliga. Behovet av att främja de areella näringarnas samt därtill närliggande verksamheters utveckling, t.ex. i mindre gynnade områden, för att ha kvar och vidareutveckla en ekologiskt, socialt och ekonomiskt livskraftig landsbygd skall ske genom icke-handelsstörande stöd i den gröna boxen. I propositionen fastslås att den gemensamma jordbrukspolitiken skall bidra

⁴⁴ AGR/CA/APM(2003)16 ”Analysis of the 2003 CAP Reform”.

till en global livsmedelssäkerhet, dvs. en tryggad livsmedelsförsörjning.

Inriktningen på denna politik befästes ytterligare i propositionen 2002/2003:122, "Gemensamt ansvar: Svensk politik för global utveckling". Sverige bör enligt propositionen öka ansträngningarna när det gäller att underlätta för u-länderna att producera och exportera jordbruksprodukter, bl.a. genom en reformering av EU:s jordbrukspolitik. Sverige bör vidare kraftfullt verka för att tullskydd, exportbidrag och handelsstörande subventioner avskaffas.

Den svenska hållningen i WTO-sammanhang har speglat önskemålen om en kraftfull reformering av den gemensamma jordbrukspolitikerna. I de senaste årens regeringsförklaringar har framhållits att Sverige verkar för att världshandelsorganisationen skall kunna inleda förhandlingar där u-ländernas behov står i centrum (år 2001), att Sveriges röst är stark och respekterad över världen där bl.a. en fri och rättvis handel är och skall förbli en hörnsten i svensk utrikespolitik (år 2002) samt att den rika världens handelshinder måste avvecklas, också för jordbruksvaror (år 2003).

Starkt fokus har således från svensk sida legat på u-ländernas utveckling och förutsättningar för denna.

Utifrån dessa utgångspunkter samt de analyser som föregick reformförhandlingarna drev Sverige i Luxemburg-förhandlingarna full frikoppling och möjlighet att bemöta oönskade effekter på t.ex. det öppna landskapet genom ett s.k. nationellt kuvert. Detta är också den linje som Sverige internationellt argumenterat för. Ett fränsteg från den traditionellt förda svenska linjen skulle skada Sveriges trovärdighet både inom EU och internationellt.

Det skulle kunna hävdas att läget nu är annorlunda. Beslutet i Luxemburg innebär att full frikoppling kvarstår som ett huvudalternativ men att medlemsstaterna inom vissa gränser kan välja att behålla en produktionskoppling. Eftersom alla medlemsstater inte kommer att utnyttja möjligheten att koppla stöden till produktionen utan kommer att välja att frikoppla stöden helt så betyder det att pressen från frihandelsvännliga WTO-länder, inte minst u-länder, kommer att riktas mot de länder inom EU som

väljer att produktionskoppla stöden. De nationella valen vid genomförandet av en reformerad jordbrukspolitik i Sverige kan således få betydelse för Sveriges internationella agerande och det internationella samfundets bedömning av den svenska utrikes-, handels- och utvecklingspolitiken. Valet av stödmodell för det nya frikopplade gårdsstödet, dvs. gårdsmodell alternativt regionaliserad stödmodell, bedöms i detta sammanhang inte att få någon betydelse. Däremot finns det en risk att Sveriges möjligheter att driva sin jordbrukspolitiska, handelspolitiska och u-landspolitiska linje framgent skulle kunna försvåras om Sverige vid implementeringen skulle välja att fortsatt produktionskoppla något stöd.

5 Val av stödmodell för det nya frikopplade gårdsstödet

Den beslutade reformen innebär att flertalet av de nuvarande produktionsstöden på vegetabilie- och animaliesidan frikopplas från produktionen och ersätts av ett nytt producentstöd, det frikopplade gårdsstödet⁴⁵. De enda villkoren för att erhålla gårdsstödet är att producenten uppfyller de olika tvärvillkoren och att jordbruksmarken hävdas och bevaras.

Det finns tre huvudmodeller för hur storleken på det frikopplade gårdsstödet skall fastställas, gårdsmodellen, regionmodellen samt en kombination av gårds- och regionmodellen, vilken här efter kallas för blandmodellen (hybridmodellen).

Vilken modell som Sverige väljer kommer att få betydelse för de konsekvenser som frikopplingen av produktionsstöden kommer att få i Sverige. De främsta faktorerna som påverkas är hävden av naturbetesmark, omfördelningseffekter av stöd mellan enskilda producenter och prisbildning på mark.

5.1 Regler för det nya gårdsstödet

De grundläggande reglerna för det nya systemet med frikopplat stöd finns angivna i rådsförordningen EG nr 1782/03 som antogs den 29 september 2003. Mer detaljerade tillämpningsföreskrifter kommer att antas av EU-kommissionen under våren 2004. Detta

⁴⁵ Det frikopplade gårdsstödet skall inte förväxlas med begreppet gårdsmodellen som är definitionen på den stödmodell där stödrättigheterna baseras på den historiska referensperioden 2000–2002.

innebär att vad som anges i detta avsnitt, till vissa delar, kommer att klarläggas först då.

I stället för dagens flera olika produktionsstöd kommer i huvudsak ett enda stöd att utgå till jordbrukaren som ett stöd per gård utan framtida koppling till viss produktion. I det nya frikopplade gårdsstödet skall i Sverige existerande direktstöd för spannmål, oljeväxter, oljelin, proteingrödor, arealuttag, gräsen-silage, trindsäd, stärkelsepotatis (40 procent), torkat foder (50 procent) och vallfröutsäde samt nötkött, får och mjölk inkluderas⁴⁶. Det nya direktstödet för mjölk kan ingå i gårdsstödet fr.o.m. år 2005 men medlemsländerna har även möjlighet att senarelägga frikopplingen av detta stöd till år 2007.

Övriga reglerade jordbrukssektorer kan komma att ingå i det nya gårdsstödet vartefter de reformeras. Ett exempel för Sverige är sockerbetssektorn där ett eventuellt direktstöd, som en följd av en kommande reform, kan komma att frikopplas i samband med att detta införs.

5.1.1 Gårdsmodellen

Referensbeloppet

Åren 2000–2002 utgör referensperiod för beräkningen av referensbeloppet och referensarealen för det frikopplade stödet. I reformbeslutets huvudmodell, gårdsmodellen, beräknas referensbeloppet som det årliga genomsnittet för den totala summan som brukaren under referensperioden erhöll av ovan specificerade direktstöd⁴⁷ under referensperioden.

⁴⁶ Sverige har möjlighet att i viss utsträckning fortsatt koppla en del av dessa stöd till produktionen i enlighet med vad som anges i **kapitel 6**.

⁴⁷ Stödbeloppen justeras till 2002 års stödnivå.

Beräkning av en jordbrukares stödrättigheter

En jordbrukare erhåller lika många stödrättigheter som den arealen i genomsnitt under referensperioden där denne erhöll direktstöd för eller som kunde användas till grovfoder. I den genomsnittliga arealen räknas sålunda all jordbruksmark⁴⁸ in med följande undantag:

- sockerbetor
- permanenta grödor
- frukt och trädgårdsgrödor inklusive matpotatis.

Storleken på jordbrukarens stödrättigheter beräknas sedan genom att referensbeloppet delas med antalet stödrättigheter som denne erhåller. Storleken uttrycks i ett belopp i euro per hektar.

Villkor för stödrättigheter

För att en jordbrukare, som enligt reglerna är berättigad till stöd i systemet med det frikopplade stödet, skall få tilldelning av stödrättigheter måste denne ansöka om stödrättigheter det år som systemet träder i kraft.

Stödrättigheterna ger därefter rätt till det frikopplade stödet. Bidrag medges dock endast för stödrättigheter som följs av stödberättigad areal. Med stödberättigad areal menas all jordbruksmark som inte används för skog, permanenta grödor eller annan icke-jordbruksanvändning. I gårdsmodellen är, till skillnad från i en regionaliserad modell, även grönsaker och matpotatis (dock ej sockerbetor) undantagna från den stödberättigade arealen.

Stödrättigheter kan överlåtas till andra jordbrukare med eller utan att mark medföljer. Vid överlåtelse utan mark måste överlåtaren enligt grundprincipen ha aktiverat minst 80 procent av

⁴⁸ Jordbruksmarken utgörs av all åkermark och naturbetesmark.

stödrättigheterna genom att tidigare sökt stöd för dem⁴⁹. Stödrättigheter kan även arrenderas ut men då måste mark i motsvarande omfattning ingå i arrendeavtalet. Stödrättigheterna ger rätt till stöd under förutsättning att jordbrukaren förfogar över de stödberättigade hektaren som denne kopplar till stödrättigheterna under minst 10 månader från ett datum som skall fastställas av medlemsstaten.

Stödrättigheter med särskilda villkor⁵⁰

I de fall som jordbrukaren inte hade någon referensareal under referensperioden eller om stödrättigheternas värde för denne skulle överstiga 5 000 euro per hektar, erhåller jordbrukaren stödrättigheter med ett värde på upp till 5 000 euro till ett antal som sammanlagt motsvarar jordbrukarens referensbelopp. För att jordbrukaren skall kunna erhålla gårdsstöd för samtliga sina särskilda stödrättigheter måste denne antingen ha lika många hektar som stödrättigheter, alternativt behålla minst 50 procent av den djurproduktion som vederbörande hade under referensperioden.

Fastställande av arealuttagsrättigheter i en gårdsmodell

I gårdsmodellen skall varje jordbrukare tilldelas arealuttagsrättigheter motsvarande dennes under referensperioden genomsnittliga antal hektar obligatoriskt arealuttag. För att i framtiden erhålla gårdsstödet måste brukaren årligen anmäla lika stort arealuttag som denne har arealuttagsrättigheter. Det är möjligt för en jordbrukare att sälja sina arealuttagsrättigheter.

⁴⁹ Under tidsperioden fram till dess att det frikopplade stödet träder i kraft kan i vissa fall privaträttsliga avtal med avseende på stödrättigheterna upprättas för att undvika vissa övergångsproblem.

⁵⁰ Stödrättigheter med särskilda villkor tilldelas animalieproducenter som inte har någon areal eller där stödrättighetens värde överstiger 5 000 euro.

Övergångsåtgärder, nationell reserv m.m.

Se vidare avsnitt 5.5.1.

5.1.2 Regionaliserad stödmodell

Huvudmodellen för det frikopplade gårdsstödet är den s.k. gårdsmodellen. Medlemsländerna har dock möjlighet att välja alternativa modeller. En av dessa är regionmodellen som innebär att ett enhetligt stöd tilldelas stödrättigheter i en viss region. Indelningen i regioner skall ske utifrån objektiva kriterier. Stödrättigheternas värde i regionmodellen beräknas genom att summan av samtliga jordbrukares referensbelopp⁵¹ i en given region divideras med den totala jordbruksarealen i regionen exklusive areal med permanenta grödor.

Regionmodellen innebär att stödrättigheter fördelas till brukarna utifrån hur stor areal denne deklarerar det första året systemet med samlat gårdsstöd tillämpas och således inte på de arealer som var aktuella under referensperioden.

Det finns även möjlighet att ge stödrättigheterna olika värde beroende på om jordbruksmarken var gräsmark eller klassades som permanent betesmark eller gräsmark i arealstödsansökan år 2003. Reglerna innebär dock att efter det att man har gjort denna differentiering så är stödrättigheterna frikopplade. En betesmarksstödrättighet av ett visst värde kan därför senare aktiveras på åkermark och tvärtom. Eftersom stödrättigheter fördelas ut på all mark i en regionaliserad stödmodell kommer intresset av att handla med stödrättigheter i princip att begränsas till de fall då det sker marköverlåtelse. Man kan även tänka sig att det kan förekomma en begränsad byteshandel med stödrättigheter, som har olika värden, mellan producenter.

Det föreligger inte några skillnader mellan gårdsmodellen och regionmodellen vad beträffar möjligheten att införa de kopplingar av direktstöd som rådsförordningen medger.

⁵¹ Rådsförordningen medger att utifrån objektiva kriterier göra omfördelningar av stöd mellan olika regioner.

Fastställande av arealuttagsrättigheter i en regionaliserad stödmodell

I en regionaliserad stödmodell bestäms en jordbrukares antal arealuttagsrättigheter utifrån hur stor åkerareal denne har det första året med det nya gårdsstödet. Arealen multipliceras med en procentsats vilken bestäms av hur stor andel obligatoriskt arealuttag som fanns i jordbrukarens region under referensperioden.

Kombinerad gårds- och regionmodell (blandmodeller)

Utöver den renodlade gårdsmodellen och den renodlade regionmodellen finns dessutom möjligheten att kombinera de två modellerna i ett oändligt antal varianter av vad i denna rapport kallas för blandmodeller.

Horisontell blandmodell

Med en horisontell blandmodell används en del av referensbeloppet för en region för att tilldela samtliga jordbrukare i regionen stödrättigheter med ett visst grundbelopp. Resterande del av referensbeloppet fördelas till jordbrukarna i proportion till de belopp som jordbrukarna skulle ha fått om man infört gårdsmodellen. Därigenom erhåller de lantbrukare som enligt gårdsmodellen fått högre stödrättigheter även högre stödrättigheter relativt om man infört en renodlad regionmodell.

Vertikal blandmodell

Det är även möjligt att fördela hela referensbeloppet för något direktstöd, exempelvis arealstödet, regionalt medan referensbeloppen för resterande direktstöd, exempelvis djurstöden, fördelas till lantbrukarna i enlighet med gårdsmodellen. Därigenom erhåller de jordbrukare som erhöll nötköttsstöd under referens-

perioden, eller som har mjölkstöd, stödrättigheter som har ett högre värde jämfört med övriga jordbrukares stödrättigheter.

Infasning av regionaliserad modell

Det är möjligt att starta i en gårds- eller blandmodell och gradvis införa en enhetlig eller utjämnad ersättning per hektar i olika regioner. Detta innebär att värdet på jordbrukarnas stödrättigheter det första året bestäms helt eller delvis av de direktstöd som de erhöll under referensperioden och att stödrättigheternas värde därefter gradvis minskas respektive ökas till dess att stödrättigheterna i regionen har samma värde eller i den relation som man beslutar. Rådsförordningen anger ingen begränsning för hur lång denna infasningsperiod kan vara.

5.2 Stödrättigheternas fördelning regionalt och på olika företag

Med Statens jordbruksverks (SJV) stödregister som underlag har det genomförts analyser över hur stödrättigheterna kommer att fördelas på olika företag om Sverige väljer att införa det frikopplade gårdsstödet i enlighet med gårdsmodellen. En redovisning av vissa av dessa analyser finns i bilaga 1.

Av dessa analyser framkommer att det finns en tendens till att ju fler stödrättigheter ett företag har, desto högre värde har stödrättigheterna. Detta gäller både för landet i sin helhet och för mindre regioner, t.ex. olika stödområden. Antalet ökar t.ex. mellan gruppen 50–100 euro per hektar (23 stödrättigheter) och gruppen 300–350 euro per hektar (66 stödrättigheter) med nästan 200 procent. Denna jämförelse avser hela landet.

För företag i norra Sverige är i allmänhet värdet på stödrättigheterna lägre än i södra Sverige. Värdet i södra Sverige, sett som genomsnitt, är nästan 100 procent högre än i norra Sverige, vilket huvudsakligen beror på de nuvarande arealstödsnivåerna som är baserade på avkastningsnivån.

Företag med stödrättigheter som i hög grad är genererade av djurstöd har i genomsnitt högre värde på stödrättigheterna än företag med stödrättigheter som i hög grad är genererade av arealersättning. Företag med stödrättigheter som i hög grad är genererade av mjölkbidrag har i genomsnitt högst värde på stödrättigheterna.

Variationen mellan värdet på olika företags stödrättigheter inom en grupp är stor. Variationen, mätt som standardavvikelse⁵², uppgår genomgående till ca 100 euro per hektar, som för landet som helhet motsvarar ca 40 procent av stödrättigheternas värde. Denna slutsats gäller oberoende om företagen grupperas efter arealersättningsregioner eller LBU-områden. I norra Sverige, t.ex. i LBU-område 2a uppgår det genomsnittliga värdet på en stödrättighet till ca 200 euro per hektar, vilket medför att variationen mätt som standardavvikelsen blir ca +/- 50 procent. I södra Sverige blir motsvarande andel drygt 35 procent.

Om företagen grupperas efter produktionsinriktning föreligger det dock stora skillnader. Variationen på värdet på stödrättigheter för företag med specialisering på växtodling är t.ex. betydligt mindre jämfört med företag med specialisering på djurhållning.

5.3 Regionindelning om Sverige väljer en regionaliserad stödmodell

Rådsförordningen anger att regionerna skall fastställas enligt objektiva kriterier. Detta innebär att regionerna skall bildas utifrån en administrativ indelning, alternativt utifrån jordbruksmässiga skillnader. En viktig fråga att ta ställning till om man beslutar sig för en regionaliserad stödmodell är på vilket sätt regionindelningen skall ske.

Då Sverige har mer än 3 miljoner hektar stödberättigad areal så skulle ett eventuellt önskemål om att regionalisera Sverige i en region kräva att Sverige begär undantag från reglerna i rådsför-

⁵² Den andel av företagen som täcks in inom en standardavvikelse utgör cirka två tredjedelar.

ordningen. En utgångspunkt från kommissionens sida har varit att regionerna vid en eventuell regionalisering skall vara homogena. Detta talar för att det sannolikt skulle vara svårt att få gehör för ett sådant undantag för Sveriges del.

En administrativ indelning kan exempelvis utgå från församlings-, kommun- eller länsgränser. En strikt administrativ indelning av olika regioner leder i större utsträckning till att företag med liknande förhållanden behandlas olika. Detta talar för att en eventuell regionindelning bör utgå från jordbruksmässiga skillnader.

I statistiksammanhang delas Sverige in i 61 naturliga jordbruksområden, 18 alternativt 8 produktionsområden samt 3 riksområden. Till vissa delar överensstämmer dessa med den indelning som finns i stödsammanhang där Sverige indelas i 10 LBU-stödområden samt i 6 arealstödsregioner. Denna indelning utgår i huvudsak utifrån skillnader i jordbruksförhållandena.

Vid analyserna av en regionindelning har utgångspunkten varit att regionindelningen kommer att ske med utgångspunkt i antingen de 6 arealstödsregionerna eller de 10 stödområdena.

5.3.1 Stödrättigheternas storlek och antal i de olika arealstödsregionerna⁵³ (om Sverige väljer gårdsmodellen)

Med utgångspunkt i arealstödsregionerna redovisas i tabell 5.1 vissa karaktäristika för de olika regionerna. Det totala antalet företag med någon form av stöd under referensperioden uppgår till ca 70 000, det totala antalet stödrättigheter till ca 3,05 miljoner och den genomsnittliga stödnivån för samtliga företag i hela landet till ca 240 euro per hektar. Om även de företag som har arealer och som finns i register som är tillgängliga för Jordbruksverket, men som inte har sökt någon form av stöd inkluderas, ökar antalet företag med ca 10 000 och antalet stödrättigheter med ca 65 000.

⁵³ Se karta över arealstödsregionsindelning i bilaga 2.

Tabell 5.1 Antal företag, stödrättigheter och dess genomsnittliga värde i de sex arealstödsregionerna

Arealstödsregion	1	2	3	4	5	6
Arealstödsnivå (€/ha)	327,4	287,5	256,5	218,1	186,0	167,8 ⁵⁴
Sockerbetsareal (ha)	33200	4900	16500	1600	-	-
Antal företag	4200	4600	21400	16800	12200	9500
Totalt antal stödrättigheter, (1000-tal)	280	287	1142	680	337	308
€ per stödrättighet i genomsnitt	313	274	250	217	199	193

Arealstödsregionerna bildades för att på ett lämpligt sätt differentiera arealstödet. Syftet har varit att dela in landet i områden så att det blir så liten spridning som möjligt av avkastningen inom respektive område med den restriktionen att antalet områden skall begränsas. Spannmålsavkastningen varierar kraftigt även inom det område som utgör ”spannmålsodlingsområdet” och detta område har därför delats in i flera områden. Odlingen av spannmål m.m. i norra Sverige är av liten omfattning och med låg avkastning. Därför har detta område inte delats upp i flera områden. I samband med att torkstödet infördes år 2000 delades den dåvarande arealstödsregion 5 in i de nuvarande områdena 5 och 6.

5.3.2 Stödrättigheternas storlek och antal i de olika LBU-stödområdena⁵⁵ (om Sverige väljer gårdsmodellen)

LBU-stödområdena⁵⁶ har jämfört med arealstödsregionerna en annan utgångspunkt. Grunden för indelningen var den indelning som sedan lång tid har gällt för regionalstöden i norra Sverige.

⁵⁴ I stödområde 6 tillkommer torkstöd om 63,9 euro per hektar vid odling av spannmål och oljeväxter

⁵⁵ Se karta över stödområdesindelningen i bilaga 3.

⁵⁶ De LBU-ersättningar som avses här är de ersättningar som utgår för att kompensera för naturgivna skillnader och som är regionalt differentierade.

Områdesindelningen (områdena 1–4) syftade till att differentiera regionalstödet efter de kostnadsskillnader som uppstår till följd av sämre naturgivna förhållanden, och andra kostnadsnackdelar, jämfört med ett område söder om stödområdet. I samband med EU-inträdet avvecklades den gamla formen av regionalstöd och ersattes av bl.a. LFA-stödet. Dessutom finns vissa andra ersättningar inom miljöersättningsprogrammet som har regionaliserats som LFA-stödet. I samband med EU-inträdet utvidgades området även med ett differentierat område 5. Område 9 utgörs av området utanför det egentliga LBU-ersättningsområdet och omfattar främst de områden som utgörs av slättbygderna. Område 9 är stort, särskilt med avseende på andelen av jordbruksproduktionen, i förhållande till de andra områdena.

Tabell 5.2 Arealanvändning, antal företag, stödrättigheter och dess genomsnittliga värde i de 11 LBU-områdena

LBU- område	1	2a	2b	3	4:a	4:b	5:a	5:b	5:c	5:m	9
Antal företag	1000	3600	2500	2500	3700	900	10900	12100	4000	2000	25700
Totalt antal stöd- rättigheter, (1000)	29	125	77	73	123	48	319	472	197	118	1452
Euro per hektar i genomsnitt	157	197	190	191	197	212	203	215	226	231	272

För företag i t.ex. områdena 2a och 2b blir stödnivån 40–50 euro lägre per hektar än genomsnittet för hela landet medan för företag i område 9 blir stödnivån drygt 30 euro högre per hektar än genomsnittet för hela landet.

Vid en regionindelning är det möjligt att koppla ihop flera LBU-regioner i syfte att minska antalet regioner utan att det innebär alltför stora omfördelningar av stöd mellan regioner. Ett sådant alternativ skulle kunna vara en regionindelning med tre regioner med utgångspunkt i LBU-områdena, vilken redovisas i tabell 5.3. Enligt denna modell läggs hela norra Sverige i ett område (I), skogsbygder i södra och mellersta Sverige i ett andra

område (II). och hela ”spannmålsodlingsområdet” i ett tredje område (III).

Tabell 5.3 Antal företag, antal stödrättigheter och genomsnittligt belopp per hektar för sammanslagna LBU-områden

Område	I: LBU-område	II: LBU-område	III: LBU-område
	1-4:a	4:b-5:m	9
Antal företag	13 200	29 800	25 700
Totalt antal stödrättigheter, (1 000-tal)	427	1 154	1 452
Euro per hektar i snitt	192	215	271

5.3.3 Val av regionindelning om Sverige väljer en regionaliserad stödmodell

En regionindelning strikt utifrån LBU-områdena medför större omfördelningar mellan enskilda producenter jämfört med en indelning i arealstödsregioner. Skälet för detta är den tyngd som arealstöden utgör av referensbeloppen. Med en regionindelning utifrån LBU-områdena sker det inte någon differentiering i det område utanför stödområdena som produktionsmässigt är störst och där det genom arealstödsregionerna i dag är en tydlig differentiering mellan mark med olika avkastningsförmåga.

I syfte att utjämna stödrättigheternas värde inom landet har det framkommit synpunkter på att regionindelningen bör begränsas till 2 eller 3 regioner. En sådan indelning skulle medföra en större omfördelning mellan framför allt enskilda vegetabilieproducenter jämfört med en indelning i de 6 arealstödsregionerna.

Stödrättigheternas värde skulle även variera kraftigt mellan regionerna även på de gårdar som inte har något djurstöd. Vid en regionindelning i tre regioner skulle skillnaden i stödrättigheternas värde på två granngårdar utan animalieproduktion kunna uppgå till nära 100 euro per hektar beroende på vilken sida om regiongränsen som gårdarna befinner sig. Slutsatsen blir att om

målsättningen är att minimera omfördelningar av stöd mellan enskilda producenter, och mellan regioner bör regionindelningen utgå från de sex arealstödsregionerna (se vidare avsnitt 5.5.3.2).

5.4 Utformning av en svensk blandmodell

Även om rådsförordningen innebär strikta ramar för hur en eventuell blandmodell kan utformas är variationsmöjligheterna mycket stora. Reglerna är i viss mån anpassade till de utgångspunkter som Tyskland och Danmark hade för att införa en regionaliserad stödmodell. Dessa medlemsländer hade vid tidpunkten för reformbeslutet i princip bestämt sig för att genomföra någon form av regionaliserad stödmodell. Det är därför även av intresse att se hur dessa medlemsländer avser att utforma sina blandmodeller.

Både Tyskland och Danmark väljer att i viss utsträckning fördela vegetabiliestöden på vanlig åkermark och djurstöden på gräs- eller naturbetesmark. En del av djurstöden fördelas även ut i enlighet med gårdsmodellen i båda medlemsländerna.

Som framkommer i avsnitt 5.5 innebär en regionaliserad stödmodell flera fördelar varav en viktig är att det inte förekommer några stödrättigheter med låga värden, vilka på sikt skulle innebära en risk för att hävden av naturbetesmark skulle försämrats. Samtidigt innebär regionmodellen kraftiga omfördelningar av stöd i förhållande till den nuvarande stödfördelningen.

Vid analysen av en svensk blandmodell har utgångspunkten för utformningen varit att försöka erhålla fördelarna med en regionaliserad stödmodell i största möjliga utsträckning men ändå minimera oönskad omfördelning av stöd mellan enskilda företag, i förhållande till den nuvarande stödfördelningen, då detta skulle innebära ekonomiska påfrestningar för existerande företag och momentant försämra den ekonomiska konkurrenskraften för den svenska jordbruksproduktionen.

För att undvika övergångsproblem och behov av en stor nationell reserv är en första utgångspunkt att hela arealstödet skall regionaliseras. Denna regionalisering innebär att specialiserade ve-

getabilieföretag missgynnas samtidigt som extensiva vegetabilie- och animalieföretag gynnas. För att reducera denna effekt, men samtidigt inte omfördela från de mjölk- och nötköttsföretag med en produktion som i dag är ekonomiskt beroende av höga stödnivåer, behöver en del av djurstöden, inklusive mjölkstöden, regionaliseras.

Beräkningar har genomförts på hur stora belopp från djurstöden som skall regionaliseras för att inte någon av de enskilda jordbrukssektorerna skall missgynnas. Det framkommer då att det krävs att en relativt stor del av djurstöden måste regionaliseras (ca 70 procent i genomsnitt i hela landet). I denna beräkning får dock animalieföretagen ensamma stå för omfördelningen av stöd till extensiva animalieproducenter. Detta innebär att de intensiva mjölk- och nötköttsföretagen drabbas betydligt hårdare än enskilda vegetabilieföretag. Det krävs även att mer djurstöd regionaliseras i de högsta arealstödsregionerna jämfört med de lägre. I exempelvis arealstödsregion 1 krävs det att mer djurstöd regionaliseras än det samlade djurstöd som finns i referensbeloppet för denna region.

Det blir därmed tydligt att det inte är möjligt, eller önskvärt, att strikt bestämma grad av regionalisering av djurstöden beräkningsmässigt samt att resultatet av beräkningarna i hög utsträckning kommer att bero av hur man definerar exempelvis växtodlingsföretag respektive mjölk- och nötköttsföretag.

Ett annat tillvägagångssätt är att försöka normera hur stor del av olika stöd som skall regionaliseras. Utgångspunkten i denna normering kan då vara att så få enskilda producenter som möjligt skall drabbas av omfördelningar som är större än exempelvis maximalt 20-25 procent av sitt nuvarande stöd. Det förekommer i dag många animalieföretag som har en mycket hög intensitet i sin produktion. Det är inte möjligt, med nuvarande regelverk, att balansera blandmodellen för att minska deras omfördelning utan att göra stora omfördelningar från övriga producentgrupper.

En möjlighet som regelverket medger, och som skulle minska omfördelningen av stöd i en regionaliserad stödmodell, är att tilldela gräs- och naturbetesmark lägre grundvärden för stödrättig-

heter. Det finns dock två skäl som talar emot detta. För det första innebär det att man vid stödtilldelningen blir beroende av arealanvändningen år 2003, vilket försvårar införandet av det nya stödsystemet administrativt. Detta gäller särskilt om man avser att ge gräsmark ett lägre värde. Ett sådant val innebär att grödfördelningen år 2003 skulle bli helt avgörande för hur stort värde som enskilda producenter kommer att erhålla på sina stödrättigheter. Detta har dock mindre relevans om man avser att endast fördela ett lägre värde för naturbetesmark eftersom det inte innebär någon risk för att det enskilda årets arealanvändning skall avgöra vilket stöd lantbrukaren erhåller. Att fördela ett lägre värde till naturbetesmarken skulle dock innebära att även skyddet av naturbetesmarkerna skulle minska. Därmed skulle behovet av att föra till ytterligare medel till dessa marker, genom exempelvis det nationella kuvertet, öka. En sådan manöver skulle därför inte vara meningsfull om syftet är att minska omfördelningen av stöd från de mer intensiva producenterna.

För att minimera antalet stödmottagare som får stödminskningar på mer än 20-25 procent samt för att erhålla balans i de omfördelningar som sker mellan enskilda sektorer krävs det att ca 50 procent av animaliestöden regionaliseras. Hur stor del av de enskilda animaliestöden som skall regionaliseras avgörs i huvudsak av i vilken grad som produktionsgrenen gynnas eller missgynnas av en regionaliserad stödmodell. Stödintensiteten, uttryckt som stödbelopp per hektar, för extensifieringsbidrag, tackbidrag och amkor är till exempel generellt lägre jämfört med mjölkstödet. I gruppen mjölkföretag⁵⁷ finns det dock många extensiva mjölkföretag som kommer att gynnas av regionaliseringen. Det finns även ca 600 mjölkföretag som inte har någon areal registrerad. Denna grupp torde utgöras av företag där endast mjölkproduktionen ligger i företaget medan arealen, knuten till produktionen, ligger i ett annat företag. Det finns därför anledning att räkna bort dessa företag från gruppen mjölkföretag innan man bedömer hur stor andel av mjölkstödet som skall fördelas ut på gårdsnivå.

⁵⁷ Intensiteten på olika mjölkföretag redovisas översiktligt i bilaga 4.

Hur stor del av referensbeloppet för enskilda stöd som skall regionaliseras avgörs även av om något stöd på animaliesidan kopplas. Ett kopplat handjursstöd innebär exempelvis att maximalt 25 procent av handjursstödet kan regionaliseras.

För att mer exakt bedöma hur stor del av animaliestöden som är lämplig att regionalisera har det dels gjorts beräkningar där produktionsgrenarna delats in i tre grupper: företag med minst 75 procent av sina stöd från animaliesidan, företag med minst 75 procent av stöden från vegetabiliesidan samt övriga företag. En fjärde grupp har även identifierats, företag med mjölkkvot. Företag i den senare gruppen ingår även i de tre tidigare grupperna. Analyser har även gjorts utifrån ett antal exempelföretag, som både utgörs av faktiska företag samt av konstruerade företag där arealfördelningen baseras på produktionsgrenskalkyler.

Trots att de beräkningar som genomförts inte kan ge en fullständig bild över vilka omfördelningar av stöd som enskilda företag kommer att drabbas av har det framkommit att följande animaliestöd bör vara kvar gårdsvis för att blandmodellen skall ge små omfördelningseffekter. Cirka 65 procent av mjölkstödet bör vara baserat gårdsvis samt ca 50 procent av amkostödet och extensifieringsstödet. Resterande animaliestöd bör fördelas ut regionalt. Med denna blandmodell kommer det att finnas en grupp med intensiva nötköttsföretag som kommer att få något kraftigare stödsänkningar relativt andra företagsgrupper. Det har inte varit möjligt att exakt beräkna hur många företag det rör sig om eller i vilken utsträckning de enskilda företagen i gruppen kommer att drabbas. Det finns dock skäl för att göra ytterligare analyser och eventuellt, beroende på utfallet av dessa analyser, göra en justering av procentsatserna för nötköttsstöden så att en viss andel av slaktbidragen fördelas ut gårdsvis.

5.5 Faktorer som påverkas av vilken stödmodell som Sverige väljer

Oavsett vilken modell som väljs är det brukaren som erhåller stödrättigheterna. Valet av modell påverkar dock ett antal faktorer i olika riktning.

5.5.1 Övergångsproblematiken att gå från produktionsstöd till det nya frikopplade gårdsstödet

Gårdsmodellen innebär att stödrättigheterna fördelas utifrån stödutbetalningarna åren 2000–2002. Detta missgynnar alla de jordbrukare som utökat sin produktion fr.o.m. år 2001 eller som av olika anledningar har små stödutbetalningar under referensperioden. En regionaliserad stödmodell innebär sammantaget att fördelningen av stödrättigheter är bättre anpassat till de aktiva brukare som finns vid den tidpunkt då systemet träder i kraft, trots att många fall där brukare av olika anledningar får lågt stöd löses genom olika administrativa åtgärder i gårdsmodellen.

Övergångsregler

I vissa fall kommer de jordbrukare som har utökat sin produktion att kunna ansöka om att erhålla stödrättigheter ur den nationella reserven.

Utöver detta kommer de jordbrukare vars produktion under referensperioden påverkades negativt, och som kan hävda force majeure eller exceptionella omständigheter, ha rätt att begära att referensbeloppet beräknas på grundval av det eller de kalenderår under referensperioden som inte påverkades negativt av dessa omständigheter.

Dessa regler innebär att gårdsmodellen är resurskrävande administrativt både för myndigheter och för enskilda jordbrukare.

Dessutom kommer ett stort antal jordbrukare att inte hjälpas av de övergångsåtgärder som rådsförordningen medger.

Kriterier för tilldelning ur nationella reserven

De jordbrukare som inleder sin jordbruksverksamhet efter den 31 december 2002 eller under år 2002 om de inte får något direktstöd under det året, har rätt till tilldelning ur nationella reserven. Nationella reserven får också användas till jordbrukare som befinner sig i en särskild situation i enlighet med den definition som fastställs i kommissionens kommande tillämpningsförordning. I samband med beslutet om rådsförordningen gavs en förklaring att man framför allt kommer att beakta följande typfall:

- Jordbrukare som senast den 29 september 2003 köpt delar eller ett helt jordbruksföretag som varit utarrenderat under referensperioden.
- Jordbrukare som har gjort investeringar eller har köpt mark under referensperioden eller senast den 29 september 2003. Kommissionen har uppgett att ändrad driftsinriktning under referensperioden, utan investering, inte skall berättiga till tilldelning ur nationella reserven. I det fall som en jordbrukare har bytt driftsinriktning från mjölk- till nötköttsproduktion kan dock inköp av nötkreatur eventuellt räknas som investering.
- Jordbrukare som under referensperioden eller fram till den 29 september 2003 ingick i ett flerårigt arrendekontrakt vars avtalsvillkor inte går att ändra.

Följande kategorier av jordbrukare förväntas inte att få tilldelning ur nationella reserven:

- Jordbrukare som har utökat genom att köpa mark efter den 29 september 2003.
- Jordbrukare som under eller efter referensperioden har utökat sin areal genom tillarrendering. (Kommissionen har dock angett

att tillarrendering under vissa förutsättningar kan räknas som investering).

- Jordbrukare som under referensperioden har odlat grödor som inte berättigar till arealstöd, t.ex. konservärter.
- Jordbrukare som har arrenderat ut sin gård under referensperioden och som självinträder efter referensperiodens slut men som inte är nystartare (en viss flexibilitet kan eventuellt komma att tillämpas).

Genom upprättandet av privaträttsliga avtal kan stödrättigheter medfölja köpet vid fastighetsförsäljningar som ägt rum fram till den sista december året före det att nya systemet träder i kraft. Detta under förutsättning att säljaren brukade gården under referensperioden och att stödrättigheterna etableras hos säljaren när systemet med det frikopplade stödet träder i kraft. För att stödrättigheterna skall kunna etableras hos säljaren krävs det att denne kan definieras som ”aktiv” jordbrukare samt ansöker om tilldelning av stödrättigheter. Definitionen av ”aktiv” kommer att göras i tillämpningsföreskriften men torde vara att säljaren måste förfoga över någon mark.

I de fall som gården har varit utarrenderad under referensperioden är det i dag oklart om det vid försäljning går att överlåta stödrättigheter.

Storleken på nationella reserven

Nationella reserven skapas genom en linjär neddragning, som får vara högst 3 procent av värdet på samtliga stödrättigheter, samt genom att utnyttjade stödrättigheter tillförs den nationella reserven. Om medlen i nationella reserven inte räcker till för nystartare och jordbrukare som befinner sig i en särskild situation kan ytterligare medel föras till den nationella reserven genom att värdet på samtliga stödrättigheter dras ned linjärt utöver de 3 procent som anges i förordningen. Den nationella reserven medför således en omfördelning mellan företagen.

Den nationella reserven kommer även att fyllas på med outnyttjade stödrättigheter. Stödrättigheter som tilldelas brukare, vilka inte ansluter sig till stödsystemet, kommer att gå direkt till den nationella reserven för att fördelas ut redan det första året. Efter tre år kommer den nationella reserven dessutom att fyllas på med stödrättigheter som inte aktiverats under treårsperioden⁵⁸. Vidare medger rådsförordningen medlemsländerna en möjlighet att dra in en del av de stödrättigheter som skall tilldelas de jordbrukare som sålde sitt jordbruksföretag före den 29 september 2003 eller arrenderade ut marken på minst 6 år. Om denna möjlighet utnyttjas behöver indragningen till nationella reserven inte vara lika stor från övriga jordbrukare. Det finns också möjlighet att dra in stödrättigheter till den nationella reserven i samband med framtida försäljning av stödrättigheter.

Det är mycket svårt att uppskatta hur stort behovet för tilldelning ur den nationella reserven kommer att vara. En preliminär bedömning, utifrån de kriterier som kommissionen har satt upp, anger att det kan komma in ansökningar om tilldelning från den nationella reserven motsvarande ca 50 miljoner euro eller ca 7 procent av det totala nationella taket om Sverige väljer gårdsmodellen. Neddragningen av övriga stödrättigheter behöver dock inte uppgå till detta utan kan begränsas till kanske hälften av detta som en följd av att vissa av de jordbrukare som erhållit stödrättigheter inte längre brukar någon mark och deras stödrättigheter därmed dras in till den nationella reserven redan det första året.

Om Sverige inför en ren regionmodell kommer det inte att finnas något behov av en nationell reserv. Med en blandmodell, där exempelvis endast 50 procent av amko- respektive 50 procent av extensifieringsbidraget regionaliseras, kommer det maximalt att krävas en nationell reserv för de producenter som investerat och utökat sin nötköttsproduktion⁵⁹. Behovet bedöms inte överstiga en procent av det nationella taket.

⁵⁸ Det skulle därvid eventuellt, beroende på regelverket, blir möjligt att fördela ut dessa stödrättigheter på övriga stödrättigheter för att återigen justera upp värdet.

⁵⁹ Förutsatt att tillämpningsföreskrifterna medger att stödrättigheter från den nationella reserven kan ha ett högre värde än genomsnittet för stödrättigheter i regionen.

Skillnad mellan stödmodellerna

I de fall som arealstöden regionaliseras i en regionaliserad stödmodell blir det stora skillnader i omfattningen av övergångsproblem mellan stödmodellerna. Förutom att ansökningar om tilldelning från den nationella reserven som en följd av markköp kan undvikas, eliminerar man även de problem som de jordbrukare som har ökat genom tillarrendering kommer att få med gårdsmodellen, nämligen att de utan privaträttsliga avtal inte torde erhålla stöd för den areal som de har utökat med sedan referensperioden. Drygt 50 procent av de ca 145 000 hektar åkermark som byter brukare per år utgörs av ändrade arrende-förhållanden. Potentiellt rör det sig därför om ca 10 procent av åkermarken som inte skulle bli stödberättigad. Genom privaträttsliga avtal torde denna icke stödberättigade areal kunna begränsas men sannolikt skulle det i många fall innebära vissa kostnader för den nya brukaren för att kunna erhålla stödrättigheterna.

5.5.2 Uppfyllande av miljö kvalitetsmålen

Jordbruket påverkar i första hand måluppfyllelsen av nio av riksdagens 15 miljö kvalitetsmål. Vilken typ av jordbruksproduktion som bedrivs i Sverige har stor betydelse för hur dessa miljömål kan uppfyllas. Om valet av stödsystem påverkar miljö kvalitetsmålen beror sålunda på om valet påverkar produktionen i någon riktning.

Det nya gårdsstödet kommer att vara helt frikopplat från produktionen och betalas ut oavsett vilken produktion som bedrivs på gården med enda villkor att den jordbruksmark som gården förfogar över hävdas samt att övriga tvärvillkor uppfylls.

De olika stödmodellerna påverkar i stor utsträckning hur fördelningen av det nya gårdstödet sker. Ett exempel utgör den rena regionmodellen där stora stödbelopp som tidigare utgått till företag med intensiv mjölk- eller nötköttsproduktion fördelas om till mer extensiva företag. En ren regionmodell torde innebära att

flera av de företag som missgynnas kommer att få ekonomiska problem som kan leda till att animalieproduktionen upphör helt på dessa företag i stället för att det gradvis sker en anpassning till den nya situation som uppkommer i och med att det nya frikopplade gårdsstödet införs. En minskning av produktionen på de intensiva animalieföretagen, som en följd av kraftiga omfördelningar av stöd, skulle därmed kunna påverka vissa av miljökvalitetsmålen. Även en blandmodell innebär omfördelningar av stöd i en omfattning att denna typ av effekter inte kan uteslutas men i betydligt mindre omfattning.

Utöver den produktionspåverkan som införandet av en ren regionmodell bedöms få är bedömningen att valet av modell torde få begränsad påverkan på produktionen i någon riktning (åtminstone på sikt) med ett undantag, hävden av naturbetesmark. Valet av stödmodell bedöms därför inte heller att få någon effekt för andra miljömål än målet "Ett rikt odlingslandskap" och särskilt delmålet "att hävda och bevara betesmarken".

Gårdsmodellen innebär att stödrättigheterna kommer att variera relativt mycket i värde mellan olika brukare samtidigt som det kommer att finnas mer mark än vad det finns stödrättigheter. Det är inte helt klarlagt hur mycket ledig mark (utan stödrättigheter) det kommer att finnas om Sverige väljer gårdsmodellen. Uppskattningsvis rör det sig dock om ca 120 000 hektar⁶⁰. Det finns en potential för att enskilda odlare av grönsaker och matpotatis, som helt eller delvis upphör med den odlingen, köper stödrättigheter. Totalt uppgår denna odling till ca 40 000 hektar. Det är dock inte troligt att detta kommer att ske i någon större utsträckning varför denna areal ej tagits med i sammanräkningen av den fria arealen. I den fria arealen är inte heller medräknat sådan areal som finns på gårdar som har fått stöd men som inte finns i stödregistret. Denna areal bedöms även den att uppgå till ca 40 000 hektar och utgörs till stor del av naturbetesmark som i vissa fall inte hävdas i dag.

⁶⁰ I denna skattning ingår sockerbetor: ca 55 000 hektar och företag som har areal men som inte har ansökt om stöd: ca 65 000 hektar.

Det som kan minska andelen fri mark i gårdsmodellen är att brukare som har minskat sin produktion kommer att bli tilldelade stödrättigheter som de sedan har möjlighet att aktivera på ledig mark. Det är dock fråga om ett mindre antal stödrättigheter eftersom det samtidigt innebär att annan mark blir ledig i de fall där den nya brukaren inte erhåller stödrättigheter från den nationella reserven.

Utöver fri areal, utan stödrättigheter, förekommer det även stödrättigheter med lågt värde. Av tabell 5.4 framgår att ca 270 000 stödrättigheter kommer att ha ett lägre värde än 100 euro om Sverige väljer gårdsmodellen.

Tabell. 5.4 Fördelning av företag och stödrättigheter efter stödrättigheternas storlek om Sverige väljer gårdsmodellen för införande av gårdsstödet

	Antal företag	Fördelning %	Antal stödrättigheter, 1000-tal	Fördelning %
0,001–50 euro/ha	5 941	6	111	4
50–100 euro/ha	7 118	7	160	5
100–150 euro/ha	7 841	8	230	8
150–200 euro/ha	9 910	9	409	13
200–250 euro/ha	13 273	13	733	24
250–300 euro/ha	12 329	12	726	24
300–350 euro/ha	5 896	6	392	13
350–400 euro/ha	1 962	2	126	4
400– euro/ha	2 630	3	143	5
Bidrag men ingen referensareal	2 920	3	3	0
Summa	69 820		3 034	

Om Sverige väljer att införa någon form av regionaliserad modell så blir i princip inte någon mark utan stödrättigheter. Alla stödrättigheter kan ges ett visst lägsta värde. Detta skulle medföra att betesmarken, genom en regionaliserad modell, kommer att ha ett

grundbelopp kopplat till sig som uppgår till minst det lägsta beloppet på stödrättigheterna. För att brukaren skall kunna erhålla det frikopplade stödet måste brukaren uppfylla de tvärvillkor som gäller för stödet, varav ett villkor är att brukaren hävdar all den mark som denne brukar. Stödrättigheternas värde i förhållande till kostnaderna för hävdkravet kommer därmed att påverka i vilken utsträckning som betesmarken förblir hävdad.

Vid införandet av det nya gårdsstödet kommer den mesta betesmarken att vara kopplad med stödrättigheter av ett relativt högt värde även om Sverige väljer gårdsmodellen. På kort sikt bedöms därför effekten av valet av stödmodell att få begränsad betydelse.

Mot bakgrund av att en stor del av Sveriges betesmark i dag är arrenderad och att frikopplingen av djurstöden kommer att ge ett minskat incitament att hålla djur kan dock situationen förändras. Frikopplingen av arealstöden leder dessutom till att incitamentet för att låta djuren beta på åkermark i stället för på naturbetesmark kommer att stärkas. Det föreligger därför på sikt en betydande risk för att många brukare i gårdsmodellen väljer att realisera stödrättigheter, som initialt är tilldelade betesmarken, i de fall som djurproduktionen upphör. Möjligheten att realisera stödrättigheterna är begränsade i en regionaliserad stödmodell. Denna skillnad mellan stödmodellerna bedöms på sikt att få stor betydelse för hur hävden av betesmark bevaras.

Tabell 5.5 Stödrättigheters lägsta värde i en ren regionmodell respektive en blandmodell där ca 50 procent av animaliestöden fördelas ut regionalt (euro per hektar)

	Regionmodell	Blandmodell
Arealstödsregion 1	272	256
Arealstödsregion 2	260	241
Arealstödsregion 3	242	200
Arealstödsregion 4	212	154
Arealstödsregion 5	192	119
Arealstödsregion 6	186	130

I och med att stödrättigheternas lägsta värde blir högre med en ren regionmodell jämfört med en blandmodell skulle denna modell teoretiskt utgöra ett bättre skydd för betesmarkarena. En ren regionmodell innebär dock omfördelningar av stöd mellan företag som bedöms påskynda en minskning av antalet nötkreatur i Sverige. Därmed är det inte uppenbart att hävden skulle gynnas av en ren regionmodell om den införs utan någon form av infasningsperiod. Med en blandmodell kommer dessutom de företag som har naturbetesmark i hög utsträckning att få stödrättigheter med ett högre värde en grundbeloppet.

5.5.3 Omfördelningseffekter

5.5.3.1 Omfördelning av stöd mellan enskilda företag

Reformens avsikt är att de nuvarande produktionsstöden som utgår till jordbrukare skall frikopplas från produktionen och fortsättningsvis gå ut som ett inkomststöd i form av ett gårdsstöd. Reglerna medger dock att införandet av det frikopplade gårdsstödet kan ske på olika sätt. Valet av stödmodell påverkar i hög grad hur stödet fördelas mellan enskilda jordbrukare. Med en ren regionmodell blir omfördelningen kraftig, jämfört med den nuvarande stödfördelningen. Även gårdsmodellen innebär en omfördelning jämfört med den nuvarande fördelningen av direktstöd till jordbrukarna.

Dessutom kommer moduleringen att innebära en omfördelning mellan enskilda producenter. Denna omfördelningen blir i princip lika stor oberoende av modell och har därför ej beaktats i detta avsnitt. Inte heller omfördelning genom ett eventuellt nationellt kuvert på maximalt 10 procent har beaktats. Mot bakgrund av vad som anges i avsnitt 5.5.2 kommer behovet av att använda ett nationellt kuvert att vara större om Sverige väljer

gårdsmodellen, dvs. det föreligger en skillnad mellan de olika stödmodellerna.

Gårdsmodellen

I och med att fördelningen av stödrättigheter utgår från en historisk referensperiod kommer gårdsstödet till viss del att omfördelas från de brukare som har utökat sin produktion, genom tillarrendering av jordbruksmark, till de brukare som har minskat sin areal. Sedan referensperioden har betydande marköverlåtelser skett genom förändrade arrendeförhållanden. Omfördelningen av stödrättigheter mellan enskilda lantbrukare bedöms därför kunna bli relativt stor. Det kan röra sig om en omfördelning på allt från några procent till potentiellt upp mot 10 procent.

Strukturförändringar som en följd av markköp kan till viss del regleras genom fördelning av stödrättigheter från den nationella reserven. Även detta innebär dock en omfördelning från andra brukare, genom den nationella reserven, till förmån för de jordbrukare som har utökat sin produktion.

Regionaliserad stödmodell

Med en regionaliserad stödmodell minskar behovet av en nationell reserv och därmed också de omfördelningseffekter som en sådan leder till. Även omfördelningen av stöd från de lantbrukare som är aktiva det första året systemet träder i kraft till dem som var aktiva under referensperioden minskar.

Regionaliseringen innebär istället att stöd omfördelas från de jordbrukare som har en produktion där direktstöden uttryckt per hektar är höga till de jordbrukare vars produktion i dag uppbär låga direktstöd eller inga direktstöd alls.

För att analysera vad en regionaliserad stödmodell skulle innebära för enskilda lantbrukare har en bearbetning skett av de uppgifter som finns i stödregistret för åren 2000–2002.

Arealersättningen, enligt dagens regelverk, utgår med ett enhetligt belopp per hektar inom en arealersättningsregion till mark som uppfyller villkoren. Två näraliggande företag, där all mark är stödberättigande för arealersättning, får således lika högt stöd per hektar. För nötköttsproduktionen blir däremot utfallet annorlunda eftersom stödet utgår per djur och det är möjligt att hålla olika många djur per hektar. Därför kan stödet per hektar enligt gårdsmodellen variera starkt mellan intensiv uppfödning i huvudsak på stall och extensiva uppfödningformer med bete. För mjölkproduktionen gäller också att intensiteten, t.ex. uttryckt i form av arealunderlag per ton mjölk, kan variera.

En beräkning har gjorts för att tydligare jämföra specialiserade företag med samtliga företag. Två grupper jämfördes varav en grupp har inkomster av stöd som till minst 75 procent härrör från arealersättning ("växtodlingsföretag") och en annan grupp har inkomster av stöd som till minst 75 procent härrör från djurbidrag och mjölkbidrag ("djurföretag"). En jämförelse av fördelningen av stödrättigheter redovisas i tabell 5.6.

Andelen av stödrättigheterna som hamnar i gruppen växtodlingsföretag uppgår till ca 50 procent och andelen som hamnar i gruppen djurföretag uppgår till ca 15 procent.

Tabell 5.6 Fördelning av stödrättigheterna för olika inriktningar, procent

Euro per hektar	Växt-företag	Djur-företag	Övriga företag	Totalt
0,00–50	2	7	2	4
50–00	3	8	7	5
100–50	5	9	11	8
150–00	3	13	14	13
200–50	33	16	20	24
250–00	31	16	21	24
300–50	13	12	13	13
350–00	0	7	7	4
400–	0	11	5	5

De specialiserade växtföretagen får en stor andel av det utbetalade stödet i form av arealersättning. Arealersättningen uttryckt per hektar varierar enligt den regionaliseringsplan som är fastställd. Därför är det naturligt att en hög andel av stödrättigheterna finns i intervallet 200–300 euro per hektar. En liten andel av stödrättigheterna återfinns i intervallet under 200 euro per hektar. Ett exempel på företag som kan finnas i denna kategori är företag med extensivt utnyttjad betesmark.

För de specialiserade djurföretagen är däremot stödrättigheterna mer utspridda i olika bidragsklasser eftersom produktionsformerna är mycket heterogena. Stödrättigheter i intervallet 0,001–50 euro per hektar förekommer lika väl som stödrättigheter i intervallet 400 euro per hektar och däröver.

Ren regionmodell

En ren regionmodell innebär i princip att det sker omfördelningar av stöd mellan enskilda företag till en storleksordning per företag som uppgår till antalet stödrättigheter på företaget multiplicerat med differensen mellan gårdens stödrättighetsvärde vid en gårdsmodell och värdet på stödrättigheten i en ren regionmodell.

Det kommer enligt beräkningar att bli mycket stora omfördelningar. Som exempel kan nämnas att företag som förlorar minst 100 euro per stödrättighet innehar totalt en sjättedel av stödrättigheterna. Sammantaget kommer det att bli fler som gynnas än som missgynnas vid en regionalisering. Detta beror på att för de företag som gynnas kommer stödökningen att bli mindre än minskningen av stöd för de som missgynnas.

Animalieföretagen har i regel högre värden på sina stödrättigheter. Det kommer därför att finnas fler som missgynnas bland dessa företag.

Konsekvenser av en ren regionmodell för företag med höga stödnivåer

En särskild analys av företag med värde över 400 euro per hektar på stödrättigheterna har gjorts för att belysa den ekonomiska effekten av att införa en ren regionmodell. Analysen baseras på en jämförelse mellan en ren regionmodell och en blandmodell⁶¹.

Antalet företag med stödrättigheter som är värda mer än 400 euro per hektar uppgår till totalt knappt 2 400 i den nämnda blandmodellen. I princip har alla dessa företag djur. En beräkning som baseras på genomsnittlig areal och stödnivå indikerar att företag i denna grupp, som en följd av modellvalet, skulle få en genomsnittlig stödminskning som motsvarar ca 50 till 80 procent av företagets ekonomiska resultat.

Det bör påpekas att ovanstående beräkning är en helt statisk analys utan att några som helst anpassningar har beaktats. Troligtvis skulle jordbrukarna genomföra vissa anpassningar. Analysen indikerar dock de problem som kan komma att uppstå för företag som har höga fasta kostnader för t.ex. nya byggnader. Om en ren regionmodell skulle tillämpas är det rimligt att tänka sig att många företag med höga fasta kostnader får stora likviditetsproblem. Det går inte att utesluta att ett stort antal av dessa företag kommer i en sådan ekonomisk situation att de måste avveckla verksamheten.

I detta exempel valdes 400 euro per hektar som ett mått på hög stödnivå. Antalet företag med hög stödnivå uppgick då till totalt ca 2 400. Hade en lägre gräns valts, t.ex. 350 euro per hektar, skulle ytterligare ca 2 000 företag tillkomma.

Regionmodell med inslag av gårdsmodell (blandmodell)

Som framkommit tidigare innebär en ren regionmodell, som införs direkt, kraftiga omfördelningar mellan enskilda lantbrukare vilket sannolikt skulle medföra att många företag får stora finan-

⁶¹ Kombinerad gårds- och regionmodell där hela arealstödet samt 30 respektive 40 procent av nötköttsstödet och mjölkstödet fördelas ut regionalt.

siella problem som i vissa fall kan leda till att en obeståndssituation inte kan uteslutas.

Det är dock möjligt att uppnå många av de fördelar som en regionaliserad stödmodell innebär men samtidigt, begränsa omfördelningseffekterna.

För det första innebär en regionalisering med fler än 2 regioner att omfördelningen mellan enskilda jordbrukare minskar. Jämförelser har därför gjorts med dels en regionindelning med de sex arealstödsregionerna⁶², dels en regionindelning med tre regioner baserat på stödområdesindelningen. Fler regioner begränsar dock endast marginellt de omfördelningseffekter som en ren regionmodell orsakar för framför allt de intensiva nötkötts- och mjölkföretagen. För att minska dessa omfördelningar ytterligare krävs att man inför vissa inslag av gårdsmodell i regionmodellen genom att skapa en s.k. blandmodell. Utgångspunkten för en sådan blandmodell anges i avsnitt 5.4. Med en blandmodell minskar omfördelningen mellan enskilda företag betydligt jämfört med en ren regionmodell.

Utifrån de uppgifter som finns att hämta om vilka företag som har stödrättigheter med högt respektive lågt värde går det att förutsäga att företag som missgynnas med en blandmodell jämfört med en gårdsmodell framför allt kommer att vara specialiserade växtodlingsföretag som inte ökat sin areal sedan referensperioden och som har minst ca 80 procent stödberättigare grödor. En annan grupp som kommer att erhålla kraftiga stödsänkningar är intensiva mjölk- och nötköttsföretag. Även producenter av fabrikspotatis och vallfröodlare med högt utsädesstöd kommer att erhålla lägre stöd (förutsatt att det inte görs någon gårdsvis fördelning av det frikopplade utsädesstödet respektive stödet till fabrikspotatis). För fabrikspotatisodlare är stödnivån upp mot ca 1 000 kronor högre per hektar i förhållande till spannmål för den arealen där de odlar fabrikspotatis. En faktor som det bör tas hänsyn till är att företag som odlar fabrikspotatis i genomsnitt har sockerbetor i nästan lika stor omfattningen som odlingen av fabrikspotatis. Även om omfattningen av sockerbetsodlingen på

⁶² Se bilaga 2.

olika företag varierar kommer fabrikspotatisodlarna, som grupp, därmed inte att påverkas på ett avgörande sätt i förhållande till exempelvis intensiva spannmålsproducenter. Skillnaden mellan spannmål och timotejfröodling är ofta betydligt större än 1 000 kronor per hektar. Denna odling är dock inte kapitalintensiv i samma utsträckning som odlingen av fabrikspotatis och är därför inte lika utsatt ekonomiskt.

De omfördelningar av stöd som framför allt påverkar intensiva mjölk- och nötköttsföretag, liksom specialiserade växtodlingsföretag, innebär att ett mycket stort antal företag kommer att få sitt stöd minskat med upp mot 25-30 procent. Det kommer även att finnas många företag som kommer att få en större minskning av stöden.

Jämfört med en ren regionmodell är dock omfördelningen från enskilda företag relativt begränsad. Nästan oavsett hur blandmodellen utformas (förutsatt att den baseras på de sex arealstödsregionerna) innebär den dock omfördelningar av stöd från enskilda företag, enligt ovan, som sammanlagt uppgår till drygt 10 procent av det totala stödbeloppet. Mot bakgrund av lantbrukssektorns ekonomiska situation kommer omfördelningen vid genomförandet av en blandmodell att innebära svåra ekonomiska påfrestningar för många företag.

Företag som gynnas av en blandmodell kommer att utgöras av jordbruk som har en liten andel reformgrödor och eller en extensiv djurproduktion (ofta dikor, mjölkkor eller stutar med stora arealer betesmark). Även odlare av sockerbetor grönsaker och matpotatis gynnas liksom jordbrukare som ökat sin produktion sedan referenstidpunkten genom tillarrendering av mark. Ekologiska producenter som grupp torde även komma något bättre ut relativt konventionella företag då de i förhållande till sitt arealunderlag i dag erhåller mindre direktstöd. Det är i detta sammanhang viktigt att poängtera att om en produktionsgren missgynnas eller gynnas, mot bakgrund av att stöden är frikopplade, i princip inte innebär att man genom omfördelningen kommer att stödja och följaktligen erhålla mer extensiv produktion eller mer ekologisk produktion. Omfördelningen innebär att de som hade

denna typ av produktion under referensperioden erhåller högre frikopplade stöd vid tillämpningen av en regionaliserad stödmodell i stället för en gårdsmodell.

5.5.3.2 Omfördelning mellan regioner

Eftersom huvudprincipen i en regionaliserad stödmodell är att stöd inte omfördelas mellan olika regioner kommer regionindelningen att få stor betydelse. Ju mer homogena regioner som kan identifieras, desto mindre omfördelning blir det mellan geografiska områden inom regionen.

En analys har gjorts av den regionala omfördelningen vid en blandmodell med en regionindelning med tre regioner baserade på LBU-områden och en regionindelning som överensstämmer med de sex arealstödsregionerna. I den indelning som baseras på LBU-områden utgör stödområdena 1–4a en region (I), stödområde 4b–5m en region (II) och området utanför stödområdena (område 9) en region (III). Denna modell visade sig ge större omfördelning mellan geografiska områden än en modell som baseras på arealstödsregioner. Framför allt förlorar LBU-områdena 4a, 4b, 5c och 5m i en sådan modell. Generellt är omfördelnings-effekterna mindre med den regionindelning som baseras på arealstödsregioner. Den regionala omfördelningen ligger i de flesta fall på plus eller minus några procent jämfört med utfallet i en gårdsmodell.

5.5.4 Administrativa konsekvenser⁶³

Införandet av det nya gårdsstödet kommer att ställa stora krav på såväl myndigheter som på enskilda lantbrukare för att fördelningen av stödrättigheter skall fungera tillfredsställande. På sikt bör gårdsstödet jämfört med de nuvarande produktionsstöden innebära förenklade stödsystem.

⁶³ En mer utförligt redovisning över administrativa konsekvenser kommer att redovisas i SJV:s rapportserie.

Ett snabbt införande av en ny stödform kräver att lantbrukarna får så överskådlig och lättfattlig information om innebörden av reformen att de snabbt kan fatta beslut som är riktiga utifrån de förutsättningar som gäller för respektive företag. Kraven på denna information är avsevärd. Dessutom krävs att ett administrativt system kan inrättas snabbt för att handläggningen under det första stödåret skall kunna avslutas i rimlig tid.

Enligt preliminära kostnadsberäkningar kommer gårdsmodellen att vara mest resurskrävande under införandet medan en ren regionmodell kommer att vara den minst komplicerade. En blandmodell, där arealstöden regionaliseras fullt ut, hamnar ungefär mitt emellan gårdsmodellen och regionmodellen kostnads- mässigt.

Efter själva införandet bedöms gårdsmodellen och en ren regionmodell vara enklast att administrera. Blandmodellen bedöms vara något mer kostsam.

Tabell 5.7 Preliminär kostnadsbedömning av de olika stödmodellerna (tkr)

	2004	2005	2006
<i>Gårdsmodell</i>			
– Netto administration SJV	40 892	19 417	43
– Netto länsstyrelserna	19 400	32 600	-5 600
<i>Regionmodellen</i>			
– Netto administration SJV	11 262	6 732	-6 282
– Netto länsstyrelserna	13 000	19 600	0
<i>Blandmodellen</i>			
– Netto administration SJV	29 149	12 357	-3 349
– Netto länsstyrelserna	16 000	30 800	1 900

5.5.5 Minskat stöd som en följd av utnyttjade stödrättigheter

Oavsett vilken stödmodell som Sverige väljer så kommer en del stödrättigheter inte att utnyttjas. Detta innebär att återflödet

från EU-budgeten minskar och att de svenska lantbrukarna inte erhåller delar av det frikopplade stödet. Initialt är risken för minskat återflöde sannolikt störst med gårdsmodellen. På några års sikt bedöms dock en regionaliserad stödmodell kunna innebära en större risk för minskat återflöde. I en situation där man på grund av begränsningar i EU-budgeten måste tillämpa finansiell disciplin kommer det eventuellt att vara möjligt att justera för denna genom de outnyttjade stödrättigheterna.

Gårdsmodellen

Med gårdsmodellen kommer stödrättigheter att delas ut till jordbrukare som har minskat eller har upphört med sin produktion under perioden 2001–2005. Dessa stödrättigheter kommer att överföras till nya brukare eller att stanna kvar hos jordbrukaren enligt följande:

- a) Stödrättigheterna kan föras över till en ny brukare genom särskilt avtal. En förutsättning är att stödrättigheterna etableras hos överlåtaren.
- b) Stödrättigheterna kan dras in till den nationella reserven och fördelas ut till nya brukare redan år 2005. En förutsättning är att den tidigare brukaren inte är aktiv under år 2005.
- c) Stödrättigheterna aktiveras av brukaren genom att denne hittar ny icke stödberättigad mark. Brukaren behöver i detta fall inte ha areal för alla sina stödrättigheter.
- d) Om jordbrukaren är aktiv år 2005, men inte har tillräckligt med mark, kommer de stödrättigheter som inte utnyttjas under perioden 2005–2007 att därefter gå in i den nationella reserven.

Alternativen c) och d) innebär att stöd motsvarande de outnyttjade stödrättigheterna inte kommer lantbrukarna till del. Situationen kan förbättras allt eftersom stödrättigheterna dras in till den nationella reserven för att därefter fördelas ut igen. Poten-

tiellt, beroende på regelverket, kan risken för minskat återflöde uppgå till några hundra miljoner kronor.

Regionaliserad stödmodell

Vid en regionalisering av det frikopplade stödet kommer stödrättigheter att fördelas utifrån vem som brukar marken när systemet träder i kraft. Det finns en risk för att återflödet minskar även i detta fall.

Många mindre jordbrukare kommer att erhålla stödrättigheter. På sikt är det möjligt att dessa inte kommer att ansöka om det frikopplade stödet. En regionaliserad modell innebär även att stödrättigheter fördelas på all mark. Följden blir att all nedläggning av åkermark respektive naturbetesmark kommer att leda till ett minskat återflöde till Sverige från EU-budgeten. Historiskt har jordbruksmarken minskat årligen med ca 5 000 hektar, vilket skulle innebära att återflödet skulle minska med ca 10 miljoner kronor per år.

I de fall som Sveriges odling av grönsaker och matpotatis ökar går det inte heller att aktivera samtliga utdelade stödrättigheter. Även i detta fall innebär en regionaliserad stödmodell att återflödet av EU-medel minskar.⁶⁴

5.5.6 Stödrättigheternas och jordbruksmarkens värde i de olika stödmodellerna och dess effekter för lantbruket

Dagens arealstöd är i dag i praktiken nära bundna till fastigheten. Genom reformen och bildandet av från fastigheten fristående stödrättigheter kommer en del av det marknadsvärde på fastigheten som utgör kapitaliserade EU-stöd att överföras till marknadsvärdet på de nya stödrättigheterna. Om Sverige väljer att införa gårdsmodellen kommer det att finnas fri mark utan stödrät-

⁶⁴ Både vid gårdsmodellen och vid en regionaliserad stödmodell kan kommissionens tillämpningsföreskrifter öppna upp för att outnyttjade stödrättigheter kan fördelas ut och höja stödnivån på andra stödrättigheter. Om så blir fallet kommer inte återflödet att påverkas i samma utsträckning.

tigheter och därmed även en större marknad för stödrättigheter i jämförelse med om Sverige väljer en regionaliserad stödmodell. Valet av stödmodell kommer därmed att påverka den framtida värdebildningen på både fastigheter och stödrättigheter.

Hur marknadsvärdet på fastigheter kommer att förändras som en följd av reformen beror på många olika faktorer. Det är därför inte självklart att fastighetsvärdena kommer att minska med samma belopp som marknadsvärdet på de nya stödrättigheterna. För att åskådliggöra vad valet av stödsystem får för betydelse är det rimligt att anta att skillnaden mellan en regionaliserad stödmodell och en gårdsmodell skulle kunna vara att ytterligare 10 000 kronor per hektar av fastighetsvärdet kommer att överföras till marknadsvärdet på stödrättigheten vid genomförandet av en gårdsmodell.

Ett högt värde på stödrättigheterna, och följaktligen lägre fastighetsvärden, skulle kunna leda till sämre belåningsmöjligheter och räntevillkor genom att det blir en värdeöverföring från fastighetsvärdet till lös egendom (stödrättigheterna). En sådan förändring skulle också kunna få effekter på beskattning vid fastighetsförsäljning och generationsskiften i de fall detta innebär en förändrad balans i hur t.ex. inkomster vid försäljning skall fördelas på olika inkomstslag om skattesatsen för dessa är olika höga.

5.5.7 Effekter för fastighetsägare och för arrendatorer i det nya stödsystemet

De nya stödrättigheterna kommer att tillfalla brukarna av jordbruksmarken. Reformen innebär att det kommer att ske en värdeöverföring från markägare till arrendatorer. Det är stor skillnad mellan gårdsmodellen och en regionaliserad stödmodell hur betydande denna kommer att bli. Med gårdsmodellen kommer det att vara lättare för arrendatorer att realisera sina stödrättigheter och därmed stärks deras ställning. Även värdet på stödrättigheterna kommer att vara större och värdeöverföringen från markägarna till arrendatorerna blir därmed större. Mot bakgrund av att ca 45 procent av jordbruksmarken är utarrenderad i dag är

denna värdeöverföring från markägare till arrendatorer en betydelsefull faktor.

Ett införande av en regionaliserad stödmodell innebär en mindre förändring av fastighetsvärdena jämfört med värdet i dagens system. Samtidigt kan en regionaliserad stödmodell innebära ett hot mot de arrendatorer som har ettåriga eller muntliga arrendeavtal. Det kommer att finnas ett incitament för markägaren att säga upp arrendeavtalet under år 2004 för att själv ta hand om stödrättigheterna det år som systemet träder i kraft. I de områden där arrendeavgifterna är betydligt lägre än stödrättigheternas värde föreligger det en risk för att marken inte kommer att arrenderas ut igen till de tidigare brukarna.

5.5.8 Strukturutvecklingen

En viktig fråga för det framtida jordbrukets konkurrenskraft är möjligheten för en fortsatt strukturutveckling. I ett par avseenden bedöms gårdsmodellen kunna påskynda en strukturutveckling. I positiv bemärkelse (ur strukturutvecklingshänseende) innebär gårdsmodellen att det ges större möjligheter att realisera sina stödrättigheter. De realiserade värdena skulle därmed kunna användas för investeringar och potentiellt kunna underlätta en fortsatt strukturutveckling. Betydelsen av detta bedöms dock vara marginell.

Gårdsmodellen kan även innebära en snabbare strukturutveckling ur den kanske negativa aspekten att det föreligger större risk för att jordbruksmark läggs ned jämfört med situationen i en regionaliserad stödmodell.

5.5.9 Effekter för frukt- och grönsakssektorn samt odlingen av sockerbetor

Om Sverige väljer gårdsmodellen kommer inte stödrättigheter att fördelas ut på mark som under referensperioden var odlad med matpotatis, frukt och grönsaker eller sockerbetor. Med den

modellen går det inte heller att i framtiden koppla stödrättigheter till jordbruksmark där matpotatis eller grönsaker odlas. Där emot är det möjligt att koppla stödrättigheter till areal där det odlas sockerbetor.

Om Sverige väljer en regionaliserad stödmodell kommer stödrättigheter att fördelas ut på samtlig mark. Detta innebär att stödet minskar för många producenter men de som har odlat grönsaker, matpotatis och sockerbetor gynnas. I regel är gårdsstödet i en regionaliserad stödmodell relativt lågt i förhållande till omkostnaderna i denna typ av odling. Det bedöms därför ha mindre betydelse för konkurrensförhållandena mellan brukare av flera av dessa grödor i Sverige och odlare i andra medlemsländer där man väljer en regionaliserad stödmodell. Det har dock betydelse för möjligheten för enskilda odlare att växla från dessa grödor till andra jordbruksgrödor.

Det finns även exempel på grödor där gårdsstödet skulle utgöra en betydande intäkt. Ett par sådana är odlingen av konservärter och bruna bönor.

Reglerna för en regionaliserad stödmodell innebär att det införs begränsningar för hur stor areal med grönsaker och matpotatis som får kopplas ihop med stödrättigheter. I praktiken innebär det att om odlingen av dessa grödor ökar jämfört med vad den var under referensperioden så blir den ökade odlingen inte stödberättigad. Denna regel innebär att administrationen för såväl trädgårdsföretag som för myndigheter i detta avseende blir mer omfattande om Sverige väljer en regionaliserad stödmodell. Sockerbetsodlingen kännetecknas av mycket god lönsamhet i jämförelse med andra grödor. Ett införande av en regionaliserad stödmodell innebär att odlare av denna gröda gynnas på bekostnad av andra jordbrukare. Det föreligger inte någon möjlighet att justera för denna effekt nu. Det torde dock sannolikt vara möjligt att göra en justering i samband med en kommande reform av sockerbetssektorn genom att då regionalisera delar av ett eventuellt infört direktstöd för sockerbetor.

5.5.10 Stödsystemets överskådlighet och politiska hållbarhet

Ett regionaliserat stödsystem med enhetliga stödrättigheter är enklare och mer transparent. Detta underlättar bl.a. utformningen av miljö- och landsbygdsstöd då man kan överblicka vilka frikopplade stöd som i grunden finns fördelade på olika marker. Med en blandmodell kommer det fortsatt att finnas stödrättigheter med mycket höga och varierande stödnivåer.

5.6 Konsekvenser för jordbruket i norra Sverige

Jordbruket i norra Sverige har en särskild regionalpolitisk betydelse genom den mångfald av värden som jordbruksnäringen och dess verksamheter förknippas med. Jordbruket bidrar till att upprätthålla livsmedelsproduktionen, det öppna landskapet, sysselsättningen och samhällsstrukturen i de norra delarna av landet. I detta avsnitt analyseras effekterna av en blandmodell på jordbruksverksamheten i LBU-stödområdena 1–3.

5.6.1 Jordbruket i norra Sverige

Av tabell 5.8 framgår att stödområdena 1–3 i norra Sverige omfattar cirka en tiondel av landets åkerareal och knappt en femtedel av antalet jordbruksföretag. Arealen per företag är följaktligen mindre än genomsnittet för hela landet. Regionen har en större andel av mjölk- och köttföretagen medan det genomsnittliga antalet djur är mindre än i andra delar av landet. Betesmarkernas andel av den totala jordbruksarealen är däremot jämförelsevis liten. Även andelen av rikets am- och dikoproduktion är relativt liten.

Tabell 5.8 Jordbrukets omfattning i stödområdena 1–3 i norra Sverige, år 2002

	1	2a	2b	3	Totalt	Andel av riket, %
Åker, ha	25 925	125 392	79 462	72 547	303 326	11
Bete ej åker, ha	5 941	9 111	8 608	8 139	31 798	7
Mjölkkor, antal	5 237	29 486	16 545	10 834	62 102	15
Am- och dikor, antal	1 112	4 064	4 245	5 783	15 205	9
Tjurar/stutar, antal	4 833	21 861	14 741	12 637	54 072	13
Tackor/ baggar, antal	4 103	8 577	8 111	7 328	28 119	14
Jordbruks- företag ⁶⁵ , antal	1 537	4 462	3 180	3 133	12 312	17
Därav mjölk- företag, antal	315	965	645	399	2 323	21
Därav kött- företag, antal	528	1 684	1 282	1 073	4 567	16

Jordbruksverket har i sin årsredovisning för verksamhetsåret 2002 presenterat en analys av strukturutvecklingen i olika delar av landet. Analysen visar att den årliga minskningen av jordbruksföretagen, åkerarealen och mjölkkorna är snabbare i norra Sverige än i andra delar av landet. Förändringstakten var avsevärt högre under perioden 1999–2001 än under perioden 1995–1998.

Utvecklingen i LBU-stödområde 1 avviker från den generella utvecklingen i norra Sverige genom en snabbare minskning av antalet brukare och av produktionen. Antalet företag med mjölkkor minskade med 15 procent totalt i Sverige under perioden 1999–2001, medan motsvarande minskning för stödområdena 1–

⁶⁵ Avser företag med minst 2 hektar åkermark.

3 var 18 procent. I stödområde 1 var minskningen av antalet företag med mjölkkor 29 procent under samma period.

Tabell 5.9 Beräknat antal sysselsatta i jordbruket, livsmedelsindustrin och annan indirekt och inducerad sysselsättning med anknytning till jordbruket (år 1999)

Län	Jordbruk	Livsmedelsindustri	In-direkt	Totalt
Norra ⁶⁶				
Sverige	9 800	6 300	11 000	27 100
Riket	83 500	69 600	97 200	250 300
Norra				
Sverige %	12	9	11	11

”Källa: Officiell statistik bearbetad av LRF”

Tabell 5.9 innehåller en redovisning av beräknad sysselsättning i jordbruket och livsmedelsindustrin samt den beräknade indirekta sysselsättning som har anknytning till dessa sektorer för de län och delar av län som ingår i LBU-stödområdena 1–3. Med indirekt sysselsättning avses de spridningseffekter som uppkommer inom samhällsekonomin till följd av verksamheten inom jordbruket och livsmedelsindustrin, t.ex. genom dess efterfrågan på insatsvaror och olika tjänster.

Inom stödområdena 1–3 finns ca 11 procent av den totala sysselsättningen inom landets jordbruk och livsmedelsindustri. Till sammans med beräknad indirekt sysselsättning kan den totala sysselsättningseffekten av jordbruket och livsmedelsindustrin i stödområdena i norra Sverige uppskattas till storleksordningen 27 000 personer.

⁶⁶ Stödområdena 1–3, dvs. Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands och Västernorrlands län samt delar av Gävleborgs, Dalarnas och Värmlands län.

5.6.2 Stöd och ersättningar

Ett särskilt stöd till jordbruket i norra Sverige har funnits sedan början av 1940-talet. Sedan anslutningen till EU år 1995 omfattas de fyra nordligaste stödområdena i Sverige (1, 2a, 2b och 3) av det nationella stödet till jordbruket i norra Sverige. Detta stöd är anpassat till de villkor som gäller för statsstöd inom EU med särskild hänsyn tagen till Sveriges anslutningsfördrag där rätten att, under vissa villkor, lämna ett sådant stöd slås fast. Baserat på den gällande områdesindelningen för det nationella stödet till norra Sverige har utredningens analys av jordbruksreformens konsekvenser i norra Sverige omfattat stödområdena 1–3.

Det nationella stödet kan ses som en komplettering av de sedan år 1995 av EU medfinansierade stöden. Utgångspunkten var att stödnivån och produktionen inte fick bli högre än under referensperioden. Det tidigare stödet från tiden före EU-medlemskapet har ersatts med två EU-medfinansierade stöd inom ramen för landsbygdsprogrammet, nämligen kompensationsbidrag till mindre gynnade områden och miljöersättningarna för att hålla odlingslandskapet öppet. Nationellt stöd lämnas för mjölk-, slaktsvins-, smågris- och äggproduktion samt för getter, potatis och vissa bär och grönsaker.

Även andra stöd har stor betydelse för jordbruket i norra Sverige. Inom de två mål 1-programmen i norra Sverige avsätts medel till utvecklande åtgärder för jordbruket och landsbygden. Dessa åtgärder omfattar investeringsstöd, startstöd, stöd för bearbetning och saluföring av jordbruksprodukter samt stöd för kompetensutveckling och främjande av landsbygdens utveckling. Stöden är mer omfattande än de stöd som fanns före EU-medlemskapet och medger högre stödnivåer och generösare stödvillkor än i övriga landet. Vidare finns i marknadsordningarna inslag som gynnar jordbruket i norra Sverige och som påverkar nivån på de frikopplade stöden. Arealstödet nationella utformning ger en något högre stödnivå per hektar än vad som motsvarar avkastningen per hektar. Dessutom utgår sedan år 2000 ett särskilt

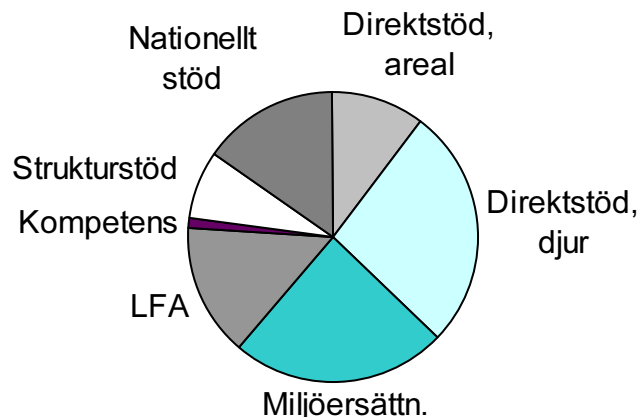
torkningsstöd för spannmål i norra Sverige. Även det s.k. ensilagestödet som tillkom år 2000 har betydelse eftersom andelen stödberättigad areal är relativt stor i regionen.

Under år 2002 utbetalades ett statligt stöd på ca 860 miljoner kronor i stödområdet för norra Sverige i form av kompensationsbidrag till mindre gynnade områden, miljöersättning för öppet odlingslandskap och nationellt stöd. Därtill kommer utbetalningar av andra LBU-ersättningar, exempelvis miljöersättningar för ekologisk produktion och bevarande av betesmarker och slåtterängar. Utbetalningen av generella direktstöd, dvs. arealersättningar och djurbidrag uppgick år 2002 till ca 375 miljoner kronor. Direktstödet som kompensation för prissänkningar på mjölk beräknas att, när det är infört, uppgå till ca 155 miljoner kronor per år.

Direktstödens andel av det totala stödet inklusive de två LBU-stöd som är kopplade till det nationella stödet uppgår till mellan 28 procent i stödområde 1 och 50 procent i stödområde 3. För hela riket är motsvarande andel 86 procent om även kompensationsbidrag och ersättning för öppet odlingslandskap ingår. Det är dock en regional skillnad mellan dessa LBU-stöd. För kompensationsbidraget gäller i hela det mindre gynnade området att en minimiintensitet för markutnyttjande skall vara uppfylld för att jordbrukaren skall vara berättigad till stöd. Det innebär ett minimiantal djur per stödberättigat hektar jordbruksmark (vall och betesmark). Motsvarande gäller för öppet odlingslandskapsstödet i *norra Sverige* (endast åker är stödberättigad). Det innebär med nuvarande regler att det i praktiken finns en indirekt djurkoppling för både kompensationsbidraget och miljöersättning för öppet odlingslandskap i norra Sverige.

Figur 5.1 visar stödets relativa andel av de totala jordbruksstöden inklusive miljöersättningar och stöd för struktur-/landsbygdsåtgärder. Direktstöden i form av arealersättning och djurbidrag uppgår till ca 40 procent i område 1-3. Motsvarande siffra för övriga Sverige är nästan 80 procent i slättbygden och nästan 50 procent i skogs- och mellanbygden.

Figur 5.1. Stödets relativa andel av totala stödet till jordbruket i norra Sverige (områdena 1–3)



En slutsats som kan dras är att relativt sett är jordbruket i norra Sverige mindre beroende av direktstöden än jordbruket i andra delar av landet. Samtidigt är motivet för det nationella stödet och för de högre stödnivåerna i de två LBU-stöden med minimikrav om djurhållning de permanent sämre produktionsförutsättningarna i regionen.

5.6.3 Konsekvenser av olika policyalternativ⁶⁷

Analyser av den regionala omfördelningen vid val av policymodell visar att inga stora regionala omfördelningar inträffar för norra Sverige som helhet, vare sig med regionmodellen eller med blandmodellen jämfört med gårdsmodellen. Stödområde 1 gynnas i båda modellalternativen medan område 3 missgynnas i den del av området som finns i arealersättningsregion 6. Stödområde 3 ligger också i region 5 och där kommer området att gynnas

⁶⁷ Utgångspunkten för detta avsnitt är den blandmodell som beskrivs i avsnitt 5.4, där regionindelningen utgår från de sex arealstödsregionerna.

starkt av en regionmodell. Anledningen till dessa olika resultat för område 3 är att i region 6 kommer detta område att bidra till förhållandevis stora direktstöd, vilka omfördelas till de svagare delarna av region 6 (framför allt till stödområde 1). I region 5 är stödområde 3, i förhållande till stödområde 5a i södra Sverige som hör till samma region, mindre gynnat och tjänar därför på en regional omfördelning.

Inom respektive region sker dock omfördelningar mellan olika typer av produktion. Generellt gynnas extensiv produktion på bekostnad av intensiv produktion.

Mjolkproduktionen utgör en mycket viktig del av jordbruksproduktionen i norra Sverige och är den ekonomiskt mest betydelsefulla driftsinriktningen i området. För att ytterligare belysa denna produktionsgren redovisas effekten av en blandmodell på ett par exempelgårdar. Den ena exempelgården är ett genomsnittligt företag med 30 mjölkkor plus rekryteringsdjur. I det andra exemplet antas företaget ha 110 mjölkkor plus rekrytering, för att återspegla de mer storskaliga producenterna. I beräkningarna ingår de direktstöd som i dag betalas till lantbruket. Miljöersättningar, kompensationsbidrag och nationellt stöd ingår inte. Arealen naturbetesmark varierar för exempel företagen, där endast åkermarksbete utnyttjas i de intensiva fallen. I de mer extensiva exemplen har företagen 13 respektive 47 hektar betesmark för sina 30 respektive 110 kor plus rekryteringsdjur. Arealen betesmark beräknas baserat på rekryteringsdjurens betesbehov. Mjölkkorna antas inte utnyttja betesmark, utan betar på åkermark i både de extensiva och de intensiva exemplen. (I dessa beräkningsexempel har det nya frikopplade gårdsstödet räknats in i produktionskalkylen).

För intensiva mjölgårdar medför en blandmodell en minskning av intäkterna från bidrag med ca 14 procent jämfört med dagens direktstöd. För extensiva mjölgårdar, som utnyttjar betesmark för sina rekryteringsdjur, innebär en blandmodell en mindre försämring (ca 5 procent) jämfört med dagens stödnivåer. Avgörande för resultatet för mjolkproducenterna tycks således vara den areal betesmark som finns till förfogande. Detta re-

sultat stämmer väl överens med den generella slutsatsen att extensiv produktion gynnas mer än intensiv produktion av en blandmodell. För att intäkterna från bidrag skall vara lika stora som med dagens direktstöd i exemplet med mjölkproduktion krävs en betesmarksareal på minst 19 hektar för gården med 30 kor. Den genomsnittliga arealstorleken ligger dock endast på knappt 4 hektar betesmark, dvs. avsevärt mindre än vad som krävs för att gå plus minus noll i en blandmodell.

Beräkningar har även gjorts för ett exempelföretag med växtodling i norra Sverige. För växtodlingsgårdar med enbart åkerareal medför en blandmodell en minskning av intäkterna från direktstöd med ca 20 procent. Motsvarande minskning av direktstöden för en växtodlingsgård i södra Sveriges mellanbygder är något större om man tar hänsyn till stödförändring i förhållande till avkastning per hektar⁶⁸. Det nuvarande arealstödet är högre än den regionaliserade ersättningen vid en blandmodell trots att en del av djurstöden ingår i den regionaliserade ersättningen. Detta resultat gäller även för företag med kombinerad växtodling och djurproduktion där inga djurstöd finns att söka (t.ex. slaktsvinsproduktion). Svinföretagen i norra Sverige är tämligen få (knappt 70 företag med sin huvudsakliga inkomst från svinproduktion). Flertalet av dessa företag är dock för regionen relativt stora arealmässigt, med mer än 50 hektar åker per företag.

Företag med spannmål och grisproduktion i norra Sverige har möjlighet att söka nationellt stöd (för slaktsvin respektive sugor) samt kompensationsbidrag. Kompensationsbidraget gäller även spannmål i stödområdena 1–3. Båda dessa stödformer har dock införts för att kompensera för sämre produktionsförutsättningar och en högre kostnadsnivå i dessa mindre gynnade områden. Lönsamheten i spannmålsproduktionen är trots ersättningarna avsevärt lägre än i södra Sverige, vilket förklaras av lägre avkastning och följaktligen ett lägre arealstöd. En analys av hur hela företagets ekonomi påverkas av reformen visar att norrlandsgården i exemplet med slaktsvin och spannmål förlorar procen-

⁶⁸ Avkastningsnivåer för vårkorn används i beräkningarna – i norra Sverige ca 2 400 kilo per hektar, i södra Sveriges mellanbygder ca 3 500 kilo per hektar.

tuellt lika mycket på en blandmodell som en gård med motsvarande produktion på slättbygden i södra Sverige.

Täckningsbidrag 2⁶⁹ för exempelföretag med olika produktionsinriktning har också beräknats, för analys av hur hela företagens ekonomi påverkas vid en blandmodell. Resultaten visar att lönsamheten för företag med mjölkproduktion påverkas relativt lite (mindre än fem procent) i norra Sverige liksom i övriga studerade områden (södra Sveriges slättbygder respektive mellanbygder). Lönsamhetsnivån i norra Sverige är dock högre än i övriga landet, tack vare högre LBU-ersättningarna, det nationella stödet för mjölk samt det lägre alternativvärdet för vallproduktion.

Generellt kan också sägas att möjligheterna till framtida anpassning med anledning av reformen, t.ex. genom strukturrationalisering, är tämligen begränsade i stora delar av norra Sverige, bl.a. med anledning av sämre arrondering och stora avstånd mellan gårdarna.

5.6.4 Sammanfattning

Analysen av omfördelningseffekter visar att inga stora regionala omfördelningar inträffar med blandmodellen, vare sig för norra Sverige som helhet eller mellan olika områden i norra Sverige.

Blandmodellen innebär en viss omfördelning av direktstöden, från intensiv till extensiv produktion. Effekten för mjölkföretagen blir enligt analysen en minskning av stöden med 5–15 procent. För att upprätthålla samma bidragsnivå som dagens direktstöd ger krävs större arealer per djur än vad som troligtvis finns tillgängligt för många producenter i norra Sverige. Omfördelningseffekten är dock inte större än i södra Sveriges skogs- och mellanbygder, vare sig för mjölkproduktionen eller för ett företag med växtodling och annan animalieproduktion.

⁶⁹ Täckningsbidrag 2 (TB 2) för ett företag är skillnaden mellan produktionsgrenarnas intäkter och kostnader för förnödenheter, underhåll och ränta på djur- och rörelsekapital. TB2 bör räcka till övriga produktionsgrenskostnader (t.ex. värdeminskning och ränta på investeringar samt arbetskostnad) och gårdens samkostnader.

Vid beräkningar av effekterna av en blandmodell har utfallet jämförts med intäkter enligt dagens stödnivåer. Om man skulle jämföra situationen mellan blandmodellen och en gårdsmodell hade situationen blivit annorlunda. I beräkningarna har inte hänsyn tagits till omfördelningar genom nationell reserv, modulering eller nationellt kuvert. Behovet av en nationell reserv skulle rimligen bli större vid tillämpning av gårdsmodellen jämfört med en blandmodell. Även tillämpning av ett nationellt kuvert av större omfattning har i första hand diskuterats i samband med gårdsmodellen, företrädesvis för att säkerställa hävden av betesmarker. Skillnaden mellan en gårdsmodell och en blandmodell torde därför bli mindre än vad ovanstående analys visar om hänsyn även skulle tas till nationell reserv, modulering och ett nationellt kuvert liksom omfördelning genom att hänsyn ej tas till de strukturförändringar som ägt rum sedan referensperioden.

De högre stöden i norra Sverige (nationellt stöd, kompensationsbidrag och miljöersättning för öppet och varierat odlingslandskap) har till syfte att kompensera för naturgivna nackdelar i produktionen jämfört med södra Sverige. Eftersom det inte har visat sig att norra Sverige generellt missgynnas av det föreslagna alternativet, jämfört med motsvarande produktion i södra Sverige, finns inget motiv för att till följd av reformen föreslå någon ändring av det nationella stödet till jordbruket i norra Sverige. Däremot kan det finnas andra skäl att se över stödets ändamålsenlighet och om det kan vara motiverat att föreslå ändringar. Situationen för jordbruket i de fjällnära områdena samt områdesindelningen i vissa delar av stödområdet är exempel på frågor som regeringen för närvarande arbetar med.

5.7 För- och nackdelar med de olika modellerna

Som angetts i avsnitt 5.5 har de olika stödmodellerna för gårdsstödet både för- och nackdelar. Nedan listas de som är av större betydelse. I princip är en fördel för gårdsmodellen en nackdel för en regionaliserad stödmodell. Alla punkter är dock inte ”dubbelrade” på det sättet i nedanstående uppställning.

5.7.1 Gårdsmodellen

Fördelar:

- Om man bortser från den strukturförändring som skett under och efter referensperioden ger gårdsmodellen inte någon omfördelning av stöd. Därmed stör man företagen minst med denna modell under övergången till det nya frikopplade stödsystemet. Gårdsstödet fungerar alltså bäst om utgångspunkten för stödet är att det skall fungera som ett omställningsstöd.

Nackdelar:

- Det kommer att finnas fri mark utan stödrättigheter samt många stödrättigheter med lågt värde. Detta innebär att kopplingen av stödrättigheter till betesmark blir svag, vilket riskerar att hävden upphör på en del betesmarker och därmed äventyras miljö kvalitetsmålet "Ett rikt odlingslandskap". En ren gårdsmodell förutsätter därför, i större utsträckning än en regionaliserad stödmodell, riktade åtgärder för att stödja hävden av betesmark.
- Gårdsmodellen innebär en omfördelning av arealstöd från de brukare som är aktiva när frikopplingen sker till de brukare som var aktiva under referensperioden genom att hänsyn inte fullt ut kan tas till förändrade arrendeförhållanden.
- Gårdsmodellen innebär att det kapitaliserade stödvärdet i relativt stor utsträckning överförs från jordägare till arrendatorer.
- I ett inledningsskede finns det en risk att många stödrättigheter "flyter omkring" utan att aktiveras. Därmed minskar återflödet av EU-medel till lantbruket i Sverige.
- Resurskrävande administrativt under inledningsskedet.

5.7.2 Ren regionmodell

Fördelar:

- Enklare administration
- Mer transparent system
- Bättre för grönsakssektorn
- Inga problem för de företag som utökat sin produktion genom förändrade arrendeförhållanden sedan referensperioden
- Bättre förutsättningar för att miljökvalitetsmålet ett rikt odlingslandskap skall infrias

Nackdelar:

- Kraftiga omfördelningseffekter av stöd. Särskilt kommer detta att drabba producenter med intensiv nötköttsproduktion eller mjölkproduktion.
- Risk för att arrendatorer med ettåriga eller muntliga arrenden kommer att bli uppsagda

5.7.3 Kombinerad modell, blandmodell

En blandmodell innebär att stora delar av stödet regionaliseras ut på all mark. Genom detta uppnår man de fördelar, och får samtidigt de nackdelar, som uppkommer om man väljer en ren regionmodell men de förändras i styrka.

Särskilt markant blir förändringarna av omfördelningseffekterna. De mindre omfördelningseffekterna med en blandmodell bör innebära att miljökvalitetsmålen bättre kan uppfyllas, trots att det teoretiska lägsta värdet på stödrättigheterna blir lägre än med en ren regionmodell. Övriga fördelar med en ren regionmodell blir mindre om man genomför en blandmodell.

Trots mindre omfördelningar av stöd, jämfört med en ren regionmodell, kan det inte uteslutas att de ekonomiska påfrest-

ningarna för många specialiserade växtodlings-, nötkötts- och mjölkföretag kommer att bli betydande.

6 Val av frikopplingsgrad för olika produktionsstöd

Beslutet om en ny jordbrukspolitik är en långtgående reform där merparten av produktionsstöden frikopplas från produktionen. Det innebär en genomgripande förändring där den framtida produktionen i stor utsträckning måste anpassa sig till vad marknaden och konsumenterna efterfrågar. I vissa fall kommer denna anpassning att innebära att produktionen minskar i omfattning. Oron för vad detta kommer att betyda för vissa regioner inom EU medförde att beslutet inte blev lika långtgående som kommissionens ursprungliga förslag. Dels beslutades det om att vissa sektorer tills vidare kommer att ha ett kopplat produktionsstöd, dels fick medlemsländerna en valfrihet att inom vissa givna ramar fortsatt koppla en begränsad del av produktionsstöden.

6.1 Bakgrund

6.1.1 Frikopplade produktionsstöd i Sverige

Sveriges nationella takbelopp, dvs. den totala volymen av produktionsstöd som överförs till det nya frikopplade gårdsstödet, är 729 miljoner euro fr.o.m. det år då mjölkstödet frikopplas och betalas ut med fullt belopp. I tabell 6.1 redovisas de produktionsstöd som utgör takbeloppet i Sverige och i vilken utsträckning som de olika stöden skall frikopplas.

Tabell 6.1 Produktionsstöd i olika sektorer i Sverige och i vilken utsträckning som stöden skall frikopplas från produktionen

	Frikopp- lingsgrad %	Maximalt frikopplat belopp i Sverige (M€)
Arealstöd för jordbruksgrödor	75–100	441,32
Det särskilda torkstödet i norra Sverige	0–100	4,48
Stödet till utsäde	0–100	2,50
Stödet till fabrikspotatis	40	2,71
Stödet till torkat foder	50	0,23
Arealstödet för trindsäd	100	0,00
Amkobidrag	0–100	28,63
Slaktbidrag	0–100	37,58
Handjursbidrag	25–100	50,23
Nationellt kuvert (agenda 2000)	100	8,89
Extensifieringsbidrag	100	29,86
Stöd till tackor	50–100	4,48
Mjölkstöd	100	117,26
Korrigeringsbidrag för sanktioner under referensperioden		1,30
Totalt nationellt takbelopp		729

För sju av stödformerna har medlemsländerna en möjlighet att välja i vilken utsträckning som stöden skall frikopplas från produktionen. Om Sverige väljer att behålla produktionskopplingen för någon sektor så utgör beloppen i tabell 6.1 en övre gräns för hur mycket direktstöd som kan betalas ut inom den sektorn framöver. Detta innebär att det inte är de kvoter som Sverige har för olika produktionsstöd som blir stödbegränsande utan det faktiskt utbetalade stödbeloppet under referensperioden, i de fall där kvoterna inte utnyttjats fullt ut. En eventuell produktionskoppling innebär även att om produktionen minskar i en sektor

där stöden har kopplats kan återflödet av EU-medel till lantbruket i Sverige komma att minska i motsvarande grad.

6.1.2 Sveriges grundsyn om frikoppling av produktionsstöden

Sverige drev under förhandlingarna om en reform av den gemensamma jordbrukspolitiken linjen att samtliga produktionsstöd skulle frikopplas. Frikopplade stöd ligger i linje med de politiska mål som är fastlagda av regering och riksdag och ligger även i linje med den nyligen antagna utvecklingspropositionen. I enlighet med vad som anges i kapitel 4 skulle ett val att koppla något av produktionsstöden i Sverige få marginell direkt effekt för EU:s möjligheter att leva upp till kommande handelspolitiska åtaganden i WTO. Däremot skulle förtroendet för Sveriges politiska linje och anseende kunna påverkas negativt.

En full frikoppling innebär att marknaden och konsumenterna i högre grad styr produktionen. Producenterna får samtidigt full frihet vad gäller inriktning och omfattning på produktionen. Detta innebär att inkomsterna förbättras generellt för producenterna. Full frikoppling innebär även att risken minskar för att återflödet av EU-medel till det svenska lantbruket försämras. Stödsystemet blir även enklare, vilket innebär lägre administrativa kostnader för både jordbrukare och för myndigheter.

Dessa faktorer och fördelar som en full frikoppling innebär, talar för att det krävs mycket starka skäl om Sverige inte skall välja full frikoppling av samtliga produktionsstöd där det föreligger nationell valmöjlighet.

6.1.3 Generella samhällsekonomiska aspekter på en eventuell koppling av något produktionsstöd

Fullständig frikoppling innebär att den produktion som enbart upprätthålls tack vare stödet upphör, i varje fall på sikt. Generellt sett innebär detta en välfärdsförbättring. Produktionen blir totalt

sett effektivare och de frigjorda resurserna kan få en alternativ och mer effektiv användning. Risker finns emellertid att den produktion som läggs ned till en del kan vara samhällsekonomiskt lönsam även om den är företagsekonomiskt olönsam. Detta är fallet om förekomsten av positiva externa effekter uppväger de högre produktionskostnaderna.

För att ett produktionsstöd skulle vara att föredra, strikt från välfärdssynpunkt, krävs att en sådan produktion kan identifieras på förhand där risken för nedläggning är stor och där tydliga positiva externa effekter förekommer. Samtidigt krävs det att det kopplade stödet i tillräcklig stor utsträckning kan nå just den identifierade produktionen och att merkostnaden för administrationen är liten. Stödets träffsäkerhet kan vara avgörande. Ett produktionsstöd är generellt och detta gör att i de fall som det finns möjlighet att välja ett riktat stöd med god effektivitet i stället för att uppnå de positiva externa effekter som man avser, är detta bättre från samhällsekonomisk synpunkt.

6.1.4 Effekterna av frikopplingen och genomförda analyser

Efter det att kommissionen presenterat sitt reformförslag i juni 2002 genomfördes ett antal ekonomiska studier, både nationellt och internationellt, över vilka konsekvenser en frikoppling av produktionsstöden skulle få. Studierna visade att reformen skulle ge positiva samhällsekonomiska effekter samtidigt som inkomsterna för lantbrukarna skulle öka. Skillnaderna jämfört med om det inte genomförs en reform bedömdes dock vara relativt små. En anledning till detta är att den totala stödvolymen till jordbrukssektorn inte ändrades i samband med beslutet.

I detta kapitel redogörs för de studier som bl.a. Livsmedelsökonomiska institutet (SLI) har genomfört med hjälp av CAPRI-modellen. SLI:s analys indikerar små förändringar för de olika sektorerna. Analyserna bör tolkas främst som indikationer på riktning och styrka i konsekvenserna av reformbeslutet. Baserat på de ekonomiska samband som modellen bygger på är resultaten av en analys utförd med CAPRI ofta konservativ, vilket be-

tyder att konsekvenserna tenderas att underskattas i de fall som det genomförs genomgripande förändringar av omvärldsfaktorerna. Samtidigt tas inte heller hänsyn fullt ut till samtliga dynamiska effekter som kommer att inträffa, exempelvis strukturomvandlingen, och som leder till att konsekvenserna i verkligheten kan bli både större eller mindre. Jämfört med att enbart studera produktionsgrenskalkyler har dock modellen en styrka i och med att den tar hänsyn till flertalet faktorer som kommer att spela en roll för den framtida utvecklingen. Det är även CAPRI-modellen som har varit underlag för kommissionens konsekvensanalyser. Det är viktigt att poängtera att effekterna inte är skillnaden mellan nuvarande och framtida förhållanden utan skillnader i de framtida förhållandena beroende av policyalternativ.

Genom att, tillsammans med de ekonomiska analyserna, även studera olika omvärldsfaktorer samt att försöka göra bedömningar av möjliga dynamiska effekter kan det för vissa produktionsgrenar hävdas att effekterna av den genomförda reformen kan riskera att blir större än vad Capri-modellen anger. Denna osäkerhet om effekterna av reformen skapar också en osäkerhet i bedömningen av behovet av olika åtgärder.

6.2 Frikoppling av produktionsstöden till nötkött

Reformens grundförslag innebär att samtliga produktionsstöd för nötkött skall frikopplas helt. Den horisontella rådsförordningen medger dock att medlemsländerna kan koppla en begränsad del av produktionsstöden enligt följande:

1. Fortsatt koppling av stöden till am- och dikor kombinerat med maximalt 40 procent kopplade slaktbidrag eller
2. fortsatt koppling av upp till 100 procent av slaktbidragen eller
3. fortsatt koppling av maximalt 75 procent av handjursbidragen.

Samtliga tre alternativ till koppling av produktionsstöd inom nötköttssektorn kan även kombineras med en fortsatt koppling av kalvslaktbidraget.

Av det nationella takbeloppet för nötkött på 159,63 miljoner euro innebär alternativ 1 att 43,66 miljoner euro (ca 27,4 procent) blir fortsatt produktionskopplat. Alternativ 2 med slaktbidragskoppling motsvarar 37,58 miljoner euro (ca 23,5 procent) och alternativ 3 med fortsatt koppling av 75 procent av handjursbidragen motsvarar 37,67 miljoner euro (ca 23,6 procent).

Rådsförordningen anger även ett fjärde alternativ till full frikoppling, nationellt kuvert, vilket behandlas mer utförligt i kapitel 7. Reglerna för det nationella kuvertet innebär att om man väljer både nationellt kuvert och ett fortsatt produktionsstöd inom någon sektor skall produktionsstödet reduceras med motsvarande stöd som sektorn kan tillgodoräkna sig i form av medel från det nationella kuvertet.

6.2.1 Nötköttssektorn

En kortfattad sektorsbeskrivning finns i avsnitt 2.2.

6.2.1.1 Produktion och utveckling

Den svenska nötköttsproduktionen är till stora delar småskalig och bedrivs i stor utsträckning på deltidsföretag eller som komplement till andra produktionsgrenar på större företag. Endast ett fåtal besättningar slaktar exempelvis mer än 100 djur per år. Dessa ”större” företag svarar för endast ca 15 procent av slakten. Produktionen bedrivs även på mycket skilda sätt, allt från intensiv uppfödning baserad på hög andel kraftfoder till extensiv betesdrift där produktionskalkylerna till betydande del uppbärs av olika LBU-ersättningar. Under den senaste tioårsperioden har produktionens omfattning varit relativt stabil.

6.2.1.2 Lönsamheten i nötköttssektorn och dess stödberoende

Sedan 1980-talet har producentpriserna på nötkött sjunkit med ca 60 procent. En del av sänkningen skedde i samband med Sveriges EU-inträde. Detta berodde dels på sänkta stödpriser, dels på en ökad konkurrens från import av nötkött. Samtidigt har det under perioden införts produktionsstöd som kompensation för dessa stödprissänkningar. I kombination med olika miljöersättningar är lönsamheten för vissa produktionsgrenar bättre i dag än vid tiden före EU-medlemskapet.

Stödberoendet inom nötköttssektorn är emellertid mycket stort. I tabell 6.2 redovisas intäktsfördelningen för några produktionsgrenar. Beräkningarna bygger på SLU:s områdeskalkyl (Agriwise) för produktionsområdet Götalands skogsbygder.

Tabell 6.2 Intäktsfördelning för olika produktionsgrenar inom nötköttssektorn i produktionsområdet Götalands skogsbygder

	Amko	Ungtjur	Stut	Vall- fodertjur	Gödtjur
Marknadsintäkt	4 540	6 258	5 848	5 428	5 108
Produktionsstöd*	3 067	4 532	5 621	4 372	3 569
LBU-stöd	1 438	673	2 413	231	53
SUMMA	9 045	11 463	13 882	10 031	8 730
Andel stöd, %	49,8	45,4	57,9	45,9	41,5

* Inklusive produktionsstöd för vegetabilier i den mån de påverkar foderkostnaden.

6.2.1.3 Kött- och charkindustrins struktur

Branschorganisationen Kött- och Charkföretagen (KCF) organiserar större delen av Sveriges slakterier, stycknings- och charkföretag. Flertalet av företagen är blandföretag där såväl slakt och styckning som charktillverkning kan förekomma. De företag

som ingår i KCF har sammanlagt ca 10 000 anställda. En minskad nötköttsproduktion i Sverige bedöms påverka framför allt slakterier och styckningsföretag, till skillnad från charkuteriföretag som i betydligt mindre grad är beroende av svensk kött råvara. Uppskattningsvis sysselsätts i dag ca 3 000 personer i Sverige med slakt och styckning av nötboskap.

6.2.2 Produktionseffekter av olika frikopplingsalternativ

6.2.2.1 Bidragskalkyler med de olika alternativen

De beräkningar som genomförts grundas på SLU:s områdeskalkyler (Agriwise). Beräkningarna avser de förhållanden som råder i produktionsområdet Götalands skogsbygder år 2002. En stor del av såväl nötkreaturen som naturbetesmarkerna finns i detta område. Dynamiska effekter har inte beaktats i de beräkningar som redovisas här. Ett exempel på en sådan är priset på livkalv som i dag är högt men bedöms kunna sjunka som en följd av frikopplingen av produktionsstöden och minskad efterfrågan på kalv. Livkalvspriset har betydelse för lönsamheten i samtliga produktionsgrenar.

Kalkyler har gjorts för fem olika uppfödningssystem enligt tabell 6.3. De tre förstnämnda uppfödningssystemen representerar extensiv produktion med betesdrift. Det förutsätts att första skörden på vällen används till ensilage medan den andra skörden betas. Resterande betesbehov täcks från naturbetesmarker. Foderkostnaden är beräknad utifrån produktionskostnaden. I tabellen redovisas skillnaden i lönsamhet⁷⁰, exklusive det frikopplade gårdsstödet, för olika produktionsgrenar vid olika alternativ jämfört med situationen i dag.

⁷⁰ Täckningsbidrag 2 (kostnader för ränta, avskrivning och arbete är ej inkluderade). Kalvslaktbidrag har inkluderats i alternativet med slaktbidrag då det totala bidraget är lågt i Sverige.

Tabell 6.3 Lönsamhetseffekter på nötköttssektorn beräknat utifrån aktuella produktionskalkyler (TB 2 exklusive frikopplat gårdsstöd)

	Amko	Ungtjur	Stut	Vall- fodertjur	Gödtjur
Nuläge	4 344	5 674	9 339	4 373	3 523
Full frikoppling	1 277	1 142	3 718	1	-46
Amko + 40%					
slaktbidrag	3 101	1 434	4 010	293	246
100% Slaktbidrag	1 277	1 872	4 448	731	684
75%					
Handjursbidrag	1 277	2 587	5 770	1 437	9 33

6.2.2.2 Genomförda modellkörningar av olika alternativ

Före reform-beslutet genomfördes många analyser över kommissionens ursprungliga förslag till full frikoppling. I tabell 6.4 redovisas kommissionens och Livsmedelsekonomiska institutets (SLI) analyser. SLI:s analys visar på en något mindre produktionsnedgång i Sverige jämfört med kommissionens analys.

Tabell 6.4 Kommissionens (KOM) och SLI:s konsekvensanalyser av full frikoppling. Produktionseffekter år 2009

	KOM EU	SLI EU	SLI Sverige
Produktion	-3%	-6%	-4%
Am- och dikor	-14%	-19%	-8%
Tjurar och stutar		-9%	-7%
Konsumentpris		2%	2%
Producentpris	7%	5%	5%
Konsumtion	-2%		
Netto export	-26%		

Då beslutet på nötköttsområdet väsentligt skiljde sig från det ursprungliga förslaget genomförde SLI en ny modellkörning under hösten 2003 med två av de kopplingsalternativ som reformbeslutet medger. Produktionseffekterna redovisas översiktligt i tabell 6.5 där stödsystemen förutsätts vara lika i hela EU och i tabell 6.6 där produktionsstöden förutsätts endast kopplas i Sverige.

Tabell 6.5 Effekter på produktionen och nötköttspriset jämfört med fullt genomförd Agenda 2000, stödsystemen är lika i hela EU

	Full frikoppling	Amkobidrag + 40% slaktbidrag	75% handjurs- bidrag
Antal am- och dikor	-8%	1%	-7%
Antal handjur	-7%	-6%	-3%
Nötköttsproduktion	-4%	-3%	-2%
Pris på nötkött	5%	2%	4%

Tabell 6.6 Effekter på produktionen och nötköttspriset jämfört med fullt genomförd Agenda 2000, produktionskoppling endast i Sverige

	Full frikoppling	Amkobidrag + 40% slaktbidrag	75% Handjurs- bidrag
Antal am- och dikor	-8%	6%	-8%
Antal handjur	-7%	-6%	4%
Nötköttsproduktion	-4%	-2%	1%
Pris på nötkött	5%	5%	5%

Analysen indikerar med reservation för vad som anges i avsnitt 6.1.4 att produktionseffekterna vid full frikoppling, trots kraftigt försämrade produktionskalkyler, skulle kunna bli begränsade. Samtidigt skulle de olika kopplingsalternativen, trots att det endast innebär att ca 25 procent av de totala produktionsstöden inom sektorn kopplas, få effekt för antalet djur och den totala nötköttsproduktionen i Sverige.

I dag förväntas många medlemsländer välja att koppla en del av produktionsstöden inom nötköttsområdet. Samtidigt finns det länder, vilka representerar en stor del av nötköttsproduktionen som förväntas att frikoppla stöden helt, t.ex. England, Ir-

land, Nederländerna och Tyskland. Mot bakgrund av hur stor del av nötköttsproduktionen som kommer att frikopplas inom EU kan man anta att en analys där man tagit hänsyn till olika medlemsländers nationella val torde indikera att produktionseffekten skulle bli någonstans mitt emellan de effekter som redovisas i tabellerna 6.5 och 6.6.

Analysen indikerar även att med kopplade stöd inom hela EU stiger inte nötköttspriset lika mycket jämfört med full frikoppling som en följd av den ökade produktionen. En koppling av handjursbidraget påverkar mer volymen producerat kött än vad en koppling av am- och dikostödet skulle göra. Kopplade stöd i Sverige, samtidigt som andra medlemsländer väljer att frikoppla, påverkar produktionen på EU-nivå mycket begränsat och följaktligen blir även nötköttspriset oförändrat enligt analysen.

6.2.2.3 Full frikoppling

Med utgångspunkt i de produktionskalkyler som redovisats i tabell 6.3 framgår att intäktsidan i produktionskalkylen, exklusive det nya frikopplade gårdsstödet, minskar kraftigt vid full frikoppling av produktionsstöden. Det är dock svårt att analysera och bedöma hur stor den faktiska produktionseffekten kommer att bli i Sverige. Förutom att antalet djur bedöms bli färre bedöms köttproduktionen kunna minska ytterligare som en följd av att de genomsnittliga slaktvikterna blir lägre. Kommissionens och SLI:s analyser indikerar relativt begränsade produktionseffekter. Samtidigt finns det ett antal faktorer som kan tänkas tala för en kraftigare produktionsminskning i Sverige jämfört med andra medlemsstater. Några av dessa är kortare vegetationsperiod i Sverige, större krav på byggnader, småskalig produktion, avsaknad av stora sammanhängande betesmarker och relativt höga arbetskraftskostnader. Genom detta har svenska nötköttsproducenter en konkurrensnackdel jämfört med många andra EU-länder. Samtidigt har inte Sverige någon lång tradition av specialiserad nötköttsproduktion.

Statens jordbruksverk (SJV) gjorde ett försök till en kvalitativ bedömning våren 2003 med utgångspunkt från företagsekonomiska och erfarenhetsmässiga antaganden och drog då slutsatsen att den specialiserade nötköttsproduktionen mycket väl kan komma att återgå till den omfattning som gällde före 1990 års livsmedelspolitiska reform. Den sammantagna effekten enligt SJV skulle kunna innebära en produktionsminskning med upp mot 20 procent. Detta skulle innebära en kraftig tillbakagång för am- och dikoproduktionen.

6.2.2.4 Alternativ med kopplat amkobidrag kombinerat med maximalt 40 procent kopplade slaktbidrag

Eftersom det nya frikopplade gårdsstödet inte ingår i ovanstående produktionsgrenskalkyler, men amkobidraget gör det, ökar intäkten ffa i amkokalkylen när amkobidraget kopplas. Kalkylen förbättras med nästan 2 000 kronor per djur jämfört med full frikoppling. Övriga produktionsgrenar skulle förbättra sin kalkyl med ca 300 kronor.

Analyserna pekar mot att detta alternativ förbättrar potentialen för att behålla antalet am- och dikor jämfört med full frikoppling samtidigt som produktionen av nötkött skulle öka något som en följd av bl.a. kopplingen av slaktbidraget. Slaktbidragets betydelse för produktionskalkylen är dock relativt liten, därav den begränsade effekten på nötköttsproduktionen.

Den genomsnittliga andelen intäkter som härrör från produktionsstöd för amkor skulle med detta alternativ ligga på ca 23 procent. För resterande produktionsformer skulle produktionsstöden ligga på en nivå på mellan 3–6 procent i detta alternativ. Den förbättrade kalkylen för am- och dikor och det ökande antalet som en följd av det, skulle mot bakgrund av dessa djurs betespotential underlätta uppfyllandet av miljökalitetsmålet "Ett rikt odlingslandskap".

Minskar den nuvarande am- och dikoproduktionen kommer underlaget i form av kalvar för den svenska nötköttsproduktionen även att minska. För att produktionsformen skall vara i

balans krävs det dock en efterfrågan och intäkt från kalvar för vidareuppfödning. Minskar intresset för uppfödning av tjurar och stutar kommer det att slå tillbaka på amkoproduktionen. Det går därför inte att utesluta att det kommer att ske en kraftig minskning av antalet amkor, jämfört med dagens situationen, även om amkobidraget kopplas.

SJV och länsstyrelserna har preliminärt bedömt att de årliga administrativa kostnaderna för en fortsatt koppling enligt detta alternativ skulle uppgå till ca 23 miljoner kronor.

6.2.2.5 Alternativ med maximalt 100 procent koppling av slaktbidragen

Produktionskalkylerna förbättras generellt något med detta alternativ. Genom att behålla slaktbidraget kopplat stöds all slakt och inte enbart den specialiserade nötköttsproduktionen. Till exempel går en tredjedel av slaktbidraget till utslagsdjur från mjölk- och amkoproduktionen. Bidraget vid slakt av handjur är dock relativt lågt, 80 euro per djur, och det är betydligt lägre jämfört med exempelvis en handjurskoppling och bedöms därför ge en svagare effekt på produktionen.

De årliga administrativa kostnaderna för en fortsatt koppling av slaktbidraget bedöms uppgå till ca 7 miljoner kronor.

6.2.2.6 Alternativ med maximalt 75 procent koppling av handjursbidragen

Detta alternativ innebär att huvuddelen av produktionsstödet för den dominerande produktionsformen för nötkött bibehålls. Sverige har en större andel handjursbidrag, i förhållande till am- och dikobidragen, än EU-genomsnittet. Handjursuppfödning är renodlad nötköttsproduktion och den har även viss betydelse för lönsamheten i såväl mjölkproduktionen som i att hålla am- och dikor då den bestämmer efterfrågan och prisnivån på livkalvar. Stödnivån är 210 euro för tjur och 300 euro för stut.

Det nuvarande livkalvspriset ligger på en relativt hög nivå och indikerar att efterfrågan på kalv för vidareuppfödning är stor men även på att en del av handjursbidragen i dag i praktiken innebär ett indirekt stöd till am- och diko- respektive mjölkproduktion.

Enligt redovisningen i tabell 6.3 förbättras kalkylen i samtliga produktionsgrenar, med undantag för amkor, med detta kopplingsalternativ. Som angetts tidigare bedöms dock även am- och dikokalkylen att förbättras som en följd av ändrad efterfrågan på livkalv. Med detta alternativ skulle produktionsstödens andel av intäkterna, enligt kalkylen, utgöra ca 16–21 procent för resterande produktionsgrenar.

De årliga administrativa kostnaderna för en fortsatt koppling av handjursbidraget bedöms uppgå till ca 7 miljoner kronor.

6.2.2.7 Alternativ med 100 procent koppling av kalvslaktbidrag

Produktionsstödet för slakt av kalvar uppgår till 50 euro per kalv. Det utgår om kalven är högst 7 månader eller om vikten är mindre än 152,5 kilo. I Sverige har det betalats ut ca 10 000 kalvslaktbidrag per år och referensbeloppet uppgår till knappt 0,5 miljoner euro.

En koppling av kalvslaktbidraget skulle ge ett incitament till ökad kalvslakt, jämfört med om full frikoppling genomförs. Samtidigt är referensbeloppet begränsat, vilket skulle medföra att en ökad kalvslakt snabbt kan leda till att de utbetalade beloppen per kalv blir relativt begränsade.

Vid frikoppling av kalvslaktbidraget föreligger det en viss risk att exporten av livkalv ökar till de medlemsländer som väljer att koppla detta stöd. Frankrike, Belgien och Nederländerna kommer t.ex. att koppla kalvslaktbidraget för att undvika kalvtransporter över gränserna. En sådan export förekom från Sverige till Nederländerna vid slutet av 1990-talet men avtog då efterfrågan på livkalv ökade i Sverige. Avgörande för detta kommer att vara lönsamheten i Sverige för vidareuppfödning av kalvarna.

Ett kopplat slaktbidrag kan försämra möjligheterna till vidare-uppfödning av kalvar. Samtidigt är de administrativa kostnaderna i förhållande till utbetalat belopp betydande och bedöms uppgå till ca 5 miljoner kronor per år.

6.2.3 Hävden av naturbetesmarker i Sverige

En frikoppling av produktionsstöden till tackor, mjölk och nötköttsproduktionen kommer att få konsekvenser för hävden av betesmarker och därmed för möjligheterna att uppnå det av riksdagens fastställda miljö kvalitetsmålet "Ett rikt odlingslandskap". I ett av delmålen till miljö kvalitetsmålet fastslås att senast år 2010 skall samtliga ängs- och betesmarker bevaras och skötas på ett sätt som bevarar deras värden. Hävden av betesmarker är därför av central betydelse i analysen av de miljöeffekter som kan följa av en frikoppling av produktionsstöden.

6.2.3.1 Betesmarkernas regionala fördelning och nyttjande

Tabell 6.6 visar fördelningen av landets naturbetesmarker på arealersättningsregionerna.

Tabell 6.6. Betesmarkens regionala fördelning

	Betesmark, ha	Andel av totala betesmarksarealen, %
1	20 205	4
2	22 467	5
3	168 090	33
4	158 712	31
5	102 877	21
6	31 563	6
	503 904	100

Nästan två tredjedelar, 64 procent av betesmarkerna, finns i arealersättningsregionerna 3 och 4. I region 3 finns betesmarkerna främst i Götalands skogsbygder. Betesmarkerna i arealersättningsregion 4 finns huvudsakligen i mellersta Sveriges skogsbygder. I norra Sverige, region 6, finns endast 6 procent och i slättbygden ca 9 procent av landets naturbetesmarker.

Det är i dag inte analyserat i vilken utsträckning som olika djurslag bidrar till hävden av betesmarkerna. Tabell 6.7 visar en teoretisk beräkning av hur många djur med djurbidrag som maximalt kan tänkas utnyttja arealen betesmark. Vid beräkningen har utgångspunkten varit att hela betesbehovet tillgodoses genom bete på naturbetesmarker.

Tabell 6.7 Beteskapacitet hos olika djurslag med djurbidrag, antal djur samt arealbehov av naturbetesmark

	Antal djur med stöd, 2002	Arealbehov naturbetesmark, ha/djur	Arealbehov naturbetesmark, totalt ha
Diko	148 000	1,53	26 000
Stut	43 000	1,42	51 000
Tjur	184 000		
Kviga	64 000	0,70	45 000
Tacka	160 000	0,24	38 000
Totalt			360 000

Av tabell 6.7 framgår att dikorna, den från mjölkproduktionen fristående köttproduktionen, torde ha en stor potentiell betydelse för skötseln av naturbetesmarkerna. Det genomsnittliga arealbehov per djur som anges i denna tabell förutsätter att djurens betesbehov tillgodoses från naturbetesmark. En slutsats blir att även om alla betande och stödberättigade djur maximalt utnyttjas för betning av naturbetesmarkerna räcker det inte för att hålla dessa marker öppna. Det innebär att den betning som utförs av djur som inte är stödberättigade för djurbidrag i dag är av stor

betydelse för att uppfylla miljökvalitetsmålet för betesmarkerna. Eventuella dynamiska effekter, exempelvis i form av en fortsatt ökning av antalet stutar, skulle i framtiden kunna ge en positiv effekt för betesmarkshävden och innebära att det skulle vara möjligt att klara hävden även med ett minskat antal nötkreatur. Det bör emellertid betonas att analysen innehåller många osäkra förutsättningar, vilket medför att även slutsatserna är osäkra.

I tabell 6.8 redovisas den registrerade betesmarkens fördelning mellan grupper av jordbruksföretag med olika produktionsinriktning. Av tabellen framgår att cirka en tredjedel av naturbetesmarkerna återfinns vid gårdar med mjölkproduktion och ytterligare drygt en fjärdedel vid företag med am- och dikor. Utbetalat djurstöd år 2002 till dessa företag, där det föds kalvar, uppgick till drygt två tredjedelar av allt djurstöd. Handjursbidragen till mjölk- samt am- och dikoföretagen uppgick till något mer än hälften av det totala beloppet.

Nötköttsföretag utan egen kalvproduktion utnyttjade endast ca 7 procent av den totala arealen naturbetesmarker men tog emot cirka en tredjedel av alla djurstöd och nästan hälften av handjursbidragen.

Nära 30 procent av naturbetesmarkerna återfinns på gårdar som inte mottog några djurstöd alls för år 2002. På gårdar med i jordbruksstatistiken registrerade hästar finns ca 30 000 hektar naturbetesmarker registrerade.

Tabell 6.8 Betesmarkernas och de nuvarande djurbidragens fördelning år 2002 mellan gårdar med olika produktionsinriktning

Typ av gård	Areal		Djur-		Därav	
	naturbete hektar	Andel %	stöd totalt 1000 kr	Andel %	handjurs- bidrag 1000 kr	Andel %
Mjölkgårdar	163 700	32,9	314 224	20,1	103 762	21
Am- och dikörgårdar utan mjölkkor	131 600	26,4	738 645	47,2	149 079	31
Köttgårdar utan mjölk-, am- o. dikor	37 000	7,4	511 515	32,7	230 099	48
Fårgårdar utan nötkreatur ⁷¹	18 000	3,6				
Hästgårdar utan nötkreatur eller får	29 000	5,8				
Outnyttjad eller okänd användning	118 000	23,8				
Summa	497 300	100	1 564 384	100	482 940	100

Eftersom det utgår miljöersättning för närmare 430 000 hektar naturbetesmarker antas det finnas djur eller vildas andra skötselåtgärder på nästan hälften av den areal som i tabell 6.8 anges som outnyttjad eller okänd användning. Marken kan användas till hästar på gårdar med endast betesmarker där åkermarken är utarrenderad. Det finns också inhyrda hästar som alltså inte ägs av jordbrukaren och därmed inte är med i jordbruksstatistiken. Vidare finns det jordbrukare som sköter sina betesmarker genom att hyra in djur från andra gårdar.

I denna kategori finns sannolikt betesmarker som utnyttjas av jordbrukare som av någon anledning inte är beredda att ingå det femåriga åtagande om skötsel av betesmarkerna som krävs inom miljöersättningarna. Det ingår även arealer som inte är väl häv-

⁷¹ Djurstöden ingår i beloppen för köttgårdar utan mjölkkor eller am- och dikor.

dade för tillfället eller som successivt är på väg att övergå till annan markanvändning.

6.2.3.2 Djurbidragens betydelse för betesmarkshävden

När en frikoppling genomförs försvinner djurstöden som en produktionsberoende och arealkopplad intäktspost i jordbrukarens bidragskalkyl för köttproduktionen, Samtidigt försvinner de incitament till extensifiering som finns i dagens djurstöd och som har gynnat nyttjandet av naturbetesmarker. Stutar respektive am- och dikor genererar med dagens stödsystem en stödnivå som, omräknat per hektar betesmark, uppgår till ca 3 500 kronor per hektar, utifrån ett teoretiskt antagande att dessa djur fullt ut tillgodoser sitt grovfoderbehov från betesmarker. Denna siffra är något överskattad, bl.a. eftersom det inom dessa djurslag finns djur som under hela eller delar av betessäsongen även betar på åkermark. Detta framgår också av den arealfördelning av betesmark mellan gårdar med olika produktionsinriktning som visas i tabell 6.8. Betesvallar på åker med högre avkastning än naturbetena kan efter frikopplingen av stöden användas utan att några andra direktstöd påverkas. Den relativa lönsamheten för produktion av betesvall, eller t.ex. spannmål, kommer att avgöra hur åkermarken används.

Slutsatsen blir att en frikoppling av de produktionskopplade stöden till nötköttsproduktionen innebär minskade incitament att nyttja och hävda betesmarker. Förutsatt att inte några andra åtgärder vidtas skulle därför frikopplingen av stöden leda till en minskad betesmarkshävd och till svårigheter att uppnå miljökvalitetsmålet "Ett rikt odlingslandskap" i de delar som gäller hävden av betesmarker.

Det incitament att nyttja och hävda betesmarker som finns inbyggt i djurstöden, och som försvinner vid en frikoppling, kan delvis uppvägas av andra komponenter i reformbeslutet. En betydande faktor är kravet på god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden, som innebär att vissa villkor, bl.a. för hävden av betesmarker, måste uppfyllas för att det frikopplade stödet skall beta-

las ut. De möjligheter som detta ger, och vilka konsekvenserna kan bli av olika hävdkrav, utvecklas i kapitel 7.

En oro för att genomförandet av reformen i vissa delar av Sverige skulle kunna medföra negativa effekter för det öppna odlingslandskapet och dess biologiska mångfald, genom en försämrad hävd av naturbetesmarker, föranledde Sverige att i reformförhandlingarna förespråka möjligheten att använda en del av direktstöden som ett nationellt kuvert. Ett sådant kuvert skulle kunna användas för att vid behov motverka en nedgång i betesmarkshävden genom ett arealbaserat stöd riktat till betesmarker. Denna möjlighet analyseras ytterligare i kapitel 7.

6.2.4 Konsumenteffekter

Produktionen av nötkött styrs i dag i hög grad av de olika stöd-villkoren. Ett par exempel är kraven på djurens slaktålder och slaktvikt. En frikoppling av stöden innebär att nötköttsproducenterna inte behöver fokusera på dessa villkor utan kan styra sin produktion mot marknadens efterfrågan. Dessutom kommer marknadsintäkten att bli en viktigare faktor i produktionskalkylen och därmed bör konsumenternas inflytande och preferenser få en större betydelse.

Köttets mörhet bedöms att vara en av de viktigaste kvalitets-egenskaperna. En faktor som påverkar mörheten är graden av insprängt fett. Andra är djurets ålder, ras och kategori men den viktigaste är hanteringen av köttet efter slakt. Variationen i mörhet är stor men kan minskas genom aktiva åtgärder före, under och efter slakt. Konsumenterna efterfrågar i dag samtidigt kött med lågt fettinnehåll som man kan tillmötesgå genom putsning i samband med styckning.

En betydande del av svensk köttproduktion baseras på att de växande djuren går på bete under sommarhalvåret. Denna extensiva betesgång ger inte optimala förutsättningar för snabb tillväxt och kroppsutveckling då mängden insprängt fett i köttet blir mindre än vid intensiv produktion. För att uppnå högre köttkvalitet bör därför betesdjuren slutgödas. En begränsning i tillväxten

under extensiv betesgång kompenseras därmed genom en snabb tillväxt vid fri tillgång på foder under ett senare skede. En större väl utvecklad slaktkropp ger ett ekonomiskt mervärde och bättre köttkvalitet.

I dag förefaller drivkrafterna för en sådan slutgödning vara svaga vid uppfödning av stutar eftersom en låg andel slutöds. Avgörande för om detta kommer att ske kommer i hög utsträckning vara konsumenternas preferenser vad gäller köttkvalitet. Andra återhållande faktorer för en sådan utveckling kan vara att det trots en frikoppling av produktionsstöden kommer att finnas en styrning genom LBU-stöd mot extensiv uppfödning på naturbetesmark.

Samtidigt som konsumenternas efterfrågan bedöms spela en viktigare roll vid en frikoppling av produktionsstöden och därmed innebära en positiv faktor för konsumenterna, kan frikopplingen även få negativa effekter. Det finns i dag en preferens för svenskt nötkött bland svenska konsumenter av flera anledningar. Alla analyser pekar mot att en frikoppling av stöden innebär en minskad produktion och därmed en sämre tillgång på det som svenska konsumenter i dag efterfrågar.

Mervärden i svenska livsmedel – effekter för konsumenter och producenter

I kvalitetsbegreppet, när det gäller livsmedel, vägs i dag även in värden som inte direkt påverkar livsmedlens egenskaper när det gäller t.ex. sammansättningen eller smaken men som ändå har ett mervärde för konsumenten. Sådana mervärden kan gälla djurskydd, t.ex. att djuren behandlats väl och hållits i en god miljö.

Ytterligare mervärden har uppnåtts i den svenska produktionen genom de framgångsrika bekämpnings- och kontrollprogram som gjort att Sverige har uppnått frihet från smittsamma sjukdomar. Detta gäller såväl zoonoser som tuberkulos och salmonella liksom rena produktionssjukdomar som leukos och BVD. Sverige har hittills varit fritt från BSE, bl.a. eftersom köttmjöl tillverkat av självdöda eller sjuka djur (kadaver) som foder

till djur förbjöds redan år 1986. Den svenska foderindustrin strävar efter att hålla foder fritt från genetiskt modifierade organismer (GMO).

När ökade krav, beträffande i synnerhet djurskydd men även smittskydd och foder, ställs på olika produktionsgrenar inom EU har Sverige fördelar eftersom Sverige redan i de flesta avseenden uppfyller nya och strängare regler som antas. De svenska lantbrukarna behöver därmed i dessa fall inte göra ytterligare investeringar, vilket i så fall blir en framtida konkurrensfördel. En god djurhälsa och ett gott djurskydd ger också bonden ett bidrag i form av lägre veterinär- och läkemedelskostnader och med friska djur följer bättre produktionsresultat.

För att konkurrensfördelarna skall kunna utnyttjas måste budskapet om mervärden förmedlas till konsumenterna för att dessa skall kunna göra medvetna och välgrundade val. Näringen och handeln har en viktig uppgift när det gäller att i sin marknadsföring ge konsumenten upplysning om hur den mat som kommer från djur produceras eftersom mervärdena i produkterna utgör försäljningsargument. På så sätt kan man skapa goda möjligheter för avsättning av produkterna. Förutsättningar måste finnas för producenterna att kunna fortsätta en produktion laddad med mervärden för konsumenterna men även för djuren, producenterna och samhället i stort.

6.2.5 Slutsatser rörande produktionskoppling av något av nötköttstöden

De modellkörningar som SLI genomfört indikerar att produktionsförändringarna kan bli begränsade även om Sverige väljer full frikoppling. Samtidigt finns det många faktorer som talar för att dessa analyser underskattar den produktionspåverkan som frikopplingen innebär. Denna osäkerhet gör det svårt att dra entydiga slutsatser.

Vid full frikoppling torde strukturutvecklingen påskyndas. Producenter med höga produktionskostnader och generationsskifte bedöms sluta eller minska sin besättning för att öka in-

komsterna. För att klara tvärvillkoren och hävden av jordbruksmarken kommer det sannolikt att ske en viss övergång från intensiv till extensiv produktion beroende på utformning av dessa villkor och betesmarksstöd.

De fördelar som uppnås vid en fullständig frikoppling, som gäller generellt för alla produktionsgrenar, går delvis förlorade om det införs någon form av koppling av produktionsstöden. I och med att det innebär att endast ett enstaka stöd kopplas kommer det att uppkomma snedvridningar och marknadsmässigheten i produktionen minskar. Det innebär även att lantbrukarna, i stället för att erhålla det frikopplade stödet utan krav och villkor, blir tvingade att fortsätta med samma produktion för att inte gå miste om stödet, vilket i många fall innebär lägre inkomster.

Utifrån de utgångspunkter som arbetsgruppen har haft föreligger det även fördelar med en koppling inom nötköttssektorn. En viktig aspekt vid det nationella valet är, som anges i avsnittet 6.2.3, uppfyllandet av miljö kvalitetsmålet ”Ett rikt odlingslandskap”.

Av de tre alternativen till koppling av nötköttsstöden bedöms en koppling av amkobidraget innebära störst effekt för hävden av naturbetesmarken. Även om handjursbidraget påverkar produktionen kraftigast, och indirekt innebär ett stöd till såväl amkoproduktion som till mjölkproduktionen, har stödet i dag en låg effektivitet från hävdsynpunkt. Det är en liten andel av stödet som går till djur som direkt utnyttjar naturbetesmarken. Situationen kan dock förändras om antalet nötkreatur minskar kraftigt i Sverige samtidigt som det finns starka incitament för att hävda naturbetesmarkerna. Utvecklingen kan då gå mot en ökad stutproduktion, vilken skulle kunna gynnas av handjurskopplingen.

Med samtliga alternativ till produktionskoppling föreligger det en risk att återflödet av EU-medel minskar som en följd av att nötköttsproduktionen kan komma att minska. Risken för minskat återflöde förefaller att vara begränsad med en koppling av amkobidraget då det går att ersätta amkor med kvigor vid ansökan av amkobidraget. Vid en koppling av handjursbidragen,

som trots att detta ger starkast incitament för nötköttsproduktion, går det inte att utesluta en kraftig nedgång av nötköttsproduktionen och av antalet uppfödda handjur, vilket då även leder till ett minskat återflöde av EU-medel till det svenska lantbruket.

Handjursbidraget har dock den fördelen att det inte finns några individuella bidragsrätter. Detta innebär exempelvis att stödet kan ha en högre effektivitet för producenter som utökar sin produktion då de inte behöver betala något för att erhålla stödrättigheter. De administrativa kostnaderna för detta alternativ är även betydligt lägre än vad en koppling av amkobidragen innebär.

En koppling av handjursbidraget bedöms påverka efterfrågan på livkalvar, vilket i sin tur gynnar tidigare produktionsled. Detta kan även ha betydelse för i vilken utsträckning som kalvar slaktas eller exporteras till andra medlemsländer, om förutsättningarna för att slutuppföda handjur är mer gynnsamma där som en följd av en koppling av handjursbidraget.

En koppling av slaktbidragen bedöms få svagast effekt för såväl produktionens omfattning som för hävden av naturbetesmark.

Då produktionen bedöms påverkas kraftigast av en koppling av hanandjurstödet betyder även detta kopplingsalternativ mest för sysselsättningen. Hur stor effekten blir beror givetvis på produktionseffekten. En bedömning är att sysselsättningseffekten uppgår till i genomsnitt ca 50 personer i primärproduktionen och efterföljande led för varje förändring med 1procentenhet av nötköttsproduktionen.

6.3 Frikoppling av produktionsstödet till tackor

Reformbeslutet innebär att medlemsländerna kan välja mellan att frikoppla stödet till tackor helt eller att upp till 50 procent av stödet behålls som ett kopplat tackbidrag.

6.3.1 Produktion och utveckling

Fårsektorns struktur

I förhållande till fårproduktionen i många andra medlemsländer präglas den svenska fårsektorn av småskalighet. För att erhålla tackbidrag måste producenten ha minst 10 bidragsrätter. År 2002 hade nästan vart tredje företag med fårproduktion, drygt 2 000, färre än 10 djur. Endast 11 procent av företagen hade fler än 50 vuxna djur. Cirka 50 procent av de ansökta tackbidragen ansöks på gårdar med färre än 50 bidrag och drygt 70 procent av tackbidragen går till företag med färre än 100 bidragsrätter. Det är sällsynt att en besättning av en sådan storlek genererar mer än deltidssysselsättning.

6.3.2 Stödets betydelse för produktionen på de "större" företagen

En fårproducent har, om denne har bidragsrätter för tackor, möjlighet att ansöka om tackbidrag, 21 euro per tacka samt tilläggsbidrag i mindre gynnade områden⁷², 7 euro per tacka. De sammanlagda referensbeloppen för dessa stöd utgör det nationella takbeloppet som skall frikopplas och som för Sverige uppgår till totalt 4,48 miljoner euro. För många fårproducenter är miljö- och regionalstöden minst lika betydelsefulla som produktionsstöden.

För att åskådliggöra ekonomin för en fårproducent som har en något större besättning än en rent hobbymässig produktion har ett företag med 100 tackor valts⁷³. Uppgifterna om hur mycket betesmark som finns på olika företag är bristfällig. Beroende på

⁷² I tilläggsbidraget finns även inkluderat belopp från det särskilda nationella kuvertet.

⁷³ Totalt finns det i dag ca 300 producenter som har fler än 100 bidragsrätter. Dessa producenter har knappt en tredjedel av det totala antalet bidragsrätter.

betesmarkens beskaffenhet är det även stora skillnader mellan enskilda företag och det är sannolikt att för många företag är arealen betesmark större än de i detta exempel där det är beräknat 0,24 hektar betesmark per tacka inklusive lamm.

Stödet till tackor för ett företag av denna storlek utgör ca 15 procent av de totala intäkterna från fårproduktionen. Om Sverige skulle välja en fortsatt koppling av stödet skulle andelen från stödet halveras.

6.3.3 Effekter av en frikoppling av stöden

Fårsektorn har stor betydelse för det svenska odlingslandskapet. Andelen betesmark som hävdas av får bedöms visserligen uppgå till mindre än 10 procent av den totala betesmarken men ofta rymmer denna betesmark höga naturvärden.

Som framkommit tidigare utgör tackbidraget en mindre andel av intäkterna i fårproduktionen men har dock en viss ekonomisk betydelse, framför allt för de större uppfödarna. Mot bakgrund av fårsektorns struktur bedöms dock en frikoppling av tackbidraget få begränsad effekt för den sammanlagda produktionen och en eventuell fortsatt koppling av halva det nuvarande bidraget bedöms få mycket marginell effekt för produktionen.

Framtidsutsikterna bedöms vara goda för fårsektorn även vid en full frikoppling av tackbidraget. Frikopplingen av andra produktionsstöd innebär i många fall att den relativa lönsamheten stärks för denna sektor jämfört med andra produktionsformer som har mer produktionsstöd i dag. Flera faktorer talar även för att det kommer att krävas satsningar från samhället och lantbruket för att klara hävden av betesmarker, vilket indirekt kommer att gynna fårproduktionen som i stor utsträckning är betesbaserad. Det finns även god efterfrågan på svenskt lammkött och det finns utrymme för fler professionella producenter.

Administrativt innebär en full frikoppling en förenkling för både lantbrukarna och myndigheterna. SJV beräknar att en fortsatt koppling skulle innebära kostnader på ca 3 miljoner kronor jämfört med full frikoppling.

6.4 Tidpunkt för frikoppling av mjölkstödet

Beslutet om reform av mjölksektorn innebär att interventionspriset sänks samtidigt som det införs ett mjölkstöd. Införandet av ett nytt frikopplat gårdsstöd innebär samtidigt att det nya mjölkstödet i sin tur skall frikopplas. Medlemsländerna har möjlighet att välja tidpunkt för denna frikoppling, dock senast år 2007.

6.4.1 Mjölkreformen

6.4.1.1 Mjölksektorns utveckling och produktion

Under perioden 1992–2002 har både antalet djur och företag successivt minskat. I dag finns det ca 400 000 kor fördelat på ca 10 000 mjölkföretag. Strukturutvecklingen har lett till att små enheter har lagts ned och de stora besättningarna har blivit fler och större. Det minskade antalet mjölkkor har hittills i princip uppvägs av en ökad mjölkavkastning. Detta gör att den svenska kvoten på 3,3 miljoner ton fram till år 2002 utnyttjades fullt ut. Under år 2002 sjönk dock kvotutnyttjandet under det nationella taket med ett par procentenheter. Denna trend fortsatte under 2003.

6.4.1.2 Reformen av mjölksektorn

Reformbeslutet, liksom det tidigare Agenda 2000-beslutet, innebär att interventionspriset för smör och skummjölkspulver sänks. Sammanlagt kommer interventionsprissänkningen för smör och skummjölkspulver att bli 25 procent respektive 15 procent. Mjölkstödet kommer fr.o.m. år 2006 att uppgå till 35,5 euro per ton mjölkkvot.

Tabell 6.10 Procentuella sänkningar av interventionspriset för smör och mjölkpulver samt mjölkstödet storlek

	2004	2005	2006	2007
Prissänkning smör	7	7	7	4
Prissänkning mjölkpulver	5	5	5	-
Mjölkstöd (e/ton mjölkkvot, inkl. tillägg*)	11,81	23,65	35,5	35,5

* Sverige har beslutat att det särskilda tillägget skall betalas ut baserat på mjölkkvot.

För producenterna kommer prissänkningarna att innebära sänkt avräkningspris. Skälet för att genomföra sänkningen stegvis är att effekterna för producenterna skall bli mindre.

Samtidigt som beslut om sänkta interventionspriser togs även beslut om en förlängning av kvotsystemet till den 31 mars 2015. I tre steg, med början den 1 april 2006, kommer även kvoterna att höjas med sammanlagt 1,5 procent.

6.4.1.3 Effekter av reformen

Den beslutade reformen blev inte lika långtgående som det ursprungliga förslaget⁷⁴. Merparten av de analyser som finns tillgängliga har utgått från reformförslaget och inte från den beslutade reformen. I dessa analyser jämförs effekter på pris och produktion av reformförslaget i förhållande till ett genomfört Agenda 2000-beslut⁷⁵. Resultaten från analyserna redovisas översiktligt i tabell 6.11.

⁷⁴ Förslaget innebar att interventionspriserna skulle sänkas med 35 procent för smör och 17,5 procent för mjölkpulver. Samtidigt skulle kvoterna höjas med 3,5 procent.

⁷⁵ Agenda 2000-beslutet innebar prissänkningar för smör och skummjölkspulver på 15 procent och kvotökning på 1,5 procent fr.o.m. år 2005. Kompensationen för prissänkningarna var inte frikopplad. Reformen skulle träda i kraft år 2005.

Tabell 6.11 Analys över det tidigare reformförslaget (jämförelse mellan Agenda 2000 och kommissionens ursprungliga reformbeslut)

	Prod. pris EU	Prod. pris S	Prod. EU	Prod. S	Konsumentpris fett/protein
KOM	- 20%	i.u.	+ 2%	i.u.	- 23% / - 4,8%
SLI	- 19%	- 18%	+ 2%	+ 1,5%	- 10% / - 3%
SJV				någon % minskning	

Eftersom dessa analyser baseras på en jämförelse med kommissionens ursprungliga förslag och inte på det slutliga beslutet bör siffrorna enbart ses som en indikation på ett möjligt resultat. Mot bakgrund av ett minskat kvotutnyttjande under år 2002, åldersstrukturen bland de svenska mjölkproducenterna, det förväntade framtida sänkta avräkningspriset samt en fullständig frikoppling av mjölkstödet finns det mycket som talar för att en snabbare strukturutveckling i samband med att mjölkstödet frikopplas. Resultaten från SLI:s analys över kvotutnyttjande kan därmed förefalla optimistiska. Avgörande för utvecklingen kommer att vara i vilken mån det kommer att ske nyinvesteringar inom sektorn.

6.4.2 Frikoppling av mjölkstödet

Enligt rådsförordningen skall mjölkstödet frikopplas år 2007 men medlemsländerna ges möjlighet att frikoppla stödet redan fr.o.m. år 2005.

Valet av tidpunkt för frikoppling kommer framför allt att påverka strukturutvecklingen och produktionens omfattning under perioden 2005–2007. De prissänkningar som kommer att ske i producentledet bedöms skilja sig åt mycket marginellt, i konsumentledet inte alls, beroende av val av frikopplingstidpunkt. Om det över huvud taget skulle föreligga någon skillnad går det att anta att producentpriserna i så fall skulle kunna vara marginellt

högre vid en senare frikoppling som en följd av en bättre lönsamhet i mejeriindustrin.

6.4.2.1 Fördelar eller argument för en tidig frikoppling

En senareläggning av frikopplingen till år 2007 ger incitament till produktion genom att produktionskalkylen för mjölk förbättras. Detta medför att vissa lantbrukare kommer att bedriva en produktion som skulle ha gått med förlust utan mjölkstödet. Produktionsnivån bedöms därför vara högre med en koppling till år 2007 men inkomsten för enskilda producenter blir samtidigt lägre. En tidig frikoppling innebär sannolikt en mindre produktion under perioden 2005–2007 men samtidigt kommer den produktion som bedrivs att vara lönsam i större utsträckning.

Vid en frikoppling redan år 2005 ges lantbrukarna ökad valfrihet och de är inte bundna av produktionskopplingen. Ett sådant beslut skulle även ligga i linje med Sveriges politik om att produktionsstöden skall avvecklas.

Om Sverige väljer att införa en regionaliserad stödmodell, där en del av mjölkstödet skall regionaliseras, finns det skäl för att den del av mjölkstödet som skall regionaliseras skall fördelas ut redan år 2005 för att minska omfördelningen från andra företag till mjölkföretagen. Detta skulle i så fall tala för att åtminstone frikopplingen av mjölkstödsandelen som skall regionaliseras bör genomföras successivt med början 2005 och därefter öka 2006 till det sammanlagda beloppet som skall regionaliseras även i det fall som Sverige väljer att frikoppla mjölkstödet 2007.

Administrationn kring stödsystemet för mjölk kommer att upprättas under år 2004. Att fortsätta med detta stöd fram till år 2007 bedöms preliminärt innebära en ökad årlig kostnad på ca 1 miljon kronor. Denna uppskattning bygger på vissa antaganden och det finns en risk att den årliga kostnaden kan uppgå till drygt 2 miljoner kronor.

6.4.2.2 Fördelar eller argument med en sen frikoppling

Genom att senarelägga frikopplingen i mjölksektorn ges denna sektor samma förutsättningar som övriga sektorer där produktionsstöden frikopplas först efter att prissänkningar genomförts. En senareläggning av frikopplingen ger därmed även mjölksektorn möjlighet att i viss mån anpassa sig till nya prisnivåer innan produktionsstöden frikopplas.

En senare frikoppling kan vara en fördel för utökare då en samtidig utökning av mjölkkvot genererar avkastning på satsat kapital i form av stöd. Med hjälp av den utbetalning som är kopplad till mjölkkvot förbättras kalkylen i nyinvesteringar om producenten inkluderar det frikopplade gårdsstödet i produktionskalkylen. Ur ett företagsekonomiskt perspektiv är detta dock ett tveksamt resonemang.

Vid en frikoppling år 2007 kommer sannolikt det frikopplade mjölkstödet i något större utsträckning att utbetalas till aktiva mjölkproducenter än vad som sker vid en frikoppling år 2005. I dag finns en relativt stor del av mjölkkvoterna på gårdar som inte fullt utnyttjar sina kvoter och dessa kvoter skulle därmed kunna finnas tillgängliga för handel. En frikoppling redan år 2005 skulle innebära sämre förutsättningar för att kvoten skall allokeras till aktiva producenter före det att mjölkstödet frikopplas.

Jämfört med en tidig frikoppling bedöms produktionen vara något högre under perioden 2005–2007 om frikopplingen skjuts fram till år 2007 genom att strukturutvecklingen därmed skjuts upp. Det svenska miljö kvalitetsmålet om ett rikt odlingslandskap bedöms därför kunna uppfyllas något lättare under denna period. På lång sikt är det mycket tveksamt om valet av tidpunkt för frikopplingen får någon effekt.

6.5 Frikoppling av arealstödet till jordbruksgrödor samt torkstödet i norra Sverige

6.5.1 Beskrivning av sektorn och stödsystemet

Under avsnitt 2.2 i omvärldsanalysen finns en översikt över produktion och utveckling av sektorn.

Nuvarande stödsystem

Marknadsordningen för spannmål och andra jordbruksgrödor innebär att det finns ett stödpris, interventionspris, för korn, råg och vete där EU förbinder sig att köpa upp spannmålen om den uppfyller vissa krav. Interventionspriset är 101,31 euro per ton. Under perioden november till maj höjs dock interventionspriset med ett månatligt tillägg på 0,93 euro per ton. Andra instrument som verkar stabiliserande på marknaden inom EU är exportbidrag, exportavgifter och EU:s tullsystem. Till skillnad från spannmål har inte oljeväxter eller proteingrödor något prisstöd.

Inom marknadsordningen utgår arealstöd till samtliga jordbruksgrödor inklusive mark som tas ur produktion. Stödbeloppet per hektar är referensbeloppet, 63 euro per ton, multiplicerat med en regional historisk avkastning. Referensbeloppet för proteingrödor är högre än för övriga grödor, 72,5 euro per ton. I Sverige är den genomsnittliga regionala avkastningen 4,02 ton per hektar. Sverige är indelat i sex arealstödsregioner med en referensavkastning som varierar från 2,664 ton till 5,197 ton per hektar. Lantbrukare som har en areal som motsvarar en total referensavkastning på sammanlagt minst 92 ton måste ta minst 10 procent av sin areal ut ur produktion. Samtliga lantbrukare har möjlighet att ta upp till hälften av sin areal ut ur produktion och erhålla arealstöd för den arealen.

I norra Sverige, arealstödsregion 6, är ett särskilt torkstöd inräknat i beloppet för arealstöd genom att referensavkastningen multipliceras med 82 euro per ton i stället för med 63 euro.

Förutom det rena arealstödet finns det möjlighet för lantbrukare i stödområdena 1–3 att ansöka om kompensationsbidrag för spannmål. Kompensationsbidraget finansieras till 75 procent av Sverige och uppgår till 1 000 kronor per hektar för lantbrukarens första 60 hektar spannmål. För alla ytterligare hektar tillkommer ett kompensationsbidrag på 500 kronor per hektar.

Vad anger det nya regelverket?

Medlemsländerna har möjlighet att koppla upp till 25 procent av arealersättningen. De länder som har en traditionell produktion av durumvete kan välja att i stället för att koppla arealstödet till produktionen av jordbruksgrödor koppla upp till 40 procent av arealtillägget för durumvete.

Reformbeslutet innebär, till skillnad från förslaget, att interventionspriset lämnas oförändrat. De månatliga tilläggen till interventionspriset halveras dock från 0,93 euro till 0,46 euro per ton och månad. Möjligheten att intervensera råg tas samtidigt bort. Dessa förändringar genomförs redan år 2004.

Nivån på det särskilda torkstödet höjs även år 2004 från 19 euro per ton till 24 euro per ton referensavkastning. Det är även möjligt att koppla detta stöd till produktionen.

Vid odling av proteingrödor för mogen skörd kan brukaren fr.o.m. år 2004 ansöka om ett särskilt arealstöd på 55,57 euro per hektar. Om det inom EU ansöks om mer än 1,4 miljoner hektar proteingrödor skall stödnivån justeras ned i motsvarande grad.

Tabell 6.12. Arealstöd i olika regioner

Arealstöds-region	Referens-avkastning (kg/ha)	Arealstöd (euro/ha)	Eventuellt kopplat arealstöd (euro/ha)	Eventuellt kopplat torkstöd (euro/ha)
1	5,197	327	81,85	-
2	4,563	287	71,87	-
3	4,071	256	64,11	-
4	3,462	218	54,52	-
5	2,953	186	46,51	-
6	2,664	168	41,96	63,94

6.5.2 Effekter av full frikoppling av arealstödet

Enligt den modellkörning som SLI genomförde av kommissionens ursprungliga förslag minskar produktionen av spannmål i EU med 8 procent som en följd av att andra grödor och att inte odla alls blir mer intressant. Effekten på spannmålsproduktionen blir enligt denna analys mindre i Sverige än i EU som helhet. En förklaring är att vallodlingen inte ökar i samma utsträckning i Sverige. Den genomförda analysen utgick från att interventionspriset skulle sänkas med 5 procent.

Tabell 6.13 Procentuell förändring jämfört med en politik i enlighet med Agenda 2000

	EU		Sverige		
	Produktion	Pris	Areal	Produktion	Pris
Spannmål	-8	+1	-4	-3	+1
Vete	-6	+4	-1	-1	+4
Korn	-10	0	-6	-5	-1
Havre	-8	0	-5	-5	-1

Som tabellen 6.13 visar blir effekterna för spannmålssektorn relativt små i Sverige. Det är dock stor regional variation. Effekterna i norra Sverige är exempelvis betydligt kraftigare än i andra regioner. Skillnaderna hade även kunna visa sig vara större om regionindelningen i CAPRI-modellen hade följt indelningen av produktionsområden i Sverige.

Andra ekonomiska analyser som genomfördes före reformbeslutet visade liknande resultat. Analyser utförda av kommissionen och Teagasc visade på i princip oförändrade spannmålspriser. Enligt kommissionens analyser skulle spannmålsarealen minska med mellan 2 och 9 procent. Teagasc's analys visade på en minskad spannmålsareal med 2 procent.

SJV genomförde våren 2003 en kvalitativ bedömning hur effekterna för spannmålssektorn skulle bli i Sverige. Den samlade bedömningen var att minskningen av spannmålsarealen i Sverige skulle bli närmare 9 procent. Det föreligger även andra ekonomiska analyser som i större utsträckning utgår från produktionskalkyler. Enligt dessa indikerar en relativt kraftig minskning av spannmålsproduktionen.

I de analyser som översiktligt har redovisats här har man utgått från att interventionspriset för spannmål skulle sänkas med 5 procent. Någon sådan sänkning genomfördes aldrig. Detta har betydelse för odlingens lönsamhet framför allt i de områden där spannmål ofta anmäls till intervention och där avkastningen är relativt dålig. Bedömningen är därför att regionalt kan effekten av att inte sänka interventionspriset få en viss betydelse och att produktionsminskningen i dessa områden blir mindre än vad de tidigare analyserna visade. Sammantaget för spannmålssektorn som helhet blir dock effekten av en utebliven interventionspris-sänkning inte så stor eftersom resultatet av modellkörningarna i vissa fall till och med indikerade att priset på sikt hade blivit större om interventionspriset hade sänkts.

6.5.3 Effekter av en koppling av arealstödet

Mot bakgrund av de förhållandevis små förändringar av spannmålsproduktionen som genomförda modellkörningar anger skall inträffa vid en full frikoppling har det inte genomförts någon ny modellkörning med CAPRI-modellen och ett delvis kopplat arealstöd. Resultaten från de analyser som har genomförts efter reformbeslutet, av OECD och Teagasc, visar även på små skillnader jämfört med en full frikoppling.

Vid en full frikoppling är det framför allt överskottsområden inom arealstödsregionerna 3–6 där de rörliga kostnaderna med nuvarande produktionsförutsättningar inte kommer att täckas med intäkterna från odling av foderspannmål för försäljning. Produktionsförutsättningar kan förändras genom olika dynamiska effekter, förbättrade priser eller minskade kostnader för insatsmedel. Om detta inte sker kan det ha betydelse för produktionens omfattning i vissa områden om man genomför en delvis koppling av stöden, relativt en full frikoppling. Att man ändå kan förutsätta att en koppling endast skulle innebära en begränsad skillnad jämfört med full frikoppling beror på att arealstödssystemet till viss del fungerar som ett frikopplat system genom möjligheterna att ta areal ur produktion.

I de flesta områden är den möjliga produktionskopplingen även relativt liten, 400–500 kronor. I de områden som har sämst förutsättningar är det osäkert om en så låg arealstödsnivå är ett tillräckligt incitament för en bibehållen produktion. Särskilt för de gårdar med högst odlingskostnader, exempelvis mindre gårdar, kan en sådan stödnivå antas vara för liten för att det skall vara intressant att ansöka och uppfylla villkoren för arealersättning utan man nöjer sig med det frikopplade gårdsstödet. Det finns därmed en risk att lantbrukarnas intäkter minskar och att kopplingen medför ett försämrat återflöde från EU-budgeten.

I arealstödsregion 6 är situationen något annorlunda jämfört med övriga Sverige trots att förutsättningarna för spannmålsodling är sämre i denna region. Spannmålsproduktionen bedrivs i

denna region till stor del av skäl som behov av insåningsgröda till vall och egen foderspannmåls- och halmförsörjning. I arealstödsregion 6 kan ett kopplat stöd i större utsträckning än i övriga Sverige bli betydelsefullt för den fortsatta produktionen av spannmål. Regionalpolitiskt kan spannmålsproduktionen i Norrland även ha betydelse, exempelvis som ett indirekt stöd till grisproduktionen.

Kopplat arealstöd tillsammans med kopplat torkstöd skulle uppgå till 106 euro per hektar i arealstödsregion 6. Till detta kommer kompensationsbidraget på mellan 500 och 1 000 kronor per hektar. Trots betydelsen av de kopplade stöden för produktionen föreligger det dock starka incitament som talar för en minskad spannmålsodling och i vissa fall en ökad vallodling i norra Sverige. En koppling skulle därför medföra en stor risk för att lantbrukarna i norra Sverige skulle förlora genom minskat återflöde av EU-medel.

En annan negativ konsekvens av en fortsatt koppling är de ökade administrativa konsekvenserna som detta skulle medföra, inte minst för lantbrukarna.

6.6 Frikoppling av utsädesstödet

6.6.1 Beskrivning av sektorn

6.6.1.1 Produktion och utveckling

Utvecklingen sedan Sverige blev medlem i EU år 1995 har varit positiv för vallfröproduktionen och då framför allt för timotejfrö. Under denna period har den sammanlagda arealen vallfrö ökat från ca 8 000 hektar till 12 000 hektar. Vallfröodlingen bedrivs i huvudsak på specialiserade växtodlingsföretag i slättbygderna där den i många fall är betydelsefull för lönsamheten.

Tabell 6.14 Odling av vallfrö, genomsnitt för åren 2000-2002 i Sverige och genomsnittliga stödnivåer i Sverige och Finland

Fröslag	Areal (ha)	Avkastning kg/ha	Stöd (€/100 kg)	Cirka stödnivå i Sverige frikopplat stöd	Areal i Finland (ha)	Cirka stödnivå i Finland exkl. nationellt stöd
Timotej	3 882	502	83,56	435	6 783	424
Rödklöver	2 265	261	53,49	140	604	94
Ängsvingel	2 043	727	43,59	317	1 569	166
Rödsvingel	1 265	887	36,83	327		
Engelskt rajgräs	473	984	30,99	305		
Ängsgröe	356	724	38,52	279		
Vitklöver	377	325	75,11	244		
Hundäxing	104	533	52,77	281		
Alsikeklöver	64	280	45,89	128		

6.6.1.2 Nuvarande stödsystem

Stödet till utsäde betalas ut till fyra olika sortgrupper. I Sverige finns det endast produktion inom grupperna vallgräs och leguminoser. Stödet bestäms utifrån den kvantitet certifierat utsäde som en odlare har producerat. Varje medlemsland har en nationell kvot. Om den totala kvoten inom EU överskrids skall de medlemsländer som har överskridit sin nationella kvot reducera stödet till odlarna proportionerligt. Stödnivåerna för de olika sorterna har i princip varit oförändrade sedan år 1971.

6.6.1.3 Vad anger det nya regelverket?

Utsädesstödet skall ingå i det frikopplade stödet om inte Sverige väljer att för en eller flera utsädesorter fortsätta att koppla stö-

det. Reglerna begränsar dock hur mycket utsädesstöd en odlare kan erhålla om denne samtidigt ansöker om gårdsstöd. För en jordbrukare som ansöker utsädesstöd för en areal där denne samtidigt ansöker om ett frikopplat gårdsstöd kommer dennes utsädesstöd att reduceras med upp till motsvarande stödrättigheternas värde för varje hektar utsädesodling.⁷⁶

6.6.2 Effekter av full frikoppling

Produktionen och handeln av utsädesfrö är global och sker utan tullar eller avgifter. Detta medför att produktionen i princip kommer att ske där produktionskostnaden är lägst. Frikopplingen innebär att odlingskalkylen försämras med motsvarande produktspecifika stöd då det frikopplas. För en enskild brukare som skall välja mellan olika grödor kommer dock samtidigt arealstödet att minska i odlingskalkylen för övriga jordbruksgrödor. I de fall som utsädesstödet för ett specifikt fröslag varit lägre än arealstödet kommer denna utsädesodling att gynnas av frikopplingen. Det omvända gäller exempelvis odlingen av timotej i Sverige där det produktspecifika stödet är betydligt högre än arealstödet.

Hur mycket timotejodlingen kommer att minska i Sverige kommer att avgöras av industrins betalningsförmåga och om den har möjlighet att höja avräkningspriserna. Om detta är möjligt beror på konkurrensförhållanden med andra medlemsländer och även med andra länder utanför EU, exempelvis Kanada, som har en betydande utsädesproduktion.

För flera av fröslagen bedöms utsikterna vara goda för en fortsatt odling i Sverige i minst nuvarande omfattning. För de fröslag där utsädesstödet är mer betydande, uttryckt per hektar, föreligger dock en risk för att odlingen kommer att minska. Ett typexempel är timotej där odlingen kan reduceras kraftigt, särskilt om andra medlemsländer väljer att koppla utsädesstödet till timotej.

⁷⁶ Denna regel gäller samtliga vallfröslag, dock ej utsädesodling av linfrö.

Odlingen av vallfrö i Sverige är till stor del inriktad på sorter som är anpassade för svenska odlingsförhållanden. Det föreligger dock inte några hinder eller skäl som talar för att utsädesproduktionen av sorter anpassade för svenska förhållanden skulle minska som en följd av en eventuell produktionsminskning i Sverige.

6.6.3 Effekter av en fortsatt koppling

Som angetts i avsnitt 6.6.2 är det för vissa fröslag, exempelvis timotej, avgörande för utsädesproduktionens utveckling i Sverige vilken förmåga som industrin har att betala ett högre avräkningspris. För många fröslag kommer sannolikt konkurrensen från andra medlemsländer och länder utanför EU innebära att avräkningspriserna justeras i mindre omfattning. I detta sammanhang kommer en viktig faktor att vara om andra medlemsländer väljer att koppla utsädesstödet. Visserligen innebär reglerna att stödnivån kommer att begränsas om en odlare söker enhetsstöd för marken. Även kvoteringen av produktionen kommer att begränsa hur mycket stöd som kan betalas ut i ett enskilt medlemsland. Trots dessa begränsningar innebär det för några av fröslagen, exempelvis timotej, att odlingskalkylen förbättras vid en koppling av utsädesstödet jämfört med situationen i det medlemsland som valt full frikoppling. Det extra stödet kan kraftigt påverka odlingens omfattning i Sverige.

Det finns flera negativa konsekvenser som talar emot en koppling av något utsädesstöd. Om Sverige väljer att införa gårdsmodellen för det frikopplade stödet innebär reglerna att producenten går miste om sitt stöd i de fall som denne upphör att producera utsäde. Detta gäller dock inte i en regionaliserad modell där man väljer att även regionalisera utsädesstödet. I en sådan situation innebär en koppling av utsädesstödet att produktionen gynnas samtidigt som effekterna för de odlare som väljer att upphöra med sin produktion i princip inte påverkas av en fortsatt koppling. Det skulle dock innebära att de svenska lantbrukarna gemensamt förlorar i återflöde motsvarande utsädesarealens samlade gårdsstöd.

Om Sverige skulle välja att koppla vallfröstödet för en eller flera sorter skulle det innebära att hela det nuvarande stödsystemet blir kvar. Den årliga administrativa kostnaden för detta beräknas uppgå till ca 0,5 miljoner kronor.

6.7 Övriga produktionsstöd på vegetabilieområdet som kommer att frikopplas

I samband med att det nya frikopplade gårdsstödet införs kommer även produktionsstöden för trindsäd, torkat foder och stärkelsepotatis att frikopplas. För dessa stöd föreligger det inte något nationellt val av hur stor den fortsatta produktionskopplingen skall vara.

6.7.1 Frikoppling av produktionsstödet till stärkelsepotatis

Produktionen av potatisstärkelse begränsas av de landskvoter som finns inom EU. Sveriges kvot är ca 62 000 ton. Genom kvoteringen har produktionen varit i princip oförändrad sedan EU-medlemskapet. Strukturförändringen har dock varit kraftig. Antalet odlare har minskat och genom ökade skördar har arealen minskat och i dag är det ca 690 odlare som odlar fabrikspotatis på ca 7 400 hektar. Odlingen är förlagd från sydvästra Kalmar län, Blekinge och runt Kristianstad med närhet till Lyckebystärkelsens fabrik.

Reformen innebär att 40 procent av industristödet kommer att frikopplas och ingå i det nya frikopplade gårdsstödet. Det kommer inte att ske någon förändring av kvoterna och det är inte heller troligt att den nuvarande produktionens omfattning kommer att påverkas av den partiella frikopplingen. Potatisstärkelse kommer genom reformen att ha en nästan unik särställning genom att det kommer att fortsatt utgå ett kopplat produktionsstöd till denna produktionsgren.

Stödrättigheterna som bildas från stödet till fabrikspotatis kommer att vara ca 100 euro större per hektar vid en gårdsmo-

dell jämfört med den nuvarande arealstödsnivån. Om Sverige inför en regionaliserad stödmodell kommer därför fabriksproduktionsodlare att förlora större stödbelopp relativt renspannmålsföretag.

6.7.2 Frikoppling av industristödet till torkat foder

Stöd utgår till hetluftstorkat respektive soltorkat foder. För hetluftstorkat foder ges ett stöd på 68,83 euro per ton. Produktionen är kvoterad på landsnivå och Sveriges kvot är 11 000 ton.

För torkat foder skall 50 procent av det nuvarande produktionsstödet frikopplas och ingå i det nya gårdsstödet. Kommissionens ursprungliga förslag var att fasa ut denna marknadsordning helt. Beslutet blev att kommissionen skall återkomma med en rapport år 2008 om industristödet framtid.

Frikopplingen av stödet innebär en halvering av industristödet. En fortsatt produktion kräver därför en anpassning av råvarupriserna. I dag gör en odlare ett produktionsval mellan bl.a. spannmål och grönfoder för hetluftstorkning. För odlare i Sverige kommer sänkningen av industristödet per hektar att vara lägre eller att vara i nivå med det stöd till jordbruksgrödor som frikopplas. Sammantaget innebär detta att det bör vara möjligt att möta det sänkta industristödet genom en anpassning av råvarupriset i de fall där denna produktion i grunden har varit konkurrenskraftig med spannmålsodling.

Stödrättigheter som bildas från torkat foder kommer att vara något lägre än genomsnittet för stödrättigheter i de regioner där torkat foder produceras. Skillnaden är dock marginell.

6.7.3 Frikoppling av produktionsstödet till trindsäd

Stödet till trindsäd (kikärter och vicker) kommer att frikopplas helt. Den svenska odlingen av detta stöd uppgick till mindre än 10 hektar under referensperioden och referensbeloppet blir sålunda även försumbart.

7 Nationellt kuvert, modulering och tvärvillkor

7.1 Ramar för de nationella valen

Rådsförordning 1782/2003 ger förutsättningarna för de nationella val som skall göras när det gäller tillämpningen av nationellt kuvert, modulering, tvärvillkor och regler för miljön samt för jordbruksrådgivning. Ändrade förutsättningar för landsbygdsutvecklingsåtgärder till följd av reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken framgår av rådets förordning 1783/2003 (LBU-förordningen).

7.2 Nationellt kuvert

Enligt artikel 69 i rådsförordning 1782/2003 får en medlemsstat kvarhålla högst 10 procent av direktstöden i ett s.k. nationellt kuvert. Det nationella kuvertet får användas för att bevilja ytterligare betalning för särskilda typer av jordbruk som är viktiga för att skydda och förbättra miljön eller för att förbättra kvaliteten och saluföringen av jordbruksprodukter. Den ytterligare betalningen skall beviljas jordbrukare inom den eller de sektorer som berörs av kvarhållandet. Om det nationella kuvertet används skall den maximalt tillåtna kopplingen inom respektive sektor som beskrivs i kapitel 6 minska i motsvarande grad för att säkerställa att den sammantagna produktionskopplingen inom någon sektor inte överstiger de sammanlagda riktade stödåtgärder

som kommer en sektor till del inte överstiger vad som maximalt får produktionskopplas.

7.2.1 Åtgärder för att stödja särskilda typer av jordbruk

Under de förhandlingar som föregick beslutet om reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken förespråkade Sverige möjligheten att använda en del av direktstöden till ett nationellt kuvert. Den huvudsakliga anledningen till detta var att säkerställa en möjlighet att vid behov kunna rikta särskilda insatser till betesmarker för att inte äventyra miljö kvalitetsmålet ”Ett rikt odlingslandskap”. Riktade åtgärder är att föredra framför generella stöd då de är mer effektiva för att nå mål i samhället som marknaden inte klarar att tillgodose. Underhandsbesked från tjänstemän vid kommissionen indikerar att en sådan tillämpning av det nationella kuvertet skulle kunna accepteras trots att det i praktiken skulle innebära en viss omfördelning av pengar från vegetabiliesektorn och den intensivare mjölk- och nötköttsproduktionen till mer extensiva djurföretag.

Betesmarkernas regionala fördelning och nyttjande beskrivs i kapitel 6, liksom effekterna av en frikoppling av produktionsstöden till nötköttsproduktionen.

7.2.1.1 Omfattning och behov av ett nationellt kuvert

Av den slutsats som dras i kapitel 6 om kopplingen mellan dagens produktionsstöd till nötköttsproduktionen och nyttjandet av betesmarker framgår att stutar respektive am- och dikor, med dagens stödsystem, genererar en stödnivå som, omräknat per hektar betesmark, uppgår till ca 3 500 kronor per hektar. Detta utgår från ett antagande att dessa djur fullt ut tillgodoser sitt grovfoderbehov under betessäsongen från naturbetesmarker, vilket innebär att det angivna beloppet är ett högsta belopp.

Ett nationellt kuvert som omfattar 10 procent av det totala frikopplade stödet skulle, fördelat på de drygt 450 000 hektar be-

tesmarker som i dag omfattas av någon LBU-åtgärd eller enbart används som foderareal, ger en stödnivå på 1 480 kronor per hektar. Med en fördelning på 500 000 hektar betesmark skulle ersättningsnivån sjunka till ca 1 300 kronor per hektar. Ett nationellt kuvert till betesmarker skulle öka förutsättningarna att bibehålla hävden av dessa marker. I en regionaliserad modell eller en blandmodell är behovet av ett nationellt kuvert för att säkra hävden av betesmarker mindre än i en gårdsmodell eftersom dessa modeller säkerställer att ett lägsta garanterat värde fördelas även på betesmarkerna.

Jämfört med dagens djurbidrag, omräknade per hektar betesmark, utgör den minsta garanterade stödnivån genom ett nationellt kuvert ett betydligt lägre belopp. Ett nationellt kuvert riktat till betesmarker kommer dock att ha en betydligt bättre precision än dagens djurbidrag när det gäller att styra mot det man vill uppnå, hävden av betesmarker. Frågan är om 1 300–1 500 kronor per hektar i ett nationellt kuvert räcker för att i kombination med miljöersättningar och övriga LBU-ersättningar säkerställa en fortsatt hävd av betesmarker. Ett entydigt svar går inte att ge. Val av stödmodell för det frikopplade stödet och val av frikopplingsgrad inom direktstöden till nötköttsproduktionen har avgörande betydelse för behovet av ytterligare ersättning till betesmarkerna.

I en gårdsmodell kommer det att finnas betesmark (och åkermark) som tilldelas mycket låga stödrättigheter eller inga stödrättigheter alls. Tvärvillkoren inom det frikopplade stödet blir därmed ett trubbigt instrument för att säkerställa hävden av betesmarker (se vidare avsnitt 7.5). Även med ett fullt utnyttjande av det nationella kuvertet är det inte sannolikt att det i en gårdsmodell räcker med de nuvarande LBU-ersättningarna till betesmarker för att upprätthålla hävden. I en blandmodell kommer alla marker att tilldelas ett garanterat lägsta värde på stödrättigheten. Detta värde kommer att uppgå till minst 900 kronor per hektar och kommer att variera regionalt beroende på vilken regionindelning som väljs. Stödnivån på betesmark kommer i många fall att bli betydligt högre än det garanterade lägsta värdet

på stödrättigheter i en blandmodell. Detta beror på att den andel av det frikopplade stödet som behålls på gårdsnivå i hög grad kommer mjölk- och nötköttsproducenter till del. Eftersom dessa företag står för en stor del av nyttjandet av betesmarker i landet medför gårdsmodellen i många fall ett värde på stödrättigheter på betesmark som överstiger det garanterade lägsta värdet. Blandmodellen fungerar i detta avseende på samma sätt som ett riktat stöd, vilket förbättrar möjligheterna att åstadkomma positiva miljöeffekter genom tvärvilkorens krav på god jordbruks-hävd och goda miljöförhållanden. Det är dock inte uteslutet att ytterligare åtgärder kommer att behöva vidtas på sikt för att hävden av betesmarker skall kunna upprätthållas.

Tidsperspektivet har en stor betydelse för hur hög ersättningen måste vara för att säkerställa hävden av betesmarker. På kort sikt är det möjligt att hävden klaras med ett nationellt kuvert eller motsvarande stödnivå genom en blandmodell plus LBU-ersättning. Dock hävdas många marker i dag av äldre brukare som i övrigt har pension och därmed inte med nödvändighet behöver driva sitt jordbruk enligt företagsekonomiska principer. Andelen företagare som är 60 år och äldre är i dag ca 30 procent. Vidare är ofta de gårdar som drivs av äldre brukare lågt belånade och påfallande ofta är skogsinkomster en trygg inkomstkälla, vilket ställer ännu mindre krav på de företagsekonomiska förutsättningarna för djurhållning. På kort sikt kommer dessa brukare troligtvis att fortsätta med djurhållning och beteshävden med befintliga byggnader och maskiner. På längre sikt kommer det dock att ställas andra ekonomiska krav om investeringar måste göras i nya djurstallar och maskiner.

7.2.2 Åtgärder för att förbättra kvaliteten och saluföringen av jordbruksprodukter

Ett nationellt kuvert får, förutom åtgärder för att stimulera särskilda typer av jordbruk, också användas för att finansiera åtgärder för att förbättra kvaliteten och saluföringen av jordbruksprodukter. Exakt vad som kan inrymmas inom denna kategori av åtgärder

gärder är i hög grad beroende av hur de kommande tillämpningsföreskrifterna utformas. Analysarbetet har därför inriktats på att identifiera insatsområden som bedöms vara angelägna och effektiva för att stimulera livskraften i svenska jordbruksföretag. De insatsområden som pekas ut är:

- Investeringstöd för utveckling av nya verksamheter
- Stöd till resurscentra för alla lantbruksföretag
- Bättre kreditförsörjning
- Rådgivning och utbildning i riskhantering
- Särskilt projektstöd för nya marknadsförings- och distributionstekniska lösningar
- Exportfrämjande åtgärder

Flera av åtgärderna skulle, utöver finansiering via ett nationellt kuvert, på något längre sikt kunna realiseras med annan finansiering, exempelvis inom nästa LBU-program.

Analyserna visar att det finns en betydande potential för ytterligare innovationer inom marknadsföring och distribution för svenska lantbruksföretag. Andelen lokalproducerad mat inom de stora dagligvarublocken är sannolikt förhållandevis liten och kan öka betydligt. Vid sidan av dessa traditionella kanaler torde alternativa distributionsformer som har visat sig vara framgångsrika i andra länder, såsom direktleveranser till skolor, vårdinrättningar, företag och restauranger, ha goda utvecklingsmöjligheter även i Sverige.

Inom ramen för miljö- och landsbygdsprogrammet, de två mål 1-programmen och Leader+ finns insatsområden och åtgärder inom vilka stöd kan lämnas till innovationsinriktade projekt för att främja bl.a. saluföring av kvalitetsprodukter från lantbruket. Stöd till innovativa eller småskaliga investeringar för att underlätta en förbättrad och rationaliserad bearbetning och saluföring av jordbruksprodukter kan också lämnas.

Den svenska livsmedelsexporten har ökat under senare år och ger ett stort bidrag till Sveriges nuvarande utrikeshandelsöverskott. Exporten utgörs emellertid huvudsakligen av förädlade

livsmedel från livsmedelsindustrin. Förutsättningarna för jordbruksföretagen i Sverige att direkt agera på internationella marknader är svårbedömda. Flera av jordbruksföretagen som förädlar produkter med starka mervärden av lokal natur kan säkerligen finna en marknad även utanför Sverige. Möjligheterna till detta bör prövas och liknande exportfrämjande åtgärder som i dag genomförs av organisationer, såsom Food From Sweden, bör övervägas.

7.3 Modulering

I beslutet om den gemensamma jordbrukspolitiken ingår en mekanism för överföring av resurser från direktstöden till en förstärkning av landsbygdsutveckling, s.k. modulering. Den del av direktstöden som hålls inne fördelas mellan medlemsstaterna enligt vissa fastställda kriterier. Medlen får användas för åtgärder inom ramen för LBU-förordningen.

7.3.1 Omfattning

Från och med år 2005 kommer resurser att dras från direktstöden och föras över för finansiering av åtgärder enligt landsbygdsförordningen. Resurserna blir tillgängliga budgetåret efter det år som indragningen genomförts. Neddragningen av direktstöd sker på gårdsnivå och omfattar samtliga direktstöd. De första 5 000 euro för respektive stödmottagare undantas från indragningen. Modulering kommer endast att tillämpas i de 15 nuvarande medlemsstaterna.

År 2005 minskas direktstöden med 3 procent, år 2006 är minskningen 4 procent, år 2007 och fram till år 2012 är minskningen 5 procent.

Fördelningen av modulerade medel sker i två steg.

1. Den första procentenheten av moduleringen behålls i det land där resurserna genererats och resterande del av de modulerade medlen fördelas enligt en fördelningsnyckel som baseras på jordbruksareal, sysselsättning i jordbruket och ett BNP-kriterium. År 2005 stannar 33 procent av moduleringsmedlen inom landet innan vidare fördelning sker enligt fördelningsnyckeln, år 2006 behålls 25 procent och år 2007 och framåt hålls 20 procent kvar inom landet.
2. I ett andra steg säkerställs att de medlemsländer som enligt ovanstående fördelning får behålla mindre än 80 procent av sitt modulerade belopp får ett tillskott för att försäkras ett återflöde på minst 80 procent. (För Tyskland är denna gräns fastställd till 90 procent).

Enligt ovanstående och enligt den statistik som tillämpats för utnyttjad jordbruksareal, jordbrukssysselsättning och BNP får Sverige en fördelning på 2,1 procent av moduleringsbeloppet.

Tjugo procent av medlemsstaternas moduleringsresurser stannar i respektive medlemsstat, 71 procent fördelas enligt fördelningskriterierna och 9 procent fördelas om efter 80-procentregeln.

Sveriges tilldelning vid 3 respektive 4 procents modulering ca 13,5 respektive 18 miljoner euro. Beloppet ökar vid 5 procents modulering till 22,4 miljoner euro, vilket motsvarar ett återflöde på 86,5 procent av inbetalade moduleringsmedel. Utan den s.k. 80-procentsregeln skulle Sverige ha fått behålla 25,9 miljoner euro.

De modulerade medel som hålls inne under år 2005 blir tillgängliga för användning för LBU-ändamål under år 2006, dvs. under den pågående programperioden för Miljö- och landsbygdsprogrammet för Sverige 2000–2006. För perioden därefter är den initiala fördelningen av resurser mellan medlemsstaterna för LBU-åtgärder i dagsläget okänd. Förutsättningarna för att göra korrekta prioriteringar och att kunna anvisa specifika an-

vändningsområden för de modulerade medlen efter år 2006 är därför begränsade.

7.3.2 Användningsområde

Moduleringsresurserna skall enligt (EG) 1782/2003 artikel 10 användas som kompletterande gemenskapsstöd för åtgärder finansierade av garantisektionen inom ramen för landsbygdsförordningen (EG) 1257/1999.

Moduleringsresurserna är en del av jordbruksfondens garanti-sektion. Detta innebär att moduleringspengarna endast kan användas till s.k. kompletterande åtgärder och åtgärder utanför mål 1-området. Icke kompletterande åtgärder inom mål 1-området finansieras av utvecklingssektionen.

Kompletterande åtgärder kan med andra ord finansieras med moduleringsresurser i hela landet. I och med de förändringar av LBU-förordningen som genomfördes i samband med reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken ökades antalet kompletterande åtgärder. Dessa förändringar av LBU-förordningen beskrivs ytterligare i avsnitt 7.4. De kompletterande åtgärderna är följande:

- Miljöersättningar och djurvelfärd
- Kompensationsbidrag
- Beskogning (tillämpas ej i Sverige)
- Förtidspensionering (tillämpas ej i Sverige)
- Livsmedelskvalitet (nytt kapitel)
- Att möta krav (nytt kapitel)

Sverige har en genomsnittlig EU-finansiering av LBU-programmet på 43 procent. Fram till beslutet om reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken har EU:s medfinansiering av miljöersättningar varit låst på nivån 50 procent med möjlighet till en medfinansiering från EU på upp till 75 procent i mål 1-området. Medlemsstaterna ges i och med reformen möjlighet att på frivillig grund höja EU:s medfinansiering till 85 procent i mål 1-om-

rådet och till 60 procent i övriga landet. Sverige har i dagsläget en hög nationell medfinansieringsgrad, 75 procent, av t.ex. kompensationsbidraget och investeringsstödet. Detta innebär att Sverige har möjlighet att välja att använda de modulerade medlen inom ramen för det nuvarande programmet utan att skjuta till ytterligare nationell finansiering eller med motsvarande sänkning av den nationella finansieringen.

7.4 Nya och förändrade LBU-åtgärder

Genom reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken utökas LBU-förordningen med två nya kapitel om livsmedelskvalitet och krav som skall uppfyllas. Dessutom införs en ny åtgärd för djurvälstånd inom kapitlet för miljöersättningar. De nya åtgärderna är frivilliga för medlemsstaterna att tillämpa. Utöver ovan nämnda utökningar av LBU-förordningen genomförs ett antal justeringar, delvis av teknisk karaktär, inom redan existerande åtgärder.

7.4.1 Krav som skall uppfyllas

Den nya åtgärden är ett gårdsbaserat, degressivt stöd (maximalt 10 000 euro per jordbruksföretag) som kan utgå under maximalt 5 år för att kompensera jordbrukare för extra kostnader eller bortfall av intäkter till följd av kommande ny gemenskapslagstiftning med koppling till miljö, människors, djurs och växters hälsa, djurens välfärd och arbetarskydd.

Stödet omfattar endast ny lagstiftning förutom när det gäller direktiv som inte genomförts korrekt trots att tidsfristen gått ut. I dessa fall kan stöd utbetalas under 5 år efter ikraftträdandet av förordning (EG) 1783/2003.

I kapitlet ingår stöd till deltagande i jordbruksrådgivning, (maximalt 1 500 euro per rådgivningstjänst). Medfinansieringen från EU kan uppgå till 80 procent.

7.4.2 Miljöersättningar och djurvälfärd

Den nya åtgärden för djurvälfärd inkluderas i LBU-förordningens kapitel om miljöersättningar. Det innebär att de grundläggande principer som gäller för miljöersättningarna även är tillämpliga för den nya ersättningsformen. Ersättningen avser kostnader och intäktsförluster till följd av frivilliga åtaganden under en period av minst 5 år som går utöver lagstiftningens krav och god sed för djurhållning. Kostnader till följd av investeringar föreslås inte ingå vid kalkylering av stödnivån. Stödnivån föreslås bli maximalt 500 euro per djurenhet, vilket innebär att djurenhetsbegreppet återinförs som stödgrundande enhet.

7.4.3 Livsmedelskvalitet

Kapitlet för livsmedelskvalitet omfattar stöd till jordbrukare för frivilligt deltagande i kvalitetssystem. Stöd kan beviljas för kvalitetssystem på EU-nivå med grund i fyra rådsförordningar (geografiska och ursprungsbeteckningar, särartsskydd, ekologisk produktion och vinförordningen). Stöd kan även beviljas för kvalitetssystem som godkänns av en medlemsstat i enlighet med fastställda krav som har tagits upp i den legala texten. Stödet skall betalas ut som ett årligt stimulansbidrag om maximalt 1 500 euro under en tid på maximalt 5 år. Vidare kan stöd, medfinansierat till högst 70 procent, lämnas till producentgrupper för att finansiera information, reklam och marknadsföring av livsmedel och jordbruksprodukter som omfattas av kvalitetssystem.

7.4.4 Ändringar i existerande LBU-åtgärder

Förutom tillägg av nya kapitel eller åtgärder genomförs i samband med reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken även ett flertal ändringar i existerande LBU-åtgärder. I de följande avsnitten redogörs för de viktigaste substantiella förändringarna. Utöver dessa förändringar har ett antal tekniska juste-

ringar av förordningstexten genomförts i samband med reformbeslutet.

7.4.4.1 Investeringsstöd

Inom investeringsstödet öppnas en möjlighet att lämna stöd även om vissa av de s.k. minimikraven för miljö, hygien och djurskydd inte är uppfyllda vid tiden när investeringen påbörjas. Detta undantag kan medges i de fall som investeringen som sådan syftar till att nyligen införda krav inom dessa områden skall kunna uppnås. Ytterligare en förutsättning för att undantag skall kunna medges är därför att jordbrukaren uppfyller de relevanta kraven senast vid investeringsperiodens utgång.

För unga lantbrukare som gör investeringar och erhåller investeringsstöd höjs den maximala andelen av investeringskostnaden som kan finansieras med stöd från 50 procent i de mindre gynnade områdena och 40 procent utanför dessa områden till 60 procent respektive 50 procent, dvs. en höjning med 10 procentenheter.

7.4.4.2 Startstöd

För att stimulera unga lantbrukare att delta i jordbruksrådgivning höjs den maximala stödnivån inom startstödet för de unga lantbrukare som under en period av tre år efter det att jordbruksverksamheten startar deltar i sådan rådgivning. Stödet får i dessa fall inte överstiga 30 000 euro.

7.4.4.3 Kompetensutveckling

Åtgärden knyts i fortsättningen inte lika starkt till jordbrukare. Den nya förordningstexten innebär att stöd kan lämnas för kompetensutvecklingsåtgärder som riktar sig till jordbrukare och andra personer med anknytning till jordbruksaktiviteter.

7.4.4.4 Kompensationsbidrag till mindre gynnade områden

Kompensationsbidrag, för att täcka inkomstbortfall och merkostnader för jordbrukare som omfattas av miljöbetingade restriktioner till följd av gemenskapsdirektiv, begränsas till att omfatta de direktiv som utgör grund för nätverket Natura 2000. Reformen innebär också en möjlighet att lämna ett stödbelopp som överskrider de tillåtna 200 euro per hektar i de fall en jordbrukare drabbas av ytterligare kostnader eller inkomstbortfall till följd av att nya krav eller restriktioner införs. Stödet skall i ett sådant fall trappas ner successivt och får under inga omständigheter överstiga 500 euro per hektar.

En tidigare begränsning för kompensationsbidraget var att vissa av de områden som avgränsas som mindre gynnade, bl.a. utifrån sådana restriktioner som tidigare nämnts, inte får överstiga 10 procent av en medlemsstats yta. Denna begränsning tas nu bort för områden med miljöbetingade restriktioner enligt Natura 2000-direktiven.

7.4.4.5 Förbättrad bearbetning och saluföring av jordbruksprodukter

Målet för åtgärden utvidgas till att även omfatta utveckling av ny teknik. Dessutom öppnas samma möjlighet som inom investeringsstödet att lämna stöd trots att minimikraven för miljö, hygien och djurskydd inte är uppfyllda. Denna möjlighet gäller små produktionsenheter och undantaget kan beviljas på samma villkor som inom investeringsstödet.

7.4.4.6 Skogsbruk

Den genomförda förordningsändringen innebär att potentiella stödmottagare inom åtgärden för beskogning, i de delar som avser investeringar med syfte att avsevärt höja skogars ekologiska eller sociala värde, inte längre begränsas till privatpersoner eller

kommuner. Denna begränsning gäller i princip inom åtgärden i övrigt.

7.4.4.7 Främja anpassning och utveckling av landsbygden

Anpassningar av förordningstexten har gjorts för att åtgärden skall kunna omfatta stöd för det system för jordbruksrådgivning som enligt reformbeslutet skall införas senast den 1 januari 2007 (se vidare avsnitt 7.6). Möjlighet ges också att lämna stöd för upprättande av sådana kvalitetssystem som behandlas under avsnitt 7.4.3 som en del i det nya kapitlet för livsmedelskvalitet.

Genom ett tillägg av en ny strecksats i LBU-förordningens artikel 33 öppnas en möjlighet att stödja lokala partnerskaps genomförande av integrerade utvecklingsstrategier för landsbygden.

7.4.4.8 Medfinansiering

Reglerna för medfinansiering ändras, vilket innebär att miljöersättning, åtgärder för djurens välbefinnande och livsmedelskvalitet kan finansieras av EU upp till 85 procent i mål 1-området och upp till 60 procent i övriga områden. Detta är en ökning med 10 procentenheter jämfört med de hittillsvarande villkoren.

7.5 Tvärvillkor och regler för miljön

I samband med det s.k. Agenda 2000-beslutet infördes möjligheten för medlemsstaterna att ställa miljörelaterade krav som ett villkor för att betala ut direktstöd. Varje medlemsstat kunde själv välja om man ville använda denna möjlighet. Sverige valde, i likhet med de flesta andra medlemsstater, att inte införa sådana krav. I och med den nu beslutade reformen av jordbrukspolitiken införs dessa s.k. tvärvillkor som en obligatorisk åtgärd.

Räckvidden vidgas dessutom till att utöver miljöområdet även omfatta folkhälsa, djurhälsa, växtskydd och djurskydd. Tvärvillkoren införs stegvis under en treårsperiod med början år 2005.

Om tvärvillkoren bryts till följd av en åtgärd eller en försumelse som direkt kan anses bero på den enskilde jordbrukaren riskerar denne att förlora hela eller delar av sitt direktstöd.

Den behöriga nationella myndigheten är skyldig att ge jordbrukaren en förteckning över föreskrivna verksamhetskrav och god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden som skall iakttas.

Systemet med tvärvillkor har klara likheter med LBU-förordningens obligatoriska krav på god jordbrukarsed respektive minimikrav när det gäller miljö, hygien och djurskydd inom flera av åtgärderna inom LBU-programmet.

7.5.1 Föreskrivna verksamhetskrav

Tvärvillkor innefattar två komponenter som till viss del skiljer sig åt när det gäller innehåll och syfte. Den första av dessa är de *föreskrivna verksamhetskraven*, vilkas omfattning framgår av den horisontella förordningens bilaga III. Dessa verksamhetskrav utgörs av 18 redan existerande gemenskapsdirektiv inom områdena folkhälsa, djurhälsa, växtskydd, miljö och djurskydd. När det gäller de krav som skall ställas som tvärvillkor skall, enligt den horisontella förordningens artikel 4, de direktiv som avses i bilaga III tillämpas på det sätt som de genomförts av medlemsstaterna. I de följande avsnitten listas de aktuella direktiven samt, inom parentes, den tidpunkt då dessa införs som tvärvillkor inom direktstöden.

7.5.1.1 Fågel- och habitatdirektiven (1 januari 2005)

För att skydda natur, vilda djur och växter pågår ett arbete med att på EU-nivå skapa ett nätverk av värdefulla naturområden, Natura 2000. Medlemsstaterna har ansvar för att skydda de utpekade områdena för framtiden. Natura 2000 baseras på fågel-

och habitatdirektiven (79/409/EEG och 94/43/EEG). De båda direktiven är implementerade genom miljöbalken, artskyddsförordningen, jaktlagen, jaktskyddsförordningen och förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken.

Enligt artskyddsförordningen är det förbjudet att avsiktligt fånga eller döda vilda fåglar och vissa vilda djurarter. Det är Naturvårdsverket centralt och länsstyrelserna regionalt som ansvarar för tillsynen.

Naturreservat och övrig skyddad natur skall skötas enligt beslut och skötselplan. Bestämmelser för de särskilda bevarandeyrådena gäller de lantbrukare som har sin jordbruksmark i dessa områden. Det är länsstyrelserna som är ansvariga för förvaltning och tillsyn av reservaten.

7.5.1.2 Grundvattendirektivet (1 januari 2005)

Direktivet om skydd för grundvatten (80/68/EEG) berör sannolikt i mindre grad jordbruksföretag. Bestämmelserna avser främst förbud mot direkta utsläpp av vissa ämnen samt krav på förhandsgranskning när det gäller andra utsläpp.

7.5.1.3 Avloppsslam (1 januari 2005)

Direktiv 86/278/EEG reglerar användning av avloppsslam i jordbruket så att skadliga effekter på mark, vegetation, djur och människor hindras. Reglerna är införlivade genom miljöbalken, förordningen om förbud i samband med in- och utförsel av kemiska produkter, förordningen om miljöfarlig verksamhet, förordningen om kemiska produkter samt Naturvårdsverkets föreskrifter om skydd för miljön när avloppsslam används i jordbruket.

Producenten av avloppsslam skall föra register över slamanvändarnas namn och adress samt platser där avloppsslammet får användas. Det är även kommunen som är ansvarig för tillsynen av att lantbrukaren hanterar slammet enligt de bestämmelser som finns. Detta görs framför allt genom en egenkontroll. Lantbru-

kare som använder slam som gödningsmedel måste föra anteckningar över var slammet har använts som gödselmedel.

Eftersom Lantbrukarnas Riksförbund och livsmedelsindustrin säger nej till att sprida slam på åkrar där det odlas livsmedel är det inte många lantbrukare som använder slam. Det avloppsslam som produceras i dag, cirka en miljon ton om året, går till övervägande del direkt till deponi. Mellan 5 och 10 procent används i skogs- eller åkerbruk, t.ex. för att odla energiskog.

7.5.1.4 Nitratdirektivet (1 januari 2005)

Nitratdirektivet (91/676/EEG) ingår redan i dag i begreppet god jordbrukarsed såsom Sverige definierat det i LBU-programmet. Reglerna omfattar bl.a. begränsningar av antalet djur i ett jordbruk, försiktighetsmått vid gödselhantering inklusive krav på lagringskapacitet samt försiktighetsåtgärder vid spridning av gödselmedel. Länsstyrelsen kontrollerar villkoret för lantbrukare som söker kompensationsbidrag eller någon miljöersättning.

7.5.1.5 Djurmärkningsregler (1 januari 2005)

Tvärvillkoren omfattar ett direktiv (92/102/EEG) och två förordningar ((EG) nr 2629/97 och (EG) nr 1760/2000) om djurmärkningsbestämmelser.

Kontroller av märkning, journalföring samt rapportering till den centrala djurdatan (CDB) görs i dag i samband med kontroller av djurbidrag, miljöersättning för bevarande av utrotningshotade husdjursraser och som särskilda CDB-kontroller. Kontrollerna omfattar både jordbrukare som söker stöd och de som inte söker några stöd/ersättningar. När det gäller kontroller av märkningen av får, getter eller svin görs det i dagsläget inte några generella kontroller. Kontroller görs endast på de besättningar som har ansökt om tackbidrag, nationellt stöd eller någon miljöersättning med djurkoppling. Detta innebär att för flertalet av alla svinbesättningar i Sverige genomförs det i dag inte några

kontroller. Införandet av direktivet som en del av tvärvillkoren kommer därför att ställa krav på utökad kontrollverksamhet.

7.5.1.6 Växtskyddsdirektivet (1 januari 2006)

De delar av växtskyddsdirektivet (91/44/EEG) som direkt rör jordbrukaren ingår redan i dag i kravet på god jordbrukarsed såsom Sverige definierat begreppet. I miljöbalken slås fast att bekämpningsmedel inte får användas utan att vara godkända. Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket föreskriver vilka bekämpningsmedel som får användas och hur de skall användas. Det är enkelt att kontrollera att den som utför sprutning har ett aktuellt tillstånd eller ett kunskapsbevis. För att kontrollera övriga villkor (förutom innehav av godkänt tillstånd/kunskapsbevis) är svårigheterna större och i de flesta fall skulle en kontrollant behöva vara på plats när en eventuell överträdelse görs för att kunna avgöra om det handlar om ett brott mot reglerna.

7.5.1.7 Hormondirektivet (1 januari 2006)

Genom rådets direktiv 96/22/EG förbjuds vissa ämnen med hormonell eller tyreostatisk verkan i animalieproduktion. Undantag från detta förbud kan emellertid göras för vissa villkor beträffande handel inom gemenskapen och import från tredje land av djur avsedda för avel samt av uttjänta avelsdjur.

Rutinkontroller av slaktkroppar görs i dag på slakterierna och utförs av Livsmedelsverket. Flertalet av kontrollerna genomförs på de storskaliga slakterierna men även de mindre omfattas av kontrollprogrammet. Proverna analyseras och när otillåtna ämnen påträffas delegeras utredningsarbetet till läns- eller distriktsveterinär som samlar nödvändig information både från djurägare och från besättningsveterinär och skickar utredningen till Jordbruksverket respektive Livsmedelsverket. Utöver de rutinkontroller som görs på slakterierna tas även prov på gårdar.

Kontrollerna styrs helt av direktiv 96/23 som reglerar det nationella kontrollprogram som skall finnas. Analysen av proverna omfattar både en kemisk analys och en mikrobiologisk analys, där analys av förekomst av otillåtna läkemedel med hormonell och tyreostatisk verkan är en del. I direktivet anges att totalt 0,25 procent av alla nötkreatur och 0,02 procent av alla svin skall kontrolleras. Vissa prov skall tas på slaktade djur och andra prov på levande djur.

Totalt kontrolleras ca 2 000 företag direkt eller indirekt via provtagning på slakterierna. Det är svårt att se att direktivet kan kontrolleras på något annat sätt i samband med stödkontrollen.

7.5.1.8 Foder (1 januari 2006)

Allmänna principer beträffande foder anges i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) 178/2002 inbegripet produktion och användning av foder avsett för livsmedelsproducerande djur. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 999/2001 reglerar användning av animaliskt foder till livsmedelsproducerande djur.

Dagens offentliga kontroller av foderindustrin utförs av foderinspektörer som är stationerade på länsstyrelser med ansvar för foderkontrollen och av tjänstemän från Jordbruksverket. Jordbruksverket genomför även kontroll av foder på gårdar. I dag sker en begränsad kontroll av foder på gårdsnivå. Antalet kontroller uppgick år 2003 till ca 160 stycken. Foder kontrolleras med avseende på eventuellt innehåll av bl.a. köttbenmjöl, fiskmjöl och dioxin. Kontrollen utförs av Jordbruksverkets foderinspektörer eller av distriktsveterinärer hos lantbrukare som har såväl idisslare som svin och fjäderfä. Främst tas proverna på foder som är blandat på gården men det förekommer även provtagning av industriellt tillverkat foder. Det befintliga antalet kontroller är inte tillräckliga utan måste utökas med ca 500 kontroller för att uppfylla kraven som anges för tvärvillkoren.

7.5.1.9 Bekämpning av vissa djursjukdomar (1 januari 2006)

Tre av direktiven i bilaga III reglerar bekämpning av vissa epizootiska sjukdomar. Det handlar om mul- och klövsjuka (85/511/EEG), vesikulär svinsjuka (92/119/EEG) och bluetongue (2000/75/EEG). Direktiven är implementerade genom Jordbruksverkets föreskrifter. För svensk del är dessa tvärvillkor inte relevanta i dag eftersom inte någon av sjukdomarna finns i landet.

Någon rutinmässig kontroll av eventuell förekomst görs inte eftersom ett sjukdomsutbrott ger tydliga symptom. Ett eventuellt utbrott är därför lätt att säkerställa. Sjukdomarna ligger inte dolda som t.ex. BSE eller leukos för vilka det finns en rutinmässig provtagning.

7.5.1.10 Djurskydd (1 januari 2007)

De tre sista rådsdirektiven i bilaga III rör djurskydd för kalvar (91/629/EEG), svinhållning (91/630/EEG) och animalieproduktionens djur (98/58/EG). Verksamhetskraven enligt dessa direktiv är tillämpliga fr.o.m. den 1 januari 2007.

EG-bestämmelserna är minimiregler och Sverige har strängare bestämmelser på vissa områden. Den svenska lagstiftningen innehåller mer omfattande krav än vad som anges i direktiven. Det finns dessutom ytterligare krav än vad som föreskrivs i direktiven. Eftersom kraven som anges i direktivet är integrerade med de ytterligare krav som Sverige har valt att ställa på djurhållningen blir det i praktiken omöjligt att särskilja dessa vid en kontroll. Kontrollen som i dag utförs av kommunerna bygger på den svenska lagstiftningen inbegripet den genomförda EG-lagstiftningen. Någon uppdelning av kontrollen så att den endast skall omfatta de grundkrav som finns reglerade i direktiven får anses vara praktiskt omöjlig. Informationen till jordbrukarna skulle bli mycket komplicerad om man valde olika nivåer för tvärvillkor och nationell lagstiftning. Risken för missförstånd hos jordbrukare får anses som uppenbar med en sådan lösning.

De befintliga kontrollerna som genomförs av kommunerna är omfattande och antalet kontroller uppgick år 2002 till drygt 17 000. De miniminivåer som anges för tvärvillkoren uppfylls därmed.

7.5.2 God jordbrukshävd och goda miljöförhållanden

Den andra komponenten i tvärvillkoren utgörs av *God jordbrukshävd och goda miljöförhållanden*. Enligt den horisontella förordningens artikel 5 skall medlemsstaterna sörja för att all jordbruksmark, i synnerhet mark som inte längre används för produktion, hålls i god jordbrukshävd och att miljön bevaras. Detta skall uppnås genom att man på nationell och regional nivå definierar minimikrav för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden på grundval av den ram som anges i bilaga IV, med hänsyn tagen till särskilda förhållanden i de områden som berörs, däribland jordmån, klimatförhållanden och befintliga jordbruksystem, markanvändning, växtföljd, jordbruksmetoder och företagsstrukturer.

Definitionen av god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden skall omfatta normer för:

- Minsta täthet för betesdjur och/eller lämpliga betessystem
- Skydd av permanent betesmark
- Bibehållande av landskapselement
- Motverkande av igenväxning av oönskad vegetation på jordbruksmark

Medlemsstaterna har även en skyldighet att säkerställa att mark som var permanent betesmark vid tidpunkten för ansökan om arealstöd år 2003 bibehålls som permanent betesmark. Syftet med detta krav är att förhindra omfattande nedläggning av betesmark i svagare områden såväl som uppodling av betesmarker i områden där detta annars skulle kunna ske. I välgrundade fall får emellertid en medlemsstat avvika från kravet att bibehålla betes-

marksarealen på 2003 års nivå under förutsättning att åtgärder vidtas för att förhindra en betydande minskning av den totala permanenta betesmarksarealen.

Genom att bevara permanenta betesmarker ökar möjligheten att bevara odlingslandskapets biologiska mångfald. Det nationella miljö kvalitetsmålet "Ett rikt odlingslandskap" har samma utgångspunkt och de uppsatta delmålen innebär bl.a. att samtliga ängs- och betesmarker i Sverige bevaras och sköts på ett sätt som bevarar deras värden.

7.5.2.1 Betesmarker

Det finns en relativt stor nationell frihet när det gäller utformningen av hävdkraven, så länge definitionen minst uppfyller förordningens krav. I arbetsgruppens analys av konsekvenser av olika hävdkrav har två tänkbara definitioner analyserats. Hävdkraven kan också läggas på en ambitionsnivå mellan dessa båda alternativ.

Marken skall hållas fri från igenväxningsvegetation. Den skall vara tillgänglig för betesdjur och ha lämplig betesvegetation (i fortsättningen kallat baskrav).

Krav som motsvarar dagens villkor för miljöersättning (grundersättning) inom LBU-programmet och som bl.a. innebär att marken årligen skall vara väl avbetad och att inte någon skadlig ansamling av förna får ske från år till år (i fortsättningen kallat LBU-krav).

Effekter av olika stödmodeller och hävdkrav

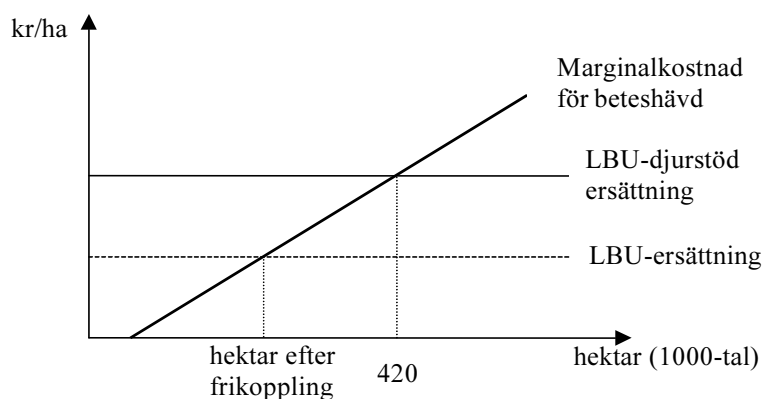
I dag lämnas miljöersättning med 1 000 kronor per hektar för drygt 420 000 hektar betesmarker. Till 140 000 hektar av dessa utgår dessutom tilläggsersättning med ytterligare 1 400 kronor per hektar till de värdefullaste markerna där ytterligare skötselåtgärder eller restriktioner behövs för att markernas värden skall

bevaras. Utöver de marker som omfattas av miljöersättningen finns ytterligare ca 80 000 hektar betesmark.

Figur 7.1 ger en principbild av dagens situation och vilken förändring som frikopplade djurbidrag medför. Längst till höger i marginalkostnaden för hävd finns marker med höga kostnader, t.ex. små skiften långt från brukningscentra utan tillgång till vatten. Längre till vänster återfinns marker med lägre kostnader, t.ex. alvarmarker eller marker som inte behöver stänglas. I figuren skär marginalkostnaden grundersättningen vid 420 000 hektar, alltså de arealer som i dag omfattas av miljöersättning. Marginalkostnaden kan på längre sikt vara högre då en del fasta kostnader inte beaktas på kortare sikt. Det är därför inte självklart att den nuvarande ersättningen på sikt skulle räcka även om djurbidragen skulle behållas kopplade. När djurbidragen frikopplas minskar ersättningen för att uppfylla hävdkraven. Detta leder till sänkt lönsamhet för beteshävderna vid oförändrat kostnadsläge utom på de marker där djur utan bidrag, t.ex. hästar, används.

Frikopplingen i sig kommer att innebära att det blir fler marker där kostnaden överstiger intäkterna för beteshävderna.

Figur 7.1 Effekter av frikoppling av djurbidragen på betesmarkerna – principskiss



Det går inte att säkert bedöma hur stor den minskning av betesmarkerna som illustreras i figur 7.1 blir. Det finns ingen säker statistik på hur olika djurslag utnyttjar betesmarken men bedömningar pekar på att dikorna (med avkomma) står för 30–40 procent av betesmarkshävden och tjurar och stutar från mjölkproduktionen för ca 10 procent. Mjölkproduktionen, totalt sett, bidrar till upprätthållandet av hävden på drygt hälften av betesmarksarealerna. Hållandet av dikor har alltså i nuläget en stor betydelse för hävden av betesmarkerna. I en mer dynamisk analys måste dock hänsyn tas till anpassningar av djurslagen och hur de utnyttjar betesmarken. På längre sikt är stöd till vissa djurslag inte någon garanti för hävden av betesmarkerna eftersom djuren lika gärna kan gå på betesvall på åker om detta är lönsammare. I den jordbrukspolitiska reformen finns en ekonomisk drivkraft att i större utsträckning utnyttja åkermarken för extensivt bete när arealersättningen blir frikopplad.

I vilken utsträckning som djuren kommer att utnyttja betesmarken kommer att bli starkt beroende av definitionen av god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden och på hur starka sanktionerna (indragning av det frikopplade stödet) kommer att bli om man inte uppfyller hävdkraven. Effektiviteten i hävdkraven är också i stor utsträckning kopplad till valet av stödmodell. Frågan är alltså i vilken mån det frikopplade stödet kan motverka minskningen av betesmarkerna genom kravet på god jordbrukshävd.

Gårdsmodell

Tvärvillkoren omfattar all mark på det stödmottagande företaget, även mark utan stödrättigheter. Vid en första anblick skulle valet av stödmodell därför inte ha någon avgörande betydelse för vilken effekt man kan förvänta sig av kraven på god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden. Det finns dock faktorer som pekar på att valet av stödmodell trots allt är mycket viktigt i detta sammanhang.

Möjligheten att i praktiken kontrollera och följa upp om hävdkraven efterlevs på mark som en jordbrukare inte anmäler för sina bidragsrätter kommer framför allt på sikt att vara liten och förenad med höga kostnader.

Nyttjanderätten för betesmarker är ofta reglerad genom arrendeavtal, inte sällan muntliga sådana. Sådana avtal kommer inte att förnyas för betesmarker för vilka det inte blir lönsamt att uppfylla hävdkraven. En möjlig utveckling är att stödrättigheter med höga värden genom handel successivt kommer att flyttas från betesmarker. Dessa betesmarker kan sedan arrenderas ut till personer eller företag som inte är mottagare av direktstöd. Detta innebär att hävdkraven inte får någon effekt på sådana marker. Genom att förutsättningarna för handel med stödrättigheter varierar mellan olika stödmodeller blir modellvalet viktigt i detta avseende.

Med det gårdsbaserade stödet kommer det att finnas mer mark än stödrättigheter. Det är för närvarande osäkert hur stödrättigheternas fördelning exakt kommer att se ut men preliminära beräkningar pekar på en differens på att ca 200 000 hektar inte skulle täckas av stödrättigheter. Det innebär att det finns ett utrymme för handel med stödrättigheter.

Tabell 7.1 visar stödrättigheternas värden grupperade efter klasser om 50 000 (de 50 000 stödrättigheter med lägst värde är värda i genomsnitt 15,5 euro).

Tabell 7.1

Bidragsrätterna fördelade efter	Totalt	Genomsnittligt värde (euro)
De 50 000 med lägst	775	15,5
50 001–100 000	1 792	35,9
100 001–150 000	2 754	55,1
150 001–200 000	3 598	72,0
200 001–250 000	4 364	87,3
250 001–300 000	5 037	100,8
300 001–350 000	5 677	113,5
Resterande	704 999	262,7

I gårdsmodellen finns det inte något lägsta garanterade värde per hektar för stödrättigheter och det kommer att finnas betesmarker (och åkermark) utan stödrättigheter. Stödrättigheterna kommer i ett sådant system successivt att flyttas från de marker där kravet på god jordbrukshävd är förenat med kostnader som överstiger stödnivån (främst betesmarker) till marker som är lönsamma att hävda. Stödmottagarna kommer att avstå från att utnyttja stödrätterna om värdet tillsammans med LBU-ersättningen understiger hävdkostnaden. Stödrättigheter med lågt värde kommer endast att ge ett marginellt bidrag till hävden. En avgörande faktor för vilken effekt som ett hävdkrav kan få är relationen mellan stödnivå och kostnaden för att uppfylla hävdkravet. I ett system där det inte finns någon lägsta garanterad stödnivå skulle det vara meningslöst att ställa andra krav än de baskrav för hävden som den horisontella förordningen kräver.

Region- eller blandmodell

En stödmodell, med inslag av regionalisering där hela eller delar av direktstöden fördelas på den mark som är i bruk vid ett tillfälle senare än referensperioden har klara fördelar från betesmarksynpunkt. Ett sådant system skulle omfatta en större del av arealen jordbruksmark, något som minskar möjligheterna att flytta

stödrättigheter bort från betesmarkerna. Genom regionalisering kan även garanteras ett lägsta belopp per hektar för all areal. Analyserna visar att det lägsta värdet för en stödrättighet inom den blandmodell som beskrivits i kapitel 5 hamnar strax över 1 100 kronor inom arealstödszon 6 och upp till över 2 000 kronor i arealstödszon 1. Detta ger bättre förutsättningar att säkerställa en fortsatt hävd av betesmarkerna än i en gårdsmodell. Det är dock inte troligt att en stödnivå på 1 100 kronor per hektar är tillräcklig för att ens ett baskrav för hävden skall komma att uppfyllas på ett fullgott sätt på längre sikt.

7.5.2.2 Åkermark

I rådets förordning (EG) nr 1782/2003 finns ett antal artiklar som reglerar hur åkermark i allmänhet skall skötas både när det gäller den areal som odlas men också den som inte odlas. Inom det befintliga regelverk som reglerar arealersättningen, kommissionens förordning (EG) nr 2316/99, finns det två typer av aktivitet beskrivna dels odling av en gröda och dels uttagen areal. Från miljösynpunkt är framför allt frågan om god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden på uttagen areal av stor vikt.

Nuvarande trädesregler

Med uttagen areal avses den mark som inte får användas till livsmedels- eller foderproduktion. Dock finns det möjlighet att odla industri- och energigrödor på uttagen areal. I kommissionens förordning (EG) nr 2316/99 finns två krav för trädan:

- Arealen får inte användas för livsmedels- eller foderproduktion
- Arealerna måste underhållas och skyddet av miljön säkras

Jordbruksverkets regelverk angående miljöreglerna på träda har skapats utifrån ett bemyndigande i kommissionsförordningen som lyder:

”Medlemsstaterna skall tillämpa lämpliga bestämmelser som är förenliga med den särskilda situationen för den uttagna arealen för att se till att arealen underhålls och att skyddet för miljön säkras. Bestämmelserna kan också gälla växttäckte. I så fall måste bestämmelserna förhindra att växttäcktet används för produktion av utsäde eller till någon form av jordbruksändamål före den 31 augusti, eller leda till produktion av grödor avsedda för handel, före den 15 januari följande år.”

Förutom dessa regler som direkt reglerar skötseln av trädan finns det andra regler som måste beaktas, bl.a. reglerna om höst- eller vinterbevuxen mark. Av dessa framgår att jordbruksföretag med mer än 5 hektar åkermark i Blekinge, Skåne och Hallands län skall ha minst 60 procent av marken höst- eller vinterbevuxen samt att för Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Kalmar, Gotlands och Västra Götalands län skall motsvarande andel av marken vara minst 50 procent.

I de regler som är aktuella för skötseln av trädan framgår att s.k. svartträda⁷⁷ inte är ett alternativ som kan tillåtas med hänsyn tagen till den högre utlakning som blir följd.

I dag är miljöreglerna på träda till stor del beroende av inom vilket län som den brukade marken är belägen, vilken förfrukt som trädan har haft och om brytningen skall följas av vår- eller höstsådd samt om trädan är ett- eller flerårig. Områdesindelningen är i stort sett baserad på avvägningar när det gäller växtodlingen, klimat och jordart. Dock har vissa regioner placerats inom aktuellt område på grund av administrativa förenklingar då gränserna följer länsgränserna.

Sverige är indelat i fyra områden som ligger till grund för vilka datumangivelser som är aktuella för skötseln av trädan. De fyra områdena är:

⁷⁷ Svartträda – en träda som bearbetas en eller flera gånger per år.

- Blekinge, Skåne, Halland
- Östergötland, Jönköping, Kronoberg, Kalmar, Gotland, Västra Götaland
- Stockholm, Uppsala, Södermanland, Värmland, Örebro, Västmanland
- Dalarna, Gävleborg, Västernorrland, Jämtland, Västerbotten, Norrbotten

De datumangivelser som är aktuella före och under stödåret 2003 är följande.

Före trädesåret

Året före första trädesåret finns det några olika alternativ som ger möjlighet till att ha träda. Att etablera en fånggröda senast den 1 augusti ger störst flexibilitet. Ett annat alternativ är att lämna skiftet obearbetat efter skörd.

Även om marken bearbetas, efter regionvisa datumangivelser, hösten före trädesåret kan marken läggas som träda på uttagen areal. En fånggröda måste då etableras under vårbruket. Kemisk bekämpning är i princip inte möjlig från skördetidpunkten året före trädan. Gödselspridning på trädan är förbjuden fr.o.m. den 1 augusti året före trädan.

15 januari–31 augusti

Om växtligheten på trädan slås under perioden får den avslagna växtmassan varken samlas ihop eller föras bort från jordbruks-skiftet.

1 september–15 januari

Under denna period får växtligheten på trädan betas av företagets egna djur eller slås av och användas inom det egna jordbruksföretaget.

God jordbrukshävd och goda miljöförhållanden på träda

Det föreligger vissa oklarheter om möjligheten att tillämpa de hittillsvarande miljöreglerna för trädan inom ramen för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden. Dessa oklarheter har sin grund i något oklara och motstridiga skrivningar i rådsförordningen. Underhandskontakter med tjänstemän vid kommissionen har indikerat att kommissionens avsikt är att de nuvarande miljöreglerna på träda skall föras över till det frikopplade stödet inom ramen för hävdkraven. Detta bör framgå av skrivningar i kommissionens kommande tillämpningsföreskrifter. För svenskt vidkommande är det angeläget att så sker. Utgångspunkten för det fortsatta arbetet med god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden på träda är att reformbeslutet inte skall leda till en försämrad miljösituation jämfört med i dag på mark som trädas.

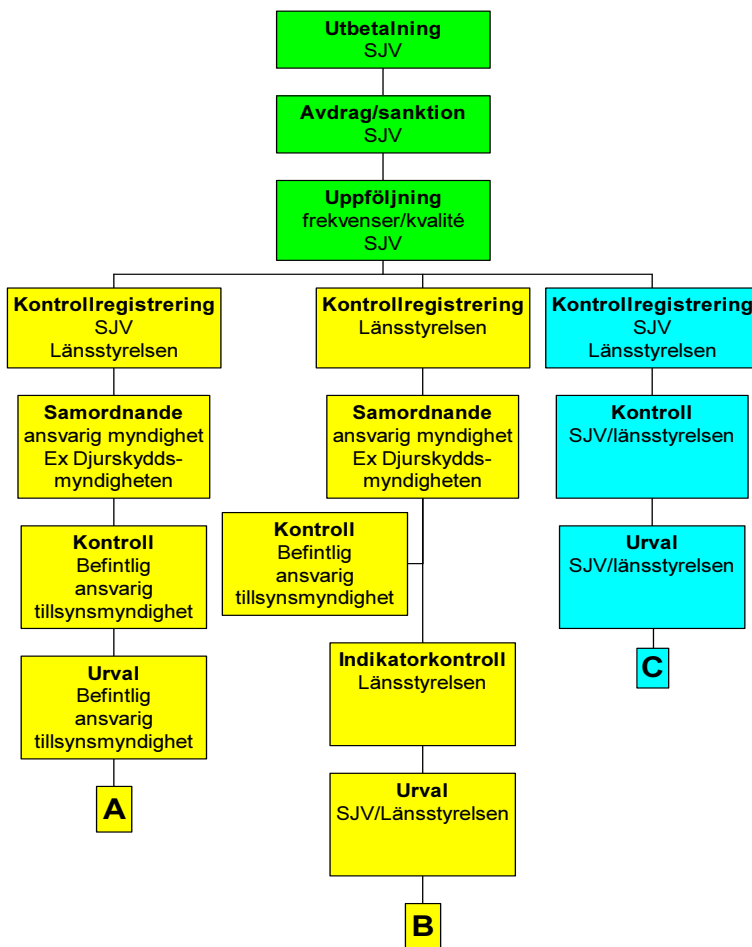
7.5.3 Administration och kontroll

Kontrollen av god jordbrukshävd respektive de föreskrivna verksamhetskraven skiljer sig åt på så sätt att för verksamhetskraven genomförs det redan i dag kontroller på olika nivåer och ansvaret för den operativa tillsynen är fördelad mellan flera olika myndigheter. Här kommer valet av kontrollmodell att ha en avgörande betydelse när det gäller administrationen. När det gäller kraven på god jordbrukshävd liknar de mer de olika stödvillkor som redan i dag kontrolleras av länsstyrelserna, t.ex. trädeskravet eller kravet på att betesmarkerna hävdas. En förändring i stödsystemet innebär alltså inte att ansvaret för kontrollverksamheten nödvändigtvis behöver påverkas. Införandet av god jordbrukshävd blir i stället mer en justering av vilka villkor som kontrollanten kontrollerar vid fältbesöket.

Den följande genomgången av alternativa kontrollmodeller fokuserar därför på de föreskrivna verksamhetskraven.

Figur 7.2 visar tre alternativa kontrollmodeller som i huvudsak bygger antingen på nuvarande kontrollorganisation (A), stöd-kontrollorganisationen (C) eller på en kombination av de båda (B). De grundläggande krav som kan ställas på det kontrollsystem som väljs är att det svarar upp mot normala rättssäkerhetskrav, ger underlag för beslut samt att det är effektivt och uppföljningsbart.

Figur 7.2 Schematisk skiss över alternativa kontrollmodeller



Den kontrollmodell som väljs bör också ha sådan kvalitet att EU-sanktioner till följd av brister i kontrollverksamheten kan undvikas.

Oavsett organisationsmodell kommer de centrala myndigheterna, t. ex. Djurskyddsmyndigheten, att spela en viktig roll för

en lyckad implementering av de olika direktiven och förordningarna i stödsystemet.

Samtliga kontrollmodeller har sina för- och nackdelar utifrån de krav som ställs på kontrollsystemet.

7.5.3.1 Modell A

Modell A förutsätter att de möjligheter att utforma tillsynsmodeller som på olika sätt aviserats i dokument från bl.a. kommissionen förs in i kommissionens tillämpningsförordning eller annat juridiskt dokument. Den ordinarie tillsynsmyndigheten, dvs. den myndighet som genom lag och förordning utpekats som tillsynsmyndighet gör kontrollen utifrån sitt eget urval. Kontrollregistreringen sker däremot på central och regional stödmyndighet.

Fördelar

- Kontrollresultatet kommer förmodligen inte att skilja sig åt mellan ordinarie kontroll och kontroll gjord för beslut om stöd, vilket får ses som en fördel för brukaren och rätts säkerheten
- Kontrollanternas befintliga kompetens kan utnyttjas. Detta innebär att kostnaderna för rekrytering och utbildning kan hållas nere. Utbildningsbehovet ökar dock om kommissionen ställer andra krav på kontrollerna jämfört med dagens kontroller
- Befintliga register som är nödvändiga för kontrollen kan utnyttjas

Nackdelar

- Ur ett rättssäkerhetsperspektiv kommer kontroller att genomföras av ett stort antal olika myndigheter över hela landet, vilka är självständiga i förhållande till varandra. Detta kommer att medföra att bedömningarna i samband med kontroll kommer

att variera. Jordbrukare kommer att bedömas olika beroende på i vilket län och i vilken kommun de är bosatta i. Förutsebarheten i kontrollsystemet kommer också att reduceras. Detta är dock ett problem redan i dagens kontrollsystem men det kan komma att tydliggöras när stödbeloppet knyts till dessa villkor

- Utbetalningsstället har även i fortsättningen ansvar för att antalet genomförda kontroller är tillräckligt. Detta innebär att Jordbruksverket på något sätt måste tilldelas nödvändiga styrinstrument (föreskriftsrätt, vitesföreläggande, rapporteringsskyldighet etc.) för att kunna följa upp och säkerställa att tillräckligt många kontroller genomförs
- Kräver omfattande samordning och kommunikering mellan de ordinarie tillsynsmyndigheterna och stödmyndigheterna, vilket kan innebära långa handläggningstider
- Svårt hinna bygga upp de nya administrativa rutinerna till år 2005
- Om nödvändiga administrativa system och styrinstrument inte kan tas fram är risken för EU-sanktioner mycket stor
- Modellen skiljer sig markant från kommissionens uppföljningskrav på nuvarande stödsystem. Erfarenheterna från nuvarande stödsystem är att kommissionen och olika revisionsinstanser (t.ex. EU:s revisionsrätt) ställer långtgående krav på att säkra gemenskapens medel. Det finns risk att varianten behöver modifieras om kraven på kommissionen att säkra utbetalningarna ökar

7.5.3.2 Modell B

Länsstyrelsen och Jordbruksverket delar på ansvaret för urvalet. Länsstyrelsen genomför s.k. indikatorkontroller. Om brister noteras på någon indikator informeras den ordinarie tillsynsmyndigheten som måste göra en ”skarp” kontroll. Resultatet från den senare kontrollen skickas till länsstyrelsen som registrerar uppgifterna.

I nuläget pekar det mesta på att kommissionen kommer att tillåta indikatorkontroller. Det är dock fortfarande oklart vilken

nivå som indikatorerna kommer att ha. Tillämpningsföreskrifternas utformning i detta avseende avgör i hög grad för- och nackdelar med denna kontrollmodell.

Fördelar

- Utbetalningsstället kommer sannolikt inte att avkrävas ansvar för kvaliteten på den skarpa kontrollen, dvs. den kontroll som utförs av den ordinarie kontrollmyndigheten. Detta är dock inte någon självklarhet. Det är inte uteslutet att det kan komma att ställas krav på utbetalningsstället att genomföra uppföljande granskningar även om kommissionen kommer att tillåta indikatorkontroller, vilket det mesta i dag tyder på
- Befintliga administrativa rutiner och system kan utnyttjas vad gäller urvals- och kontrollresultatshandtering
- Antalet kontrollbesök hos brukaren minskar totalt sett jämfört med modell A

Nackdelar

- När det gäller förutsebarhet och rättssäkerhet gäller samma tveksamheter som för modell A
- Modellen kan skapa osäkerhet hos brukaren om vilken kontroll som ligger till grund för avdraget eller sanktionen
- Svårt att ta fram lämpliga indikatorer
- Kräver ytterligare utbildning av länsstyrelsens kontrollanter
- Kräver samordning mellan länsstyrelsen och ordinarie tillsynsmyndigheter
- Ett frågetecken med denna modell är hur utbetalningsstället skall hantera fall där den ordinarie tillsynsmyndigheten inte gör något kontrollbesök trots att länsstyrelsen funnit en brist på någon av indikatorerna. I princip kräver även denna variant således någon form av formellt styrinstrument. I nuvarande stödsystem är Jordbruksverkets enda styrinstrument att hålla inne utbetal-

ningen för berörd region, vilket drabbar samtliga brukare inom regionen

7.5.3.3 Modell C

Denna centraliserade modell utgår ifrån att huvudansvaret för urval, kontroller och registrering ligger hos Jordbruksverket och modellen förutsätter inte med automatik att det just är länsstyrelsen som är samarbetspart. Det går exempelvis att tänka sig en variant där Jordbruksverket köper tjänster av olika myndigheter beroende på vilket direktiv som skall kontrolleras. På så sätt bibehåller Jordbruksverket kontrollen över stöd tillsynen, vilket kan minska risken för EU-sanktioner. För enkelhetens skull utgår dock beskrivningen nedan ifrån att det är Jordbruksverket och länsstyrelsen som delar på arbetet med urval, kontroller och kontrollregistrering.

Fördelar

- Modellen kan gynna den enskildes rättssäkerhet inom stödssystemet. Likabehandlingen garanteras när endast en myndighet är den som ansvarar för hur bedömningen i varje enskilt fall bör gå till väga. Detta bidrar också till att öka förutsebarheten i systemet. Likaså är kravet på en rimlig handläggningstid viktigt för rättssäkerheten. Med en tydligt utpekad ansvarig myndighet med befogenheter att agera gynnas samordningen och effektiviteten i verksamheten. Det blir lättare att göra prioriteringar när man inte behöver ta hänsyn till andra typer av tillsynsuppgifter som konkurrerar om både resurser och tillgänglig tid
- Mindre behov av formell styrning (jämfört med modellerna A och B) då stödmyndigheterna gör avdrag utifrån sina egna kontroller. Stödmyndigheten måste dock inhämta kontrollresultatet från den ordinarie tillsynsmyndighetens kontroll, vilket i princip kräver någon form av samordning mellan dessa myndigheter och stödmyndigheterna

- Underlättar för Sverige att leva upp till de krav som ställs i artikel 23.3 i rådets förordning (EG) nr 1782/2003 när det gäller den myndighet som har samordningsansvaret för kontroll

Nackdelar

- Modellen kan ifrågasättas när det gäller den rättssäkerhet som rör myndighetsutövning mot enskild. En nackdel ur jordbrukarens perspektiv är att risken finns att två myndigheter kommer för att utföra kontroll på samma område, t.ex. på djurskyddsområdet. En risk finns att de kontrollerande myndigheterna kommer fram till olika resultat eftersom varje myndighet gör sin egen bedömning
- I de fall den ordinarie tillsynsmyndigheten inte har några anmärkningar men stödmyndigheten anser att jordbrukaren inte efterlever uppställda krav hamnar jordbrukaren i en svår situation som kan påverka möjligheten att få stödutbetalning i rätt tid och med rätt belopp. Om ett ärende där två olika myndigheter gjort olika bedömningar utifrån samma regelverk prövas i domstol är det troligt att större vikt läggs vid den ordinarie tillsynsmyndighets bedömning
- Jämfört med den kompetens som i dag finns inom stödorganisationen kommer den parallella tillsynsorganisationen att kräva en helt ny kompetens inom vissa sakområden. Kompetenstillförseln måste troligen lösas dels genom nyanställningar men också en kraftigt ökad utbildningsinsats för personalen inom dagens stödorganisation

Eftersom arbetet med att ta fram tillämpningsföreskrifter pågår, saknas för närvarande förutsättningar för att i detalj avgöra vilka krav som kommer att ställas på kontrollsystemet för tvärvillkor. I det material som ändå finns tillgängligt samt det sätt på vilket tidigare regelverk om tvärvillkor har tillämpats, finns det ändå mycket som talar för att kommissionen kommer att ställa krav på att utbetalningsstället på något sätt måste samordna sina kontrolluppgifter med den ordinarie tillsynsmyndigheten. Detta in-

nebär i så fall ett krav på kontakter och samordning mellan stödmyndigheter och i första hand kommunerna oavsett vilken kontrollmodell som Sverige väljer.

7.6. Jordbruksrådgivning

Enligt den horisontella förordningen skall medlemsstaterna senast den 1 januari 2007 upprätta ett system för rådgivning till jordbrukare angående markskötsel och jordbruksdrift. Systemet skall skötas av en eller flera utvalda myndigheter eller av privata organ. Rådgivningen skall omfatta åtminstone föreskrivna verksamhetskrav samt god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden inom ramen för tvärvillkoren.

Medlemsstaten är också skyldig att säkerställa att den behöriga nationella myndigheten ger jordbrukaren en förteckning över föreskrivna verksamhetskrav (dvs. de 18 direktiven och förordningarna i bilaga III) samt krav på god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden.

Det är frivilligt för jordbrukarna att delta i jordbruksrådgivningen och medlemsstaterna skall ge företräde åt de jordbrukare som får mer än 15 000 euro i direktstöd. Förordningen slår också fast att medlemsstaterna skall säkerställa att rådgivningsorganen inte avslöjar uppgifter om företaget annat än i de fall där den nationella lagstiftningen säger annat eller om lagöverträdelser eller oegentligheter upptäcks.

Enligt preambeln till den horisontella förordningen skall jordbruksrådgivningen hjälpa jordbrukarna att bli mer medvetna om sådana materialflöden och processer på gården som berör normer för miljö, livsmedelssäkerhet, djurhälsa och djurskydd utan att på något sätt påverka deras skyldighet och ansvar att följa dessa normer.

Systemet med jordbruksrådgivning skall ses över av kommissionen som senast den 31 december 2010 skall lägga fram en rapport om tillämpningen av jordbruksrådgivningssystemet. Rapporten skall, vid behov, åtföljas av lämpliga förslag om att göra systemet obligatoriskt.

Enligt de förändringar av LBU-förordningen som beskrivs i avsnitt 7.4 får stöd beviljas som bidrar till att täcka jordbrukarnas kostnader för att anlita jordbruksrådgivning. Syftet är att stödja jordbrukarna i deras arbete med att analysera hur man lever upp till tvärvillkoren och om så behövs med att ta fram förslag till åtgärder som leder till att dessa villkor kan uppfyllas.

7.6.1 Befintliga rådgivningssystem inom LBU

Inom ramen för det svenska LBU-programmet bedrivs redan i dag en omfattande rådgivningsverksamhet. Rådgivningen omfattar dels miljöområdet genom rådgivning om miljömässigt hållbara produktionsmetoder (den s.k. KULM-verksamheten), dels det ekonomiska området i form av rådgivning om en ekonomiska hållbar utveckling på landsbygden. Med koppling till det nya systemet för jordbruksrådgivning är det främst KULM som är av intresse.

KULM inom LBU-programmet omfattar inte mål 1-området som utgörs av Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands och Västernorrlands län samt delar av Gävleborgs, Värmlands och Dalarnas län. Inom mål 1-programmen finns motsvarande åtgärder för kompetensutveckling (och medlen kallas även där för KULM).

Aktiviteterna inom KULM bedrivs huvudsakligen av länsstyrelserna (utanför mål 1-området) genom s.k. länsprogram som upprättas efter samråd med representanter för målgruppen och andra intressenter inom länet. Aktiviteterna utgörs bl.a. av kursverksamhet, enskild rådgivning samt av utgivning av informationsmaterial och nyhetsblad. Inom länsprogrammen ryms även aktiviteter som utförs av externa aktörer.

7.6.2 Komponenter i systemet för jordbruksrådgivning

För att uppfylla de krav som ställs på systemet för jordbruksrådgivning samt kravet på information till jordbrukarna gällande

tvärvillkorens omfattning och innehåll kommer flera olika insatser att behövas.

7.6.2.1 Skriftlig information

Kravet på medlemsstaten att ge jordbrukarna en förteckning över tvärvillkoren bör kunna tillgodoses genom ett lättförståeligt informationsmaterial. Detta bör vara utformat så att flertalet lantbrukare kan använda detta som sitt enda, eller huvudsakliga, informationsmaterial när det gäller omfattning och innebörd av tvärvillkoren.

7.6.2.2 Kursverksamhet

Det finns flera fördelar med att inkludera jordbruksrådgivningens kursverksamhet i KULM-verksamheten. KULM är sedan länge etablerad både bland genomförare och deltagare och den nyligen genomförda halvtidsutvärderingen av Sveriges LBU-program visar att åtgärden fungerar bra. Jordbruksrådgivningen kan inkluderas i KULM antingen genom att rådgivningen läggs inom befintlig KULM-verksamhet, vilken omfattar länsstyrelser samt regionala organisationer och företag, eller genom att Jordbruksverket upphandlar rådgivningen.

7.6.2.3 Individuell rådgivning på gårdsnivå

Behovet av individuell rådgivning på gårdsnivå beror bl.a. på hur innehåll och målsättning för jordbruksrådgivningen utvecklas i framtiden. Behovet för sådana insatser skulle sannolikt öka om fokus för jordbruksrådgivningen förskjuts i riktning mot egenkontroll och certifiering, i linje med kommissionens ursprungliga förslag.

8 Andra länders val i genomförandet av EU-reformen

Det är i praktiken endast i fyra medlemsländer, Danmark, Tyskland, Irland och Österrike, som regeringarna har tagit fram ett förslag till genomförandet av reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken. Nedanstående uppgifter är därför i varierande grad att betrakta som preliminära.

8.1 Danmark

Danmark avser att koppla handjursbidragen till 75 procent samt tackbidragen till 50 procent. Mjölkbidragen frikopplas år 2005 eller år 2006.

En blandmodell väljs där regionaliseringsandelen av stödet fastställs med utgångspunkt i att omfördelningen mellan sektorer skall minimeras. Samtliga vegetabiliestöd regionaliseras ut på åker och gräsmark.

27 procent av mjölkstödet, 36 procent av stöden till nötboskap och 50 procent av stöden till tackor fördelas ut regionalt. Resterande del som inte kopplas fördelas ut enligt gårdsmodellen.

Stödrättigheter som uppkommer på permanent gräsmark tilldelas ett lägre värde (500 Dkr).

Medfinansiering av modulerade medel avses att ske genom att skattelikhande avgifter skall tas ut från jordbrukssektorn.

Möjligheten att använda ett nationellt kuvert till exempelvis tillämpad forskning och vissa miljöåtgärder undersöks. Det är dock osäkert om tillämpad forskning är tillåtet.

8.2 Tyskland

Tysklands delstater har under förbundsregeringens ledning kommit överens om att frikoppla samtliga djur- och arealbidrag fr.o.m. år 2005. En arbetsgrupp har tillsatts för att utarbeta lösningar på problem som kan uppstå genom frikopplingen av mjölkbidragen.

Arealstödet, utsädesstödet samt 75 procent av stödet till stärkelsepotatis fördelas på åkerarealen. Slaktbidraget, nationellt kuvert för tilläggsbidraget och 50 procent av extensifieringsbidraget läggs ut på gräsmark. Mjölkbidraget, 50 procent av extensifieringsbidraget, stödet till am- och dikor och kalvslaktbidragen, de frikopplade delarna av stödet till torkat foder samt 25 procent av den frikopplade delen av stödet till stärkelsepotatis betalas ut enligt gårdsmodellen åren 2005–2006.

Detta innebär att sammantaget 35 procent av det frikopplade gårdsstödet fördelas enligt regionmodellen och resterande del enligt gårdsmodellen år 2005 och år 2006. Därefter, mellan åren 2007 och 2012, skall stödrättigheternas värde utjämnas till ett enhetligt värde per hektar och region, dvs. Tyskland fasar in en ren regionmodell.

Modulering har tillämpats frivilligt i Tyskland i enlighet med Agenda 2000-reformen. Detta system upphör och tas över av den obligatoriska moduleringen. Det nationella kuvertet tillämpas inte.

8.3 Irland

Samtliga direktstöd, inklusive mjölkbidraget, frikopplas år 2005. Stöden fördelas enligt gårdsmodellen. Modularade medel behålls inom den sektor som de tas ifrån. Irland avser inte att nationellt medfinansiera de modularade medlen. Det nationella kuvertet tillämpas inte.

8.4 Österrike

Österrike avser att koppla bidragen till am- och dikor samt 40 procent av slaktbidraget. Stöden fördelas enligt gårdsmodellen fr.o.m. år 2005. Medfinansiering av modulerade medel kommer att lösas i förhandlingar i samband med budgetarbetet för år 2006. Det nationella kuvertet tillämpas inte.

8.5 Finland

Sannolikt kommer Finland att välja en blandmodell liknande den danska. Stöden till åker- respektive gräsmark kommer däremot att vara lika stora. Systemet införs år 2006 då det av administrativa skäl inte kan antas bli möjligt tidigare.

Finland kopplar handjursbidraget till 75 procent. Mjölkbidragen frikopplas fr.o.m. år 2006. Det är fortfarande oklart om torkstödet och något av utsädesstöden kommer att kopplas.

Ett nationellt kuvert på 10 procent kommer att tillämpas dels för rågodling där de producenter som har kontrakt med kvarn kommer att få ett särskilt stöd, dels för am- och dikosektorn. Dessutom diskuteras nationellt kuvert för ekologisk produktion. Om de modulerade medlen skall kompletteras med nationella medel är en del i den översyn som Finland just nu gör av nivåerna på stödet till mindre gynnade områden (LFA-stödet) och de statliga stöd som Finland ger till jordbruket i enlighet med sitt anslutningsfördrag.

8.6 Storbritannien

I Storbritannien beslutar regionerna var för sig om reformens genomförande.

England avser att frikoppla samtliga stöd fr.o.m. år 2005. Stöden kommer att fördelas enligt en blandmodell som under en pe-

riod på åtta år fasas in mot en fullt regionaliserad modell. England delas upp i två regioner med olika stödnivåer. Mjölkbidragen kommer initialt att fördelas så att endast en liten del regionaliseras.

England tillämpar redan i dag frivillig modulering i enlighet med Agenda 2000-reformen varför en del av den nationella medfinansieringen i detta system skulle kunna användas i det nya obligatoriska moduleringssystemet. Samma sak gäller för Skottland, Wales och Nordirland. Det nationella kuvertet kommer inte att tillämpas.

Liksom England frikopplar *Skottland, Wales och Nordirland samtliga stöd*. Skottland och Wales avser att fördela stöden enligt gårdsmodellen och Nordirland enligt en blandmodell. Samtliga inför systemen år 2005. Det nationella kuvertet kommer att tillämpas i Skottland och riktas mot nötköttsproduktionen. Wales och Nordirland avser inte att tillämpa det nationella kuvertet.

8.7 Frankrike

Frankrike avser att koppla arealstödet och stödet till am- och dikor. Det är ännu oklart om slaktbidragen generellt kommer att kopplas, klart är dock att kalvslaktbidraget kommer att kopplas. Frikopplingen av mjölkbidragen kommer sannolikt att ske det år som det nya systemet träder i kraft, vilket ännu är oklart.

Det finns heller inte något beslut om modellval men allt talar för att det blir gårdsmodellen. Frankrike avser inte att nationellt medfinansiera de modulerade medlen. Det nationella kuvertet tillämpas inte.

8.8 Nederländerna

Nederländerna kopplar bidragen till kalvslakt och utsädeslin av hänsyn tagen till grannländernas tillämpning. De frikopplade stöden skall fördelas enligt gårdsmodellen från år 2005 för att därefter fasa in en regionaliserad modell. Det nationella kuvertet

kommer inte att tillämpas. Modulerade medel medfinansieras sannolikt.

8.9 Luxemburg

I Luxemburg pågår fortfarande diskussioner om eventuella kopplingar av stöd. Stöden skall från år 2005 fördelas enligt en blandmodell för att därefter successivt fasas in i en regionmodell. En enklare variant av den tyska modellen kommer att väljas. Medfinansieringen för modulerade medel är ett litet belopp och utgör inte något problem.

8.10 Belgien

Vallonien och Flandern kommer troligtvis att enas om enhetlig tillämpning i hela Belgien. Kalvslaktbidrag och stödet till am- och dikor skall kopplas till 100 procent. Mjölkbidraget skall frikopplas år 2006. Stöden fördelas enligt gårdsmodellen år 2005. Det nationella kuvertet skall inte tillämpas och modulerade medel används för att höja EU:s medfinansieringsgrad i hela landsbygdsprogrammet.

8.11 Italien

Det finns ännu inte några konkreta besked om vilken modell som man avser att välja i Italien. Genomförandet av reformen måste koordineras med samtliga regioner. Sannolikt kommer Italien att koppla bidraget till durumvete.

8.12 Portugal

Portugal avser att frikoppla arealstöden och fördela dessa enligt regionmodellen år 2005. Stödet till am- och dikor kommer att kopplas liksom eventuellt också slaktbidragen om Spanien kopp-

lar dessa. Mjölkbidraget frikopplas år 2007. Övriga djurbidrag fördelas enligt gårdsmodellen fr.o.m. år 2005. De modulerade medlen kommer att medfinansieras med nationella medel. Det nationella kuvertet tillämpas inte.

8.13 Spanien

Ett genomförande av det nya systemet år 2005 har varit ett önskemål men av administrativa skäl är detta inte möjligt i Spanien. Genomförandet skjuts därför upp till år 2006. Gårdsmodellen förespråkas på nationell nivå men eventuellt kan vissa regioner välja en regionaliserad modell. Graden av koppling är ännu inte beslutad även om det mesta talar för full frikoppling. Delvis koppling kan dock bli aktuell för får, vilket skall diskuteras med regionerna. Frikopplingen av mjölkbidragen genomförs år 2006 samtidigt som övriga delar i reformen genomförs. Nationellt kuvert kommer inte att tillämpas. Några beslut har inte fattats om modulering men sannolikt kommer de modulerade medlen att medfinansieras.

8.14 Grekland

Enkelheten talar för full frikoppling i Grekland men det inte finns inte något beslut om detta ännu. Frikopplingen av mjölkbidragen sker sannolikt samtidigt som hela reformen genomförs. Ambitionen är att införa det nya systemet så snart som möjligt och då troligen år 2006. Hittills har allt talat för gårdsmodellen, möjligen skulle en regionalisering kunna ske i ett senare skede.

8.15 Tillämpning i anslutningsländerna

Tillämpningen av gårdsmodell i anslutningsländerna medför problem då uppgifter om brukarens stödrättigheter under referensperioden saknas. Kommissionens förslag innebär därför en obli-

gatorisk tillämpning av den regionaliserade modellen i systemet med det frikopplade gårdsstödet. Detta innebär bl.a. att det skall vara enhetliga värden på stödrättigheterna, att det nationella kuvertet får tillämpas och att delvis frikoppling kan tillämpas enligt samma villkor som i EU-15.

9 Utbetalning av det nya frikopplade stödet i euro

I arbetsgruppens riktlinjer anges att den bör utreda i vilken mån ett införande av utbetalning av stöd i euro ger en samhällsekonomisk vinst, givet det förslag till implementering av reformen som arbetsgruppen föreslår. I syfte att göra detta behöver, enligt riktlinjerna, utredningen (SOU 2002:36) uppdateras till den nu rådande situationen som uppkommit efter folkomröstningen om införandet av euro i Sverige samt om den beslutade reformen av EU:s jordbrukspolitik.

9.1 Bakgrund

Införandet av euron år 1999 innebar förändringar för utbetalningen av jordbruksstöden.⁷⁸ Tidigare var stödmottagare skyddade mot ofördelaktiga svängningar i valutakurser genom jordbrukspolitikerna. Stöden omräknades enligt en administrativ valutakurs men sedan år 1999 räknas stöden om med hjälp av marknadskurser för de länder som inte använder euron som valuta. Det agromonetära systemet gav dock under en övergångsperiod möjligheter till kompensation vid valutaförluster, detta avskaffades fr.o.m. den 1 januari 2002. Det finns alltså numera inte något skydd mot valutaosäkerhet inom jordbrukspolitikerna. Samtidigt med dessa förändringar, dvs. år 1999, infördes möjligheten för de länder som inte använder euron som valuta att ändå betala ut jordbruksstöd i euro.

⁷⁸ Rådets förordning 2799/98.

I det nu gällande systemet fastställs omräkningskursen vid regleringsårets början, t.ex. den 1 juli vad gäller arealstöden och den 1 januari vad gäller bidragen till nötboskap.⁷⁹ Denna omräkningskurs baseras på ett genomsnitt av marknadskursen månaden före fastställandet.

I och med reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken har det nya frikopplade gårdsstödet tillkommit. För gårdsstödet kommer omräkningstidpunkten att vara densamma som för nuvarande bidrag till nötboskap, dvs. den 1 januari. För att fastställa omräkningskursen används även för gårdsstödet ett medelvärde av marknadskursen månaden före fastställandet.⁸⁰

Sverige kan alltså välja mellan att betala ut jordbruksstöd i svenska kronor eller att erbjuda den enskilde jordbrukaren möjlighet att få jordbruksstöden utbetalade i euro. Sverige har vidare möjlighet att erbjuda alla eller bara vissa stöd i euro.

Eftersom nuvarande system baseras på marknadskurser utan kompensation ger det upphov till valutarisk för svenska jordbrukare. Det finns därför anledning att studera om valutarisken kan minskas genom att erbjuda jordbrukarna möjlighet att få stöden utbetalda i euro. Om jordbrukstöd i euro minskar denna risk måste den ökade nyttan av detta ställas mot de kostnader som jordbrukarnas ökade valmöjlighet ger upphov till.

Tidigare har två utredningar gjort en analys av denna frågeställning. Förutsättningarna har dock förändrats i och med jordbruksreformen och genom utfallet i folkomröstningen om införandet av euro som valuta i Sverige. Analysen i den senare av des-

⁷⁹ För övriga stöd gäller andra datum, se kommissionens förordningar 2808/98 och 1410/99.

⁸⁰ Formellt sett är detta förfarande inte ännu fastlagt. I det lagförslag om en reform av den gemensamma jordbrukspolitiken som kommissionen lade fram i januari 2003 (KOM (2003) 23 slutlig), fanns skrivningar om omräkningstidpunkten för det frikopplade stödet med. I förslaget skulle omräkningen göras med den kurs som gällde den 1 januari, dvs. inte något medelvärde skulle användas. De länder som berörs av reglerna, Sverige, Danmark och Storbritannien, förordade dock att ett medelvärde skulle användas. Danmark berörs inte av utformningen då de genom en fast växelkurs knutit den danska kronan till euron. I den slutliga texten har bestämmelserna kring omräkningstidpunkt lyfts ut. Dessa skall i stället fastställas i den tillämpningsförordning som kommissionen nu arbetar med. Kommissionen avser att föreslå den 1 januari som omräkningstidpunkt där ett medelvärde av växelkursen under december månad året dessförinnan används.

sa utredningar, Jordbruksstöd i euro – spekulaton eller säkerhet? (SOU 2002:36), uppdateras här med hänsyn tagen till införandet av det frikopplade gårdsstödet. Hänsyn tas även till olika former av delvis kopplade produktionsstöd. I övrigt påverkas inte utredningens slutsatser utan är fortsatt giltiga.

9.2 Tidigare utredningar

Statens jordbruksverk (SJV) gjorde år 1999 en utredning angående möjligheten att betala ut jordbruksstöd i euro, Euro till jordbruket? (Rapport 1999:25). År 2001 tillsatte regeringen en utredning som presenterade sitt resultat år 2002, Jordbruksstöd i euro – spekulaton eller säkerhet? (SOU 2002:36). Den sistnämnda utredningen kommer det fortsättningsvis att refereras till som utredningen om inget annat nämns. Utredningen gör en samhällsekonomisk bedömning av att erbjuda möjlighet för enskilda jordbrukare att erhålla jordbruksstöd i euro och den innebär en uppdatering av SJV:s rapport i de stycken som de sammanfaller.

Utredningen konstaterar, precis som SJV tidigare har gjort, att de kostnader som är av betydelse är de administrativa kostnader som uppstår vid SJV. De valutarisker som staten utsätts för vid utbetalning av stöd i euro är minimal och uppstår vid återkrav av redan utbetalda stöd.

Utredningen gör även ett antal avgränsningar i analysen. Det konstateras att endast stöd som sätts i euro och inte i nationell valuta bör komma i fråga, dvs. stöden till miljö- och landsbygdsutveckling bör inte komma i fråga för utbetalning i euro. Det faktum att andra stödmottagare av EU-stöd inte har möjlighet att välja valuta för utbetalningen bedöms inte ha några negativa konsekvenser och påverkar alltså inte analysen. I redovisningen till, och vid utbetalningar från, EU bör euro inte användas enligt utredningen. Med detta som utgångspunkt fokuserar utredningen på den samhällsekonomiska bedömningen av nyttan av och kostnader för införandet av euron.

Analysen bygger på den situation som gällde före reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken i juni 2003 och på folkomröstningen om införandet av euron som valuta i Sverige. Utredningen konstaterar följande fördelar med att erbjuda utbetalning av stöd i euro:

- Effektivare valutasäkring av arealstöden
- Lägre transaktionskostnader för jordbruksföretag med lån och/eller inköp i euro.

Utredningen konstaterade att avgörande skillnader förelåg mellan olika direktstöd, dvs. mellan arealstöden och djurbidragen, vad gäller behoven av valutasäkring. För arealstöden konstaterar utredningen att omräkningstidpunkten medför osäkerhet för stödmottagarna. Omräkningskursen fastställs den 1 juli, dvs. efter det att ansökningstiden gått ut. Detta innebär att stödmottagarna inte vet vilket belopp i kronor som de senare faktiskt kommer att få vid den tidpunkt när ansökan skickas in.

Risken finns att stöden minskar på grund av växelkursförändringar under tiden mellan ansökningstillfället och omräkningstidpunkten. Detta förhållande försvårar för jordbrukaren att planera sin verksamhet. Redan i dag finns dock på de finansiella marknaderna kommersiella möjligheter till valutasäkring. Denna möjlighet används av jordbrukare och enligt bankerna ökar efterfrågan på valutasäkring av jordbruksstöd.

Införandet av möjligheten att erhålla stödet i euro skulle enligt utredningen dock förbättra möjligheterna att skydda sig mot denna risk. Den största bristen i dagens system, sett ur ett valutasäkringsperspektiv, är att den växelkurs som används vid omräkningen i dagens system baseras på ett genomsnitt över en månad. Det går inte att fullständigt försäkra sig mot förändringar i denna konstruerade växelkurs med hjälp av finansiella marknader. De instrument som används, valutaterminer och -optioner, kan endast användas för valutasäkring av en växelkurs en viss dag, s.k. spotkurs. Det kan alltså uppstå en skillnad mellan den

kurs som används för att räkna om stöden och den kurs som man faktiskt kan försäkra sig mot förändringar i.⁸¹

Den potentiella fördelen med lägre transaktionskostnader vid lån och/eller inköp i euro bedömdes av utredningen att vara av mindre betydelse. Nyttan av att kunna ta lån i euro kan kvantifieras som ränteskillnaden mellan Sverige och euroområdet. Nyttan av utbetalningar av stöd i euro vid inköp i euro är helt enkelt undanröjandet av valutarisken. Inkomster i euro används till utgifter i euro, dvs. ingen valutaväxling krävs. Nyttan av denna fördel bedömdes av utredningen att vara några tiondels procent av utbetalningen.

Den enda kostnad som jordbruksstöd i euro ger upphov till är administrativa kostnader för SJV till följd av att deras utbetalningssystem måste anpassas till att hantera två valutor samtidigt.

Utifrån dessa slutsatser gör utredningen en samlad bedömning som är att värdet av nyttan kan antas överstiga de administrativa kostnaderna för arealstöden. För de övriga stödtyperna, djurbidrag, exportsubventioner och interventionsåtgärder, är dock kostnaderna högre än värdet av nyttan.

9.3 Samhällsekonomisk analys av effekterna på jordbruksstöd i euro till följd av införandet av det frikopplade gårdsstödet

I analysen av nyttan av jordbruksstöd i euro konstaterade utredningen att avgörande skillnader förelåg mellan de olika direktstöden. På grund av det frikopplade gårdsstödet måste därför en ny analys göras. Vad gäller kostnaderna påverkas de avskrivningstider som utredningen använde. Ett eventuellt införande av euron som valuta i Sverige berättigade till att även en kortare avskrivningstid beaktades men efter folkomröstningen måste en ny bedömning göras. Utredningen använde 2 och 5 år som avskrivningstid. Eftersom den tvååriga avskrivningstiden var motiverad

⁸¹ För en mer fullständig beskrivning av problematiken, se utredningen, SOU 2002:36.

av folkomröstningen används här endast den femåriga avskrivningstiden.

Konsekvenserna av det frikopplade gårdsstödet beskrivs nedan men även effekterna av två varianter på delvis produktionskopplade stöd belyses. Presentationen följer den uppdelning som utredningen gjorde. Först presenteras en analys av nyttan med jordbruksstöd i euro. Därefter diskuteras kostnaderna och avslutningsvis görs en samlad bedömning av den samhällsekonomiska analysen. De av utredningens slutsatser som inte tas upp här har befunnits ha fortsatt giltighet och berörs därför inte.

9.3.1 Nyttan av jordbruksstöd i euro

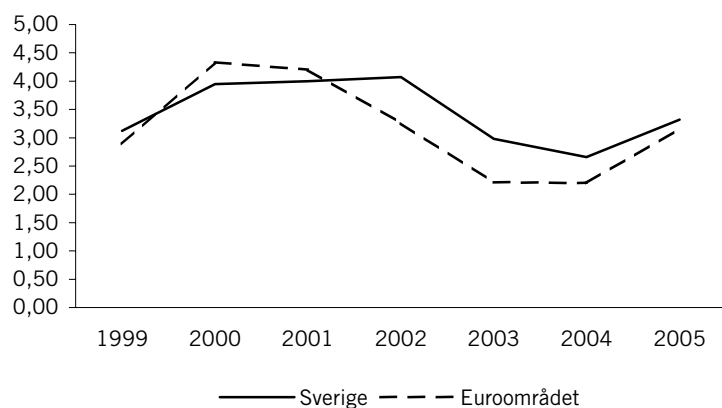
Den fördel med effektivare valutasäkring som utredningen konstaterade för arealstödet finns inte för det nya frikopplade gårdsstödet. Omräkningen av gårdsstödet till svenska kronor sker den 1 januari (jfr fotnot 3). Enligt reformen skall ansökningar om gårdsstödet vara insända senast den 15 maj och det är troligt att ansökningstiden för gårdsstödet kommer att gå ut någon gång under den senare delen av våren, på samma sätt som för dagens arealstöd. Det belopp i kronor som jordbrukaren ansöker om i form av gårdsstöd är alltså känt vid ansökningstillfället, varför inte något behov av valutasäkring föreligger.

Ett införande av möjligheten för jordbrukarna att välja utbetalning i euro skulle alltså inte härvidlag innebära någon ökad nytta. Däremot kvarstår nyttan av inköp i euro och av att ta lån i euro. Utredningen gjorde bedömningen att nyttan av att undvika valutarisker vid inköp i euro uppgick till några tiondelars procent av det belopp som utbetalats i euro. En ökad internationalisering kan dock innebära att handeln i euro ökar och därmed skulle också värdet på nyttan till följd av detta öka.

För lån i euro motsvarar räntemarginalen vinsten med utbetalningar av jordbruksstöd i euro, korrigerat för i vilken utsträckning som möjligheten att låna i euro utnyttjas. Historiskt sett har den svenska räntan oftast legat över den i euroområdet, se figur 1. Konjunkturinstitutets prognos visar dock på att skillna-

den väntas minska till 0,16 procentenheter år 2005 från att år 2002 ha varit 0,77 procentenheter.

Figur 1 Tremånaders ränta, Sverige jämfört med euroområdet.



Källa: Konjunkturinstitutet

Om jordbrukare kunde utnyttja den lägre räntan i euroområdet skulle detta innebära en ökad nytta. Det bör i sammanhanget påpekas att valutasäkring vid lån i euro är meningslös eftersom kostnaden för valutasäkringen bygger på ränteskillnaden. Effekten av en eventuellt lägre ränta vägs alltså upp av kostnaden för valutasäkring. Inkomster i euro, t.ex. jordbruksstöd i euro, är alltså en förutsättning för att kunna ta lån i euro.

Det är viktigt att notera att slutsatsen ovan bygger på den valutapolitik med rörlig växelkurs som Sverige för tillfället använder. I det fall som Sverige skulle välja att föra en valutapolitik som innebär att kronan knyts till euron ändras föregående slutsats avsevärt. Vid en fast växelkurs medför inköp i euro inte någon valutarisk varför nyttan med jordbruksstöd i euro i detta avseende försvinner. Detsamma gäller nyttan av att kunna ta lån i euro. På lång sikt innebär en fast växelkurs att räntan i Sverige måste vara densamma som räntan i euroområdet. Kortsiktiga fluktuationer som orsakar en räntedifferens kan dock uppstå.

Helt avgörande för denna slutsats är alltså antagandet om rörlig växelkurs.

För att kvantifiera värdet på nyttan anges denna, i analogi med utredningen, som procent av totalt stödbelopp utbetalt i euro. Den enda samhällsekonomiska nyttan av jordbruksstöd i euro som kvarstår efter jordbruksreformen är minskade transaktionskostnader vid inköp i euro och vid lån i euro. Storleken på denna nytta bedömde utredningen vara under 1 procent.

I den samlade bedömningen görs beräkningar på värdet av nyttan. Dessa beräkningar för djurbidrag i euro uppskattade utredningen värdet av nyttan till 0,5 procent av det belopp som utbetalats i euro. Eftersom djurbidragets nytta sammanfaller med gårdsstödet, dvs. inte några vinster till följd av effektivare valutaskydd föreligger, så används denna procentsats för att kvantifiera värdet av nyttan. Som känslighetsanalys görs även beräkningarna med 0,1 respektive 1 procents värde av nyttan.

9.3.2 Kostnaden för jordbruksstöd i euro

Enligt SJV påverkas inte de administrativa kostnaderna för ett införande av jordbruksstöd i euro av de förändringar som jordbruksreformen från juni 2003 innebär. Inga påtagliga samordningsvinster finns alltså.

SJV:s bedömning är att kostnaderna för att införa jordbruksstöd i euro efter jordbruksreformen är i samma storleksordning som de kostnader som konstaterades i samband med utredningen. Även om situationen är ny kvarstår det faktum att existerande system skall anpassas till en ny situation, införandet av gårdsstödet och att uppskattningen av kostnaden för att hantera två valutor bör således inte påverkas i väsentlig omfattning. För det nya gårdsstödet finns av naturliga skäl inte någon bedömning av de administrativa kostnaderna i utredningen. SJV:s bedömning är att kostnaden för detta stöd bör vara ungefär densamma som för arealstödet.

Den administrativa kostnaden för att erbjuda utbetalning av gårdsstödet i euro är alltså ca 1 miljon kronor årligen⁸².

Det är viktigt att påpeka att den uppskattade kostnaden bygger på att utbetalningar som berörs av s.k. kvittningar undantas från möjligheten att erhållas i euro. Kvittning innebär att SJV före det att ett stöd betalas ut drar bort eventuell fordran som finns på stödmottagaren. Detta innebär att en stödmottagare som har ansökt om att få stöd utbetalade i euro, men som staten har en fordran på, automatiskt får sina stöd utbetalade i kronor där fordran dragits av från det utbetalade beloppet.

Utredningens bedömning är att en uppgörelse med kommissionen som undantar betalningar som berörs av kvittningar borde vara möjlig. Det finns i dagsläget inget som talar för en annan bedömning. SJV ser inte några stora problem med att hantera ett system där kvittningar undantas.

Om kvittningar inte kan undantas blir de administrativa kostnaderna betydligt högre⁸³. Vid en avskrivningsperiod om 5 år skulle den årliga kostnaden bli ca 6 miljoner kronor.

En annan intressant frågeställning är när jordbrukaren skall göra sitt val. Enligt regelverket måste valet göras på ett sådant sätt att spekulation undviks. I praktiken innebär det att valet av valuta måste göras innan omräkningen sker. I fallet med gårdsstödet innebär det att valet måste göras före december månad året dessförinnan. I utredningen konstaterades att valet borde göras för ett år i taget och i samband med ansökningen av arealstödet, vilket inte skulle medföra några påtagliga extrakostnader för administration.

För gårdsstödet blir detta omöjligt eftersom omräkningen har skett vid ansökningstillfället. På något sätt måste alltså jordbrukaren separat meddela SJV senast i november året före huruvida han vill ha stödet utbetalat i svenska kronor eller i euro. Detta ger upphov till en administrativ börda både för jordbrukaren och

⁸² Kostnaden för investeringen bedöms att bli 2,4 miljoner kronor och driftskostnaden att bli 210 000 kronor, vilket motsvarar ca 1 miljon kronor årligen vid en femårig avskrivning.

⁸³ Investeringskostnaden skulle öka med ca 15 miljoner kronor och driftskostnaden till ca 2 miljoner kronor. Detta eftersom betydligt mer omfattande förändringar i IT-systemen måste göras för att anpassa dessa till att hantera två valutor.

SJV. Att redan våren året före meddela valutavalet i samband med det år som ansökan lämnas är inte något lämpligt alternativ. I detta fall skulle valet ge upphov till en valutarisk som jordbrukaren måste valutasäkra sig mot om han med säkerhet vill veta vilket belopp han skall få.

9.3.3 Samlad bedömning och slutsatser

Avgörande för om jordbruksstöd i euro är samhällsekonomiskt gynnsamt eller inte, är om värdet av nyttan är större än de administrativa kostnaderna för SJV, dvs.

utbetalat stödbelopp (i euro) x procentuell nytta > kostnaden.

Om värdet av nyttan är större kan en samhällsekonomisk vinst konstateras. För att bedöma rimligheten i att uppnå nödvändig efterfrågan på utbetalningar av jordbruksstöd i euro, görs en jämförelse med totalt utbetalat belopp. För åren 2005 och 2006 är beloppet 612 miljoner euro⁸⁴ och för år 2007 och därefter 729 miljoner euro per år. Från denna summa skall medel för moduleringen dras. Beloppet minskas även med de stödbelopp som föreslås att bli kopplade.

Vidare tyder Jordbruksdepartementets prognoser på, som baserats på uppgifter från kommissionen, att mekanismen för finansiell disciplin kommer att aktiveras år 2007. Enligt prognoserna kommer utgifterna för den gemensamma jordbrukspolitiken att överskrida det s.k. Brysseltaket fr.o.m. år 2007. I tabell 9.1 sammanfattas justeringen av takbeloppet som alltså motsvarar den summa som faktiskt kommer att betalas ut. För år 2007 är det justerade takbeloppet ca 6,3 miljarder kronor, vilket är det belopp som används i de fortsatta beräkningarna.

⁸⁴ Under förutsättning att mjölkstödet frikopplas först år 2007.

Tabell 9.1 Justerat takbelopp för gårdsstödet

	2005	2006	2007
Takbelopp, milj. euro	612	612	729
Modulering, milj. euro	-15	-20	-26
Finansiell disciplin, milj. euro	0	0	-7
Justerat takbelopp, milj. euro	597	592	696
Justerat takbelopp, milj. SEK*	5 373	5 328	6 264

*växelkursen, SEK/€, har antagits vara 9 i beräkningarna

Källa: Jordbruksdepartementet

I tabell 9.2 har det belopp som måste betalas ut i euro för att värdet av nyttan skall motsvara de administrativa kostnaderna, beräknats. För de administrativa kostnaderna har ett intervall mellan 0,7 och 1 miljon kronor använts. Att kostnaden justerats uppåt jämfört med kostnaden för arealstödet beror delvis på den extra administrativa börda som det separata meddelandet om valutaval som måste göras.

Oavsett antagandet om nyttans värde ligger det belopp som måste betalas ut i euro i intervallet 1–16 procent av totalt belopp, vilket motsvarar 70–1 000 miljoner kronor. I utredningen bedömdes att utbetalningar i euro motsvarande 70–140 miljoner kronor skulle vara den nedre gränsen för arealstödet. Motsvarande omfattning för det frikopplade gårdsstödet förväntas inte. Den främsta anledningen till det är att vinsten med effektivare valutasäkring inte finns vid euroutbetalningar av gårdsstödet. Utredningen konstaterade att den största vinsten med arealstöd i euro var den effektivare valutasäkringen. Merparten av den förväntade efterfrågan på utbetalningar i euro antogs därför bero på detta. Ett belopp väsentligt lägre än det som angavs som gräns för arealstödet är därför rimligt att anta.

För att en samhällsekonomisk vinst skall uppstå måste nyttan alltså vara åtminstone ca 1 procent och antagligen ännu större. En sådan nivå på värdet av nyttan är inte rimlig att anta. En samhällsekonomisk vinst är osannolik. Om utbetalningar som berörs

av kvittningar måste inkluderas blir en samhällsekonomisk vinst än mer osäker.

Om vissa stöd behålls kopplade påverkas beräkningarna genom att ett belopp motsvarande det kopplade stödet måste dras bort i beräkningen av det justerade takbeloppet. Kostnaderna påverkas inte av olika kopplingsmodeller varför kostnaden på ca 1 miljon kronor antas i analysen. Effekterna på beräkningen av ett till 75 procent kopplat handjursbidrag sammanfattas i tabell 9.2. I dessa beräkningar har det justerade takbeloppet även justerats för det belopp som går till ett kopplat handjursbidrag.

Tabell 9.2 Nödvändigt belopp utbetalat i euro jämfört med totalt stödbelopp

Nyttans värde	Nödv. belopp utbet. milj. SEK i euro,	Procent av totalt belopp	
		Full frikoppl.	Handjurs- bidrag
1 procent	70–100	1–2 procent	1–2 procent
0,5 procent	140– 200	2–3 procent	2–3 procent
0,1 procent	700–1 000	11–16 procent	12–17 procent

Källa: Jordbruksdepartementet

Den minsta andel av det totala utbetalade beloppet som måste betalas ut i euro påverkas inte i någon större omfattning av alternativa lösningar till huvudalternativet full frikoppling. Analysen blir densamma, gårdsstöd i euro skulle inte medföra en samhällsekonomisk vinst enligt kalkylen med ovannämnda reservationer. Det bör även poängteras att kalkylen är behäftad med osäkerhet, vilket bör vägas in i bedömningen.

Om ett kopplat stöd införs måste även detta stöd analyseras för att fastställa om någon samhällsekonomisk vinst av utbetalning i euro föreligger. För handjursbidraget ändras inte något i slutsatsen jämfört med utredningen varför någon samhällsekonomisk vinst inte kan antas föreligga.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att en samhällsekonomisk vinst av gårdsstöd i euro inte torde föreligga. För det första måste värdet av nyttan vara åtminstone i storleksordningen 1 procent, vilket inte är rimligt. För det andra förutsätter denna nivå på värdet av nyttan att utbetalningar som berörs av kvittningar kan undantas, vilket inte är helt säkert och för det tredje att Sverige behåller den rörliga växelkursen under den femåriga avskrivningsperiod som kalkylen bygger på.

10 Överväganden och förslag

10.1 Beslutet om reform av den gemensamma jordbrukspolitiken

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

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

En viktig förändring är också att medlemsländerna ges ett större inflytande över hur jordbrukspolitiken skall utformas i det egna landet. Det ökade inflytandet innebär att medlemsstaterna (MS) kan välja om hela stödet skall utgå till jordbrukaren frikopplat från produktionen eller om, för en eller flera sektorer, en del av stödet skall villkoras med att produktion upprätthålls. MS kan även välja att regionalisera stöden och att sätta av ett s.k. nationellt kuvert på upp till 10 procent (640 miljoner kronor) av de

nya frikopplade gårdsstöden för att stödja särskilda typer av jordbruk som är viktiga för att skydda och förbättra miljön eller för att förbättra kvaliteten och saluföringen av jordbruksprodukter.

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

Vad gäller mjölkproduktionen har det redan tidigare fattats beslut om en sänkning av stödnivån och en viss övergång från prisstöd till direktstöd. Enligt det nya beslutet sänks prisstödet ytterligare samtidigt som direktstödet höjs och frikopplas senast år 2007. Reformen genomförs tidigast år 2005 och senast år 2007. Genom beslutet anser sig EU klara de krav som ställs i WTO-sammanhang vad gäller minskning av produktionsrelaterade stöd.

Den svenska linjen som drevs i samband med utarbetandet av reformen var obligatorisk frikoppling av alla direktbidrag. Producenternas val av produktion skulle därigenom i större utsträckning styras av konsumenternas efterfrågan och inte av produktionsrelaterade stöd. Beslutet blev dock som nämnts att en koppling får göras av en viss del av respektive stöd utom vad gäller mjölkproduktionen.

Frikopplingen av direktstöden innebär en samhällsekonomisk vinst där produktionsresurserna i ekonomin kan användas effektivare även om omfattningen av jordbruksbudgeten är oförändrad. Beslutet innebär också att direktbidragen till större bidragsmottagare minskar med 5 procent som överförs till landsbygdsutvecklingsprogrammet (LBU), vilket är helt i linje med den svenska inställningen att stöd (ersättningar) skall vara riktade. Även denna åtgärd innebär en samhällsekonomisk vinst. Till viss del på svenskt initiativ införs även möjligheten att utnyttja ett nationellt kuvert för vissa riktade åtgärder som kan krävas för att underlätta omställningen för jordbruket eller att motverka o-

önskade effekter av reformen. En sådan effekt som Sverige befarade skulle kunna uppstå var att betesmarker skulle överges trots hävdkravet för stöd.

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

10.2 Det nationella genomförandet

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

Utgångspunkterna för vilket alternativ för genomförande av en reformerad jordbrukspolitik som nu skall föreslås finns angivna i statsmakternas beslut och uttalanden vad gäller:

1. Målen för politikområdena livsmedel- och landsbygds politik
2. Det livsmedelspolitiska beslutet
3. Miljökvalitetsmålen
4. Det regionalpolitiska beslutet
5. Sveriges mål för global utveckling
6. Sveriges förhandlingslinje under förhandlingar om EU-reformen
7. Administrativa förenklingar för såväl lantbrukarna som för myndigheter

8. Likvärdiga konkurrensvillkor för Sveriges jordbrukare

Dessa utgångspunkter kan i vissa fall beskrivas som motstridiga. Ett förslag måste därför på ett rimligt sätt väga samman de olika målen som angetts. Därvid måste också överväganden, beträffande utvecklingen på kort och på lång sikt, vara faktorer som beaktats. I detta sammanhang är den förväntade utvecklingen av den gemensamma jordbrukspolitiken en väsentlig faktor. I det korta perspektivet är de nuvarande jordbruksföretagens ekonomiska situation också en faktor som måste övervägas vid val av alternativ. Förändringar i politiken bör ske under socialt acceptabla former.

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

Vad gäller möjligheterna att bevara de svenska betesmarkerna ställer reformen problemen på sin spets eftersom upprätthållandet av dessa marker i någon bemärkelse kan sägas innebära ett produktionsmål. Den prognostiserade minskningen av animalie-

produktionen som reformen medför innebär i sig ett hot mot dessa marker som särskilt bör beaktas. Problemet är emellertid större än så eftersom strukturutvecklingen inom jordbruket kommer att fortsätta oavsett hur reformen genomförs i Sverige. Erfarenheterna visar att politiska beslut, endast tillfälligt, har påverkat denna utveckling. Sverige kan därför räkna med en fortsatt kraftig rationalisering inom främst mjölkproduktionen som får konsekvenser för hela nötköttssektorn. Att ställa långtgående hävdkrav på betesmarker som villkor för stöd eller att koppla stöd på animaliesidan innebär i ett lite längre perspektiv en försämrad lönsamhets- och konkurrenssituation för jordbruksföretagen. De höjda stödnivåer för betesmarkerna som bedöms vara nödvändiga medför också oundvikligen omfördelningar av stöd mellan företagen.

10.3 Val av modell

De tre huvudmodellerna för det frikopplade gårdsstödet har som tidigare nämnts såväl för- som nackdelar sett med utgångspunkt i de olika målsättningarna som angivits. I det korta perspektivet är en ren regionmodell inte ett alternativ då omfördelningarna av stöd når en sådan omfattning att existerande företag, i stor omfattning, inte kommer att klara den likviditetspåfrestning som denna modell medför. Omfördelningarna kan, särskilt för animalieföretagen, bli av den omfattningen att ett stort antal företag avvecklas utan att djurkapitalet tas över av andra producenter. En sådan förändring blir då kontraproduktiv visavi de positiva effekter från miljösynpunkt som annars tycks finnas i en ren regionmodellen.

De analyser som har genomförts har emellertid också visat att omfördelningarna i såväl gårdsmodellen som i en blandmodell kan bli betydande. I extremfall kan gårdsmodellen till och med leda till att stöden i stort sett helt faller bort. Den stora mängden förändringar i företagsstrukturen som årligen sker innebär sannolikt också att den nationella reserven behöver vara betydligt större än 3 procent i gårdsmodellen för att hantera de föränd-

ringar som regelverket tillåter. Analyserna har också visat att gårdsmodellen leder till problem vad gäller bevarandet av betesmarkerna till följd av de stora variationerna i stödrättigheternas värde. För sådana betesmarker som är dyra att hävda kan tilldelade stödrättigheter komma att säljas eller bytas mot rättigheter med låga värden. Hävden kan då komma att avbrytas och eventuella stödrättigheter tillfaller så småningom den nationella reserven. Vid en tillämpning av gårdsmodellen bedöms därför det nationella kuvertet att behöva utnyttjas fullt ut för att stödja hävden av betesmarken. Den stora variationen i rättigheternas värde kommer också att leda till att antalet rättstvister vid övergången kommer att bli omfattande. Modellen torde dessutom medföra en instabilitet på fastighetsmarknaden.

Det alternativ till gårdsmodellen som är möjlig och därför förordas är en blandmodell baserat på ett i huvudsak regionaliserat stöd där dock viss del av stöden inom animaliesektorn bör utgå enligt gårdsmodellen. Även om omfördelningen av stöd också i denna modell kan bli betydande så har modellen ett antal fördelar jämfört med gårdsmodellen. Till dessa fördelar hör att all mark inom en region kan ges ett relativt högt grundvärde som omfattar i princip all jordbruksmark. Således kan också betesmarkerna i denna modell ges samma stöd som övrig mark. En nackdel är det dock att sockerbetor, som har stöd i särskild ordning, härigenom kommer att erhålla ytterligare stöd. I avvaktan på en reform av sockersektorn bör det därför undersökas om denna areal kan uteslutas. En klar fördel med modellen är emellertid också att de förändringar i brukarstruktur som inträffat efter referensperioden till stora delar kan beaktas. Detta medför i sin tur att den nationella reserven kan hållas på en mycket låg nivå. En större stabilitet på fastighetsmarknaden bör även bli följden av tillämpningen av denna modell.

Vid en tillämpning av blandmodellen bör eftersträvas att finna en balans mellan produktionssektorer och regioner som inte ger alltför stora omfördelningseffekter vare sig totalt sett eller för enskilda företag. Samtidigt måste modellen ge tillräckligt stöd till betesmarker för att dessa skall kunna hävdas. Särskild hänsyn

bör därför tas till företag med sådana marker. Från flera håll har också framförts synpunkten att en koppling av handjursbidragen skulle kunna vara ett sätt att förbättra skyddet för dessa marker.

10.4 Graden av frikoppling

Regelverket medger en mängd olika alternativ för kopplingar av delar av olika stöd. Det måste föreligga synnerliga skäl för att avsteg skall göras från frikopplingen av stöden. Som nyss nämnts har en koppling av handjursbidragen ansett ge ett ytterligare stöd till betesmarkerna. Ett ytterligare argument som har anförts för en sådan koppling har varit risken för att en snabb produktionsminskning skulle kunna medföra allvarliga problem för förädlingsindustrins tillförsel av svensk råvara, strukturen inom industrin och i förlängningen då också svårigheter för primärledet. Det har också noterats att Sveriges närmaste grannländer och konkurrenter sannolikt kopplar handjursbidragen. Utöver en koppling av handjursbidragen har också koppling av andra stöd aktualiserats. Några tillräckligt starka skäl för en koppling i något fall utöver vad gäller handjursbidragen bedöms inte föreligga. Stöden bör således frikopplas. Under en anpassningsperiod bör dock 75 procent av handjursbidragen kopplas. I detta fall bör frikopplingen få anstå till dess att översynen av reformen genomförs, vilket sker senast år 2009. Det förutsätts att Sverige i det sammanhanget fortsatt kommer att driva frågan om obligatorisk frikoppling av samtliga stöd.

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

10.5 Nationellt kuvert

Under reformförhandlingarna aktualiserades möjligheten att skapa s.k. nationella kuvert på upp till 10 procent av direktbidragen. Bakgrunden var farhågan om att gårdsmodellen skulle kunna medföra problem, t.ex. vad gällde möjligheten att nå miljömål. För Sveriges del fanns främst oron för att hävden av betesmark skulle minska. Saken kom dock i ett annat läge då möjligheten att regionalisera stöden öppnades.

Med den föreslagna blandmodellen i kombination med ett kopplat handjursbidrag och de stöd till betesmark som under innevarande programperiod utgår inom ramen för LBU-programmet görs bedömningen att hävden av betesmarken inte kommer att nämnvärt påverkas de närmaste åren. Sverige bör dock inte avstå från möjligheterna att utnyttja det nationella kuvertet om behov uppstår. Detta behov får prövas mot bakgrund av vunna erfarenheter av reformen och då klarhet erhållits beträffande nästa LBU-programperiod som inleds år 2007. Det nationella kuvertet bör dock redan inledningsvis, i mindre omfattning, kunna utnyttjas för offensiva satsningar till stöd för kvalitets- och marknadsfrämjande åtgärder.

10.6 Modulering

Moduleringen som medför en gradvis ökad överföring av EU-medel till LBU-programmet kommer i första hand att ha betydelse för det kommande LBU-programmet. Det nuvarande programmets omfattning bör därför inte påverkas nämnvärt av denna del av reformbeslutet. Det kan emellertid finnas skäl att i detta sammanhang beakta initiala kostnader för genomförandet av reformen, t.ex. administrativa kostnader och det obligatoriska stödet till rådgivning.

10.7 Övriga frågor

För att minska osäkerheten för jordbrukarna och för de övergångsproblem som kan uppstå bör reformen genomföras den 1 januari 2005. Detta är också ambitionen i flertalet övriga länder.

Konsekvenserna för jordbruket i norra Sverige av förslagen till nationell tillämpning av reformen samt eventuella behov av förändringar i det nationella stödet har analyserats. Det kan konstateras att den föreslagna modellen inte särskilt missgynnar jordbruket i norra Sverige. Något behov av förändring av det nationella stödet föreligger därför inte.

De administrativa konsekvenserna kan förväntas bli omfattande. Betydande kostnader kommer att uppstå de första åren. De regionaliserade stödmodellerna är mindre resurskrävande än en gårdsmodell. En redovisning av de administrativa konsekvenserna kommer att publiceras i Statens jordbruksverks rapportserie.

EU:s tillämpningsföreskrifter för reformen är ännu inte beslutade. För vissa frågor är utformningen av kommissionens föreskrifter av så avgörande betydelse att det nu inte är möjligt att ta slutlig ställning till utformning av en svensk tillämpning. En sådan fråga är valet av kontrollmodell för tvärvillkoren. Till grund för tvärvillkoren bör i övrigt ligga den svenska lagstiftningen. Vid utformningen av det slutliga förslaget som skall lämnas till kommissionen för godkännande senast den 1 augusti 2004 förutsätts att tillämpningsföreskrifterna beaktas i tillämpliga delar.

Behovet av att införa utbetalningar av stöd i euro har analyserats. Det har inte kunnat påvisas att ett införande av denna möjlighet skulle innebära någon samhällsekonomisk vinst.

10.8 Sammanfattning av förslag till genomförande av en reformerad jordbrukspolitik i Sverige

Val av stödmodell

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

Det nya frikopplade gårdsstödet föreslås att införas i form av en regionaliserad stödmodell (blandmodell). Detta innebär att fördelningen av stödrättigheter kommer att bestämmas utifrån vem som brukar marken när systemet träder i kraft. Stödrättigheternas storlek kommer till en viss del att baseras på hur stora animaliestöd som producenten har haft under referensperioden respektive hur stor mjölkkvot som producenten har när mjölkstödet frikopplas.

En viktig utgångspunkt för utformningen av blandmodellen har varit att minimera de ekonomiska påfrestningarna för jordbruksföretagen genom att försöka undvika stora oönskade omfördelningar av stöd. Andra utgångspunkter är att modellen skall vara enkel och samtidigt bidra till att naturbetesmarkerna kan bevaras.

För att bl.a. undvika övergångsproblem föreslås att samtliga vegetabiliestöd regionaliseras fullt ut. Någon skillnad mellan värdet på stödrättigheter för naturbetesmark och åkermark föreslås inte. Utgångspunkten för regionindelningen är de sex arealstödsregionerna och det föreslås inte någon omfördelning av stöd mellan de sex regionerna.

Avgörande för hur stor del av de olika animaliestöden som föreslås regionaliseras har varit huruvida produktionsgrenen, relativt andra produktionsgrenar, påverkas av införandet av en blandmodell. Beräkningar visar att det går att uppnå en balan-

serad modell om ca 50 procent av amko- respektive extensifieringsbidragen samt ca 65 procent av mjölkbidraget behålls på gårdsnivå enligt gårdsmodellen. Övriga animaliestöd, med undantag för den del av handjursbidraget som föreslås bli kopplat, föreslås att regionaliseras fullt ut. Om det fortsatta analysarbetet visar att omfördelningen från intensiv nötköttsproduktion blir för omfattande kan det finnas skäl att pröva frågan om en minskad regionalisering av slaktbidragen.

Frikoppling av produktionsstöden

Genom reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken skall flertalet stöd inom vegetabilie- och animaliesektorn frikopplas från produktionen. Det samlade frikopplade beloppet i Sverige kommer att uppgå till 729 miljoner euro från och med att mjölkstödet frikopplats. Medlemsländerna har möjlighet att till viss del fortsatt koppla sju olika produktionsstöd. Den sektor som påverkas mest av en fortsatt koppling är nötköttsstöden och där föreligger tre olika alternativ för koppling av stöden.

Medlemsländerna har även möjlighet att välja tidpunkt för frikoppling av mjölkstödet (åren 2005, 2006 eller 2007).

Produktionsstöden föreslås frikopplas. Under en anpassningsperiod, längst till år 2009, bör 75 procent av handjursstöden kopplas. Den del av mjölkstödet som inte regionaliseras föreslås frikopplas år 2007. De främsta skälen för detta är för att bättre kunna uppfylla miljö kvalitetsmålet "Ett rikt odlingslandskap", konkurrensförhållanden med andra medlemsländer, sysselsättningsaspekter samt för att möjliggöra en mjukare anpassning till den nya situationen med frikopplade gårdsstöd.

Nationellt kuvert

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

Det nationella kuvertet innebär att ytterligare omfördelning görs mellan olika producentgrupper. Denna omfördelning bedöms bli alltför stor i en blandmodell för att de ekonomiska påfrestningar som detta skulle innebära skulle kunna försvaras. Därför bör utformningen av ett nationellt kuvert göras utifrån ett bedömt behov år 2007.

Modulering och nya LBU-åtgärder

De ökande medel som under innevarande programperiod för LBU-programmet (t.o.m. år 2006) överförs från EU:s budget bör i huvudsak utnyttjas för att öka EU:s medfinansieringsgrad. De medel som därigenom frigörs från den nationella medfinansieringen bör användas för de initiala kostnader som reformen medför vad avser bl.a. administrationen av reformen.

Införandetidpunkt

Systemet med det nya frikopplade gårdsstödet föreslås att införas år 2005.

Det är angeläget med en snabb implementering för att inte försena anpassningen av den svenska jordbrukssektorn till den nya situation som uppkommer genom införandet av ett frikopplat gårdsstöd.